

PAOLO ROVATI

DA BUENOS AIRES A VIEDMA:
IL TRASFERIMENTO INCOMPIUTO
DELLA CAPITALE ARGENTINA

Capitale nazionale dal 1880, Buenos Aires rischia di perdere il proprio ruolo amministrativo a causa di una discussa legge del 1987, che prevede il trasferimento della capitale argentina ottocento chilometri più a sud, nella provincia di Río Negro (1).

Attualmente i centri urbani, per la varietà dell'estensione e la molteplicità delle funzioni che presentano, prevedono ormai complessi modelli di classificazione e di inquadramento, che si distinguono per i diversi ritmi di crescita e per il loro aspetto. Ma nel variegato mondo contemporaneo, la città-capitale si presenta come l'elemento che, con maggior forza, caratterizza il legame tra paesaggio geografico e contesto storico, politico e sociale delle comunità umane che lo popolano.

Tra gli elementi geografici dello Stato le capitali svolgono un ruolo fondamentale, tanto sotto il profilo del coordinamento amministrativo ed economico, quanto come centro di raccolta delle aspirazioni e delle esigenze del Paese (2). La capitale è in primo luogo la città dove si concentrano i poteri massimi, di norma il principale centro storico, culturale e direzionale dove hanno sede il Parlamento e gli organi di governo (3); essa inoltre svolge il duplice ruolo di regolare le dinamiche politiche ed economiche nazionali e di intrattenere rapporti con gli altri Stati e con le organizzazioni internazionali (4). Come non può esistere uno Stato senza una

(1) *Ley del Congreso Nacional n. 23.512 del 27 maggio 1987.*

(2) Cfr. FERRO, G., *Fondamenti di Geografia Politica e Geopolitica*, Ed. Giuffrè, Milano, 1994, p. 183.

(3) Cfr. FABBRI, P., *Istituzioni di Geografia Politica*, CLUEB, Bologna, 1997, p. 135.

(4) Cfr. SÁNCHEZ, J.-E., *Geografía Política*, Ed. Síntesis, Madrid, 1992, p. 110.

popolazione, senza uno spazio su cui esercitare la sovranità, senza “un suo territorio rigorosamente delimitato e separato da quello di ogni altro Stato” (5), così non può esistere uno Stato senza una capitale. Se è vero che la capitale non può essere studiata se non in funzione dello Stato, è altresì vero che il destino dello Stato è spesso legato a quello della sua capitale.

Una capitale può essere originaria, se è essa stessa la matrice dello Stato che si origina come derivazione territoriale della città, o designata se fondata o scelta, in un secondo tempo, per coordinare l'amministrazione territoriale di uno Stato preesistente (6). Al primo gruppo appartengono, ad esempio, Roma e Parigi, al secondo Canberra, capitale dal 1927 e Brasilia, capitale dal 1960.

Generalmente le capitali di nuova fondazione si trovano in Paesi di colonizzazione e popolamento piuttosto recenti e la loro localizzazione può essere dipesa da preoccupazioni di centralità, dall'occupazione del baricentro demografico-economico del Paese o dall'esigenza di assicurare le comunicazioni con la madrepatria (7). Si assiste, quindi, da un lato alla presenza di capitali situate sulle rive degli oceani come Washington o Buenos Aires, la cui posizione risultava particolarmente favorevole ai rapporti con l'Europa; dall'altro alla creazione di capitali localizzate in luoghi strategici o centrali rispetto al territorio da amministrare come Nuova Delhi o Brasilia.

In America Latina, all'inizio del secolo scorso, quelle che fino ad allora erano state semplici succursali, soprattutto di Madrid, assunsero un ruolo autonomo, sviluppando gradualmente tutte le funzioni di capitali statali (8): tra queste un posto di rilievo occupa Buenos Aires.

Fondata una prima volta nel 1536 da Pedro de Mendoza, governatore generale della regione del Río de la Plata, con il nome di “Puerto de Nuestra Señora Santa María del Buen Ayre”, veniva circondata, attaccata e distrutta dagli indigeni in meno di diciotto mesi. Anni più tardi, nel 1580, Juan de Garay, discendendo lungo il Paraná, realizzava con maggior successo una seconda fondazione ed abbozzava il trac-

(5) RESCIGNO, G. U., *Corso di diritto pubblico*, Ed. Zanichelli, Bologna, 1996, p. 12.

(6) Cfr. TOSCHI, U., *Appunti di Geografia Politica*, Ed. Cremonese, Roma, 1961, p. 169.

(7) Cfr. FERRO, G., *Fondamenti di Geografia Politica...*, op. cit., pp. 185-186.

(8) Cfr. CORNA PELLEGRINI, G. e DELL'AGNESE, E., *Manuale di Geografia Politica*, Ed. La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1995, p. 184.

ciato urbano ortogonale della futura città (che prevedeva isolati di 121 metri di lato, separati da strade di 9,5 metri di ampiezza), in conformità alle "Leyes de Indias" promulgate da Filippo II nel 1573 (9).

Durante un lungo periodo, comunque, la Spagna, più attenta alle miniere di metalli nobili e di pietre preziose del Perù, non riservò grande importanza alla nuova città. Nel XVIII secolo, però, Carlo III, preoccupato soprattutto dalle mire espansionistiche portoghesi nei bacini idrografici dell'Uruguay e del Paraguay-Paraná, decideva di creare, nel 1776, nell'America più meridionale, un governo dotato di vasta autonomia, sul modello di quelli già esistenti in Messico ed in Perù: il Vicereame del Río della Plata, con capitale Buenos Aires, che contava allora circa 20.000 abitanti (10). L'introduzione del libero commercio con i porti spagnoli e con il resto dell'impero portò ad un rapido sviluppo delle attività economiche ed affermò il ruolo dominante di Buenos Aires rispetto ai vasti territori dell'interno. Nei decenni a venire, l'epopea napoleonica prima, che aveva emarginato la monarchia spagnola, ed il dominio assoluto dei mari conquistato successivamente dagli inglesi in seguito alla vittoria di Trafalgar, rafforzavano il sentimento di indipendenza dei "criollos", ovvero dei discendenti diretti dei conquistatori spagnoli, tanto verso l'antica madrepatria, quanto verso ogni altra nazione che tentasse di impossessarsi di quelle terre. La corona britannica, infatti, si proponeva, all'epoca, di conquistare nuovi mercati nell'America spagnola e, in due riprese, tra il 1806 ed il 1807 attaccò Buenos Aires. Il tentativo di invasione venne respinto dalle milizie popolari guidate da Santiago de Liniers y Brémond, un ufficiale francese al servizio del re di Spagna (11), ed ebbe come importante conseguenza un accresciuto potere amministrativo e militare di Buenos Aires sull'intero Vicereame (12).

Il 25 maggio 1810 il popolo di bonaerense costituiva un governo provvisorio che da un lato confermava la propria fedeltà a Fernando

(9) Cfr. CHUECA GOITIA, F., *Breve historia del urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p. 128; cfr. BENEVOLO, L., *Storia della città*, Ed. Laterza, Bari, 1976, p. 626.

(10) Cfr. PALACIO, E., *Historia de la Argentina 1515-1983*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1986, p. 115; cfr. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Renacimiento. Ilustración*, in AA.VV., "Historia de España", Ed. Labor, Barcelona, 1991, p. 354.

(11) Cfr. BUSANICHE, J. L., *Historia Argentina*, Ed. Solar, Buenos Aires, 1982, pp. 284 - 292.

(12) Cfr. LUNA, F., *Breve Historia de los Argentinos*, Ed. Planeta Argentina, Buenos Aires, 1993, pp. 50-53..

VII di Spagna, dall'altro si attribuiva, di fatto, il governo di quelle terre. Dopo alcuni anni di complesse vicende interne, di vivaci dibattiti politici, tanto sul mantenimento di un legame politico con la Spagna, quanto sulla forma di governo di cui dotarsi (13), il 9 luglio 1816 veniva proclamata, nel Congresso di Tucumán, l'indipendenza delle "Provincias Unidas de América del Sur", con capitale Buenos Aires.

Dal punto di vista militare non va dimenticata l'impresa del generale José de San Martín che, con un'eroica marcia attraverso le Ande, superando il passo di Uspallata, a 4200 metri di altitudine, sbaragliava le truppe spagnole in Cile ed in Perù e che gli valse, al pari del generale venezuelano Simón Bolívar, il titolo di "Libertador" (14). Conquistata l'indipendenza vi erano province libere più che una vera unità nazionale (15).

In seguito, nel 1819, veniva promulgata la prima Costituzione che proponeva un modello nazionale unitario e centralista, fortemente contrastato dai fautori di un regime federalista.

Nel 1825 il Paese cambiava il proprio nome in "Provincias Unidas del Río de la Plata" e nel 1826 in quello di "Nación Argentina".

Seguirono anni di lotte intestine e di conflitti con i Paesi limitrofi dai risultati alterni.

Una nuova costituzione, promulgata nel 1853, dopo oltre un ventennio di feroce dittatura di Juan Manuel de Rosas, non riusciva comunque a porre fine allo scontro tra Buenos Aires e le altre province argentine. La città-porto continuava, infatti, ad identificarsi con l'intera nazione e a filtrare le fiorenti esportazioni di prodotti agricoli e di pellami provenienti dall'interno.

Successivamente, con la piena reintegrazione di Buenos Aires nella Federazione Argentina, che aveva assunto la denominazione di "República Argentina Unida", in un clima di maggiore concordia nazionale, si avviò un periodo di sensibile prosperità economica, politica e sociale.

Nel 1879, come risultato della denominata "Campaña del Desierto", venivano sterminati o ridotti in schiavitù gran parte degli indios che

(13) Cfr. HALPERIN DONGHI, T., *Storia dell'America Latina*, Ed. Einaudi, Torino, 1968, pp. 76-77.

(14) Cfr. CHAUNU, P., *Storia dell'America Latina*, Ed. Garzanti, Milano, 1977, pp. 82-83.

(15) Cfr. ALBERES, R. M., *L'Argentina*, Ed. Garzanti, Milano, 1960, pp. 28-29.

ancora dominavano indisturbati alcune aree interne del Paese, permettendo così di disporre di sempre più vasti territori da dedicare all'agricoltura ed all'allevamento.

Nel 1880, a conclusione di una breve guerra civile, Buenos Aires assumeva definitivamente il ruolo di capitale dell'Argentina, completando così la realizzazione di un effettivo Stato Nazionale (16).

L'organizzazione amministrativa, però, presentava un certo ritardo a causa dei conflitti di interesse interni al Paese e solo Buenos Aires sembrava essere in grado di esercitare una concreta tutela nazionale. Nel 1880 Buenos Aires, oltre ad essere la capitale dell'Argentina, era anche capitale dell'omonima provincia, pertanto si ritenne opportuno avviare un processo di decentramento amministrativo, con la costituzione di un "Distrito Federal" che comprendesse la capitale della Repubblica, ed il trasferimento ad altra sede di quella provinciale. Allo scopo venne fondata, nel 1882, la città di La Plata, ad oltre 50 chilometri dalla capitale nazionale, che ebbe un rapido sviluppo grazie anche alla presenza di raffinerie di petrolio, di industrie di conservazione delle derrate alimentari ed alla vivacità dei traffici portuali e che conta oggi quasi 650.000 abitanti (17).

Il periodo compreso tra il 1880 ed i primi decenni del nuovo secolo segnò il passaggio dall'epoca dei "caudillos" a quella di un'oligarchia nazionale, legata soprattutto alle vaste proprietà terriere, al controllo dei commerci portuali ed alle prime esportazioni di carne, grazie all'adozione di celle frigorifere nelle navi da trasporto.

In quel periodo gran parte dei Paesi dell'America Latina, e l'Argentina in particolare, tentavano di rinnovare le proprie strutture ed i propri ritmi, rafforzando i legami con i Paesi europei industrialmente più sviluppati (18).

All'afflusso di capitali, soprattutto inglesi, seguì una consistente immigrazione proveniente dall'Europa mediterranea e specialmente

(16) Cfr. *Legge n. 1.029 del 21 settembre 1880*, Capital de la República, Biblioteca del Congreso de la Nación - Debates, T. III, Buenos Aires, 1986, p. 1.

(17) Cfr. ZUCCALÀ, I. e MUSMANO, R., *La Plata, una Creación de la Generación del 80*, Municipalidad de La Plata, [1982], pp. 61.

Secondo il "Censo Nacional de Población y Vivienda" del 1991, la città di La Plata conta 642.979 abitanti. Cfr. *Anuario Estadístico de la República Argentina - 1995*, p. 47.

(18) Cfr. SEGRE, R. e LÓPEZ RANGEL, R., *Architettura e territorio nell'America Latina*, Ed. Electa, Milano, 1982, p. 33.

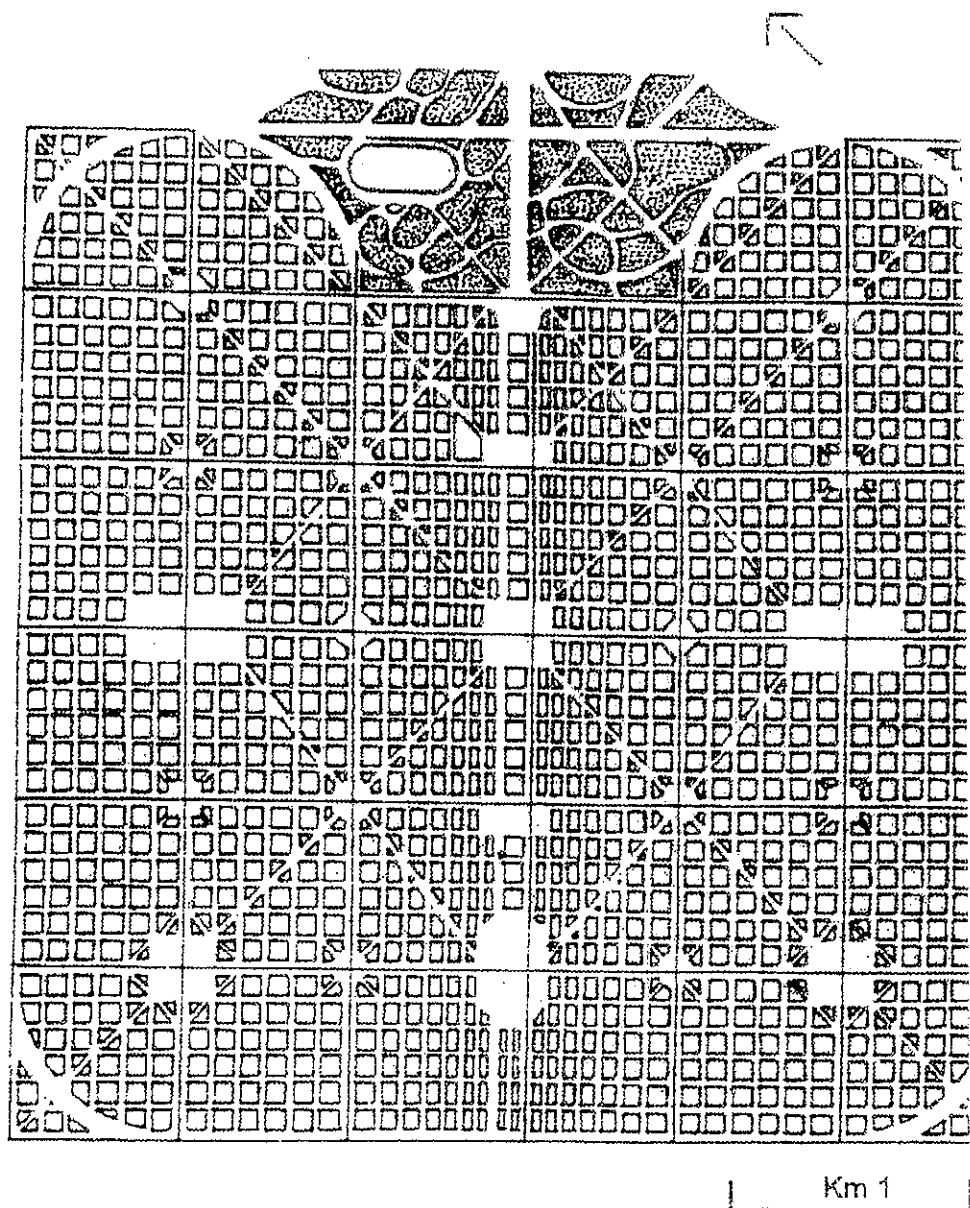


Fig. 1. Pianta della città di La Plata del 1882 (modif.).

dall'Italia (19). Destinati originariamente all'occupazione dei terreni conquistati agli indigeni dopo la campagna del 1879, gran parte di immigrati, attratti dalla massiccia domanda di manodopera per l'agricoltura e per l'allevamento, non raggiunsero le campagne, instal-

(19) Cfr. CARMAGNANI, M., *L'America Latina dal 1880 ai nostri giorni*, Ed. Sansoni, Firenze, 1975, pp. 6-7.

dosi invece in città e contribuendo, a loro volta, alla rapida crescita di Buenos Aires (20). La maggioranza degli immigrati, e tra questi gli italiani, infatti, non possedeva denaro sufficiente per comperare un appezzamento di terra da lavorare, cosicché solo una ridotta percentuale di loro poteva trovare occupazione nel settore primario (21). Inoltre il modello agro-esportatore richiedeva manodopera per la costruzione di linee ferroviarie che collegassero le zone produttive dell'interno con i depositi di carne, con quelli di cereali e con il porto (22). L'Argentina poi, come altri Paesi dell'America Latina, tentò di adottare "strategie industriali di sostituzione delle importazioni, con conseguente esodo dalle campagne" (23), che non indusse però un significativo passaggio da un'economia agraria ad un'economia industriale, bensì un vertiginoso aumento del settore terziario (24). È così che, almeno in un primo momento, anche i nostri emigranti trovarono più facilmente lavoro in città, risiedendo generalmente in quartieri affollati e a bassa rendita catastale, anche se manifestarono rapidamente una certa mobilità verticale ed il loro ruolo si estese tanto a professioni non manuali, quanto ad un'attiva partecipazione alle organizzazioni operaie ed imprenditoriali (25).

(20) Cfr. HARDOY, J. E., *Las ciudades en América Latina. Seis ensayos sobre la urbanización contemporánea*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972, p. 171.

(21) Cfr. CACOPARDO, M. C. e MORENO, J. L., *Características regionales, demográficas y ocupacionales de la inmigración italiana a la Argentina (1880-1930)*, in DEVOTO, F. e ROSOLI, G. (a cura di), "La Inmigración Italiana en la Argentina", Ed. Biblos, Buenos Aires, 1985, pp. 74-77.

(22) Cfr. REY BALMACEDA, R., *El Pasado. La Inmigración en la Historia Argentina*, in AA. VV., "Extranjeros en la Argentina. Pasado, presente y futuro", Geodemos, n.2, Buenos Aires, 1994, pp. 45-46; cfr. LÓPEZ del Amo, F., *La aparición de los ferrocarriles en Cuba, Argentina y Venezuela; diferencias cronológicas y coincidencias ideológicas*, in "Latinoamérica. Territorios y Países en el Umbral del Siglo XXI", I Congreso Nacional de Geografía sobre Latinoamérica, Tarragona, 1993, pp. 231-232; cfr. RAZORI, A., *Historia de la ciudad argentina*, T. III, Imprenta López, Buenos Aires, 1945, pp. 435-437.

(23) KNOX, P. e AGNEW, J., *Geografía Económica*, Vol. II, Ed. Angeli, Milano, 1996, p. 187.

(24) Cfr. CASTELLS, M., *La urbanización dependiente en América Latina*, in SCHTEINGART, M. (a cura di), "Urbanización y dependencia en América Latina", Ed. Siap, Buenos Aires, 1973, p. 74.

(25) Cfr. BAILY, S. L., *Lo studio degli immigrati italiani in Argentina in prospettiva comparata*, in AA.VV., "Identità degli Italiani in Argentina", Centro Studi Emigrazione, Roma, 1993, p. 35.

Il grande afflusso di europei, comunque, fece sì che nel 1910, a cento anni dalla prima dichiarazione di indipendenza, Buenos Aires si presentasse ormai come la città più popolosa dell'America australe.

Il progressivo sviluppo urbano, proseguito fino ai nostri giorni, presenta aspetti complessi, che in ogni caso sembrano ripercorrere la via di un ulteriore inurbamento di manodopera immigrata: inizialmente soprattutto dall'Europa e più tardi anche dai Paesi limitrofi (26).

Storicamente il primo insediamento stabile successivo al 1580 doveva contare approssimativamente 300 abitanti. Successivamente, dall'istituzione del Governo provvisorio del 1810 al primo censimento nazionale del 1869, il numero di abitanti è passato da poco più di 50.000 a 177.787, che divennero 663.854 nel 1895, 1.561.769 nel 1914, 2.981.043 nel 1947, 2.966.634 nel 1960, 2.972.452 nel 1970, 2.922.829 nel 1980 e 2.965.403 nel 1991 (27).

Dopo un iniziale vertiginoso incremento demografico verificatosi dalla fondazione fino al secondo dopoguerra, si registra, nella "Capital Federal", una sostanziale stabilità demografica dovuta in gran parte al fatto che la città-porto tende a comportarsi come un nucleo generatore di una vasta area metropolitana, che presenta una maggiore e più rapida crescita demografica nelle zone periferiche e che occupa un'area di 20.000 chilometri quadrati (28).

Le aree funzionali presentano a loro volta un'articolazione complessa: il centro della conurbazione accoglie attività specializzate come quelle governative, amministrative, finanziarie ed i servizi a più alto livello tecnologico. Di conseguenza alcuni quartieri residenziali e gran parte delle attività artigianali ed industriali trovano una più consona collocazione in zone più periferiche. Tra il centro e la periferia si estende una fascia occupata da edifici, sovente unifamiliari, abitata dalla popolazione di classe media. Le estese periferie si sviluppano su terreni di scarso valore immobiliare, con

(26) Cfr. DE MARCO, G. M. e SÁNCHEZ, D. C., *Impacto económico de los inmigrantes limítrofes*, in AA.VV., "Extranjeros en la Argentina...", op. cit., 1994, pp. 333-354.

(27) Cfr. RANDLE, P. H., *Atlas del Desarrollo Territorial de la República Argentina*, Serie de Estadísticas Históricas, Ed. OIKOS, Buenos Aires, 1981, p. 235; cfr. *Atlas de la República Argentina*, Instituto Geográfico Militar, Buenos Aires, 1983, p. 16; cfr. *Anuario Estadístico...*, op. cit., 1995, p. 31.

(28) Cfr. GENARO de TORQUI, N. E., *La capital más austral y un intento de otra división política*, in "XLIX Semana de Geografía" Sociedad Argentina de Estudios Geográficos - GAEA, Bariloche, 1987, p. 134.

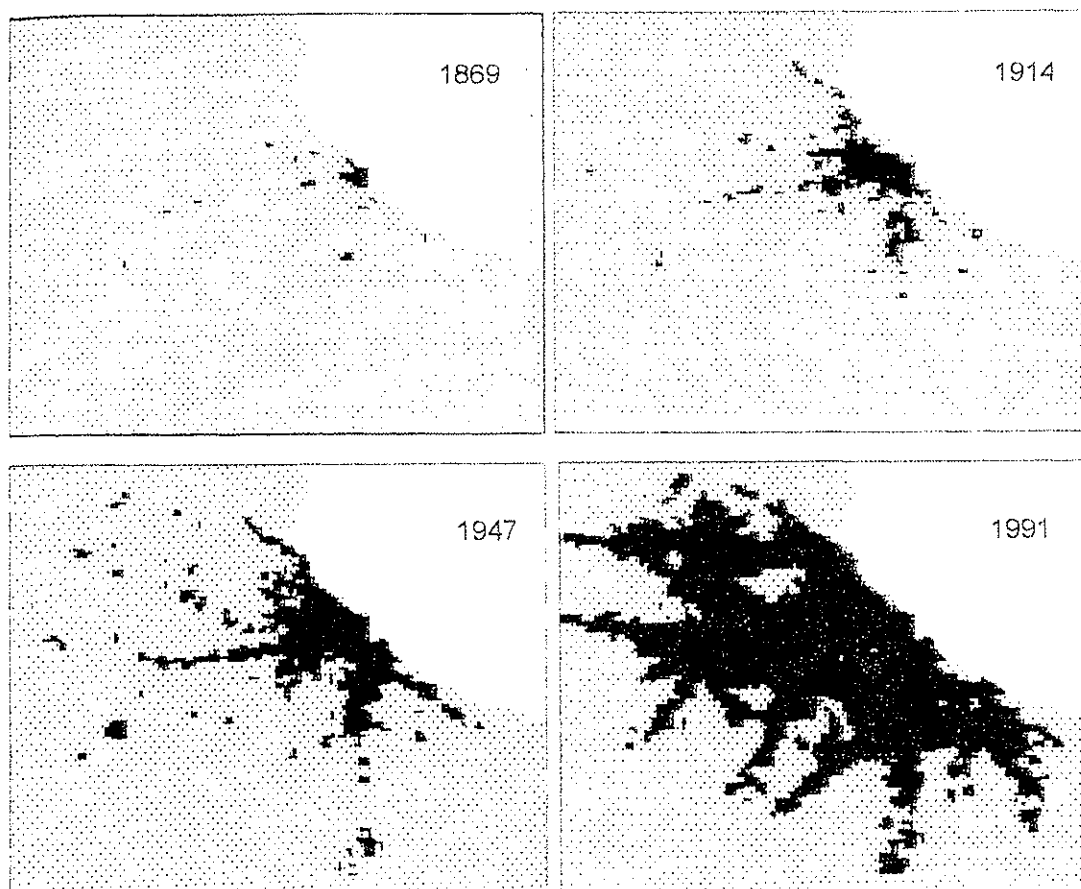


Fig. 2. Espansione del "Gran Buenos Aires" relativa ai censimenti del 1869, 1947, e 1991. Da BUZAI, 1993 (semplif.).

costruzioni spontanee di bassa qualità e quasi sempre prive di qualsiasi infrastruttura (29). L'alta borghesia sembra invece prediligere, almeno negli ultimi anni, una sistemazione in quartieri con felice ubicazione ed ampiamente dotati di servizi di alta qualità, che possono apparire come un gruppo di micro-città, distribuite a macchia di leopardo nel tessuto cittadino (30).

(29) Cfr. BÄHR, J. e MERTINS, G., *Un modelo de la diferenciación socio-espacial de las metrópolis de América Latina*, in "Revista Geográfica", Instituto Panamericano de Geografía e Historia, n. 98, Ciudad de México, 1983, p. 28.

(30) Cfr. GÓMEZ INSAUSTI, R., *La región metropolitana de Buenos Aires, una desproporcionada concentración*, in ROCCATAGLIATA, J. A. (a cura di), "La Argentina. Geografía general y los marcos regionales", Ed. Planeta, Buenos Aires, 1992, pp. 461-472; cfr. ZAMORANO, M., *Tipología de las ciudades latinoamericanas*, in "Anales de la Academia Nacional de Geografía", n. 17, 1993, p. 156.

Questa costante e dinamica redistribuzione delle funzioni urbane implica, a sua volta, un disomogeneo stile edilizio-architettonico della città ed il consolidamento di una conurbazione assai estesa con oltre 11.000.000 di abitanti, di cui circa 3.000.000 nella sola "Capital Federal" (31).

Ormai da molto tempo si ventilava la possibilità di un trasferimento della Capitale Federale allo scopo di decentralizzare e modernizzare il sistema amministrativo, dare impulso ad una politica di riequilibrio regionale e favorire lo sviluppo ed il popolamento della Patagonia. Le opinioni a favore facevano perno tanto sul "macrocefalismo" urbano rappresentato dal "Gran Buenos Aires" (32), quanto sulla diseguale distribuzione della popolazione del Paese e sull'impovertimento progressivo delle province dell'interno (33).

Le vicende politiche, economiche e sociali che hanno investito l'intero globo, dal secondo dopoguerra ad oggi, hanno evidenziato in America Latina enormi problemi di sviluppo economico e di arretratezza industriale, accompagnati dalla presenza di una rete ferroviaria e stradale che si era sviluppata unicamente in funzione dei collegamenti dei principali porti commerciali con il resto del mondo e Buenos Aires ne rappresenta un esempio paradigmatico.

Alla fine della II Guerra Mondiale gli Stati Uniti si presentavano ormai come il Paese egemone all'interno del "blocco occidentale" durante il lungo intervallo della "guerra fredda" hanno operato in ogni modo per mantenere saldamente legati al proprio sistema economico tutti i Paesi del continente americano. In questo periodo inizia, infatti verso l'America Latina, un processo di investimenti coordinati da parte delle grandi multinazionali, soprattutto statunitensi. Un fenomeno che, in seguito ad una crescente internazionalizzazione delle produzioni e dei mercati, finisce per favorire la localizzazione delle attività ir

(31) Cfr. LORENZINI, H. N., REY BALMACEDA, R., ECHEVERRÍA, M. J., *Geografía de la Argentina*, Ed. A-Z, Buenos Aires, 1995, p. 130; cfr. BUZAI, G. D., *Evolución espacial distribución poblacional en el Gran Buenos Aires*, in AA.VV., "El desafío poblacional del siglo XXI: una apreciación geográfica", Geodemos, n. 1, Buenos Aires, 1993, pp. 113-138.

(32) Generalmente con la definizione di "Gran Buenos Aires" si intende l'insieme del "Capital Federal" e di ben 22 "partidos" dell'intorno che configurano un'immensa area di edificazione continua, che sembra cancellare i singoli limiti amministrativi.

(33) Cfr. REY BALMACEDA, R., *Buenos Aires: una capital cuestionada*, Ed. Oiko, Buenos Aires, 1982, p. 169.

dustriali dove queste si dimostrino più convenienti; in Argentina Buenos Aires ha sempre offerto le maggiori opportunità. L'espansione urbana di Buenos Aires ha implicato la totale scomparsa del settore primario a favore delle attività del settore secondario 22,9% e di quello terziario 77,1% e la produzione industriale della provincia rappresenta il 65% del totale nazionale.

L'industrializzazione stessa ha vissuto fasi alterne di sviluppo e di recessione, spesso con quote di profitto scarsamente reinvestite in loco (profitti generalmente approdati nelle casse delle multinazionali e dell'oligarchia "criolla") e con una struttura commerciale satellitaria rispetto ai grandi mercati mondiali, dai quali ha finito per dipendere quasi totalmente. Queste contraddizioni hanno impedito l'integrazione organica delle risorse naturali ed umane al fine di distribuire coerentemente gli sforzi volti al superamento degli squilibri socio-economici e soprattutto all'attuazione di efficaci pianificazioni territoriali.

Anche il sistema di proprietà terriera, e le forme di sfruttamento legate in gran parte al latifondo, hanno finito per incidere negativamente su alcune attività rurali ed indurre, di conseguenza, un processo di progressiva urbanizzazione della popolazione argentina.

Orbene di fronte ad una popolazione urbana del Terzo Mondo che si colloca tra il 30% ed il 50%, in America Latina la percentuale sfiora il 75%, rappresentando così lo spazio geografico più intensamente popolato tra le aree in via di sviluppo. In particolare tra il 1950 e il 1975 la popolazione urbana ha manifestato un incremento di quasi il 200% ed in quest'ultimo quarto di secolo l'incremento è rimasto più o meno analogo, con l'Argentina che presenta un picco di popolazione urbana dell'88%, di cui il 33,5% risiede nel Gran Buenos Aires (34).

In questo modo le difficoltà di sopravvivenza nelle campagne si trasformano in disoccupazione cittadina che rischia di approfondire i contrasti sociali e di favorire lo sviluppo di una struttura urbana poco coerente, inoltre, l'eccessiva crescita della popolazione implica investimenti per servizi ed infrastrutture localizzate in città, con immobilizzo di risorse altrimenti destinabili ad attività produttive. La

(34) Cfr. D'ENTREMONT, A., *Geografía Económica*, Ed. Cátedra, Madrid, 1997, pp. 385-389.

megalopoli ha finito così per concentrare risorse, senza alcun corrispettivo di promozione economica per le aree circostanti.

La grande offerta di manodopera non specializzata ha appesantito progressivamente un settore lavorativo non strutturato, che in alcuni casi raggiunge il 70% del totale della forza lavoro e che produce redditi familiari spesso aleatori ed insufficienti, derivanti, in gran parte da commercio al minuto, da semplice artigianato o da prestazioni lavorative eterogenee ed occasionali.

L'origine di molti mali recenti va probabilmente ricercata nell'incapacità dell'Argentina di trarre un consolidato profitto dallo sviluppo di un'industria nazionale che aveva tratto un indiretto vantaggio dal coinvolgimento delle maggiori potenze industriali nei due conflitti mondiali e dal loro temporaneo allontanamento da molti importanti mercati. Le complesse vicende del peronismo hanno attratto verso la capitale una notevole quota di popolazione proveniente dall'interno del Paese, senza una reale e duratura prospettiva di impiego e la possibilità di accedere ad una civile abitazione.

La dittatura militare, che ha poi insanguinato l'Argentina dal 1976 al 1983, ha provocato, oltre ad un totale collasso istituzionale, il disfacimento di gran parte del potenziale industriale del Paese (35), un debito estero ingentissimo (36) ed il tragico conflitto delle Falkland-Malvinas (37).

Le conseguenze dell'indebitamento non potevano non riflettersi negativamente anche sul rapporto politico, economico ed amministrativo tra la capitale e le province (38), generare un penoso deterioramento urbano di Buenos Aires e l'impoverimento di ampi strati della popolazione.

(35) Cfr. DOZO, S. R. M., *Industria no integrada y concentrada con desarrollo interrumpido*, in ROCCATAGLIATA, J. A. (a cura di), "La Argentina. Geografía general...", op. cit., 1992, p. 317.

(36) Cfr. CAMPANELLA, B., *Política Internacional Contemporánea*, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1994, pp. 291-292.

(37) Cfr. ROVATI, P., *Falkland-Malvinas. L'arcipelago della crisi*, in "Annali di Ricerche e Studi di Geografia", XXXVIII (1982), COOPEDIT, Macerata, pp. 41-66.

(38) Cfr. PANADERO MOYA, M., *Dinámica actual de la organización territorial en América Latina*, in "Latinoamérica. Territorios y Países en el Umbral del Siglo XXI", op. cit., p. 125.

Il recupero della democrazia nel 1983 ed i successivi sforzi per raggiungere un minimo di stabilità economica hanno aperto nuove e promettenti prospettive per il futuro dell'Argentina di cui l'integrazione, nel 1991, con Brasile, Paraguay ed Uruguay (con la prospettiva di incorporazione di Bolivia e Cile) nel "Mercado Común del Sur - MERCOSUR" ne rappresenta forse l'espressione migliore.

La menzionata legge n. 23.512/87 considera il trasferimento delle funzioni della capitale argentina come parte integrante di un programma destinato a decentrare e modernizzare il sistema amministrativo nazionale, dare impulso ad una politica di equilibrio regionale, favorire lo sviluppo dell'area patagonica e raggiungere una effettiva integrazione territoriale della Nazione. A questo scopo si è cercato di non rivangare antiche dispute, risalenti già al 1880, sulla più consona localizzazione della capitale nazionale (39), ma di considerare prioritario lo sviluppo della Patagonia.

Tra le distinte opzioni esaminate il tratto vallivo del corso del río Negro, all'altezza degli insediamenti di Viedma-Carmen de Patagones è sembrato ad alcuni come il più adatto allo scopo (40).

Principalmente dovevano costituire l'area della nuova capitale gli attuali nuclei urbani di Carmen de Patagones (provincia di Buenos Aires), Viedma e Guardia Mitre (provincia di Río Negro) potendo contare su una superficie di 490.000 ettari dei quali 180.000 ceduti (con legge n. 10.454/86) dalla provincia di Buenos Aires e 310.000 (con legge n. 2.086/86) ceduti dalla provincia di Río Negro (41). Il territorio presenta una altitudine media di 7 metri s. l. m. e l'asse

(39) Cfr. ROULET, E., *Federalismo y Centralización en el discurso de Leandro Alem. La Capitalización de Buenos Aires*, Edición de la Presidencia del Honorable Senado de Buenos Aires, 1986, 107 pp.; cfr. MURRAY, L. A., *Los intentos recurrentes*, Clarín (Buenos Aires), 13.4.1986.

(40) Cfr. ROCCATAGLIATA, J. A., *Argentina. Hacia un nuevo ordenamiento territorial*, Ed. Pleamar, Buenos Aires, 1986, p. 230.

All'interno del territorio assegnato al nuovo Distretto Federale si trovano gli insediamenti di: Viedma, Carmen de Patagones, Guardia Mitre, San Javier, Cardenal Cagliero e Balneario El Cóndor. Cfr. SÁNCHEZ, D. C., *Traslado de la Capital. ¿Sistema urbano nacional o diseño urbanístico?*, PROHAB, DT n. 2, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, 1989, p. 18.

(41) Cfr. *Artículo 1° - Ley n. 23.512 del 27 de mayo de 1987.*

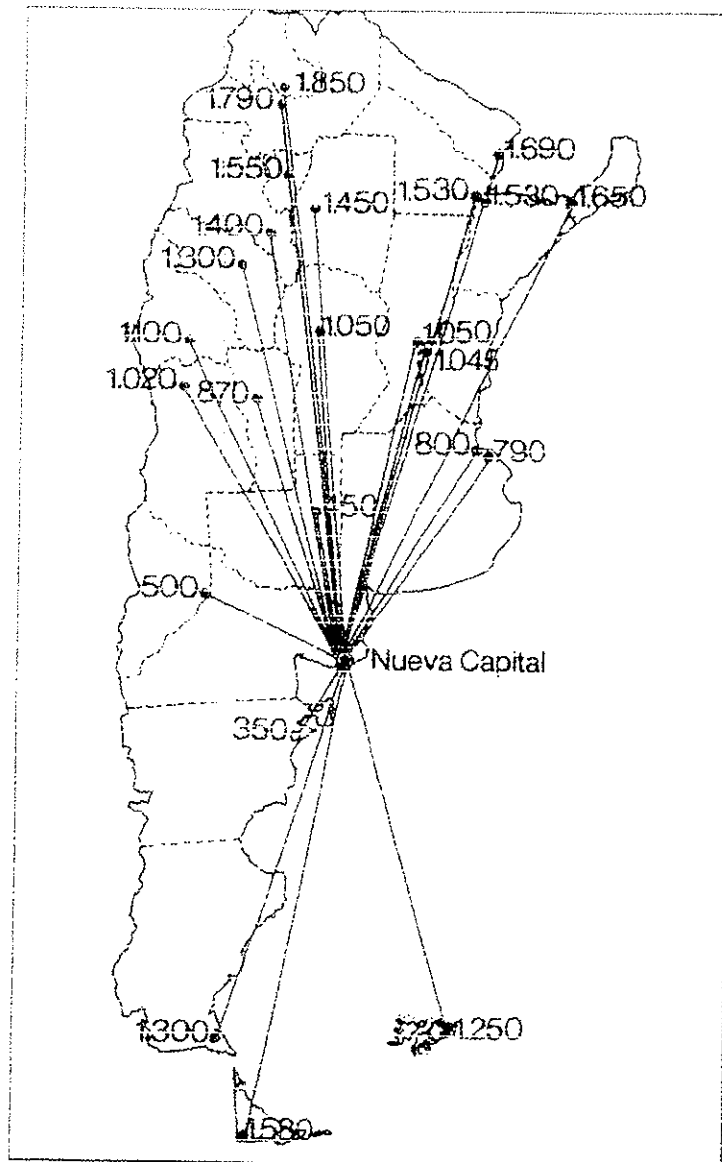


Fig. 3. Distanze chilometriche tra la nuova capitale ed i capoluoghi delle provincie. Da SUMMA, n. 237, 1987.

Viedma-Carmen de Patagones si trova alla latitudine di $40^{\circ} 51'$ sud ed alla longitudine di $63^{\circ} 1'$ ovest (42).

L'origine degli insediamenti, destinati a tramutarsi in capitale argentina, risale al 22 aprile 1779 quando Francisco de Viedma y Nar-

(42) Cfr. *Nuevo Atlas de la Argentina*. Clarín - A.G.E.A., Buenos Aires, 1994, 40, Río Negro - Buenos Aires, 1:800.000.

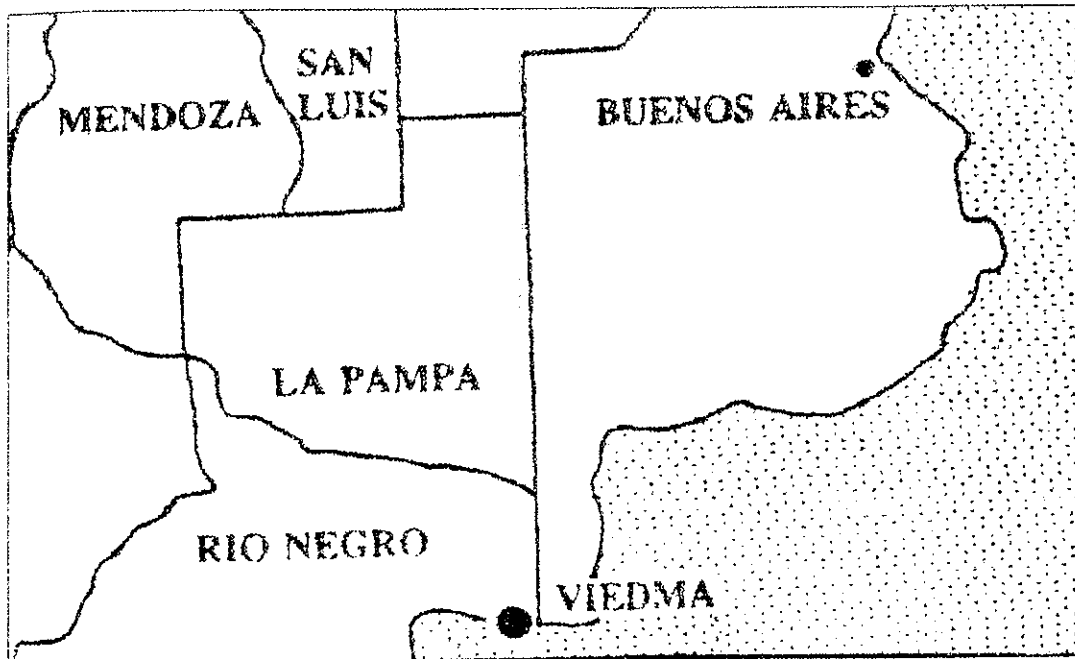


Fig. 4. Buenos Aires: la capitale storica. Viedma: la capitale designata.

váez (43) fonda il “Fuerte del Río Negro y Establecimiento de Nuestra Señora del Carmen” sulla sponda destra del río Negro. Nel giugno dello stesso anno, però, una piena del fiume convince alcuni dei primi abitanti a trasferirsi sulla riva sinistra ritenuta più sicura. Da allora i due insediamenti hanno continuato a svilupparsi separatamente tanto che, con l’organizzazione amministrativa del territorio argentino, Carmen de Patagones passò ad appartenere alla provincia di Buenos Aires, mentre Viedma divenne la capitale provinciale di Río Negro (44). D’altra parte Viedma come capitale di provincia registra uno sviluppo più marcato di quello di Carmen de Patagones, la cui ubicazione all’estremo sud della provincia di Buenos Aires non ne ha favorito lo sviluppo (45). Attualmente Viedma e Carmen de

(43) Per la scelta ortografica del cognome “Viedma” al posto del frequente “Biedma”: cfr. ENTRAIGAS, R. A., *El Fuerte del Río Negro. Los orígenes de Viedma y Carmen de Patagones*, Ed. Don Bosco, Buenos Aires, 1986, p. 19.

(44) Cfr. CIAVATTA, C., *La nueva capital: conjugando el futuro*, in “Revista Patagónica”, n.32, 1987, p. 46.

(45) Cfr. *Nueva Capital. Plan general urbanístico*, in “Revista de Arquitectura - S C A”, n.139, Buenos Aires, 1987, p. 26.

Patagones contano, nell'insieme, 57.473 abitanti (46).

Il nuovo Distretto Federale si dovrebbe estendere lungo la valle del corso inferiore del Río Negro. Il paesaggio naturale si presenta sotto forma di penepiano, con alcune depressioni. Geologicamente si trova all'interno della denominata "Cuenca del Colorado" che è una fossa intercratonica tra la "Comarca Nordpatagónica" ed il basamento cristallino della "Cuenca Chaco-Pampeana" fratturata e sollevata con un processo simile a quello delle "Sierras Pampeanas" e coperta di sedimenti marini e continentali che poggiano su formazioni cretache (47). Climaticamente si presenta come una fascia semidesertica pampeano-patagonica. La temperatura media annuale è di 14°C, le precipitazioni variano tra i 350 ed i 400 mm. annuali. Sensibile l'escursione termica diurna, con temperature notturne che scendono sotto gli 0°C durante il semestre più freddo (48). La nuvolosità è scarsa in primavera-estate, moderata in autunno-inverno. I venti con direzione prevalente ovest nord-ovest, costituiscono una costante, raggiungendo una velocità media annuale di circa 20 chilometri all'ora (49). Le condizioni ambientali hanno sempre condizionato le attività agricole che si basano sostanzialmente sulla produzione di foraggio, sull'orticoltura e sulla frutticoltura; l'"Instituto de Desarrollo del Valle Inferior" ha recentemente colonizzato una zona nelle vicinanze di Viedma, per sviluppare la produzione ortofrutticola e studiare la possibilità di estendere l'esperimento ad aree assai più vaste.

La regione è dotata di un notevole potenziale idroelettrico, è ricca di idrocarburi e dal sottosuolo si estraggono numerosi minerali di ferro soprattutto dal giacimento di Sierra Grande, a circa 30 chilometri dal golfo di San Matías (50).

(46) Cfr. *Anuario Estadístico...*, op. cit., 1995, p. 47.

(47) Cfr. LORENZINI, H. N., *Evolución física del territorio*, PROMEC-SENOC, Buenos Aires, 1985, p. 151.

(48) Cfr. QUIROGA, J. O., *El espacio geográfico*, in AA.VV., "Historia del valle inferior del río Negro. El nuevo Distrito Federal", Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, p. 28.

(49) Cfr. ROCCATAGLIATA, J. A., *Argentina. Hacia un nuevo ordenamiento territorial*, op. cit., p. 330-332.

(50) Cfr. DOZO, S. R. M., *Geografía de la energía*, PROMEC-SENOC, Buenos Aires, 1985, pp. 188-194; cfr. PULETTI, G., *La capitale andò al sud*, in "Geodes", Settembre 1986, Ed. Purana, Bergamo, p. 31.

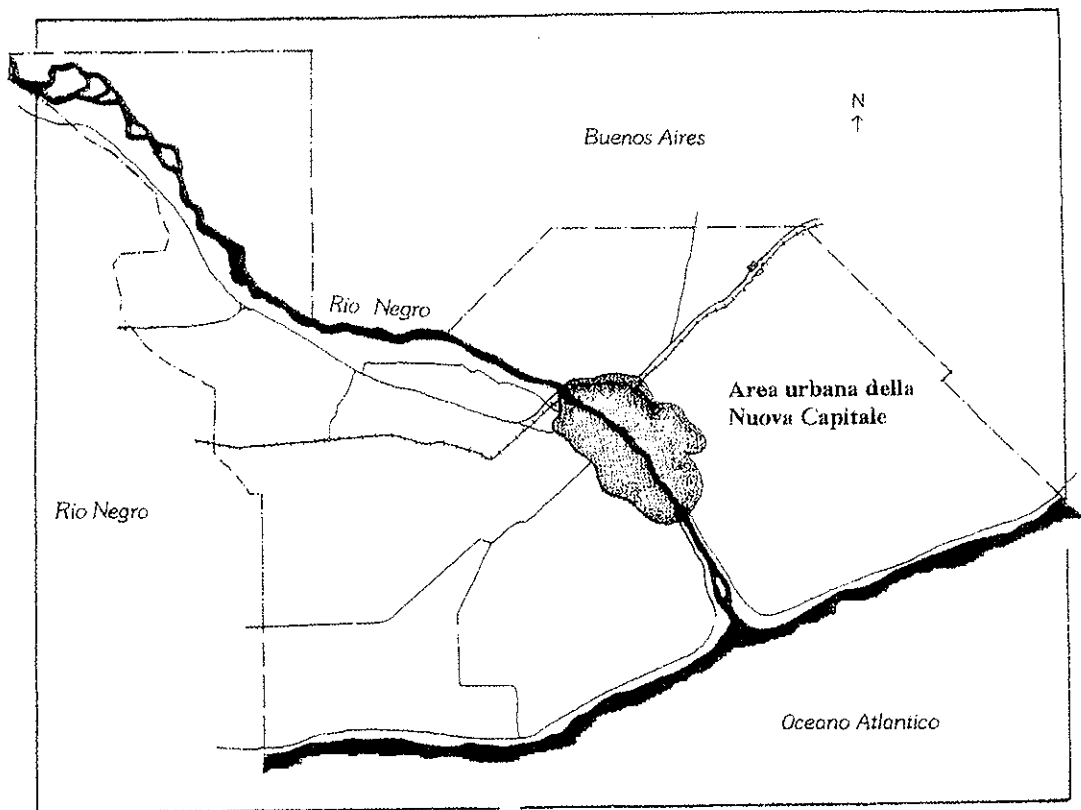


Fig. 5. Superficie di 490.000 ettari assegnata al nuovo Distretto Federale. Da SUMMA, n. 240, 1987 (modif.).

Il piano urbanistico prevede un adeguato sviluppo edilizio, tanto da permettere un'articolata localizzazione delle aree funzionali tipiche di una moderna capitale. La geografia dell'insediamento presenta un elemento reale del paesaggio di grande significato: il Río Negro. La sponda sinistra, più settentrionale, si eleva ben 35 metri sul livello del fiume, mentre la sponda destra, più meridionale, di soli 4 metri. Le diverse condizioni geomorfologiche richiederanno un distinto uso dei suoli e la localizzazione funzionale delle differenti attività. Il progetto della nuova pianta urbana prevede uno sviluppo lungo le sponde del fiume, che ne costituisce l'asse principale; l'area centrale sarà situata sette chilometri più in vicinanza della foce fluviale, rispetto all'asse costituito oggi dagli insediamenti di Viedma-Carmen de Patagones (51).

(51) Cfr. *El traslado de la capital*, in "Summa", n. 241, Buenos Aires, 1987, p. 74.

In merito alle possibilità di collegamento con il resto del Paese la nuova capitale dovrà riformulare nuove priorità per lo sviluppo di collegamenti stradali che favoriscano un miglior accesso dal centro nord del Paese, attraverso Córdoba e La Pampa. A livello regionale sarà necessario migliorare il collegamento con la linea sud del Río Negro, con la zona costiera e con l'asse longitudinale rappresentato dalla "Ruta Nacional 3", che lungo la costa atlantica raggiunge Ushuaia (52). Nello stesso tempo la rete ferroviaria dovrà adeguarsi in modo tale da consentire un agile collegamento della capitale con le aree del Paese che godono già di una infrastruttura ferroviaria di base. La costruzione di un futuro aeroporto internazionale è tuttora oggetto di studio, nel frattempo è previsto un incremento di voli verso numerose capitali di provincia e soprattutto verso il sud. Il commercio marittimo, infine, dovrebbe avere il proprio fulcro nel Porto di San Antonio Este, al centro del golfo di San Matías (53).

Appare evidente, pertanto, che l'eventuale trasferimento della capitale non può limitarsi semplicemente allo sviluppo di un nuovo piano urbanistico, bensì richiede una pianificazione territoriale ben più vasta e complessa che implica, tra l'altro una nuova revisione del sistema urbano nazionale (54).

Nel 1986, come già ricordato, ad oltre un secolo dalla designazione di Buenos Aires come capitale dell'Argentina, è stato presentato un progetto di legge che prevedeva il trasferimento della "Capital Federal" nella provincia di Río Negro; progetto che l'anno successivo il Parlamento tramutava in legge (55).

Con questo progetto l'Argentina, al pari di altri Paesi in via di sviluppo, giustificava la necessità di affrontare un problema di così vasta portata, per rallentare l'altissimo tasso di crescita demografica della capitale, che concentra, ancor oggi, quasi un terzo dell'intera popolazione nazionale (56),

(52) Cfr. ROVATI, P., "Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur": da Territorio Nazionale a Provincia argentina, in "Annali di Ricerche e Studi di Geografia", L (1994), Ed. Patron, Bologna, p. 51.

(53) Cfr. *Traslado de la Capital Federal. Situación existente y propuestas*, in "Revista de Arquitectura-S C A", n. 138, Buenos Aires, 1987, p. 30.

(54) Cfr. SÁNCHEZ, D. C., *Traslado de la Capital. ¿Sistema urbano nacional o diseño urbanístico?*, PROHAB, DT n. 4, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, 1990, p. 38.

(55) Cfr. *Votan hoy el traslado de la capital*, Clarín (Buenos Aires), 25.3.1987.

(56) Cfr. RIGGIO, A., *Sui progetti di trasferimento delle capitali in Argentina e in Libia*, in "Bollettino della Società Geografica Italiana", Roma, Serie XI, Vol. IV (1987), pp. 215-216.

dare impulso allo sviluppo della regione patagonica e tentare di superare lo storico malessere delle altre province rispetto al maggior sviluppo raggiunto da Buenos Aires.

Nella stesura del progetto, però, non sembra si sia tenuto conto sufficientemente del fatto che lo squilibrio regionale esistente penalizza soprattutto il nord ovest, mentre le province patagoniche, pur ancora assai poco popolate, hanno fatto registrare recentemente la più alta crescita demografica del Paese (57).

Va inoltre segnalato che non sembrano essere stati approfonditi i problemi derivanti alla città di Buenos Aires dall'eliminazione di gran parte delle sue funzioni amministrative nazionali (58), quanto la necessità di trovare una sede idonea per la nuova capitale della provincia di Río Negro, fino ad oggi rappresentata dalla città di Viedma.

Non va infine dimenticato che, se lo scopo di trasferire la capitale argentina risiede nel problema di realizzare una migliore redistribuzione di competenze e di rilanciare un concreto piano di sviluppo che coinvolga l'intera nazione, il mero trasferimento geografico rischia di creare un condizione artificiosa che poco o niente può aiutare a superare i problemi di un adeguato riassetto territoriale nazionale (59). In proposito il caso di Brasilia si presenta come emblematico; la città brasiliana infatti, sorta soprattutto per decongestionare il sovrappopolato litorale atlantico, suscita ancora opinioni contrastanti e non sembra aver assolto concretamente alle funzioni per le quali era stata ideata. D'altra parte il problema più urgente che presenta Buenos Aires appare quello dell'eccessiva congestione (60), peraltro comune a molte altre metropoli, più che quello della centralizzazione delle funzioni amministrative (61).

(57) Cfr. GUTMAN, M. e HARDOY, J. E., *Buenos Aires. Historia urbana del Área Metropolitana*, Ed. Mapfre, Madrid, 1992, p. 241.

(58) Cfr. DAGNINO, T., *Propuestas y objetivos del nuevo "Plan de Buenos Aires"*, Clarín Arquitectura (Buenos Aires), 6.3.1987.

(59) Cfr. *Relocalizar no significa federalizar ni modernizar*, Clarín Arquitectura (Buenos Aires), 20.3.1987; cfr. GONTRAN DE VILLALOBOS, J. L., *El dilema capitalino*, El Día (La Plata), 25.3.1987.

(60) Cfr. RANDLE, P. H., *Problemas urbanísticos de Buenos Aires. Estado de la cuestión*, in AA.VV., "Problemas urbanísticos de Buenos Aires", Ed. Oikos, Buenos Aires, 1994, p. 12; cfr. DÍAZ LOZA, F., *El traslado de la capital a Viedma. Antecedentes, estrategia y geopolítica*, Clarín, 23.3.1987.

(61) Cfr. RANDLE, P. H., *Una nueva capital. ¿Metástasis o Prótesis?*, Ed. Oikos, 1986, p. 44.

Negli ultimi anni, comunque, il progetto di trasferire la capitale argentina non ha trovato ulteriori convinti sostenitori; le commissioni nazionali ufficialmente incaricate della realizzazione del trasferimento sono state sciolte, ma la legge approvata nel 1987 non è stata di fatto ancora abrogata (62)

RESUMÉ – Buenos Aires, capitale de l'Argentine depuis 1880, risque de perdre son rôle administratif à cause d'une loi de 1987 (n. 23.512), très controversée qui en prévoit le déplacement dans le Sud, à plus de huit cents kilomètres, dans la province de Río Negro.

SUMMARY – Buenos Aires, capital of Argentina since 1880, runs the risk of losing its administrative role owing to a discussed but disputable law (n. 23,512 / 1987) that provides its transfer eight hundred kilometers southward in the province of Río Negro.

ZUSAMMENFASSUNG – Buenos Aires, seit 1880 Hauptstadt Argentiniens, konnte seine Verwaltungsfunktion verlieren ein umstrittenes Gesetz von 1987 (Nr. 23.512) sieht deren Verlagerung in die Provinz Río Negro vor 800 Km. südlich von Buenos Aires.

Parole chiave: Viedma, capitale mancata, progetti.

(62) Cfr. GUTMAN, M. e HARDOY, J. E., *Buenos Aires. Historia urbana del Área Metropolitana*, op. cit., p. 243.