

PRODUCCIONES JURÍDICAS DESDE ARRIBA Y DESDE ABAJO: EL CASO DE LA VILLA RODRIGO BUENO

Por María CARMAN, Vanina LEKERMÁN,
María Paula YACOVINO y Nadina CAMPOS ¹

SUMARIO: I. Introducción.- II. La judicialización de un reclamo habitacional.- III. Sensibilidades jurídicas en pugna.- IV. El fallo de primera instancia.- V. Disputas e impugnaciones en torno al fallo por la urbanización del barrio.- VI. El fallo de segunda instancia.- VII. La coexistencia del derecho a la vivienda y el derecho al medio ambiente.- VIII. Conclusiones.- Bibliografía.- documentación consultada

I. Introducción

En este trabajo nos proponemos reconstruir la trama argumentativa desplegada en diversas instancias de un proceso de judicialización en la ciudad de Buenos Aires. Nos referimos al reclamo por el derecho a la vivienda impulsado desde hace una década por habitantes de la Villa Rodrigo Bueno, en conjunto con otros organismos.

Desde nuestra perspectiva, el proceso de judicialización del caso Rodrigo Bueno expresa los diferentes modos en que la Justicia construye el armado y el transcurrir de un litigio. Para algunos actores, el escenario se reduce al cuerpo normativo local; para otros, el relato testimonial, el trabajo de campo y la producción académica son fuentes de información decisivas a la hora de analizar los elementos de prueba en el mundo del Derecho. Cada una de estas perspectivas se funda en ideas disímiles acerca de los fundamentos de la legitimidad de la decisión judicial y su rol en la administración institucional de conflictos; y se plasman en resoluciones o fallos que construyen distintas, y hasta antagónicas, “verdades judiciales”.

1 María CARMAN. CONICET - IIGG mariacarman1971@gmail.com; Vanina LEKERMÁN. IIGG vaninallekerman@gmail.com; María Paula YACOVINO IIGG mpyacovino@gmail.com; Nadina CAMPOS. IIGG nadinacampos@gmail.com.

Nuestro supuesto es que en la causa Rodrigo Bueno se cristalizan dos cosmovisiones jurídicas contrapuestas. En primer lugar, nos encontramos con una producción jurídica desde abajo, en la cual la mirada del experto sintoniza con el padecimiento de otro vulnerable; se preocupa por reconstruir la trayectoria que vuelve inteligible una coyuntura de desafiliación; y dialoga con otras disciplinas y actores involucrados, enfrentando en ese diálogo las inevitables asimetrías sociales. En contraste, la producción jurídica desde arriba se caracteriza por una mirada sincrónica y en apariencia aséptica del experto, que no produce intercambio con los actores comprometidos en la contienda.

El trabajo consta de una serie de apartados que reconstruyen el proceso de judicialización de esta villa: no sólo las tramas argumentativas, disputas e impugnaciones, sino también las formas de establecer la “verdad jurídica” del caso. Luego de evocar sucintamente la historia de este barrio, hemos de analizar los fallos en primera y segunda instancia respecto de la causa Rodrigo Bueno. Finalmente expondremos nuestra perspectiva sobre las alternativas posibles para la resolución del conflicto, aportando una mirada reflexiva en torno a la presencia de la villa en terrenos de una reserva ecológica.

A continuación hemos de reconstruir del proceso de judicialización de la Villa Rodrigo Bueno, detallando además los principales actores sociales involucrados en la contienda.

II. La judicialización de un reclamo habitacional

La *judicialización* alude no sólo al incremento de la actividad judicial en la vida política y social de la población, sino al proceso por el cual diversos actores políticos y sociales consideran ventajoso recurrir a la justicia para hacer valer sus intereses (SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; y ANGELL, A., 2008; DOMINGO, P., 2009). ABRAMOVICH (2007) sostiene que este nuevo vínculo entre la esfera judicial y política surge del reconocimiento legal de nuevos mecanismos procesales de representación de intereses colectivos que han generado las condiciones para que ciertos actores planteen, en el ámbito judicial, conflictos públicos. La instancia judicial constituye, en este sentido, el ámbito en el “que ciertos actores sociales demandan al Estado, fiscalizan o impugnan sus decisiones y dialogan o confrontan con sus diferentes instancias y con los demás protagonistas del conflicto” (ABRAMOVICH, V., 2007:1).

En este trabajo se analiza un tipo específico de proceso de judicialización: aquel vinculado a demandas colectivas por el cumplimiento

de derechos sociales, en particular del derecho a la vivienda ². ¿Por qué, ante conflictos que involucran la vulneración de derechos sociales, ciertos actores políticos y sociales recurren a los tribunales para defender sus intereses, subordinando otras instancias estrictamente políticas de negociación y movilización? Para facilitar la comprensión del lector, presentamos aquí una breve caracterización del conflicto.

La Villa Rodrigo Bueno se asienta en una franja ribereña de la ciudad de Buenos Aires comprendida entre la avenida España, la Reserva Ecológica Costanera Sur y un estrecho canal que la separa del predio vacante de la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors. La villa linda también con el barrio de Puerto Madero, un proyecto de desarrollo urbano gestado en 1989 de la mano de la Corporación Antiguo Puerto Madero y que, en la actualidad, configura uno de los lugares más exclusivos de la ciudad y la región. En las 70 hectáreas de la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors, contigua a la Villa Rodrigo Bueno, la empresa IRSA proyecta construir el complejo urbanístico “Solares de Santa María”. Dicho proyecto -actualmente suspendido por no contar con la aprobación de la Legislatura porteña- implicaba una cuantiosa inversión para erigir un nuevo barrio destinado a un público de alto poder adquisitivo. Frente a la Villa Rodrigo Bueno se encuentra también la Isla Demarchi, en la que el Gobierno Nacional³ planea construir un Polo Industrial Audiovisual ⁴.

El origen de la Villa Rodrigo Bueno nos exige remontarnos a un entorno urbano radicalmente distinto. Desde mediados de la década del 50 la zona se encontraba abandonada y en desuso, con un alto grado de deterioro. Recién a comienzos de los años 70 se aprobó el proyecto denominado *Ensanche del Área Central* a fin de ampliar el centro administrativo sobre tierras ganadas al río. Con este objetivo, se autorizó a rellenar el lugar con material proveniente de las

2 En efecto, en la última década ha tenido lugar un incremento en la judicialización de conflictos urbanos que antes eran dirimidos entre el poder político, actores intermediarios y habitantes. Véase al respecto ARQUEROS, S., CALDERÓN, C., JAURI, N., RAMOS, J., VITALE, P. y YACOVINO, M. P., 2011a y B. GIURLEO, P., 2008; CRAVINO, C., RICCIARDI, V. y SETHMAN, A., 2013, entre otros

3 [Nota del director] Así lo anunció la gestión que finalizó el 10 de diciembre de 2015.

4 Sobre el proceso de transformación de la zona de Puerto Madero y Costanera Sur véase GIROLA, M. F., 2006.

demoliciones de la ciudad bajo el sistema holandés de polderización. Las obras de relleno se iniciaron recién en 1978, utilizando materiales de las demoliciones realizadas para la construcción de autopistas. El proyecto fue, sin embargo, suspendido definitivamente con el retorno de la democracia.

Es en ese espacio urbano abandonado donde se sitúan los relatos de los habitantes más antiguos de la Villa Rodrigo Bueno. De acuerdo a la información provista por nuestro trabajo de campo, la villa se desarrolló a partir de dos asentamientos surgidos a principios de la década del 80, cuyos habitantes conocían el lugar porque solían pescar en el río o pasear allí en sus días francos. Ambos estaban habitados mayormente por personas solas, con una inserción laboral precaria, para quienes la ocupación de tales espacios constituyó la única forma de garantizarse el acceso a una vivienda. En este sentido, el origen de la Villa Rodrigo Bueno -al igual que otras villas y ocupaciones de inmuebles en la ciudad- es una expresión más de las modalidades que asume la pobreza urbana en la ciudad ⁵. La legitimidad de tales espacios habitacionales informales se sustenta, como sabemos, en su misma existencia y consolidación gracias al trabajo de sus pobladores.

En el año 2005, el Gobierno de la Ciudad puso en marcha el Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica, eufemismo que expresaba la voluntad de desalojar esta villa. En ese contexto, un grupo de habitantes interpuso un recurso de amparo ante la Justicia porteña a fin de frenar la erradicación del barrio y exigir su urbanización. En dicho amparo los vecinos denunciaban las acciones tendientes a amedrentarlos para lograr su aceptación extorsiva del traslado, y solicitaban la protección de su derecho constitucional a la vivienda mediante la urbanización del barrio ⁶.

5 Una vasta bibliografía producida desde las ciencias sociales describe la formación de las villas y asentamientos como un proceso de ocupación de espacios urbanos vacantes a partir del cual los sectores populares buscan resolver la imposibilidad histórica de acceder a la vivienda por los mecanismos del mercado formal.

6 Durante los meses de julio y agosto de 2005, funcionarios y empleados del Gobierno de la Ciudad implicados en el operativo de desalojo desplegaron medidas intimidatorias a fin de persuadir a los habitantes de aceptar su desplazamiento, tales como la construcción de una muralla de tierra de 10 metros de altura rodeando parte de la villa; la instalación de personal de seguridad controlando los ingresos y egresos de los vecinos; la suspensión de servicios

También requerían que se disponga cautelarmente la suspensión de la operatoria y que se tomen las medidas necesarias para garantizar condiciones dignas de habitabilidad ⁷.

El amparo recayó en el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N°4 a cargo de la Dra. Liberatori, quien poco tiempo después hizo lugar al recurso presentado. El operativo de desalojo que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires había comenzado a implementar se vio entonces suspendido.

En términos generales, el conflicto generado a partir de la creación del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur y sus implicancias para la villa se estructuró en torno a dos grandes *bloques de actores*:

a) Un *primer bloque de actores* objeta la presencia de la villa, así como el comportamiento ambiental y moral de sus habitantes: ellos estarían *invadiendo* terrenos pertenecientes a la Reserva Ecológica, destruyendo el ecosistema y cercenando el derecho al disfrute del espacio público del resto de la ciudadanía. Este primer bloque de actores propicia el desalojo de la villa para destinar esos terrenos a fines “nobles”, como el esparcimiento y la ampliación de la reserva. En líneas generales podemos agrupar aquí a organizaciones ambientalistas vinculadas a la Reserva Ecológica; legisladores “verdes” y funcionarios del Poder Ejecutivo porteño, fundamentalmente de las áreas de Desarrollo Social y Espacio Público.

b) En permanente diálogo con ese primer grupo no homogéneo de actores, podemos identificar *un segundo bloque de actores* cuya

-tales como recolección de residuos, disposición de excretas y desratización del predio-; y la amenaza verbal de recurrir al uso de la violencia (Cfr. CARMAN y YACOVINO, 2010).

7 El recurso de amparo promovido por los habitantes de Rodrigo Bueno se inició a partir del Decreto N° 1247/05 -modificado por el Decreto N° 2136/06- que puso en marcha el Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur cuyo objetivo era “lograr soluciones habitacionales que garanticen la desocupación del predio donde se asienta la Reserva Ecológica de la Ciudad”. Para ello, dicho Programa ofrecía a las familias la posibilidad de acceder a un mutuo con garantía hipotecaria o a un subsidio habitacional traducido en una transferencia directa en forma monetaria cuyo monto ascendía a un total de \$25.000 por grupo familiar integrado por dos o tres personas, considerando sumar \$2.000 por cada miembro adicional menor de 18 años de edad y \$1.000 por cada miembro adicional mayor de 18 años de edad a cargo.

interpretación de la problemática hace hincapié en la vulneración estatal del derecho a la vivienda. Estos actores destacan el esfuerzo invertido por los sectores de menores recursos para “construir ciudad” en condiciones adversas; esfuerzo que involucra el relleno de tierras ganadas al río, la construcción de sus viviendas y la gestión colectiva de servicios. A partir de tales consideraciones, este segundo bloque de actores reivindica la (re)urbanización del barrio. Entre los principales actores afines a esta postura es posible mencionar a los miembros de un organismo de derechos humanos de activa participación en la villa; la Defensoría del Pueblo de la Ciudad; algunos legisladores porteños pertenecientes a la Comisión de Vivienda y agentes del Poder Judicial local (jueza, asesor, defensor); un equipo de arquitectos de la Universidad de Buenos Aires y habitantes de la villa. Y casi lo olvidamos: también nosotras mismas, el equipo de antropólogas de la Universidad de Buenos Aires.

El problema suscitado por la presencia de la villa se fue construyendo en torno a la tensión entre el derecho a la vivienda -vulnerado por el Estado local- y el derecho al medio ambiente, en apariencia vulnerado por la existencia de la villa y los comportamientos *non sanctos* atribuidos a sus habitantes, tales como alimentarse con especies animales protegidas y afectar la biodiversidad.

Durante 2005, la puesta en marcha del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires consolidó la clasificación del “problema” en los términos del *primer bloque de actores*. Aun cuando el Programa admitía en su formulación escrita el interés en garantizar el derecho a la vivienda y al medio ambiente, el desalojo parcial de la villa puesto en marcha a partir de tal Programa priorizó la recuperación del predio para fines recreativos-ambientales. Las soluciones habitacionales propuestas -magros subsidios monetarios e inalcanzables créditos- apuntaron menos a satisfacer necesidades de vivienda de los habitantes que a agilizar la desocupación del área. Como ya comentamos, el desalojo total de la villa nunca fue concluido: en septiembre de 2005, la jueza Elena Liberatori dictó una medida cautelar que dispuso interrumpir la operatoria. Desde ese momento y hasta la actualidad, la regularización de la infraestructura de servicios de la villa y otras políticas desplegadas por parte del Ejecutivo porteño se fueron desarrollando como respuesta a sucesivas exhortaciones del Juzgado.

Durante 2006, el Gobierno de la Ciudad procuró reiniciar la operatoria de desalojo en Rodrigo Bueno con un decreto similar al de

2005, pero ningún vecino aceptó el nuevo programa de subsidios.

A continuación hemos de analizar los contrastes entre lo que denominamos un fallo monológico y un fallo polifónico, en articulación con las sensibilidades jurídicas que se ponen en juego en cada caso.

III. Sensibilidades jurídicas en pugna

Desde sus inicios, la antropología se interesó por estudiar los mecanismos para la resolución de conflictos desplegados en diferentes sociedades, prestando atención a la relación entre la ley formalizada y los hechos, como también a los significados que adquieren las leyes en los diversos contextos en que son producidos y apropiados. En su conocida obra *Crimen y Costumbre en la sociedad salvaje*, MALINOWSKI (1985) señala que las reglas no son mandamientos religiosos sino que son elásticas, ajustables y arregladas en cadenas de servicios recíprocos, en las cuales los grupos hacen un juego de concesiones mutuas. En este sentido, las leyes constituyen un conjunto de símbolos que están sujetos a varios tipos de interpretaciones y apropiaciones.

Por su parte, GEERTZ (1987) desarrolla la noción de *sensibilidades jurídicas* para reflexionar, desde una perspectiva comparativa, sobre las relaciones que las sociedades establecen entre los hechos y la ley. Tales *sensibilidades* difieren en el poder que ejercen en la vida social en relación a otros modos de pensamiento y sentimiento, tanto en sus estilos y contenidos particulares como en los medios que emplean para representar acontecimientos que resulten judiciales: los símbolos que despliegan, las historias que cuentan, las distinciones que esbozan, las visiones que proyectan.

La perspectiva de análisis propuesta aquí considera al campo de lo jurídico como una manera específica de concebir la realidad y no como un mero conjunto de normas, regulaciones, principios y valores. A fin de presentar los acontecimientos, los diferentes actores intervinientes en una causa judicial (jueces, defensores, asesores) ponen en juego *sensibilidades legales* disímiles, produciendo verdades jurídicas específicas. El papel de la institución judicial consiste, pues, en traducir las leyes al caso concreto, moldeando así un cierto sentido de justicia más o menos creíble para una cierta percepción local.

Retomando ahora el proceso de judicialización de la causa Rodrigo Bueno, interesa analizar de qué modo ciertos actores judiciales van dando sentido a lo que hacen al ajustarlo en marcos más

amplios de significación. El proceso judicial sobre la Villa Rodrigo Bueno, que involucra dos cosmovisiones jurídicas contrapuestas, se plasma a su vez en fallos de diversa índole, que podemos caracterizar bajo la dicotomía de dialógico/polifónico versus monológico⁸. Un fallo polifónico se sirve de diferentes técnicas y recursos para incorporar una pluralidad de voces que entablan un diálogo entre sí. Por el contrario, un fallo monológico reduce el potencial de perspectivas a una sola voz dotada de autoridad. En el caso que nos atañe, las voces que encuentran menos posibilidades de ser escuchadas en los fallos monológicos son aquellas de los sectores vulnerables.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las etapas claves que desembocaron en el fallo de la Dra. Liberatori? ¿Cómo se logró inscribir las voces de los habitantes de la villa en un dinámico intercambio entre cuerpos, actos y pareceres?

IV. El fallo de primera instancia

En marzo de 2011, la jueza a cargo de la causa dictó un fallo judicial a favor de la (re)urbanización de la villa. Sus fundamentos se basaron en la *nulidad absoluta* de los Decretos 1247/05 y 2136/06, los cuales planteaban una solución habitacional para el barrio mediante subsidios habitacionales. Asimismo, el fallo declaró la inconstitucionalidad del art. 1 de la Ordenanza 41.247/86 que establece el límite sur de la Reserva Ecológica Costanera Sur debido a la preexistencia de la Villa Rodrigo Bueno respecto a dicha reserva.

Adicionalmente, se prohibió al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires realizar un desalojo o tomar cualquier tipo de medida segregativa, al tiempo que se ordenó la incorporación de la Villa Rodrigo Bueno a la ley 148 de urbanización e integración de villas. Para ello,

8 Para construir esta caracterización, nos hemos inspirado en el análisis que realiza Mijalovich BAJTIN acerca de la novela como discurso social. BAJTIN aborda la novela desde una perspectiva colectiva y social, considerándola reflejo de un mundo plural, repleto de diálogos, de voces que resuenan en ella. Tales diálogos se establecen no sólo entre los enunciados presentes en el texto, sino también con otros enunciados y textos anteriores y posteriores, uniéndose así, en un mismo texto, tiempos y espacios distintos. Desde esta perspectiva, BAJTIN cuestiona la idea tradicional de que en un texto existe una sola voz, la del autor, y procura captar la pluralidad de voces que el texto contiene. La oposición entre la novela monológica y la dialógica surge del modo en que tales voces y discursos aparecen en distintos tipos de novela. (VIÑAS PIQUER, D., 2000).

la Administración local se vio conminada a elaborar un plan de integración urbanística y social de la villa con la participación de sus habitantes. La magistrada señaló además que hasta tanto se llevara a cabo la (re)urbanización, el Gobierno de la Ciudad debía proveer al barrio de servicios públicos; acreditar acciones de descompactación y traslado de automóviles; y efectuar un informe sobre contaminación y afectación de los menores y adultos, con su correspondiente propuesta de saneamiento del suelo.

Para la construcción del fallo de primera instancia -en cumplimiento de determinados derechos, entre ellos, la (re)urbanización del barrio-, la jueza Liberatori se nutrió de diversas fuentes: técnicas, académicas, jurídicas y testimoniales. En efecto, la jueza solicitó la realización de informes técnicos sobre temáticas puntuales a profesionales del campo de las ciencias sociales -antropólogas de la Universidad de Buenos Aires-; a la veedora del censo poblacional efectuado por el Instituto de Vivienda en el año 2009 y al entonces Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, quién realizó un informe sobre la factibilidad de urbanización. Tales informes fueron anexados al expediente, constituyendo elementos de prueba que se entrelazaron en la argumentación del fallo.

La jueza recurrió también a las investigaciones realizadas por científicos sociales pertenecientes a la Universidad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas⁹. La inclusión de una mirada foránea al campo del Derecho aportó nuevas claves de lectura que hicieron posible redimensionar el conflicto en cuestión, recuperando las historias, prácticas y relatos de los habitantes precarios de la ciudad, y específicamente de la Villa Rodrigo Bueno. Asimismo, dichas investigaciones inscribieron el conflicto en el marco de problemáticas urbanas de larga data. La mirada de las ciencias sociales entró, de esta manera, en diálogo con la doctrina y jurisprudencia relativa a la cuestión del cumplimiento de los derechos sociales y, en particular, el derecho a la vivienda.

La jueza contó, asimismo, con información relevada por ella misma en las conversaciones sostenidas con los vecinos en las distintas

9 CARMAN, M.; CROVARA M. E.; GIROLA M. F.; LEKERMANN V. y YACOVINO M. P., *Informe sobre el Asentamiento Costanera Sur (2005)*; CARMAN, M., *El principio de la máxima intrusión socialmente aceptable*, (2008) y RODRÍGUEZ, M. F., *Superfluidez y represión: las políticas de desamparo en Buenos Aires*; RODRÍGUEZ M. F., *Políticas de erradicación en el asentamiento Rodrigo Bueno*, 2009.

instancias, tales como las audiencias públicas o los reconocimientos judiciales en el propio barrio. En tales ocasiones, Liberatori buscó a los habitantes más antiguos, conversó con ellos e hizo constar sus declaraciones en el expediente. Tanto en las audiencias como en los reconocimientos, la jueza conminó a que estuvieran presentes todas las partes de la causa: organismos del Ejecutivo, residentes, funcionarios de la defensoría, etc.

Detengámonos ahora en las audiencias públicas celebradas en el Juzgado a fines de 2009, que constituyeron un importante hito de esta primera etapa de la causa. En ellas, la jueza consideró pertinente abordar la problemática del expediente en los términos propuestos por el *segundo bloque de actores*, valorando los informes de distintos expertos para la construcción de la prueba -la preexistencia del barrio respecto a la reserva y el rol fundamental del Estado en su conformación- y desestimando las interpretaciones que lo definían como un mero delito de usurpación. Tal delimitación de los términos en los cuales discutir el problema desarmó las argumentaciones preparadas por el *primer bloque de actores* (los representantes del Ministerio de Espacio Público y la Directora de la Reserva), quienes habían asistido a la audiencia munidos de documentación probatoria de la intrusión: ordenanzas, mapas Google, etc.

No fue sino hasta dichas audiencias públicas que la población de Rodrigo Bueno fue internalizando la importancia que cobraban los “pioneros”. Gracias a sus testimonios, refrendados ahora por el juzgado interviniente, podía demostrarse que la villa preexistía a la reserva y que, por lo tanto, mal podía acusárselos de usurpación. Asimismo, los testimonios resultaron cruciales para demostrar el irrefutable protagonismo del Ejecutivo porteño en su conformación. Quienes hasta entonces eran considerados cohabitantes más o menos lejanos o marginales comenzaron a ser redefinidos positivamente como *los antiguazos*. A partir del interés explícito demostrado por la jueza en conocerlos, los demás vecinos se ofrecieron gustosamente a acompañar a todo visitante ilustre hasta las casas de *los antiguazos*, conscientes de la renovada importancia de tales personas en las relaciones de fuerza que habrían de definir -nada más ni nada menos- su permanencia allí ¹⁰.

10 Uno de los habitantes de la Villa Rodrigo Bueno -Oscar Santiago Maya-, señaló durante una de las visitas de la jueza que vivía en el lugar “desde hace más de 20 años (...) que originalmente era un monte (...) que cuando quedó sin

La puesta en diálogo de esa multiplicidad de voces y perspectivas durante el proceso judicial tuvo como resultado un fallo polifónico que no sólo incorpora la voz de otras disciplinas -la antropología, la sociología, la arquitectura y el urbanismo- sino que habilita a la voz de la parte actora -los habitantes de Rodrigo Bueno- para ser escuchada a partir de ese y otros canales. Hasta entonces, en términos jurídicos, resultaba indemostrable la *antigüedad* de la villa y la responsabilidad del Poder Ejecutivo porteño en la vulneración del derecho a la vivienda de sus habitantes. Con tales elementos, la jueza de primera instancia sentó los argumentos que sustentaron el fallo, y cuya síntesis presentamos a renglón seguido.

a) La preexistencia de la Villa Rodrigo Bueno a la Reserva Ecológica. Tanto los relatos recogidos por la jueza como las publicaciones académicas sobre la materia coincidían en afirmar que la villa surgió a principios de la década de 1980 a partir de dos pequeños asentamientos ubicados en un área relegada de la ciudad: al sur del viejo puerto de la ciudad y del antiguo Paseo Costanera -ambos abandonados-, en los terrenos que habían quedado vacantes tras fracasar un proyecto de obra pública a fines de la década del 70. Uno de los primeros asentamientos estaba ubicado en tierras de la actual Reserva Ecológica, cuando ésta todavía no había sido instituida como tal. El otro se situaba en la cercanía de los galpones que la Prefectura posee sobre la avenida España. Los primeros pobladores coinciden en señalar que tuvieron que enfrentarse a un entorno hostil, carente de todo tipo de servicios. Estos asentamientos permanecieron invisibles tanto para los agentes del Estado como para el resto de los habitantes de la ciudad -a excepción de algunos amantes de la naturaleza- hasta los albores del siglo XXI.

b) El rol protagónico que tuvo el Poder Ejecutivo en la consolidación de la villa ¹¹. Los pobladores más antiguos relatan que hacia

trabajo le dijeron que se haga una casa allí en el monte en algún lado”. En aquella oportunidad, Otasirio Rodríguez Contreras mencionó que vivía allí desde hace veintiocho años y que no había nadie allí en esa época.

11 La jueza de primera instancia introdujo la doctrina de los actos propios como una de las fundamentaciones principales. Desde su perspectiva, el Gobierno de la Ciudad tuvo un rol fundamental en la conformación y delimitación del barrio, en tanto efectuó el traslado de personas, y otorgó maderas y chapas

el año 2000, el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad ordenó el traslado de los habitantes asentados en la ya constituida Reserva Ecológica a la actual manzana 4 de la Villa Rodrigo Bueno. La entonces Secretaría de Desarrollo Social tuvo un rol central en este proceso: aportó los materiales y la logística necesaria para el traslado de aquel primer grupo de habitantes, así como las cuadrillas municipales que proveyeron la mano de obra para construir las nuevas casas.

c) Las características expulsivas que tuvieron las políticas públicas impulsadas por el Estado local, tales como la suspensión de recolección de residuos, la construcción de una muralla entre la reserva y la villa, el uso de recursos extorsivos para garantizar el desalojo, etc. A esto se sumó la caracterización del desalojo como una “solución habitacional” humana y jurídicamente inviable ¹².

d) En articulación con lo anterior, la ausencia de políticas públicas integrales y la consecuente segregación socio espacial de los residentes del barrio.

e) Los efectos perjudiciales de una eventual relocalización, analizados en los artículos e informes de los profesionales de las ciencias sociales.

f) Los intereses económicos en juego por parte de los grandes proyectos inmobiliarios, para los cuales la existencia de la Villa Rodrigo Bueno no configuraba sino un obstáculo ¹³.

La multiplicidad de voces recuperadas en el fallo de primera instancia incidió significativamente, como hemos trabajado en otro sitio (CARMAN, M.; LEKERMAN, V. y YACOVINO M. P., 2013), en la representación de los vecinos de Rodrigo Bueno sobre sí mismos. En este clima más receptivo, los habitantes de Rodrigo Bueno encontraron una oportunidad fuera de lo ordinario para que sus demandas de

para garantizarles un lugar donde habitar. Si fue el gobierno local el que los llevó allí, el Estado no puede ir en contra de su propia acción.

12 Según el fallo bajo análisis, el Poder Ejecutivo porteño legitimó ciertos argumentos -como por ejemplo, que los habitantes de la villa depredan la naturaleza y dañan el espacio público- para justificar estrategias de expulsión.

13 El fallo de Liberatori plantea que el verdadero conflicto del expediente reside en la tensión existente entre los derechos fundamentales de los habitantes del predio, las actividades inmobiliarias proyectadas y el rol asumido por el gobierno en disfavor de los primeros.

mejores condiciones de vida fuesen incorporadas a las medidas propuestas por la jueza o el asesor de menores, o bien al proyecto de urbanización promovido por la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña.

V. Disputas e impugnaciones en torno al fallo por la urbanización del barrio

El proceso de judicialización enfrentó dos sistemas de clasificación que habilitaron o condicionaron el expediente, en una constante batalla por imponer sus puntos de vista como legítimos. El siguiente eslabón de esa cadena se expresó en la pronta apelación del fallo de primera instancia por parte del Gobierno local.

Además de calificar el fallo de primera instancia como un *disparate*, el Jefe de Gabinete afirmó en un medio gráfico nacional: “No podemos convalidar, dándole apoyo del Estado, a alguien que tomó un espacio público o un espacio privado. Con el mismo argumento nos pueden obligar a urbanizar toda la Ciudad”¹⁴.

El recurso de apelación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contra el fallo se basó en cuestiones procesales. Entre las más relevantes, se menciona que la nulidad del decreto 1247/05 no había sido solicitada por los actores; que el decreto 2136/06 es *extemporáneo*, y que los mismos decretos garantizaban una cobertura habitacional. En ese mismo espíritu, el Ejecutivo porteño argumentó que las pruebas presentadas -los estudios de la Universidad de Buenos Aires-, fueron incorporadas sin respetar la ley procesal e intentaban justificar el no desalojo y la implementación de un plan de integración urbanística y social del barrio. Así, la apelación recalcó que el contenido de la sentencia se había basado exclusivamente en dichos estudios y que los mismos no reflejaban fehacientemente los testimonios de los habitantes acerca de su preexistencia a la Reserva Ecológica. Idéntica línea argumental fue utilizada respecto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1 de la ordenanza 41.247/86, la cual establece el límite sur de la Reserva Ecológica. Al respecto, el Ejecutivo local manifestó que el planteo fue hecho fuera de término por haber sido solicitado por el Asesor Tutelar y afirmó

14 GUTMAN, Daniel, “Para la ciudad es un disparate urbanizar la villa Rodrigo Bueno”, *Clarín*, 25/III/2011.

que no eran los demandantes quienes se encontraban viviendo allí desde hacía más de veinte años sino “algunas personas (que) se vieron obligadas”.

Por último, la apelación sostuvo que la incorporación de la villa a la ley 148 era facultad exclusiva del Poder Legislativo, omitiendo todo tipo de información relacionada al cementerio de automóviles ubicado en predios de la reserva.

Tanto la Defensoría n° 4 como la Asesoría n° 1 de Primera Instancia contestaron el recurso de apelación presentado por el Gobierno de la Ciudad centrándose en: a) la adecuación procesal de las acciones iniciadas por la jueza; b) la pertinencia de los recursos utilizados en el procesos de construcción de la prueba; y c) la vulneración de derechos en la que incurre el Ejecutivo local y el carácter regresivo del programa propuesto.

En relación a las cuestiones procesales, la Asesoría Tutelar n° 1 de Primera Instancia sostuvo que los actores iniciaron la acción de amparo contra los decretos, por lo que no era posible sostener, como pretendía el gobierno local, que no hayan solicitado su nulidad.

Ambas dependencias judiciales coincidieron también en que el proceso de producción de la prueba había sido correcto. Por un lado, manifestaron que dentro de las facultades de la magistratura se encuentra la de convocar a la Universidad de Buenos Aires a fin de obtener la mirada de expertos sobre temáticas específicas. En ese marco, se destacó la seriedad de los informes elaborados por los investigadores de esa casa de estudios. Asimismo, señalaron que el Gobierno de la Ciudad no acompañó herramientas técnicas para impugnar dichas pruebas. Por su parte, la Asesoría destacó que varios de los testimonios que afirman la antigüedad de la villa fueron tomados en el reconocimiento judicial en el barrio dispuesto en la audiencia, al que concurrieron representantes del Ejecutivo porteño y de la Procuración General, quienes no los cuestionaron. Remarcaron, además, que la magistrada no se basó únicamente en los estudios de expertos sino que también utilizó doctrina y jurisprudencia.

Por último, tanto la Defensoría como la Asesoría hicieron hincapié en la vulneración de derechos en los que había incurrido el Gobierno de la Ciudad con la creación del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica. La Defensoría cuestionó la pretendida solución habitacional provista mediante los decretos mencionados así como el accionar del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, mediante presiones a sus habitantes, intentó una desocupación voluntaria. Respecto a la inconstitucionalidad del

artículo de la ordenanza que establece el límite sur de la Reserva Ecológica, ambas dependencias judiciales se expidieron a favor de su inconstitucionalidad, postulando la función social de la propiedad y argumentando que en su armado se omitió la existencia del barrio. Finalmente, ambas presentaciones reforzaron la necesidad de incorporar la Villa Rodrigo Bueno a la ley 148, basándose en que la desnaturalización del destino del predio se vio violentada por la presencia de la playa judicial de la Policía Federal en terrenos de la reserva, los galpones de la Prefectura Naval y la Superintendencia de Drogas Peligrosas, sin presentar en el expediente autorización alguna de dicha ocupación.

En el marco institucional actual, la regulación normativa y la actuación administrativa necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos corresponde, fundamentalmente, a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Recordemos además que el Poder Judicial tiene un papel subsidiario: actúa cuando los otros poderes incumplen sus obligaciones (ABRAMOVICH y COURTIS, 2006). Por tal motivo, determinar la constitucionalidad o no del accionar estatal en un conflicto generado en torno a la vulneración de un derecho social resulta clave para fundamentar la pertinencia de la demanda y encuadrar el abordaje judicial. El caso Rodrigo Bueno permite entrever que entre el hecho, la ley y su interpretación existe un amplio margen de indeterminación en el cual se despliegan disputas y negociaciones en los que diversos actores judiciales pugnan no sólo por establecer la “verdad jurídica” del caso, sino también por imponer una determinada cosmovisión jurídica; vale decir, ciertas interpretaciones sobre el rol que debe asumir el Poder Judicial en el resguardo de los derechos sociales, económicos y culturales. En el próximo apartado profundizaremos en esta cuestión a partir del análisis del fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario.

VI. El fallo de segunda instancia

A los tres años y medio de dictarse el fallo en primera instancia, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario dictó sentencia. Mediante el voto de mayoría, se revocó la sentencia de primer grado. En este acápite interesa examinar los argumentos utilizados por la mayoría y la disidencia, prestando atención a los diversos modos de interpretar la relación no sólo entre el hecho y la ley, sino de concebir el proceso judicial.

El fallo de mayoría, firmado por los jueces Centenaro y Juan Lima, definió el conflicto a resolver como un problema de ocupación del espacio público. Ambos jueces señalaron además que se debía determinar cuál era la forma válida para desocupar el predio, relegando así la cuestión del derecho a la vivienda. En su sentencia reforzaron la idea de que las tierras donde se asienta la Villa Rodrigo Bueno son un bien de dominio público y la posesión pacífica no reúne los requisitos legales para reclamar la propiedad. En efecto, los jueces sostuvieron que el Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica -decreto 1247/05 y su modificatoria, decreto 2136/06- no sólo reconocía la existencia de un asentamiento poblacional sino que ofrecía una solución habitacional adecuada para sus habitantes. Desde su perspectiva, tales decretos conciliaban el derecho de los habitantes de la ciudad a gozar del medio ambiente y la situación de los moradores de la villa, ajustándose al principio de razonabilidad.

Este modo de interpretar la relación entre hecho y ley -en este caso la adecuación de los decretos al marco jurídico constitucional- implicó también desestimar ciertos testimonios e informes transcritos en el expediente. En efecto, aunque para ambos camaristas el pedido de prueba no resultaba susceptible de ser apelado, en los fundamentos de su resolución subestimaron las declaraciones testimoniales de los habitantes de la villa considerándolas un “escaso elemento” probatorio. En consecuencia, los testimonios de los habitantes no alcanzaron para desvirtuar la constitucionalidad de la Ordenanza 41.247/86 y del Código de Planeamiento Urbano. En el mismo sentido, se ignoró el *corpus* documental que denunciaba el desalojo parcial de carácter ilegal y pseudocompulsivo que se produjera con la puesta en marcha del decreto y que no hizo sino agravar la vulnerabilidad de los habitantes de Rodrigo Bueno.

Los jueces también construyeron su argumentación delimitando los márgenes de actuación de la magistratura en problemáticas vinculadas al cumplimiento de los derechos sociales: ¿cuándo debe intervenir y de qué modo debe hacerlo? En relación a ello, sostuvieron por ejemplo la improcedencia de que el Poder Judicial ordene la inclusión de la Villa Rodrigo Bueno en la ley 148 y su urbanización ya que “es el Poder Legislativo, en primer término, quien tiene la potestad constitucional de diseñar la urbanización de la Ciudad de Buenos Aires”. En la misma línea, el fallo subrayó que es el Poder Legislativo quien tiene la facultad de regular los usos del suelo, mediante la modificación del Código de Planeamiento Urbano siguiendo

do un procedimiento de doble lectura ¹⁵. Por último, los mencionados magistrados consideraron que no corresponde al Poder Judicial ordenar el saneamiento del suelo al Poder Ejecutivo ya que éste no tendría obligación legal o constitucional para ello. Además, sostuvieron que si las autoridades federales no son parte del pleito, tampoco puede dictarse sentencia sobre este punto.

Desde nuestra perspectiva, el fallo de mayoría puede ser definido como monológico en tanto subordinó la multiplicidad de perspectivas presentes en el expediente a una única voz autorizada. En primer lugar, desestimó las voces de los propios demandantes y los aportes de los cientistas sociales consultados. En segundo lugar, ignoró los proyectos de (re)urbanización anexados al expediente que evidenciaban los recurrentes esfuerzos de los habitantes de la Villa por establecer un diálogo con el Poder Legislativo, así como el sistemático incumplimiento de la Ley 148 que establece la urbanización de las villas porteñas por parte del Poder Ejecutivo porteño. Este fallo de carácter monológico no resulta ajeno a una concepción restrictiva de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones vulnerables.

Por su parte, el fallo de minoría elaborado por la magistrada Daniele realizó un recorrido argumental diferente al anterior y ciertamente afín al fallo de primera instancia. En primer lugar, la jueza rechazó los fundamentos de la apelación relacionados con las medidas ordenadas y cumplidas en la instancia de grado. Sostuvo además que existen disposiciones del Código Contencioso, Administrativo y Tributario -artículos 27 y 29- que conceden a los jueces atribuciones suficientemente amplias “a fin de conducir el proceso, despejar las dudas con que tropiece su convencimiento y esclarecer los hechos establecidos en la causa (...) que sólo encuentran límite en el derecho de defensa de las partes”. Tal amplitud, señala, se torna particularmente relevante en un proceso contencioso administrativo como el analizado “ya que a la búsqueda de la verdad material se suma el interés público en juego”. En efecto, las jueza sostuvo que las decisiones tomadas en el conflicto en cuestión tendrían efectos sobre los habitantes de Rodrigo Bueno y sobre la comunidad toda en relación a la cuestión ambiental. Daniele puntualizó también que el

15 El procedimiento de doble lectura supone el tratamiento de un determinado proyecto en dos instancias: primero, en comisión; luego de un mes, se realiza la publicación y convocatoria para la audiencia pública.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se notificó de todas ellas y ha tenido posibilidad de rebatirlas.

A fin de arribar a una solución, la magistrada consideró que resultaba imprescindible inscribir el conflicto de la villa dentro de un marco más amplio signado por “el progresivo empeoramiento de las condiciones de vivienda y de la grave situación de emergencia habitacional en que se hallan sumidos desde hace décadas los sectores más vulnerables de la sociedad”. Con este objetivo, Daniele analizó la problemática urbana y habitacional porteña en base a un amplio *corpus* de documentación que incluyó información censal producida por varios organismos nacionales y locales ¹⁶, informes elaborados por diversas instituciones ¹⁷ y artículos académicos. Dicha documentación aportó elementos probatorios sobre la degradación ambiental, la precariedad habitacional y la inseguridad jurídica que caracteriza la vida en villas y asentamientos. La magistrada reconoció además la validez de los testimonios de los habitantes de Rodrigo Bueno recogidos en el informe académico anexo a la causa, en tanto demuestran el esfuerzo colectivo de los habitantes en la construcción de su barrio y los eventuales efectos de una relocalización en su vida cotidiana. Tomó en consideración también los informes elaborados por profesionales de la Universidad de Buenos Aires.

Por otra parte, la magistrada se dedicó a examinar la razonabilidad de los decretos impugnados, analizando la proporcionalidad de los medios utilizados con los fines perseguidos y su adecuación a las normas constitucionales vigente. Asimismo, examinó si cumplían con la prohibición de regresividad; esto es, la obligación de no adoptar políticas o sancionar normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos sociales de los que gozaba la población antes de ellas (ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., op. cit.).

16 Daniele subraya que el propio Instituto de Vivienda de la Ciudad reconoció en el año 2013 que el déficit cuantitativo aumentó en términos absolutos tanto con respecto a 1991 como a 2001, conformándose estos datos en “una ilustración palmaria del agravamiento de una situación de emergencia habitacional crónica que padecen los sectores populares y que responde, entre otros factores, a una discriminación histórica a un espacio en donde vivir y producir”.

17 Entre los documentos más relevantes que la jueza retoma, cabe mencionar los siguientes: el de la Relatora de Naciones Unidas, el del Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos, y el Diagnostico N° 3 de la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires.

A partir del análisis realizado, la magistrada arribó a las siguientes conclusiones:

a) Las soluciones habitacionales propuestas en los decretos impugnados resultan irrazonables, desproporcionadas y regresivas, en tanto la situación de vulnerabilidad de los pobladores de Rodrigo Bueno exige la adopción de medidas progresivas que mejoren su situación. Lejos de ello, la actual política subsidiaria del Gobierno local (Decreto 690/06 y sus modificatorias) tiene carácter regresivo, ya que empeora las condiciones de los habitantes al no garantizarles el acceso a una vivienda. Respecto a la operatoria de créditos hipotecarios -ley 341- implementada por el Instituto de Vivienda, ésta tampoco cumpliría con la pauta de no regresividad. En efecto, ese mismo organismo admitió que si bien la norma establece una operatoria crediticia destinada a financiar total o parcialmente la compra o construcción de viviendas, ésta no se traduce en resultados significativos para revertir el déficit habitacional, tanto por los dilatados plazos de la operatoria como los requisitos formales para acceder a la misma.

b) El decreto resulta irrazonable en tanto sostiene la incompatibilidad de la existencia de la villa con el derecho al medio ambiente de la población. La magistrada sostuvo que no existe necesidad de declarar la inconstitucionalidad de la norma que fija los límites de la reserva (Ordenanza 41.247/86), ya que no hay obstáculo jurídico que impida la existencia de un asentamiento reducido dentro de la Reserva Ecológica. Plantea así la compatibilidad del asentamiento con el derecho al medio ambiente de la población y defiende la convivencia entre la urbanización de la villa y la existencia de la reserva, manifestando que “no sólo es factible, sino que es la interpretación que mejor se ajusta a las obligaciones internacionales y constitucionales que sobre derechos humanos pesan sobre el Estado local”. Asimismo, Daniele sostuvo que el Ejecutivo local no ha podido demostrar que la Villa Rodrigo Bueno genere un perjuicio para la existencia de la reserva. En esta línea argumental, Daniele introduce en su análisis la ley de Parques Nacionales. Allí se reconoce la coexistencia de asentamientos en reservas naturales y parques nacionales, en tanto la superficie de los asentamientos no exceda el 10% de la superficie de la reserva¹⁸. En el caso de la Villa Rodrigo

18 Esta posibilidad se encuentra regulada en un convenio de cogestión entre la Administración de Parques Nacionales y comunidades aborígenes.

Bueno, se trata de cuatro manzanas que representan el 0,89 % de la superficie de la reserva.

La disidencia construyó, como observamos, un recorrido argumental en sentido coincidente con el fallo polifónico de primera instancia, incorporando las diferentes perspectivas que aportaron especialistas en la temática, así como también las múltiples voces de los habitantes de la villa.

A partir de diversos antecedentes y normativas, en el próximo apartado hemos de sostener que el barrio popular no sólo puede coexistir con la reserva, sino que incluso pueden desarrollarse estrategias para consolidar su política de conservación.¹⁹

VII. La coexistencia del derecho a la vivienda y el derecho al medio ambiente

Como ya hemos expuesto, el Poder Ejecutivo local opone el derecho a la vivienda de los habitantes de Rodrigo Bueno al derecho al medio ambiente de la ciudadanía en general. Los fallos judiciales, por su parte, si bien han abordado la cuestión ciñéndose a dicha dicotomía ²⁰, han centrado su argumentación en torno a las obligaciones que competen al Poder Ejecutivo para garantizar el derecho a la vivienda.

Ahora bien, ¿es ésta la única lectura posible y, por consiguiente, el desalojo o la relocalización, la única propuesta viable? Desde nuestra perspectiva, resulta interesante explorar otras vías para abordar el litigio que contemplen una apertura hacia otros actores, cuyas miradas y argumentos permitan delinear una respuesta judicial acorde a la dimensión de la problemática en juego.

En este apartado interesa hacer un breve repaso de aquellas normativas, reglamentaciones y directrices que -a escala local, nacional e internacional- regulan la planificación, gestión y manejo

19 [N. del c.] Durante el proceso de edición de este libro y en el marco del trámite del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los actores ante el Tribunal Superior de Justicia, el Gobierno de la Ciudad anunció finalmente su decisión de urbanizar la villa Rodrigo Bueno (ver La Nación, 30 de agosto de 2016, <http://www.lanacion.com.ar/1932887-suman-la-villa-rodrigo-bueno-de-la-costanera-sur-a-la-urbanizacion>)

20 Con excepción del fallo en minoría de Daniele.

de las áreas protegidas; así como un breve repaso por antecedentes de áreas protegidas en las que reside población, a fin de explorar alternativas posibles para la resolución del *conflicto* que hegemónicamente es presentado como una *colisión de derechos*.

¿Qué es un área protegida? Para la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza ²¹ (en adelante UICN), las áreas protegidas constituyen “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (DUDLEY, N., 2008:106). Como se desprende de tan vasta definición, las áreas protegidas abarcan una diversidad de espacios con objetivos específicos cuya administración puede estar comandada por diferentes organismos.

A fin de clasificar esta amplia variedad de áreas protegidas, la UICN construyó en 1994 un Sistema de Categorías de Gestión de Áreas Protegidas compuesto por seis categorías principales, definidas de acuerdo a sus objetivos. Cada una de estas categorías reconoce las singularidades ecológicas, sociales, económicas y políticas que presentan las diversas áreas protegidas y, por consiguiente, define las vías específicas que adoptará la conservación en cada entorno. En términos generales, las categorías propuestas conforman una gradiente que va desde las áreas con mayores restricciones hasta aquellas que posibilitan distintos tipos de usos, siempre que cumplan ciertos requisitos de sostenibilidad.

- Categoría I: reserva en sentido estricto y área silvestre.

- Categoría II: conservación y protección del ecosistema (parques nacionales).

- Categoría III: conservación de los rasgos naturales (monumento natural).

- Categoría IV: hábitat/área de protección de especies con manejo.

21 La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza fue fundada en 1948 con el objetivo de “influnciar, alentar y ayudar a los pueblos de todo el mundo a conservar la integridad y la diversidad de la naturaleza, y a asegurar que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sustentable”. Actualmente, dicha institución agrupa a Estados soberanos, agencias gubernamentales y una diversa gama de organizaciones no gubernamentales, en una alianza única: más de 1000 miembros diseminados en cerca de 160 países. www.iucn.org.

- Categoría V: paisaje marino protegido.
- Categoría VI: área protegida con uso sostenible.

Tal sistema de categorías pretende contribuir al entendimiento común, creando un marco internacional de referencia para la gestión de las áreas protegidas tanto entre las naciones como al interior de éstas. Hoy en día, las categorías están aceptadas y reconocidas por gobiernos nacionales y organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y el Convenio sobre la Diversidad Biológica ²².

Esta categorización revela un cambio de paradigma en relación a los criterios de conservación tradicionalmente regidos por una lógica restrictiva y excluyente, que suponía que el medio ambiente debía ser protegido de la interferencia humana (TRENTINI, F., 2012) ²³. En efecto, los lineamientos elaborados en las últimas décadas parten del reconocimiento de que la intervención estatal en la conformación de áreas protegidas frecuentemente ha implicado la negación de las poblaciones preexistentes; provocando su desalojo ante la evidencia inquestionable de su existencia (STARAPOLI, NALE y PARADELA, 2010).

Tanto los documentos elaborados por organismos internacionales (UICN, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convenio de RAMSAR) como nacionales (la Administración Nacional de Parques Nacionales) reconocen que uno de los desafíos de la gestión de áreas protegidas se vincula con resolver eficientemente los frecuentes conflictos y tensiones suscitados con la población residente en ellas. Para tal fin, dichos organismos recomiendan desarrollar una gestión que contemple los usos y necesidades de dicha población. En esta línea, la UICN recomienda que la elección de la categoría adecuada de manejo de un área protegida específica resulte de un proceso de evaluación realista de la situación biofísica y socioeconómica, y sea coherente con el objetivo definido para su conservación. Este organismo advierte, por ejemplo, que una declaración de áreas estrictamente protegidas que no contemple las necesidades de la

²² http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_aprotegidas/ap_categorias.cfm.

²³ Resulta interesante recordar, por otra parte, que la idea de naturaleza como elemento externo a la sociedad se origina en la modernidad. Para los conservacionistas del siglo XIX, las principales amenazas a la naturaleza estaban dadas por el avance de la urbanización y la demanda de recursos para satisfacer las necesidades de la población. Desde esta perspectiva se crearon las primeras áreas naturales protegidas con el objeto de “aislarlas de la sociedad”.

población local, puede resultar contraproducente y obstaculizar el manejo diario del área (AMEND, T.; AMEND, S., 1998).

Bajo esta perspectiva, la UICN se opone explícitamente a que la utilización de categorías más o menos estrictas de conservación sean funcionales a “la expulsión de los pueblos de sus tierras tradicionales” (UICN, 2008:7).

Este cambio de paradigma se plasmó en la elaboración y puesta en práctica de una nueva legislación para la gestión de las áreas protegidas en diversos países que incorporó dichos lineamientos. Venezuela aprobó, por caso, el Decreto para Parques Nacionales y Monumentos Naturales mediante el cual se establecen un cierto número de áreas protegidas clasificadas de acuerdo a zonificaciones. El decreto contempla que en algunas de estas zonas, denominadas *zona de recuperación natural*, existen asentamientos poblacionales previos a la declaración del Parque Nacional. El nuevo decreto crea, pues, los instrumentos legales necesarios para otorgar derechos de uso a la población asentada, permitiendo su integración al manejo del parque. Otro ejemplo interesante lo constituye el proceso de revisión y adaptación de la zonificación que está aconteciendo en el Parque Nacional Andohahela, en Madagascar. La zonificación existente restringía el uso del bosque a las comunidades que tradicionalmente habían desarrollado allí la actividad agropecuaria. Allí se encuentran, además, las tumbas de los familiares. Esta restricción afectaba fuertemente tanto su economía familiar y comunitaria como su vida social y religiosa.

Un informe elaborado por el Comité Boliviano de la UICN (AMEND, AMEND, 1998) sostiene que, aun en los casos sin base legal explícita a nivel nacional, se pueden adjudicar derechos de uso a la población asentada. Para tal fin es fundamental la concreción de acuerdos entre la administración del área protegida y la población afectada, teniendo en cuenta el proceso participativo de zonificación ²⁴.

A tono con estas transformaciones, en nuestro país se desarrolló la categoría de co-manejo o manejo participativo, la cual implica “un reparto de responsabilidades y competencias, y una clara definición

24 Un ejemplo interesante para mencionar es el caso de la Reserva de Producción Faunística de Cuyabeno, ubicada en la cuenca amazónica del Ecuador, donde habitan cuatro grupos indígenas. La misma es administrada por el INEFAN -entidad estatal encargada de las áreas protegidas-, que incluye a los grupos mencionados en la responsabilidad de conservar el bosque tropical, bajo un objetivo común.

del ejercicio de la autoridad pública, y de las pautas de uso y manejo de los recursos que surgen del saber ancestral de las comunidades” (Plan de Gestión para los Parques Nacionales 2001, citado en TRENTINI, F., op. cit.)²⁵. Asimismo, el co-manejo implica acuerdos y reglas de uso entre los pobladores y el resto de los actores de un área determinada. El caso de la implementación del co-manejo entre el Parque Nacional Lanín y la Confederación Mapuche Neuquina resulta una experiencia paradigmática en este sentido. En enero de 2012, la Administración de Parques Nacionales creó un Departamento de Co-manejo a fin de posibilitar su administración conjunta con las nueve comunidades mapuches que viven al interior del área protegida. La nueva figura legal permite no sólo habitar en esas tierras sino aprovechar la naturaleza como recurso de subsistencia, proteger el medio ambiente y realizar actividades productivas.

El Programa sobre el Hombre y la Biosfera creado por UNESCO en 1971 también plantea cuestiones interesantes para pensar los vínculos entre áreas protegidas y poblaciones. Dicho programa creó la figura de Reservas de la Biosfera -esto es, áreas representativas de ambientes acuáticos y/o terrestres- a fin de promover en ellas una relación equilibrada entre los seres humanos y la naturaleza. Este tipo de Reservas presenta una zonificación que incluye un núcleo, una zona *buffer* o de amortiguación y una zona de transición, en las que se puede realizar distinto tipo de actividades. La zona núcleo sólo permite actividades vinculadas a la investigación, el seguimiento y actividades extractivas tradicionales de poblaciones locales. Por su parte, la zona *buffer* o de amortiguación -que por lo general rodea a la zona núcleo- permite actividades que aseguren su protección como, por ejemplo, la realización de investigaciones experimentales para hallar formas de manejo de los recursos en pos de mejorar la producción. En esta zona -donde puede haber población rural establecida- se conservan los procesos naturales y la diversidad biológica, a la vez que se promueven actividades de educación, turismo y recreación. Por último, la zona de transición es externa a la reserva: en ella se pueden localizar asentamientos humanos y desarrollar diversas actividades agrícolas, ganaderas, forestales y

25 Véase también Guía para la elaboración de Planes de Gestión de Áreas Protegidas, 2010. Administración Nacional de Parques Nacionales. Directrices para la zonificación de las Áreas Protegidas de la Administración Nacional de Parques Nacionales. Abril 2002.

de aprovechamiento de fauna y flora. Dado el papel que la Reserva de la Biosfera ha de desempeñar en la gestión sostenible de los recursos naturales de la región, la zona de transición tiene un fuerte significado social para su desarrollo ²⁶.

La “Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas” -conocida como Convención de RAMSAR- fue firmada en 1971 en Irán y es uno de los más antiguos e influyentes tratados intergubernamentales sobre el medio ambiente. Dicha convención tiene por objetivo “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo”. La filosofía de la Convención RAMSAR gira en torno a la idea del uso racional de los humedales, definido como “el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas dentro del contexto del desarrollo sostenible” ²⁷.

En 1996, la Secretaría de la Convención RAMSAR -en conjunto con el Departamento de Estado y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos- creó el Fondo de Humedales para el Futuro. Esta iniciativa tiene por objetivo promover el uso racional de los humedales en el hemisferio occidental a través del fortalecimiento de las capacidades de los países para su manejo, incluyendo aquellos en procesos de desarrollo (RIBERA, M. y LLORENS, M., 2010). Dicho Fondo permitió la implementación de más de 200 proyectos en 26 países de la región relacionados con las áreas temáticas definidas por el Fondo: entrenamiento y capacitación; actividades de concientización; documentación; herramientas y manejo de humedales; investigaciones y actividades académicas; redes de información. El reconocimiento de sitios RAMSAR en muy diversos ecosistemas permite aplicar nuevos enfoques para resolver viejos problemas, en tanto se incluye el diálogo y la discusión respetuosa sobre problemas de conservación y manejo de recursos naturales.

Para reflexionar sobre la temática que nos compete, dos de estos proyectos resultan particularmente significativos. Ambos proponen, como veremos, formas específicas de resolver conflictos surgidos de la existencia de poblaciones que residen en áreas declaradas sitio

26 <http://ciaper.com.ar/wordpress/?p=105>.

27 www.ramsar.org.

RAMSAR. Uno de ellos, denominado “Contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la población del humedal Isla Santay (Ecuador) a través de capacitación de las mujeres en actividades económicas alternativas”, tiene por objetivo mejorar el nivel de ingresos de las familias residentes en dicha isla. El proyecto se orientó a capacitar a la población en actividades productivas sostenibles, tales como tejido, costura, artesanías y microempresa, conformándose además un sistema financiero de ahorro y crédito para apoyar el desarrollo de las actividades productivas. Este proyecto ha permitido, entre otras cosas, disminuir la crianza de cerdos en la isla que impactaba negativamente sobre los recursos naturales del humedal.

La otra experiencia tuvo lugar en México con el proyecto “Capacitación comunitaria para la elaboración de artesanías como alternativa para disminuir la depredación sobre la tortuga marina *Lepidochelys olivácea*”. A través de este proyecto, el Instituto de Historia Natural y Ecología trabajó con dos comunidades -Las Lupes y Barra Zacapulco- en donde se desarrolla la práctica de saqueo de huevos de esa tortuga marina. Se les ofreció a ambas comunidades alternativas de capacitación que les permitieran elaborar productos artesanales para su venta, sin dañar el medio ambiente.

Ambos proyectos trabajaron, en fin, con las comunidades que habitan en sitios RAMSAR, promoviendo el *uso racional de los humedales* y capacitando a los pobladores en el desarrollo de actividades económicas sustentables.

En tanto la Argentina está suscripta a la Convención RAMSAR, se encuentra obligada a trabajar en el uso racional de todos los humedales; designar humedales idóneos para la lista de humedales de importancia internacional y cooperar en el plano internacional en materia de humedales transfronterizos, sistemas de humedales compartidos y especies compartidas. Actualmente, nuestro país cuenta con 21 humedales contenidos en la lista de Humedales de importancia Internacional, incluyendo desde 2005 a la Reserva Ecológica Costanera Sur.

La Reserva Ecológica Costanera Sur -cuya superficie es de 353 hectáreas- configura el espacio verde más grande y de mayor diversidad biológica de la ciudad ²⁸. La zonificación a la cual pertenece

28 La Reserva Ecológica Costanera Sur fue creada en el año 1986, fijándose como límite sur la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors, como límite norte el malecón de Puerto Nuevo, la Avenida Costanera Intendente Carlos M. Noel, y

-Área de Reserva Ecológica (ARE)- es definida como un área que, "... por su carácter ambiental, su configuración física y su dinámica evolutiva, da[n] lugar a la conformación de ambientes naturales donde las distintas especies de su flora y fauna puedan mantenerse a perpetuidad o incluso aumentar su densidad, ya sea mediante el mantenimiento de las condiciones naturales o con el aporte de un manejo científico". La ordenanza de creación del Distrito ARE establece en el punto 6 que "Ninguna edificación podrá contrariar la armonía del paisaje, cualquiera sea la expresión arquitectónica que se adopte".

Desde 1992, la Reserva Ecológica Costanera Sur cuenta con un Plan de Manejo establecido por la Ordenanza N° 45.676 en el que se especifican los objetivos de su creación y se pautan las actividades, gestiones y usos del área. El Plan reconoce objetivos educativos, recreativos, de conservación, de investigación y turísticos. A fin de facilitar la gestión cotidiana de la reserva se ha establecido una zonificación interna que reconoce áreas para fines recreativos y educativos, y un área de acceso y recepción.

De acuerdo a la Ficha Informativa elaborada para la postulación a Sitio RAMSAR, la Reserva Ecológica Costanera Sur podría asimilarse a la Categoría IV -Área de Manejo de Hábitat y Especies- propuesta por la UICN, cuyo objetivo es mantener, conservar y restaurar especies y hábitats a través del manejo activo. Tiene, además, otros objetivos subordinados tales como desarrollar actividades educativas a fin de difundir el aprecio por tales especies y hábitats, así como proporcionar un espacio en el cual los residentes urbanos puedan tener un contacto regular con la naturaleza.

Las áreas protegidas bajo esta categoría incluyen, a menudo, fragmentos de ecosistemas que no necesariamente son autosostenables y requieren, por lo tanto, intervenciones activas para asegurar la supervivencia de sus hábitats o cubrir las necesidades de sus

Av. Costanera Tristán Achával Rodríguez al este y el Río de la Plata al oeste. Poco después, por Ordenanza 43.609/1989 se creó la zonificación Distrito Área Reserva Ecológica -posteriormente confirmado en la Sección 5.4.11 del Código de Planeamiento Urbano-. La reserva constituye el hábitat de más de 1500 especies descritas de plantas, animales y otros organismos. Se registraron al menos 250 especies de aves, 9 de anfibios, 23 de reptiles, 10 de mamíferos, 10 de peces, 50 de mariposas y varios centenares de otros insectos e invertebrados (WAIS DE BAGDEN, I., 2013).

especies. La categoría IV es compatible con el espíritu de la Reserva Ecológica Costanera Sur, cuyo principal objetivo no es el mantenimiento de procesos naturales -como sí ocurre en otras reservas de origen netamente natural- sino la educación ambiental.

La documentación examinada hasta el momento ha permitido constatar que varias declaratorias y convenios vinculados a la conservación del medio ambiente desarrollados en las últimas décadas, parten del reconocimiento de la complejidad ecológica y social que presentan las áreas protegidas y afirman la necesidad de propuestas de gestión que logren articular la diversidad de necesidades en juego. En este sentido, las experiencias descriptas han hecho hincapié en el papel central de los programas educativos y de concientización de la población residente en ellas o en zonas linderas a fin de favorecer el desarrollo de proyectos sustentables. Desde esta perspectiva, resulta atinado afirmar que no existe una necesaria contradicción entre el derecho al medio ambiente de la ciudadanía en general y el derecho a la vivienda de las poblaciones que residen en un área protegida.

Ahora bien, ¿es posible analizar el proceso de gestión de la Reserva Ecológica Costanera Sur a la luz de estas experiencias? ¿Resulta viable una propuesta que concilie el derecho a la vivienda de los habitantes de Rodrigo Bueno con los criterios de uso racional y sostenibilidad que regulan la gestión de los sitios RAMSAR?

Como hemos visto, la delimitación de un área de la ciudad como Reserva Ecológica supuso la instauración de nuevas reglas en torno a su uso, específicamente en lo que atañe al manejo de los recursos naturales y su relación con el entorno. Ya hemos señalado que ni la ordenanza de creación de la Reserva Ecológica Costanera Sur (Ordenanza 41.247/1986) ni la ordenanza de creación del Área de Reserva Ecológica (Ordenanza 43.609/1989) contemplaron la existencia de un núcleo poblacional en dichos terrenos. Asimismo, las modificaciones al Código de Planeamiento Urbano en 2000 regularon el uso y ocupación del suelo: se establecieron las pautas de manejo del área protegida en el plan elaborado que luego fueron confirmadas por la Convención RAMSAR. La existencia de la villa fue contemplada en la postulación de la reserva a sitio RAMSAR, y no hubo obstáculo alguno para su inclusión dentro de la convención.

Si bien la villa no fue oficialmente reconocida ni se reguló su coexistencia con la reserva, existe una clara delimitación de las áreas correspondientes a cada una. En efecto, una muralla de vegetación -en reemplazo de un alambrado- separa la zona donde se encuentra

la villa de la que corresponde exclusivamente a los usos de la reserva. Favorecido por esta demarcación territorial, el vínculo entre ambos grupos de actores no presenta mayor conflictividad. Al igual que otros vecinos de la ciudad, los habitantes de la villa visitan la reserva con fines recreativos. Rara vez, en cambio, los funcionarios, empleados o voluntarios de la reserva visitan la villa.

Sabemos no obstante que las condiciones en las cuales desarrollan su vida cotidiana los habitantes de Rodrigo Bueno dista mucho de corresponder a los parámetros establecidos por el Comité sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales para definir una vivienda adecuada: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios materiales e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) accesibilidad; f) lugar y; g) adecuación cultural.

En este contexto, la reurbanización sustentable de la Villa Rodrigo Bueno constituye, a nuestro entender, una solución adecuada que posibilita la articulación del derecho a la vivienda de dicha población con el derecho al medio ambiente de la ciudadanía. Como hemos visto, la política de urbanización forma parte del *corpus* normativo vigente para garantizar el derecho a la vivienda (Art. 31 de la Constitución de la Ciudad) que se expresa específicamente en la Ley 148. Por su parte, los objetivos en torno a la sustentabilidad de la reserva responden tanto a los lineamientos establecidos por la Convención RAMSAR como a los principios establecidos en el artículo 27 de la Constitución de la Ciudad y al artículo 41 de la Constitución Nacional.

El desarrollo de una política pública de tales características resulta viable ya que la Constitución de la Ciudad establece que las modificaciones al Código de Planeamiento Urbano son posibles en tanto se respeten los procedimientos enunciados en sus artículos 89 y 90. Es posible realizar un paralelo de las modificaciones necesarias sugeridas, con la reglamentación actualmente vigente para los distritos de Urbanización Parque, correspondientes a las áreas destinadas a espacios verdes o parquización de uso público. Las *Disposiciones Particulares* para tales distritos habilitan al Gobierno de la Ciudad a autorizar obras de exclusiva utilidad pública que complementen y no alteren el carácter de los mismos.

Por otra parte, la revisión documental y el trabajo de campo realizado nos ha permitido develar la discrecionalidad con que ciertos actores estatales interpretan la legislación relativa a los usos del suelo en la ciudad. Los mismos actores estatales que denuncia la ilegalidad de la existencia de la Villa Rodrigo Bueno por violentar

los usos establecidos en la normativa local, aprueban la instalación de un Helipuerto próximo a la Reserva. En efecto, el Gobierno de la Ciudad -a través de la Agencia de Protección Ambiental- extendió un certificado de aptitud ambiental a la iniciativa comercial de Cristiano Rattazzi para que pueda operar un helipuerto en terrenos próximos a la reserva a nombre de Servicios Helicenter SA (Resolución N° 75-APRA/09), desoyendo las recomendaciones de organizaciones ambientalistas y de la Defensoría del Pueblo. Curiosamente, para aprobar un proyecto comercial de tan alto impacto, el Ejecutivo local no necesitó modificar los usos permitidos en la Sección 5.4.11 del Código de Planeamiento Urbano, violentando el circuito legal y omitiendo la discusión parlamentaria a dichos fines. La decisión gubernamental atentó además contra el uso racional de los humedales, contrariando claramente los objetivos por los cuales debe velar la reserva en tanto sitio RAMSAR. También se violaban, con tal aprobación, los objetivos del Fondo de Humedales para el Futuro, a los cuales la reserva también adhiere.

A lo largo de este apartado hemos procurado aportar argumentos jurídicos y socioambientales a fin de fundamentar la pertinencia de un proyecto de urbanización sustentable de la Villa Rodrigo Bueno en la Reserva Ecológica Costanera Sur.

VIII. Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos examinado el contraste entre una producción jurídica desde abajo -en la cual la mirada del experto sintoniza con el padecimiento de otro vulnerable y dialoga con otras disciplinas y actores- y una producción jurídica desde arriba. Esta última se caracteriza por una mirada tecnocrática del experto judicial que se mantiene a prudente distancia de los afectados del conflicto, y cuyo resultado es un fallo monológico.

La producción jurídica desde abajo instaló una determinada *verdad jurídica* desde la perspectiva dialógica: no sólo incorporó las distintas voces y testimonios de los habitantes -acortando la distancia espacial y simbólica entre la Justicia y el barrio- sino también la perspectiva de otras disciplinas sociales. Los elementos de prueba promovidos por un conjunto de actores del proceso judicial (juez, asesor, defensor) se centraron en demostrar la antigüedad del barrio; la preexistencia del mismo respecto a la reserva; el esfuerzo colectivo de su construcción, así como la necesidad de su reurbanización e incorporación a la ley 148. Estos elementos no sólo procu-

raron legitimar la permanencia de la villa, sino también conciliar el derecho a la vivienda y al medio ambiente.

Por otra parte, el dialogismo generado en esta primera instancia de la causa sobre el barrio Rodrigo Bueno permitió que los vecinos pudieran reconstruir su pasado en un ejercicio activo sobre su propia identidad; impugnando la versión oficial -hasta entonces imperante- del Poder Ejecutivo porteño. En efecto, los testimonios de los habitantes cobraron mayor fuerza a partir de su inscripción en sede judicial o mediante escritos de su patrocinio jurídico. El arsenal de palabras, evocaciones y gestos fue retraducido bajo diversos dispositivos conceptuales en las argumentaciones legales y los proyectos legislativos a favor de la urbanización de la villa. A lo largo de este proceso operó una “traducción de los conceptos prácticos y discursivos del ‘observado’ en los términos del dispositivo conceptual del ‘observador’” (VIVEIROS DE CASTRO, 2010:71). La inscripción de los discursos siempre supone, como ya trabajó hasta el cansancio RICOEUR (1979), un fijar lo dicho en el hablar, que permite ser consultado una y otra vez, y que por lo tanto se abre a un infinito juego de reelaboraciones y apropiaciones. De otro modo ese habla, de por sí evanescente, tendería a desaparecer.

La producción jurídica desde arriba reforzó, por el contrario, la distancia entre el mundo judicial y el transcurrir de una villa históricamente relegada pese a su ubicación estratégica. Los recursos que utilizaron estos actores se circunscribieron a cuestionar procesalmente las pruebas presentadas por la jueza de primera instancia y los organismos defensores, sin ofrecer documentación ni pruebas en sentido contrario. La desestimación de la validez de los testimonios e informes elaborados por diferentes expertos así como el “escaso valor” por ellos asignado a las voces de los pobladores, posibilitó la construcción de un fallo en el cual los actores judiciales fueron la única voz autorizada para producir una interpretación de los hechos.

Esta concepción restringida del proceso de producción de la prueba se convirtió en el elemento clave para orientar la respuesta judicial en un fallo que estableció la ilegitimidad de la permanencia en el lugar por parte de los habitantes de Rodrigo Bueno. Para los magistrados que elaboraron el fallo de mayoría, “la política de subsidio habitacional diseñada por el Gobierno de la Ciudad constituye una respuesta habitacional adecuada y suficiente para resolver el problema suscitado por la creación del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur”.

Estas dos maneras de construir el proceso judicial -así como los criterios de valorización de la prueba utilizados- responden a miradas antagónicas sobre la judicialización de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, si bien la Constitución de la Ciudad ha consagrado en varios artículos el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales -arts.17, 20, 23, 24, 25, 26 y 31- existe un margen de ambigüedad en la definición de sus alcances y contenidos. En este campo de indeterminación, se ponen en juego las diferentes perspectivas analizadas y se despliegan las disputas por dar legitimación a ciertas interpretaciones sobre otras.

El análisis del expediente nos ha permitido observar, pues, un transcurrir judicial que -lejos de una interpretación imparcial que responde a una unívoca lógica legal- da cuenta de disputas e intereses en pugna que van delineando el campo jurídico.

En el Derecho Administrativo, la construcción de la prueba se basa en “hacer hablar los papeles”: el abogado debe conocer el contexto económico, social y cultural del caso. Según el tipo de incidentes que analice, ello puede llevarlo a incursionar por los más diversos campos de conocimiento, al menos para estar en condiciones de comprender una pericia, formular preguntas y repreguntas, y entender el impacto de una determinada prueba sobre el encuadre del caso. Como hemos visto, el modo en que se conciba este proceso -bajo una modalidad polifónica o bien monológica- incidirá significativamente en la impronta del fallo.

Desde nuestra perspectiva, el proceso judicial que nos ocupa -desde su inicio hasta su actual transcurrir- abre la posibilidad de pensar un modo novedoso de elaborar y cursar un litigio de demandas sociales. A lo largo del proceso, el expediente se fue nutriendo de los aportes de actores sociales con diverso capital cultural, social y económico, a saber: los vecinos de la villa; la jueza de primera instancia a cargo de la causa; el entonces asesor tutelar; el equipo de arquitectos de la UBA, los jueces de Cámara y el equipo de antropólogas, del cual formamos parte.

Ahora bien, ¿cuál es el aporte que la Antropología puede ofrecer en un conflicto como el que aquí se plantea? No se trata, en rigor, de colaborar en la producción de pruebas que contribuyan a la construcción de la *verdad jurídica*, entendida como una “verdad factualmente irrefutable” que se desprende exclusivamente de las pruebas que constan en el expediente. El trabajo de campo antropológico permite acceder, por el contrario, a un material en apariencia más inasible, como son las voces y perspectivas de los sujetos

involucrados. En términos de KALINSKY y CAÑETE (2006), una de las mayores contribuciones de la Antropología en el marco de una causa judicial consiste en atenuar la distancia entre la verdad histórica y la verdad jurídica. Es decir, reconstruir el complejo contexto en el que se sitúa el conflicto en cuestión así como los significados que asume para los diferentes actores involucrados y las lógicas en las cuales se inscribe, a fin de favorecer una adecuada interpretación de los argumentos y pruebas presentadas. Esto resulta particularmente relevante cuando se trata de poblaciones que, sea por motivos étnicos, de género y/o de clase, ocupan un lugar subordinado en la estructura social, por lo que sus voces e incluso sus mismas existencias permanecen invisibilizadas.

En un trabajo posterior seguiremos profundizando otras aristas de esta problemática judicial aún en ciernes, a saber: las semejanzas y los contrastes con otros complejos expedientes judiciales afines en curso, como la causa Matanza-Riachuelo; los modos de identificación de los habitantes de villas ribereñas como víctimas o bien como victimarios ambientales; las lógicas de funcionamiento de la Justicia versus los tiempos de la vida cotidiana de los pobladores de villas, y las posibles vulneraciones de derechos relacionadas con ese choque de temporalidades.

Por último, también nos interesa continuar explorando las sensibilidades disímiles entre una justicia desde el estrado y una justicia desde el llano, que no solo compromete mayores dosis de empatía con el sufrimiento ajeno sino también una aproximación corporal a ese sujeto sufriente, tal como intentamos demostrar a lo largo de este artículo.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor, “Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2007, 9: 9-33, Bogotá, Universidad del Rosario.
- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Cristian, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, 2006, Buenos Aires, Estudios del Puerto.
- AMEND, Stephan y AMEND, Thora, “La zonificación, elemento clave de los planes de manejo”, en *Metodologías participativas para elaboración e implementación de planes de manejo en áreas protegidas*, 1998, Cochabamba, Bolivia, GTZ y Comité Boliviano de la UICN.

- ARQUEROS, Soledad, CALDERÓN, Cecilia, JAURI, Natalia, RAMOS, Julia, VITALE, Pablo y YACOVINO, María Paula, "Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en villas de Buenos Aires", *VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social*, 2011. Buenos Aires, Argentina.

- "La justicia mirada desde las ciencias sociales, a partir de su rol en las demandas de justicia en las villas porteñas". En ACIJ (comp.) *Derechos Sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación desde la Teoría, las instituciones y la acción*, 2011b, Buenos Aires, Eudeba.

- CARMAN, María, CROVARA, María Eugenia, GIROLA, Florencia, LEKERMAN, Vanina y YACOVINO, María Paula, "Informe sobre el asentamiento Costanera Sur". Expediente "Ramírez Tito, Magdalena y Otros C/GCBA S/Amparo (Art.14 CCABA)" Exp. 17601. Juzgado N° 4 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2005

- CARMAN, María y YACOVINO, María Paula, "Los 'usos intolerables' de la tierra en la ciudad de Buenos Aires. El caso del asentamiento Rodrigo Bueno". En LACARRIEU, M. y JEREZ, O. (eds.) *Vivir en la ciudad: Procesos contemporáneos de transformación urbana desde la perspectiva antropológica*, 2010, Buenos Aires (en prensa).

- CARMAN, María, LEKERMAN, Vanina y YACOVINO, María Paula, "La coproducción intelectual del antropólogo y los sujetos del campo: apuntes para un nuevo paradigma de antropología aplicada". En *Tempo da Ciencia*. 2013, vol. 38 p. 52-72.

- CRAVINO, M. Cristina, RICCIARDI, Victoria y SETHMAN, Alejandro, "De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo. Avatares de las políticas de villas del Macrismo (2007-2011)". En BERCOVICH, Luciana y Gustavo MAURINO, *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, 2013, Buenos Aires, Eudeba.

- DOMINGO, Pilar, "Ciudadanía, derecho y justicia en América Latina", *Revista CIDOB d Afer Internacionals*, n°85-86, pags 33-52. 2009 Barcelona, España.

- DUDLEY, Nigel, *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, UICN, 2008.

- GARGARELLA, Roberto, "Presentación" y "El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos" y "Presentación". En GARGARELLA, R. (comp.), *Por una justicia dialógi-*

ca. *El poder judicial como promotor de la deliberación democrática*, 2014, Buenos Aires, Siglo XXI.

- GEERTZ, Clifford, *La interpretación de las culturas*, 1987, México D.F., Gedisa.

- GIROLA, María Florencia, “Procesos de transformación urbana en la región metropolitana. Una mirada sobre el avance de la ciudad negocio”. En *Intersecciones en Antropología* 7: 361-374. 2006. Facultad de Ciencias Sociales-UNCPBA-Argentina.

- GIURLEO, Pablo, “La judicialización de las demandas villeras. Justicia, política y acción colectiva en las villas de Buenos Aires”. Tesis para obtener el grado de Magister en Ciencias Sociales, 2008, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, F. D. A., 2009, Buenos Aires, [www.agustingordillo.com/tomo 1](http://www.agustingordillo.com/tomo1) visto el 5 de noviembre de 2011.

KALINSKI, Beatriz y CAÑETE, Osvaldo, “La pericia antropológica como prueba judicial”, 2006. Disponible en <http://www.cereid.org.ar/2012/04/investigacion-transferencia-de-resultados/#more-175>.

MALINOWSKY, Bronislaw, *Crimen y costrumbre en la sociedad salvaje*, Planeta Agostini, 1985, Barcelona.

RIBERA, M. y LLORENS, M., “Fondo de Humedales para el Futuro. Beneficiando el manejo y la conservación de humedales en América Latina y el Caribe”, 2010.

RICOEUR, Paul, “The model of the text: Meaningful action Considered as a Text”. En RABINOW, P. y SULLIVAN, W. (eds.), *Interpretative Social Science*, 1979 Berkeley, University of California Press, 73-101.

RODRÍGUEZ, María Florencia, 2010, “Los desalojos en los nuevos asentamientos urbanos de la ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno”, Tesis para optar por el título de Magister en Diseño y Gestión de Políticas Sociales, FLACSO.

SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; y ANGELL, A. (2008), *La judicialización de la política en América Latina*, Universidad Externado de Colombia, Colombia.

STARAPOLI, L., NAPOLE, M. E. y PARADELA, H., “Revalorización del archivo histórico sobre pobladores y comunidades en la Administración de Parques Nacionales, Reflexiones y usos actuales”. Ponencia presentada en *IV Congreso Interoceánico de actividad pesquera*, 2010.

TRENTINI, Florencia, “Ecología política y conservación: El caso del ‘co-manejo’ del Parque Nacional Nahuel Huapi y el Pueblo Mapuche” en *Revista Pilquen*. Sección ciencias sociales. Año XIV, n 15, 2012.

VINAS PIQUER, David, “Principales conceptos bajtinianos”. En *Historia de la Crítica Literaria*, 2000, Barcelona, Ariel, pp. 462-470.

VIVEIRO DE CASTRO, Eduardo, *Metafísicas caníbales. Líneas de antropología postestructural*, 2010, Buenos Aires, Editorial Katz.

WAIS DE BAGDEN, Irene, *La Reserva Ecológica Costanera Sur. Patrimonio Natural y cultural de la ciudad de Buenos Aires*, 2013. Editado por la Agencia de Protección ambiental y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, GCBA.

Documentación consultada

- Decreto 1247/GCABA/05. Creación del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur.
- Decreto N° 2136/GCABA/06. Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur. Subsidios, mutuos con garantía hipotecaria y soluciones habitacionales para grupos familiares que lo ocupan.
- Decreto 690/GCABA/06, y sus modificatorias Decreto 960/08, Decreto 167/11 y Decreto 239/13. Creación del Programa Atención Para Familias en Situación de Calle.
- Documento elaborado por la Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social local -CeyS- en 2014.
- Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ficha Informativa de los Humedales de RAMSAR (FIR), elaborada en marzo 2005
- Fondo de Humedales para el Futuro. Beneficiando el manejo y la conservación de humedales en América Latina y el Caribe. 2010.
- Guía para la elaboración de Planes de Gestión de Áreas Protegidas. 2010. Administración Nacional de Parques Nacionales.
- Informes de relevamientos de hoteles elaborados en los años 2011, 2012 y 2013 por la Asesoría ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 1 de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ordenanza N° 41.247/CD/86. Declaración de Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica.

- Ordenanza N° 43.609/CD/89. Creación del Distrito Área Reserva Ecológica en el área Costanera Sur.
- Ordenanza N° 45.676/CD/91. Aprobación del Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Costanera Sur.
- Resolución N° 1.154/GCABA/MDSGC/08. Reglamentación del Programa Atención para Familias en Situación de Calle.
- Plan de Manejo de la Reserva Costanera Ecológica Costanera Sur.
- RIVERA, M. y LLORENS, M. 2010. “Fondo de Humedales para el futuro. Beneficiando el manejo y la conservación de los humedales en América Latina y el Caribe. Secretaría de Convención Ramsar”.
- <http://www.iucn.org/es>.
- <http://ciaper.com.ar/wordpress>.
- www.ramsar.org.

Rodrigo Bueno

“Zárate Villalba Juan Ramón y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Exp. 17.699/0

- Se interpone acción de amparo en diciembre de 2005 contra el Decreto 1247/2005.
- Se solicita **urbanización o el acceso a una vivienda digna dentro de los límites del radio de la Ciudad.**
- Se denuncia como interés del desalojo el proyecto inmobiliario de IRSA.

Juzgado de Primera Instancia N° 4 -FALLO marzo 2011-	GCBA APELACIÓN	Defensoría N° 4 de Primera Instancia	Asesoría N° 1 de Primera Instancia
Nulo de nulidad absoluta el Decreto 1.247/05 y su modificatorio Decreto 2.136/06 (subsidio).	- No había sido solicitado por los actores. - El Decreto 2.136/06 es extemporáneo. - Garantizan una cobertura habitacional.	- Cuestionó la pretendida solución habitacional y la intervención del GCBA que mediante presiones a sus habitantes intenta una desocupación voluntaria.	- La acción se inicia contra el Decreto 1.247/05 por tanto no se entiende la postura del GCBA cuando sostiene que no forma parte de la litis (por ampliación).

Ordena al GCBA NO desalojo , segregación y expulsión.	- El plexo probatorio (UBA) se había incorporado sin respetar la ley procesal (lo solicita la Asesoría y no la parte actora, sin posibilidad que el GCBA pueda cuestionarlo).	- El plexo probatorio lo constituían los informes (UBA) y la doctrina y la jurisprudencia.	- La demandada no había ofrecido prueba alguna ni acompañado herramienta técnica que importase una impugnación.
Ordena al GCBA un plan de integración urbanística y social .			
Ordena al GCBA dar participación efectiva a los habitantes en el proyecto de reurbanización .	- El contenido de la sentencia se basó exclusivamente en estos estudios.		
Ordena al GCBA plazo (120 días) para el plan y hasta tanto provisión de servicios básicos .			

Declara la in-constitucionalidad del art. 1 de la Ordenanza 41.247/86 que establece el límite sur de la RECS la preexistencia de RB.	- Í d e m anterior. - Extemporánea ya que lo solicitó el Asesor. - No eran los demandantes (según la demanda inicial) quienes se encontraban viviendo allí desde hace más de veinte años sino “<i>algunas personas</i> (que) <i>se vieron obligadas</i>”. - Sólo fijó límites RECS no impuso desalojo.	- Í d e m anterior.	- La Sra. Jueza designó al IIGG como <i>amicus curiae</i> (medidas para mejor proveer). - La Sra. Jueza convocó a audiencia donde se dispuso reconocimiento judicial en RB. De aquella diligencia surgirían los diversos testimonios de los habitantes antiguos y el GCBA presente no los cuestionó. - Es inconstitucional porque omitió la existencia de RB y postuló la función social de la propiedad. Sin embargo, su existencia no condiciona el funcionamiento de la RECS.
Ordena la incorporación de RB a la ley 148.	- Facultad del Poder Legislativo.	- La desnaturalización del destino del predio también se ve violentada por la playa judicial de la PFA, Prefectura Naval Argentina y Superintendencia de Drogas Peligrosas.	- La demandada no logró acreditar el perjuicio que RB le genera a la RECS cuando hay otras presencias allí.

Ordena al GCBA que acredite acciones de descompactación y traslado de automóviles , informe sobre contaminación y afectación (menores y adultos) y propuesta para sanear el suelo.	NO SE EXPIDE		
--	--------------	--	--

Juzgado de Primera Instancia N° 4 -FALLO marzo 2011-	Sala II (mayoría) -FALLO septiembre 2014-	Sala II (disidencia) -FALLO septiembre 2014-
Nulo de nulidad absoluta el Decreto 1.247/05 y su modificatorio Decreto 2.136/06 (subsidio).	-El Decreto 1.247/05 pondera la aprobación de la Ordenanza 45.676 (Plan de Manejo RECS) y el apartado 5.4.11 del CPU que regula el Distrito Área RECS. Además, señala un asentamiento poblacional en extrema vulnerabilidad. - Por tanto, la norma es una forma de conciliar el derecho de los habitantes de la Ciudad de gozar del medio ambiente y la situación de los habitantes. El debate se ciñe a determinar una solución válida. - La ley de vulnerabilidad social prevé las prestaciones económicas como una de las alternativas.	- Es regresivo porque empeora las condiciones de los habitantes ya que no les garantiza el acceso a una vivienda (ni mediante subsidios ni a través de operatoria crediticia). - Regresividad-Irrazonabilidad-Invalidez. <i>“La gran intensidad de la afectación del derecho constitucional a una vivienda digna que se deriva del decreto cuestionado descarta su validez”</i>. - <u>Reflexiona sobre el contexto de acceso a la vivienda en el que se inserta este caso</u> (mediante documentos de la órbita internacional, nacional y local).

Ordena al GCBA NO desalojo , segregación y expulsión.	-No resulta susceptible de ser apelado el pedido de prueba (Sorín).	-Rechaza los argumentos de la apelación del GCBA debido a que la jueza, en el marco de las disposiciones de los arts. 27 y 29 del CCAT, posee una serie de atribuciones a fin de conducir el proceso.
Ordena al GCBA un plan de integración urbanística y social .	-Es el Poder Legislativo quien tiene la potestad de diseñar la urbanización (ley 449).	-El GCBA tuvo oportunidad de recurrirlas y sólo lo hizo en el caso del informe suscripto por el Arq. Sorín.
Ordena al GCBA dar participación efectiva a los habitantes en el proyecto de reurbanización .	-No autoriza un desalojo.	
Ordena al GCBA plazo (120 días) para el plan y hasta tanto provisión de servicios básicos .	-No se ha demostrado que exista un derecho a que se adopte la pretendida solución planteada (reurbanización).	
Declara la inconstitucionalidad del art. 1 de la Ordenanza 41.247/86 que establece el límite sur de la RECS la preexistencia de RB.	- No resulta susceptible de ser apelado el pedido de prueba (IIGG). - Sin embargo, “no es posible desvirtuar la constitucionalidad de la Ordenanza 41.247/86 y el CPU con tan escasos elementos”.	- No es necesaria la declaración de inconstitucionalidad dado que no hay obstáculo jurídico para que dentro de la RECS exista un asentamiento. Ello ya que no se ha demostrado que RB (0,89%) genere un perjuicio para su existencia. Ejs. de reservas naturales y parques nacionales (ley 22.351).

Ordena la incorporación de RB a la ley 148.	- Es una facultad del Poder Legislativo regular los usos posibles e imposibles del suelo y ello sólo es posible mediante la modificación del Código de Planeamiento Urbano (ley 449) y a través de un procedimiento de doble lectura. - Las tierras donde se asienta RB son un bien de dominio público y la posesión aparentemente pacífica no se torna título hábil para reclamar la propiedad.	- Refuerza la necesidad de urbanizar el asentamiento a fin de lograr integrar a la sociedad a colectivos formados por personas en situación de vulnerabilidad.
Ordena al GCBA que acredite acciones de descompactación y traslado de automóviles, informe sobre contaminación y afectación (menores y adultos) y propuesta para sanear el suelo.	- Las autoridades federales no son parte del pleito por tanto no puede dictarse sentencia sobre este punto. - Excede las potestades del Poder Judicial ya que la Administración no tiene una obligación legal o constitucional para ello.	- Confirma la sentencia de grado y ordena la realización de un estudio epidemiológico de la población menor de edad.

Frente al fallo:

➤ La Asesoría de Cámara N° 1 (por su lado) y los habitantes, con el patrocinio de la Defensoría de Cámara N° 1, presentan recursos de inconstitucionalidad ante la Cámara a fin que las actuaciones sean elevadas al Tribunal Superior de Justicia de la CABA (TSJ). El recurso del Ministerio Público de la Defensa plantea:

1. La cuestión constitucional.
2. La doctrina de arbitrariedad del fallo.
3. La gravedad institucional del caso amerita el tratamiento del TSJ.

4. La afectación del derecho a una vivienda digna, la insuficiencia de los montos ofrecidos a fin de configurar una “asistencia habitacional adecuada” y la violación del derecho a la tutela judicial efectiva.

El GCBA argumenta:

1. No se logra destruir la presunción de constitucionalidad de la Ordenanza N° 41.247/86 ni el CPU.

2. Tampoco existen elementos para desvirtuar la constitucionalidad de los decretos.

3. El informe arquitectónico carece de sustento jurídico ya que sólo el Poder Legislativo puede cambiar el destino de la afectación de un bien de dominio público.