

Gabriela Merlinsky
(compiladora)

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina

zonas
costeras

delta

celulosa

agua

minería

humedales

bosques

cuencas

soja

residuos

áreas naturales



 **CLACSO**

EDICIONES
ciccus

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina

Gabriela Merlinsky (compiladora)

Matías Aizcorbe, Patricio Besana, Marie-noëlle Carré, Victoria D'hers,
Soledad Fernández Bouzo, Ezequiel Grinberg, Lorenzo Langbehn,
Facundo Martín, Gabriela Merlinsky, Ana Laura Monserrat,
Matías Paschkes Ronis, Pablo Pereira, Cinthia Shammah, Karin Skill,
Melina Tobías, España Verrastro, Lucrecia Wagner, Marina Wertheimer



CLACSO



EDICIONES

CICCUS

Merlinsky, Gabriela

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina / Gabriela Merlinsky ; compilado por Gabriela Merlinsky. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación CICCUS, 2013.

320 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-693-033-8

1. Medio Ambiente. I. Merlinsky, Gabriela, comp.

CDD 577

Fecha de catalogación: 11/09/2013

Primera edición: diciembre 2013

Diseño de tapa: Andrea Hamid/Andy Sfeir

Corrección: Ana María Marconi

Producción, Coordinación y Diseño: Andrea Hamid/Andy Sfeir

© Ediciones CICCUS - 2013
Medrano 288 (C1179AAD)
(54-11) 4981-6318 / 4958-0991
ciccus@ciccus.org.ar
www.ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.
Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.



Impreso en Argentina
Printed in Argentina



Ediciones CICCUS ha sido merecedora del reconocimiento **Embajada de Paz**, en el marco del Proyecto-Campaña “Despertando Conciencia de Paz”, auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Índice

Prólogo	11
---------------	----

Introducción. La cuestión ambiental

en la agenda pública. Gabriela Merlinsky.	19
La cartografía de los conflictos y la centralidad de la cuestión ambiental como asunto político	21
Las razones de mediano y largo plazo	29
Algunas definiciones compartidas	38
Los efectos territoriales, institucionales, jurídicos y sociales de los conflictos ambientales	46
Sobre el contenido de los capítulos	49
Bibliografía	55

La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de

conflictos ambientales. Gabriela Merlinsky	61
Introducción	61
La selección/construcción de los estudios de caso: elaborando "sistemas con límites"	63
La presentación de la secuencia temporal de los casos: cómo narrar la historia y poner en evidencia las categorías analíticas en simultáneo	72
Generando preguntas de investigación relevantes	75
La triangulación en el estudio de caso: los caminos impensados en la búsqueda de datos	76
Sobre la convergencia metodológica en los estudios de caso	79
Conclusiones	81
Bibliografía	83
Anexo. Descripción de los casos	87
Síntesis del caso: El conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay	87
Síntesis del caso: El conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo	89

Controversias sociotécnicas en torno a las fumigaciones con glifosato en Argentina. Una mirada desde la construcción social del riesgo. *Karin Skill y Ezequiel Grinberg* 91

Introducción 91

Metodología 92

Controversias sociotécnicas, riesgos e incertidumbres 93

La soja transgénica en la Argentina 95

Diferentes argumentos para la construcción del riesgo en torno a la utilización de glifosato 96

 Postura pragmática 96

 Riesgos asociados al uso de agroquímicos 97

 Utilización de la ciencia y el conocimiento 98

 Postura precautoria 101

 Utilización de la ciencia y el conocimiento 104

 Controversias e incertidumbres 105

 Síntesis de las dos posturas 107

Conclusiones 109

Bibliografía 114

Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de residuos en la Ciudad de Buenos Aires. *Marie-noëlle Carré,*

Victoria D'hers, Cinthia Shammah, España Verrastro 119

Introducción 119

El transporte de los residuos desde la perspectiva de conflicto 121

Los conflictos en torno a la circulación: dos sistemas 123

Las licitaciones como mecanismos para el análisis de una "coyuntura crítica" 129

Reflexiones finales 138

Bibliografía 140

El Delta en disputa. Conflictos y controversias ambientales en el partido de Tigre. *Matías Paschkes Ronis* 143

Introducción y perspectiva teórica: la constitución de "lo ambiental" a través del seguimiento de las controversias 143

Metodología.....	145
La construcción social y política de la cuestión ambiental en el partido de Tigre.....	145
Tigre: ubicación y características.....	145
Primer momento: de la mortandad de peces al Proyecto de Repoblación y Desarrollo del Delta.....	147
Segundo momento: surgimiento de nuevas organizaciones y extensión de la escala de la problemática ambiental.....	152
Tercer momento: Tigreland. De la contaminación al conflicto por los usos del suelo.....	155
El nuevo Tigre.....	156
La participación ciudadana en las audiencias públicas: controversias sociotécnicas.....	161
Transformaciones en las formas de deliberación pública. El Plan de Manejo del Delta como modelo de participación ciudadana: ¿un cuarto momento?.....	163
Conclusiones acerca de la situación actual.....	167
Productividad social de los conflictos ambientales.....	167
Bibliografía.....	170

“Moros en la costa”. Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011). *Matías Aizcorbe, Soledad Fernández*

<i>Bouzo y Marina Wertheimer</i>	173
Introducción.....	173
Megaproyectos urbanos y conflictividad ambiental.....	175
Acerca de los megaproyectos de urbanización: el proyecto Nueva Costa del Plata y el Vial Costero.....	179
Obtención y fraccionamiento de tierras.....	184
Vías de acceso rápido.....	186
Descripción de los inmuebles de alta gama.....	187
Precios y valores aproximados: hacia un público de alto poder adquisitivo.....	189

Defender las costas a toda costa: la oposición a los megaproyectos y lenguajes de valoración	191
Reflexiones finales	195
Bibliografía	198

Políticas de agua potable y saneamiento. Demandas locales en el

Área Metropolitana de Buenos Aires. Melina Tobías y Pablo Pereira	201
Introducción	201
La problemática de agua y saneamiento en el AMBA	203
El Plan Director como “clausura del problema”	206
Organizaciones territoriales y construcción social del riesgo	210
El accionar del Foro Hídrico: controversias sociotécnicas y saberes contra-expertos	213
Conclusiones	218
Bibliografía	220

Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control

sobre el territorio. Lorenzo Langbehn	223
Introducción	223
El conflicto por los bosques en Salta	225
“Con la ciencia y con la técnica”	225
Deforestación: Argentina y Salta	230
Desmontes y desalojos	233
En defensa de la biodiversidad	235
El “sector productivo”	236
Pizarro. El conflicto por la tierra como conflicto ambiental	237
La Ley de Bosques y el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta	240
El conflicto por los bosques y el control territorial	243
Consideraciones finales	248
Bibliografía	251

Sobre arenas movedizas. Las dunas costeras como espacios del (des)conocimiento. <i>Patricio Bruno Besana y Ana Laura Monserrat</i>	255
Introducción	255
Breve descripción del sector costero del partido de Coronel Dorrego, Buenos Aires	257
Efemérides del caso: dos proyectos, un espacio	259
Conflictos y controversias... en teoría.	261
La no-participación local, ¿un ambiente invisible?	263
Arenas del olvido, ¿tras la senda de los investigadores pioneros?	268
Reflexiones parciales: de la falta de participación local a la controversia experta	269
Leyes, competencias y controversias: representaciones del espacio y territorialización	271
Promotores del conocimiento experto: la base de sus representaciones	273
Reflexiones parciales, tras las representaciones del espacio	276
Actualización del caso.	278
Reflexiones finales	280
Bibliografía	282

Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza. <i>Facundo Martín y Lucrecia Wagner</i>	287
El agua: entre una naturaleza estatal y una cultura pública conflictiva.	287
Historia y contemporaneidad de una relación (mítica) estratégica.	289
Del surgimiento a la crisis de la economía regional vitivinícola	290
Agua, ambiente e institucionalidad	292
El desembarco del modelo minero: la conflictividad socioambiental en el centro de la escena.	294
Conclusiones	315
Bibliografía	318

Sobre los autores	321
------------------------------------	-----

Prólogo

*Es rara
la horizontalidad de sentimientos
que lleve a ninguna parte.
Todo lo diferente se parece
a la lengua, su silencio respira.*
Juan Gelman, "Inquietudes", 2010

Dicen que la vida te da sorpresas, sorpresas te da la vida. Sí, pero también es posible que esas sorpresas estén ya contenidas, al menos como posibilidad artera, en esa lotería de Babilonia que actúa acurrucada y silenciosa dentro de la trama de las historias humanas. Y un toque sutil en una llave de paso o en una replegada raíz dormida hace surgir memorias en borbotones, como un torrente. Eso me ha provocado la cordial invitación de Gabriela Merlinsky para presentar este libro.

Me explico: era marzo de 1962 cuando ingresé al Liceo Naval Militar, en Río Santiago, justamente en la semana en que las Fuerzas Armadas empujaban de su puesto al presidente Arturo Frondizi (y digo que empujaron, porque Frondizi nunca renunció). Estuve alistado en la promoción XVI, junto con Juan Carlos Coco Manoukian, el editor de este libro. Como le escuché decir una vez a Jorge Sábato en referencia a Amilcar Herrera, *nuestra amistad no se cuenta en años, sino en capas geológicas*. Juntos afrontamos estrategias de resistencia en la marginalidad, en los intersticios o en el subsuelo, que nos protegieran de la presión casi nulificante de la atmósfera naval militar. Fue decisivo para eso una complicidad pulsional con la vida que bullía fuera de nuestra isla, con el disfrute de la literatura y de la música, con la pasión por Buenos Aires. Subsistimos como inadaptados, lo que vino a fortalecernos para afrontar la parcela de historia de nuestro país que nos tocó atravesar. Y muchos años después nos reencontramos, yo como exilado crónico, pero que no renuncié a estar activamente presente en los lugares que me tocaron de este país, y Juan Carlos como editor de un catálogo imprescindible para pensar a la Argentina contemporánea, y como animador cultural de primera línea. Por suerte, los dos volvimos a reconocernos del mismo lado de la vida, como lo estamos desde 1962.

* * *

Gabriela Merlinsky es una socióloga que, con competencia y creatividad, viene instalando en nuestras ciencias sociales el conocimiento analítico y la reflexión crítica sobre los conflictos ambientales que se fueron multiplicando por doquier en el territorio argentino durante las últimas dos décadas. Con toda propiedad, este libro que presentamos lleva el término *cartografías* en su título. Pero es importante destacar también que esa tarea crítica de Gabriela está apoyada firmemente en una elaboración teórico-metodológica, que no solamente respalda y viabiliza seriamente a su trabajo, sino que va constituyendo un aporte sustancial para el fortalecimiento y la madurez de las ciencias sociales de nuestro país y, al mismo tiempo, establece una base consistente a partir de la cual impulsar los diálogos inter/multi/pluri/trans disciplinarios que tanto necesitamos, en la academia y fuera de ella.

A estas cualidades del trabajo de Gabriela corresponde agregar otra dimensión destacada, su compromiso primordial con las tareas de formación. Y, además de los aspectos fundamentales del contenido de esta obra, quiero llamar la atención para la circunstancia de que está constituido, casi en su totalidad, por el trabajo colectivo de un equipo que Gabriela coordina en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Probablemente este libro venga a constituir un referente clásico durante mucho tiempo en los debates de las ciencias sociales argentinas, y también en su entramado con los protagonistas de los conflictos ambientales que, por lo visto, han de continuar eclosionando en nuestro país. Por un lado, relata casos de casi todos los tipos de conflictos ambientales presentes en la Argentina. No aparece la gran minería en acción, pero sí los intentos exitosos de Esquel y de Mendoza para neutralizar su instalación; se trata, además, de un tema que ya está siendo muy bien trabajado, por ejemplo en la obra inspirada y sistemática de Horacio Machado Aráoz y de Maristella Svampa. El hecho significativo es que tendremos ahora acceso a exposiciones analíticas de conflictos ambientales de diverso carácter, que continúan en diferentes grados de manifestación en muchos locales de la geografía argentina.

Creo que el gran mérito de este libro es justamente que no se trata de una más de tantas compilaciones heterogéneas disponibles (que yo también he per-

petrado, y que si tuvieron algún mérito fue justamente el de llamar la atención para la importancia estratégica de generar acciones analíticas y reflexivas sobre lo que estaba sucediendo en la región, reuniendo en un mismo volumen a autores de diferentes países y diversas perspectivas teórico-metodológicas). Afortunadamente, ha llegado el tiempo en que, cumplido ese objetivo (y me siento orgulloso por haber contribuído a ello), comienzan a aparecer libros como éste, fundamentados en un trabajo colectivo previo, constituyente de una comunidad de análisis y de enunciación. En ese sentido, cada uno de los trabajos que integran esta compilación se relaciona en algún sentido con los restantes, y pueden ser tomados como diferentes posibilidades de inserción analítica e interpretativa en una trama teórico-metodológica común. De esa forma, este libro no solamente nos “informa” sobre casos de conflicto ambiental en Argentina, también nos desafía como lectores a asumir un rol activo, a reconstruir y evaluar los caminos y los recursos teórico-metodológicos que lo construyeron, y eventualmente a ponerlos en práctica en el estudio de otros casos.

Me parece que en términos de contenido el libro se presenta adecuadamente a sí mismo en el índice, y mucho más, una vez que estamos conectados en dispositivo de lectura, en la introducción que hace Gabriela. Por lo tanto, me parece que mi función de “presentador” está cumplida hasta aquí, y que puedo entonces pasar al rol de “comentarista”, por lo menos en relación a un punto que me parece importante.

La perspectiva teórica adoptada otorga (con toda pertinencia) un carácter sobresaliente al momento en que la persistencia irreductible del conflicto ambiental abre el camino para dos instancias públicas que lo recolocan estratégicamente, así como a sus protagonistas: las controversias socio-técnicas y la intervención institucional del aparato judicial. Sin duda, la trayectoria de los conflictos se redefine en estos puntos, y hay allí un pasaje analítico de primera importancia, junto con la perspectiva de la “productividad” de los conflictos en relación a otras situaciones potenciales, como nuevos desdoblamientos normativos, readecuaciones en el interior del aparato o de los aparatos de Estado intervinientes, en el magma discursivo que fundamentaría y debería legitimar a las políticas públicas, etc.

Y quiero subrayar elementos que me parecen muy positivos. Tanto las controversias como la judicialización suponen la constitución y continuidad de la-

zos de colaboración de los afectados por el conflicto con portadores de saberes profesionales o técnicos específicos, provenientes de áreas diversas. Se impone, en los mejores casos, una porosidad de intercambios entre actores sociales y saberes académicos que está creando nuevas perspectivas de inserción y “compromiso social” para nuestros profesionales, de todas las áreas.

Sin embargo, el panorama que se desprende del libro, que toma en cuenta en general casos no resueltos, pero donde los actores de la sociedad civil consiguieron marcar los rumbos del conflicto con intervenciones efectivas y pertinentes, acaba sugiriendo un tono relativamente optimista, que es perfectamente válido para los casos analizados, pero que no sé si puede generalizarse en el conjunto de la Argentina, y mucho menos en la región latinoamericana. Un caso relevante me parecen los conflictos con la gran minería extractivista y los que se refieren a las grandes obras públicas y de energía, donde una y otra vez se repiten estilos de conflicto que implican violaciones sistemáticas de los derechos humanos individuales (las muertes provocadas por fuerzas policiales o parapoliciales al servicio de empresas mineras, por ejemplo, ya son rutina en estos conflictos) o colectivos (en especial, el atropello a los territorios comunitarios indígenas, la apropiación y contaminación de sus aguas, etc.). A nivel regional, aparece lo que podría considerarse como una ofensiva sistemática contra los pueblos indígenas y afrodescendientes y otras poblaciones tradicionales, sus bienes y sus derechos colectivos.

Creo que uno de los mayores problemas es la precariedad de las condiciones de vida de grandes mayorías de nuestras poblaciones, y las diferencias en el acceso a recursos culturales y de información, que son la condición previa indispensable para el acceso competente a las controversias socio-técnicas y a la juridificación de los conflictos (además del peso del racismo explícito u oculto, por ejemplo, y de los niveles de violencia e impunidad insertados en las relaciones sociales cotidianas).

Esto se profundiza justamente en función de las enormes disparidades de escala que las nuevas tecnologías de explotación de los recursos naturales y la concentración del poder económico, financiero y territorial otorgan a las empresas mineras o petroleras, además respaldadas consecuentemente por los Estados nacionales, en relación a comunidades rurales aisladas, con carencias múltiples y con escaso acceso a recursos comunicacionales y de información.

Los procesos de captura y recomposición de territorios para su “puesta en valor” global suponen su violenta inserción en el tiempo vertiginoso de la globalidad financiera, que no tiene dimensión aproximable a los tiempos de la naturaleza y tampoco a los tiempos de la vida rural comunitaria. Tan desiguales son estas asimetrías que la propia posibilidad de establecimiento de los espacios públicos de las controversias socio-técnicas y de la juridificación quedan inviabilizados o excesivamente condicionados.

En el caso de comunidades indígenas y afrodescendientes, nótese que no estamos hablando desde el *pachamamismo*¹. Nos estamos refiriendo al incumplimiento de una normatividad internacional (Convención 169 de la OIT, Carta de los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, por ejemplo, a las que casi todos los países latinoamericanos han adherido), y nacional, de constituciones inspiradas en principios de respeto multicultural, promoción de la ampliación de derechos y la inclusión social, etc.

Evidentemente, es mucho más viable para un ciudadano alemán, o inclusive para un habitante de la ciudad de Buenos Aires, participar en forma activa y competente de una controversia socio-técnica que para una comunidad Huorani en la Amazonia ecuatoriana o una Mapuche en los Andes australes discutir el *fracking* con la Chevron. No se trata apenas de la disparidad de condiciones de información y de enunciación. Se trata también de que la propia constitución del espacio de la controversia otorga un carácter de discurso único inapeable a la matriz científica occidental y al conocimiento experto, y niega toda pertinencia a los saberes ancestrales prácticos de las poblaciones tradicionales.

Hace unos años participé en Quito en una reunión sobre el Yasuní en la FLACSO Ecuador. Representantes de la nación Huaorani, airados, habían llevado a un anciano sabio, lo presentaron como portador del conocimiento acumulado durante siglos por su pueblo en convivencia con la selva, y exigieron que

1 Aunque todas las opciones, creencias y prácticas religiosas deben ser respetadas, esto no sucede con los cultos de los pueblos originarios del continente (quizás porque son los únicos que suponen una mínima traba a la lógica de acumulación de capital). Si toda la población argentina se volviera evangélica o *Hare krishna* (perdón, Bergoglio!), no habría tanta saña en la crítica como las que manifiestan medios y formadores de opinión “progres” en contra de lo que llaman “pachamamismo”, que sería ideología de barriga llena, invención del imperialismo (para crear problemas a frágiles empresas transnacionales como la Chevron/Texaco), moda pop cosmopolita de intelectuales frívolos y ociosos, etc.

ese conocimiento fuera considerado en controversias en pie de igualdad con el de la ciencia occidental. *“La ciencia de ustedes abarca todo el universo, pero nadie conoce nuestro lugar y nuestra selva como nosotros”*, dijeron los Huaorani... Claro que para la lógica extractivista petrolera no interesa la preservación de la selva ni mucho menos los Huaorani, que son obstáculos al progreso. Para esa lógica sólo existe el subsuelo, lo que haya en el suelo, bosques, pájaros, gentes, son sólo estorbos.

Lo mismo vale en relación a la judicialización. Todo nuestro orden jurídico se fundamenta en una exacerbación de la dimensión individual del derecho, y tiene grandes dificultades para reconocer y operar con los derechos colectivos, como pueden ser los derechos comunitarios y la referencia jurídica de los conflictos ambientales.

En varios países de la región, los conflictos ambientales se acompañan de violentas violaciones a los derechos humanos, que en muy pocas ocasiones son judicializadas. Afortunadamente, puede decirse que en estos casos la situación argentina es comparativamente mejor que la de otros países de la región. Sin embargo, quiero llamar la atención para el hecho de que la diferencia es apenas de grado, ya que todos los elementos negativos, que suponen perspectivas de agresión a los derechos humanos de las denominadas “poblaciones tradicionales” están presentes y actuantes, aunque sea en régimen de baja intensidad. Y ello constituye una amenaza no apenas a la calidad de nuestra democracia, sino también pone a prueba nuestra capacidad de convivencia y de transformarnos en una sociedad justa, solidaria e incluyente.

* * *

Escribo estas líneas en septiembre de 2013. El día 22 cumplió ochenta años mi tío Carlos Rodolfo *Rudy* Lacombe, hermano de mi madre. Lo festejamos con un asado familiar en Pehuen-có, el ventoso balneario del partido de Coronel Rosales, limítrofe con los médanos de Coronel Dorrego que dan origen a uno de los estudios de caso que componen este libro. Es la primera vez en la vida en que leo un texto de ciencias sociales relatando un conflicto que envuelve a los médanos y los tamariscos que fueron el frío o ardiente territorio de juego, de expediciones arriesgadas y de escondites misteriosos de mi infancia. Gracias

por eso. No, no recuerdo haberme encontrado nunca con una lagartija de los médanos (*Liolaemus multimaculatus*), lo siento.

Mi tío Rudy Lacombe (y mi madre y otros cuatro hermanos y hermanas) son hijos de mi abuelo Héctor Alberto Lacombe, quién, a su vez, nació en Tandil a fines del siglo XIX, hijo del francés Paulino Lacombe y de la tandilera María Calixta D´Hers, hija de Blaise Marie D´Hers y de Jeanne Louge (nuestra mítica “Abuela Juana”), ambos franceses, casados en Azul en 1866 y que fueron a radicarse en Tandil. Es decir, descendiendo de la rama tandilera de la familia D´Hers.

Es de la rama de los D´Hers que permanecieron en Azul de donde descende Victoria D´Hers, una de las autoras de esta compilación, que en esa marchanta tramposa de las generaciones ignoro si tiene rango de mi tía, mi prima o mi sobrina. Pero lo que sé es que hay hilos de una trama oculta e insistente que vienen, desde el siglo XVIII por lo menos, desde Sarrecave, Languedoc (Haute-Garonne después de la Revolución), hoy menos que una aldea, en esas verdes cuencas distantes y al mismo tiempo tan íntimas, que están en los apellidos de mis ancestrales, y en algunos pliegues de mi sangre y de la de Vicky, los dos ríos Hers (*L´Hers vif et L´Hers mort*) y el río Louge, y que de forma inexplicable vienen a encontrarnos, a encontrarse, en este libro.

Y ya son demasiados borbotones subjetivos e interpelaciones para nada más que una presentación de un libro de ciencias sociales. Pido disculpas a los lectores, pero fui desbordado. Y eso no me parece mal.

Héctor Alimonda,
Buenos Aires/Bahía Blanca,
Septiembre 2013

Introducción.

La cuestión ambiental en la agenda pública

Gabriela Merlinsky

Desde comienzos del presente milenio, en los diferentes territorios y geografías de la Argentina se han multiplicado las manifestaciones cotidianas de conflictos ambientales. La resistencia a la minería a cielo abierto, las movilizaciones y debates en torno a la sanción de la ley de protección de bosques nativos o –más recientemente– la ley de glaciares, la oposición a nuevas instalaciones de rellenos sanitarios en la metrópolis de Buenos Aires, las demandas de los vecinos afectados por la contaminación con agroquímicos (los “pueblos fumigados”) son la cara más visible de otras tantas manifestaciones que expresan una creciente conflictividad en relación al acceso, la disponibilidad, la apropiación, la distribución y la gestión de los recursos naturales. Estas expresiones, que han ganado la calle y se manifiestan en el espacio público, abren debates en torno a los supuestos beneficios del desarrollo en términos de impacto ambiental en el mediano y largo plazo y de afectación al territorio; debates que plantean con preocupación que, en algunos casos, se trata de daños irreversibles. Por lo tanto, estamos frente a procesos de cambio social que vale la pena analizar en profundidad.

Aunque el campo de la política ambiental en la Argentina es todavía un ámbito en construcción, no podría decirse que la multiplicación de los conflictos ambientales siga una dinámica al margen de las instituciones. En el texto de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, por caso, se exige la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo en términos de derecho humano esencial que debe ser garantizado por el Estado. En otro contexto institucional, en debates del Consejo Interuniversitario Nacional se ha abordado el tema de la legitimidad del traspaso de fondos de la minera La Alumbraera para financiar actividades de investigación, en lo que se podría reconocer una discusión de mayor aliento sobre el rol de la universidad pública en estos procesos de mercantilización de la naturaleza. Las controversias en torno a las publicaciones del doctor Ángel Carrasco, un reconocido investigador del CONICET que ha desarrollado estudios científicos sobre el efecto del glifosato en los anfibios, han

abierto un debate en el que queda implicado el rol que juega la investigación científica en las políticas de conocimiento y su relación con las grandes corporaciones que dominan la cadena productiva de los agronegocios.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que en la Argentina, la cuestión ambiental ha ganado centralidad pública, un proceso que no está al margen de la vida institucional, aun cuando ciertos actores que tienen intereses en la sobreexplotación de los recursos naturales busquen invisibilizar esos debates.

En las últimas décadas, el campo de la política ambiental ha sido un ámbito subsidiario en el conjunto de las políticas públicas. Haciendo un repaso histórico puede observarse que en los años del auge desarrollista, cierto nivel de contaminación era entendido como el costo que había que pagar para entrar en la senda del progreso (si volvemos al caso del Riachuelo, el color oscuro de sus aguas siempre ha representado para los argentinos un paisaje de bienestar industrial). En la época de la última dictadura militar de fines de los años 70 y comienzos de los 80, los problemas ambientales se extendieron a través de un modelo centrífugo que expulsó los costos ambientales hacia la periferia. Por otra parte, durante el proceso de apertura económica, desregulación y privatizaciones de los 90, el criterio de competitividad implicó dejar afuera toda consideración de preservar la base de recursos naturales. En esta nueva etapa, que algunos investigadores han definido como posneoliberal, existen nuevos desafíos para pensar la política ambiental. Hay un reposicionamiento de algunos países denominados emergentes –entre los que está Brasil como un actor central, pero donde también debemos consignar a la Argentina–, que en la nueva reconfiguración del poder internacional, apuestan a jugar un rol de economías fuertes, en plena reactivación, por contraste a las crisis recurrentes en las potencias mundiales. Ese posicionamiento deja en suspenso el debate sobre el desarrollo sustentable y retoma una senda economicista en los análisis sobre el desarrollo. Como ha señalado Martínez Alier (1998), el PBI y sus componentes son magnitudes que pueden servir como instrumentos en ciertas políticas macroeconómicas pero resultan indicadores muy pobres para identificar avances en materia de bienestar humano y para evitar la degradación de la naturaleza.

En los últimos años, diferentes autores han aportado a un rico debate sobre el neoextractivismo, es decir, un patrón de acumulación basado en

la sobreexplotación de recursos naturales, en gran parte no renovables, que funciona en base a la expansión de las fronteras del capital hacia territorios antes considerados improductivos (Gudynas, 2010; Svampa, 2009; Esteva, 2000; Svampa y Antonelli, 2009; Castro Herrera, 1996). Como lo ha expresado el geógrafo Milton Santos, la expansión de las fronteras extractivas genera una contradicción entre diferentes órdenes.

“En el nivel global, las acciones, incluso las ‘desterritorializadas’, constituyen (la) norma de uso (o actuación) de los sistemas localizados de objetos (ubicados en cada lugar), mientras que en el nivel local, el territorio (en el que están la población y sus actividades), en sí mismo, constituye una norma para el ejercicio de las acciones. A partir de esos dos órdenes, se constituyen, paralelamente, una razón global (con el imperativo de la desregulación) y una razón local (los requerimientos de cada ciudad y región) que en cada lugar (del mundo) se superponen y, en un proceso dialéctico, unas veces se asocian y otras se enfrentan.” (Santos, 1996:267)

La cartografía de los conflictos y la centralidad de la cuestión ambiental como asunto político

Solemos identificar el dominio de lo ambiental con el campo de lo natural, cuando en rigor atañe precisamente a la relación sociedad-naturaleza. Es importante entender que no existe un conjunto de fenómenos que pueda definirse *a priori* como “problemas ambientales”. Los desafíos ambientales de cada sociedad se establecen a partir de la manera en que los actores sociales se vinculan con su entorno para construir su hábitat, generar su proceso productivo y reproductivo. La dificultad para entender que los asuntos ambientales son socialmente construidos tiene que ver con la forma moderna en que se han compartimentado los problemas como concernientes a la esfera de “lo humano” o de “lo no humano”, separando lo social y lo natural, y una vez confinado el tema a un solo ámbito, desmembrándolo aún más al ubicar cada asunto en una disciplina específica (Latour, 1997).

Las sociedades reaccionan a lo que llamamos problemas ambientales a través de un conjunto de mediaciones simbólicas que vienen junto con el proceso de selección y definición de las instituciones. Para que se active la

percepción del riesgo deben mediar complejos mecanismos de atribución social que hacen que un evento sea considerado como peligroso. La cognición de peligros tiene más que ver con las ideas sociales de moral y de justicia, que con ideas probabilísticas de costos y beneficios en la aceptación de los riesgos (Douglas y Wildavsky, 1982; Luhmann, 2006). Para Mary Douglas (1973), no son los marcos de referencia de los ambientalistas los que explican las causas de su comportamiento; para entender las demandas ambientales hay que abordar el modo en que estas creencias se articulan con el entramado institucional en el que se ponen en juego las relaciones de poder en una sociedad determinada.

Si hemos dicho que no han sido las reformas propias del campo institucional de la política pública las que han desencadenado este proceso progresivo de protagonismo político de las demandas ambientales, entonces, ¿cuáles son los principales acontecimientos que permiten explicar este giro hacia la emergencia de la cuestión ambiental como asunto público?

La respuesta puede organizarse tomando en cuenta la productividad de un entramado de conflictos que han tenido un gran impacto en la opinión pública en la última década. Quisiera enfocar la mirada hacia tres casos que pueden ser vistos como paradigmáticos.

La primera referencia nos lleva al conflicto en torno al proyecto minero de extracción de oro de la empresa Meridian Gold en la ciudad de Esquel. Se trató de un caso emblemático que puso en agenda pública las implicancias que tiene para muchas comunidades locales el desarrollo de la industria minera en el país. Esquel es una ciudad cordillerana de la Patagonia argentina, localizada en la provincia de Chubut, donde la comunidad resistió la instalación de una empresa minera por la vía de la movilización, la consulta pública y la acción judicial. Entre los años 2002 y 2003, la Asamblea de Vecinos Autoconvocados por el no a la mina de Esquel logró el cierre de un proyecto de extracción de oro y la sanción de una ley que prohíbe el uso de cianuro y la actividad minera a cielo abierto. La norma plantea además medidas para el ordenamiento territorial de la actividad minera en la provincia, y los criterios precautorios se han expandido a otras provincias con potencial minero.

La experiencia de Esquel constituye un antecedente importante para la construcción de un “marco de acción colectiva” que se inscribe en la categoría de “vecinos autoconvocados” a través de una forma de organización que

enfatisa la autonomía política del movimiento (Renaud, 2013; Weinstock, 2008). Las asambleas sostienen un modelo deliberativo para la toma de decisiones, horizontalidad en los criterios de participación (la única pertenencia que se reconoce es la del vecino/ciudadano), una forma de monitoreo permanente de las acciones y una estrategia para evitar la cooptación por otras organizaciones y partidos políticos (Svampa, 2008:15).

Un punto interesante del movimiento de Esquel ha sido el recurso de la demanda judicial como la vía de reclamo institucional. La presentación de un amparo ambiental donde los demandados fueron el municipio de Esquel, la provincia de Chubut y la empresa minera El Desquite-Meridian Gold, tuvo resultado favorable, mediante la aplicación directa del principio precautorio ambiental (sentencia del fuero civil que después fue confirmada en todas las instancias de apelación). Posteriormente y para impedir el avance de las obras, la asamblea presionó al municipio de Esquel para la realización de un plebiscito no vinculante. En marzo de 2003, casi el 82% de la población de Esquel se manifestó por el rechazo al proyecto minero.

Desde esa fecha hasta el presente, el movimiento de Esquel ha sido un antecedente de otras movilizaciones en contra de la minería a cielo abierto, jugando un rol clave en la formación de redes nacionales y como antecedente de la constitución de la Unión de Asambleas Ciudadanas en Argentina.

El segundo hito en esta historia reciente es el conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay. El "caso papeleras", como ha sido denominado por los propios demandantes, se gestó a partir de 2003 por iniciativa de activistas uruguayos que se oponían a la construcción de lo que por entonces era una planta de producción de pasta de celulosa por parte de la transnacional española ENCE, en la localidad uruguaya de Fray Bentos, sobre el río Uruguay, limítrofe con la Argentina. Luego se sumarían los planes de otra planta por parte de la transnacional finlandesa Botnia. Desalentados por la falta de respuesta por parte de las autoridades de su país, los ambientalistas uruguayos alertaron a las organizaciones de Argentina, en particular a aquellas de la cercana ciudad de Gualeguaychú, en la provincia de Entre Ríos. Este movimiento, trasnacional en sus orígenes, desarrolló una serie de acciones de movilización y sobre todo pedidos de información al organismo binacional de gestión de las aguas: la Comisión Administradora del río Uruguay (CARU). Ante la falta de

respuesta, el movimiento se nucleó en una asamblea ciudadana que ganaría luego notoriedad pública por el formato de sus acciones (cortes de ruta e interrupción en la circulación por el puente que une ambos márgenes del río) y por el carácter deliberativo que fue siguiendo el proceso de monitoreo y seguimiento de las formas y tiempos de protesta.

Gualeguaychú, centro de un área dedicada principalmente a la actividad agrícola y al turismo, que se reinventó tras los críticos años noventa alrededor de los festejos del Carnaval, se convirtió en el epicentro de la controversia. Prácticamente todos los sectores sociales se movilizaron en contra de los dos emprendimientos industriales. La Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú –que se inspiró en el modelo de Esquel– fue un actor clave en la movilización y jugó un rol central en la formación de una red de actores nacionales e internacionales que tuvieron actuación en la protesta (Keck y Sikkink, 1998).

El caso cobró visibilidad pública en marzo de 2005, a partir de una marcha multitudinaria –entre 35.000 y 40.000 personas– en el puente internacional General San Martín, que establece la conexión por tierra entre Argentina y Uruguay (Merlinsky, 2008; Merlinsky 2008 b).

Los activistas lograron el apoyo del gobierno provincial y, de ese modo, las manifestaciones masivas fueron ganando una enorme repercusión en la opinión pública nacional. En mayo de 2006, el entonces presidente de la Nación, Néstor Kirchner, organizó un acto en la localidad de Gualeguaychú con asistencia de varios gobernadores. En esa ocasión, el presidente señaló que el medio ambiente era una cuestión de Estado. Por otra parte, aludiendo a la responsabilidad del gobierno uruguayo en el conflicto, indicó que “las negociaciones hasta el momento habían sido infructuosas” y anunció que el Estado argentino presentaría una demanda contra el Estado uruguayo ante la Corte Internacional de Justicia. La demanda ante la CIJ dio lugar a la internacionalización del conflicto, que pasó a tener enorme repercusión en los medios de prensa a nivel nacional y global.

Al instalar la cuestión ambiental como “cuestión de Estado”, el presidente Kirchner reconocía el carácter político de un proceso de alcance nacional que los acontecimientos de Gualeguaychú contribuyeron a poner en evidencia: *la cuestión ambiental había dejado de ser un tema intrascendente en el espacio*

público. En estrecha relación con la valorización creciente de los espacios territoriales, la defensa de los recursos naturales, y expresada en términos del derecho de las comunidades a defender sus modos de vida, la cuestión se había ido incorporando progresivamente, durante la última década, en el repertorio simbólico y en los lenguajes de valoración de la acción colectiva. Y aunque en términos de política pública continuara siendo de baja prioridad, estos acontecimientos delinearón un campo propicio para su inscripción como problema público y para la formación de otras arenas ambientales.

La Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú se transformó en la cara visible de un movimiento socioambiental de carácter territorial y, a partir de su impacto en la opinión pública, se fue transformando en una “fuente de autoridad reconocida”, es decir, un agente social cuyas actividades resultan responsables de determinar lo que debe ser considerado como asunto de preocupación pública en relación con el medio ambiente. Las autoridades de gobierno y las autoridades científicas son las fuentes más importantes de autoridad, pero, en ciertas ocasiones el movimiento ambientalista puede tener mayor reconocimiento cuando gana influencia política y social en determinada coyuntura. Se ha demostrado que estos agentes juegan un papel relevante en el proceso de valoración, filtración y construcción social que recorta una situación de la realidad y la transforma en problema ambiental (Lezama, 2004).

El diferendo por las plantas de celulosa en el río Uruguay generó además una importante repercusión en términos de la discusión sobre los impactos territoriales, sociales y ambientales de la deslocalización de actividades productivas globales. La intransigencia del movimiento de Gualeguaychú ante cualquier instancia de negociación permite entender lo que está en juego en un conflicto de implantación. En estas situaciones, las posiciones se vuelven no negociables, porque se plantea la incompatibilidad de los proyectos con el modo de vida local. Si para los actores que promueven la instalación de las plantas de celulosa se trata de iniciativas positivas para la región, en términos de sus impactos económicos y sociales, cuyas consecuencias negativas pueden ser controlables, para los actores resistentes, estos proyectos son negativos para la región y no administrables y, en cierto modo, la única solución es darlos de baja. De esto resulta que cualquier actor que argumente a favor del monitoreo ambiental de las plantas, es decir, que sostenga que el caso es administrable,

será considerado por los resistentes como un ayudante de los promotores, aunque se solidarice con los resistentes (Vara, 2007: 15).

Este punto es central y expresa el alineamiento de marcos producido por el movimiento de oposición. La consigna “no a las papeleras” ha sido al mismo tiempo el marco que permite enlazar diferentes intereses de los afectados por la instalación de las plantas y una máxima única no negociable. De este modo, el conflicto plantea un antagonismo social “irreductible”, que expresa al mismo tiempo un componente de resistencia radical a las implantaciones del capital global (que por cierto, de ningún modo es una resistencia anticapitalista), y un componente de “inviabilidad” para la solución institucional del conflicto. Lejos de ser una característica local o nacional, es algo que puede observarse en los conflictos de implantación que se dan, de manera profusa, en diferentes regiones de América Latina y del mundo.

El conflicto quedó desactivado –aunque no cerrado– a partir del fallo del Tribunal de la Haya que si bien dictaminó que Uruguay no respetó la obligación de consultar previamente respecto de la instalación de actividades que tienen impactos sobre el río Uruguay, al mismo tiempo estableció que no había daños visibles al ambiente que habilitaran el principio precautorio de paralizar la operación de la planta de celulosa. La reducción del fenómeno a un problema binacional no permitió analizar aristas más profundas de este conflicto de implantación.²

Entre 2005 y 2006, mientras el “caso papeleras” ganaba espacio en los medios de comunicación, la Defensoría del Pueblo de la Nación presentó

2. El conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay habilita una reflexión sobre la expansión territorial de las empresas multinacionales procesadoras de los recursos de la naturaleza en territorios de frontera que son asimismo cuencas transnacionales. Este debate no fue el que cobró mayor resonancia en el espacio público. La consideración de la escala global y transnacional del problema fue siendo progresivamente reducida a una disputa mal definida en términos de un conflicto binacional. La polarización de las posiciones, resumida del lado uruguayo como “Botnia no contamina” y del lado argentino como “Botnia es incompatible con el río Uruguay”, no permitió avanzar en una mirada más abarcadora sobre la situación regional del proceso de expansión territorial de la producción de celulosa (que implica sustitución de cultivos, simplificación biológica, concentración de la tierra en manos de capitales extranjeros e impactos ambientales sobre el ciclo hidrológico y las nacientes de las altas cuencas) y, lo que es más serio en términos de modelos de desarrollo, su industrialización a través de megaplantas cuya producción está destinada al mercado global. Estas formas de enclave representan desafíos mayores para las políticas ambientales en el Cono Sur.

dos informes que denunciaban el grave estado de situación del Riachuelo: aguas contaminadas a niveles inadmisibles, efluentes industriales sin control, basurales a cielo abierto, población sin agua potable ni saneamiento cloacal. El tema fue instalándose en la opinión pública a la luz de la progresiva politización del conflicto del río Uruguay.

En 2004, un grupo de ciudadanos y ciudadanas que viven o trabajan en las proximidades del polo petroquímico Dock Sud, en la desembocadura misma del Riachuelo y a escasos dos kilómetros del centro de la ciudad de Buenos Aires, reclamaron ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por daño ambiental colectivo. Los vecinos, en su mayoría contaminados por plombemia,³ reclamaron en términos de la legislación ambiental más reciente en Argentina –la Ley General del Ambiente, del año 2002–, que plantea la obligación por parte del Estado y de los actores privados que contaminan de reparar lo dañado en nombre del derecho colectivo al ambiente sano. Dicha ley establece la obligación de recomponer los ecosistemas dañados a su situación original, y en las situaciones donde esto no sea posible, exige la reparación del medio ambiente y de los afectados. Dicha reparación debe ser colectiva, es decir, no se trata de pagar indemnizaciones individuales sino de generar mecanismos capaces de impedir que el daño ambiental –considerado como un daño a la comunidad en su conjunto– continúe produciéndose.

Cuando la Corte Suprema declaró su competencia originaria en 2006, ya había un ámbito propicio en la opinión pública que generaba condiciones para que el caso constituyera un “caso estructural” en el escenario político de la Argentina, más precisamente en el ámbito metropolitano y, esta vez sí, colocando en el centro de la escena la política ambiental del Estado argentino.

Las causas estructurales forman parte de un nuevo tipo de activismo judicial de las Cortes Supremas en América Latina. Se trata de causas judiciales en las que la justicia interviene cuando las demandas exceden el caso individual y están en juego derechos colectivos. Por lo general, se ponen en evidencia

3. La plombemia define altos niveles de concentración de plomo en la sangre. El plomo es uno de los contaminantes ambientales cuya liberación en el medio ambiente produce efectos adversos en la salud de los individuos. Los niños en crecimiento absorben el plomo, que altera especialmente el sistema nervioso, reduciendo la capacidad intelectual y de aprendizaje, la memoria y generando trastornos de comportamiento.

conflictos de larga duración, donde la violación de derechos obedece a un déficit histórico de las políticas públicas.⁴ El propósito del Tribunal es introducir argumentos novedosos y buscar generar cambios de largo plazo. Como no puede resolver el problema mediante órdenes simples, debe promover condiciones de deliberación y convocar a diferentes actores estatales para generar una acción coordinada. Un aspecto saliente de este proceso es que el Tribunal, en ese intento por garantizar condiciones institucionales para la resolución del conflicto, termina por favorecer la divulgación del caso en diferentes arenas políticas (tengamos en cuenta que se trata de órdenes que el Poder Judicial impone al Poder Ejecutivo) transformándolo de ese modo en un “caso público”. De algún modo, y eso es extremadamente interesante para el foco de análisis de este libro, el conflicto no se detiene, sino que emerge resignificado en la arena judicial.

Cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su competencia originaria en la causa, la primera medida fue exigir a los tres gobiernos con jurisdicción en la cuenca (el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) la elaboración de un plan integrado, con metas progresivas para el saneamiento de la cuenca. Eso obligó al Estado nacional a jerarquizar la cartera ambiental y, de ese modo, crear un nuevo dispositivo institucional para la gestión de la cuenca: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

En la actualidad, el debate por el saneamiento del Riachuelo se libra en la arena judicial. La corte ya ha decretado una primera sentencia en 2008 estableciendo medidas muy puntuales para el saneamiento, con plazos de ejecución y multas aplicables a los funcionarios públicos en ocasión de incumplimiento. El caso continúa abierto, y se ha vuelto una vidriera que permite ver las acciones y omisiones de la política ambiental metropolitana.

4. Según Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, los casos estructurales se caracterizan por “afectar un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos –directamente o a través de organizaciones que litigan la causa–; por involucrar varias entidades estatales en las que caen las demandas por ser responsables de fallas sistemáticas en sus políticas públicas; por implicar órdenes de compleja ejecución: el juez de la causa, mediante estas órdenes, instruye a varias entidades públicas para que emprendan acciones coordinadas que protejan a toda la población afectada, no sólo a los demandantes del caso concreto” (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010:88).

Los tres casos que he mencionado forman parte de un espectro más amplio de conflictos ambientales que también incluyen la oposición a la expansión de la minería a cielo abierto en las provincias cordilleranas y las movilizaciones de vecinos de pequeñas localidades enclavadas en la zona de producción sojera en el centro y norte del país, las que plantean sus demandas en términos de un incipiente movimiento de justicia ambiental. Aquí las disputas se presentan en escenarios locales, ejerciendo una presión mayor sobre los gobiernos provinciales y los municipios. Los grupos de autoconvocados y las asambleas ciudadanas ambientales son los repertorios organizativos que se han desarrollado al calor de estos conflictos. Se trata de un formato de acción colectiva que se instaló durante la crisis institucional de 2001 y que tiene plena vigencia como forma de articulación de los diferentes actores sociales, políticos y económicos que reclaman por afectaciones al territorio y al ambiente. En la dinámica contenciosa se vuelven un espacio de experimentación y un lugar de producción de marcos interpretativos. Los vecinos que participan en estas experiencias organizan colectivamente y ponen en escena *esquemas de interpretación* que permiten localizar, percibir e identificar eventos y situaciones, en vista a organizar la experiencia y orientar la acción.

Cuando los actores definen colectivamente cuáles son los espacios que hay que proteger y elaboran argumentos para refutar las razones de los que promueven los proyectos de implantación, establecen además nuevos repertorios de problemas y soluciones (Callon *et al.*, 2001; Trom, 1999).

Las razones de mediano y largo plazo

El aumento de la incertidumbre con respecto a las consecuencias del desarrollo industrial, el malestar en torno a la multiplicación y globalización de los riesgos y –en términos generales– el reconocimiento social de la cara oscura de la modernización son procesos mundiales que han impulsado una reconfiguración social del debate político sobre los riesgos. Podemos afirmar que se trata de un escenario internacional, que no se manifiesta solamente en la Argentina o los países de América Latina.

En *Agir dans un monde incertain*, Callon, Lascoumes y Barthe (2001) han desarrollado un sugerente análisis de la forma en que se vincula la percepción

de incertidumbre con la emergencia de conflictos ambientales (controversias sociotécnicas, en la definición de los autores). Plantean como punto de partida la distinción entre los conceptos de *riesgo* e *incertidumbre*. En las últimas décadas, el desarrollo mismo de la ciencia y de la técnica ha ido generando la convicción de que existen campos de aplicación cuyos escenarios de riesgo no pueden anticiparse con claridad. Las consecuencias de las decisiones que son susceptibles de tomarse no pueden ser previstas: las opciones descriptibles no son conocidas con suficiente precisión, el análisis de la constitución de mundos posibles se nutre de nociones muy ambiguas y los comportamientos e interacciones de las entidades que las componen devienen enigmáticas. Si las condiciones requeridas para definir puntualmente escenarios de riesgo no se reúnen, en estos casos se puede hablar de incertidumbre.

En contextos de incertidumbre, los actores sociales que pueden verse afectados por las decisiones que se van a tomar irrumpen en el debate sobre “escenarios futuros” o “estados del mundo posibles”, y con su intervención amplían el campo de las decisiones técnicas, para transformarlas en cuestiones políticas. El debate en torno a las consecuencias futuras de emprendimientos productivos, proyectos de infraestructura, instalaciones peligrosas (como las plantas nucleares), innovaciones tecnológicas relacionadas con la salud (medicamentos, alimentos), proyectos de transporte que modifican los usos del suelo, entre otros casos, plantea situaciones de naturaleza conflictiva, forzando una reconfiguración social mediante la cual los “legos” consiguen entrar en el campo de debate. Los conflictos cumplen así el papel de extender la discusión sobre estados de mundos posibles, al tiempo que amplían la exploración de argumentos, tomando en cuenta una pluralidad de puntos de vista, demandas y posibles respuestas. Se constituyen así en “dispositivos de exploración y de aprendizaje colectivo” (Callon *et al.*, 2001: 50).

Una segunda forma de abordar el análisis de los factores que inciden en la emergencia y multiplicación de conflictos ambientales, puede rastrearse en la revisión de la literatura sobre el tema en América Latina. Este tema aparece en numerosas investigaciones; en estos trabajos se sitúa el análisis en el marco de procesos sociales e históricos específicos ligados a las características propias de nuestras sociedades. Uno de los más agudos observadores y analistas de estos conflictos, Francisco Sabatini, ha señalado cuatro factores que explican

la multiplicación de los conflictos ambientales en nuestra región: la expansión exportadora de los recursos naturales, las tendencias a la renovación de la urbanización, un aumento en la conciencia ambiental y la consolidación de las libertades democráticas (Sabatini, 1997).⁵

Inspiradas en la clasificación de Sabatini, aquí presentamos cinco categorías de análisis que retoman esta caracterización y completan algunos elementos para el caso argentino. Nos referiremos a: (1) *la tendencia al aumento en la presión exportadora de los recursos naturales*, (2) *la aceleración del ritmo de los procesos extractivos en el nuevo milenio*, (3) *las transformaciones en los procesos de urbanización metropolitana*, (4) *la expansión de las herramientas jurídicas y del activismo judicial en el campo ambiental*, y (5) *las transformaciones en los formatos de la acción colectiva*.

En referencia a (1) *la tendencia al aumento en la presión exportadora de los recursos naturales*, aquí la cuestión clave es la creciente concentración de servicios avanzados, actividades financieras y funciones de comando y control en los países centrales a expensas de una creciente “reprimarización” de las economías latinoamericanas que se ubican en el rol de proveedoras de recursos naturales y energía.

Durante la década del 90, la incorporación de los países latinoamericanos a un proceso de apertura económica de los mercados, con la consiguiente pérdida del poder contrabalanceador del Estado en el proceso de desarrollo, ha tenido como consecuencia no sólo la elevación de las tasas de desempleo y el aumento de la pobreza, sino también una pérdida del control social de los recursos naturales –agravada en algunos casos por la privatización de recursos esenciales–. La consiguiente disminución del poder fiscalizador del Estado ha tenido implicancias críticas en razón de las mayores presiones ambientales

5. En el trabajo de Lopes et al. se señalan cinco factores que explican el proceso de “ambientalización de la cuestión social”, considerada una nueva cuestión social y una nueva cuestión pública: el crecimiento de la importancia de la esfera institucional del medio ambiente entre los años 70 y finales del siglo XX; los conflictos sociales en el nivel local y sus efectos en la interiorización de nuevas prácticas; la educación ambiental como nuevo código de conducta individual y colectiva; la cuestión de la participación; finalmente, la cuestión ambiental como nueva fuente de legitimidad y de argumentación en los conflictos. (Lopes, J. [Coord.]; Antezaz, D.; Prado, R. y Solva, G. [Edits.] [2004]: *A ambientalização dos conflitos sociais*, Río de Janeiro, Relume Dumará, ps. 19-20).

originadas en el traslado de actividades contaminantes desde los países centrales a los periféricos. Las consecuencias de esos procesos se hicieron visibles iniciado el presente milenio, y en tanto no hubo una reversión de ese proceso de reprimarización, en la actualidad asistimos a una multiplicación de los conflictos generados por actividades extractivas (actividades mineras), uso de recursos naturales (usos alternativos y múltiples del agua, conflictos por explotaciones petroleras y gasíferas), reclamos por afectación de la biodiversidad de los ecosistemas (lo que significa la pérdida de la base natural de comunidades agrarias o étnicas), conflictos en torno a la deforestación y destrucción de bosques nativos y disputas en torno a la expansión de la frontera agropecuaria (apropiación para usos mercantiles de tierras anteriormente utilizadas por comunidades campesinas o indígenas) (Alimonda, 2005; Vacaflares y Lizárraga, 2005; Castro Soto, 2005).

En cuanto a (2) *la aceleración del ritmo de los procesos extractivos en el nuevo milenio*, es importante decir que si bien el proceso desregulador se intensificó a mediados de los 90, en ciertos sectores de la producción, como la minería y la agricultura, este avance de la frontera extractiva tuvo continuidad y se aceleró en la última década, lo que trajo aparejado mayores presiones y contradicciones en el acceso y disponibilidad de los recursos naturales en diferentes territorios. En el caso de la producción de soja, el ritmo de expansión ha sido del diez por ciento anual desde 1996, lo que implica que la superficie dedicada a este cultivo sobrepasó los dieciocho millones de hectáreas en el año 2009, es decir, más de la mitad de la tierra dedicada a la agricultura en el país. Es posible establecer vinculaciones entre este fenómeno de expansión de la frontera agropecuaria y la disminución de unas 250 mil has de bosques por año. Así, la tasa de deforestación en el territorio comprendido por las provincias de Chaco, Córdoba, Formosa, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero superó el 1% anual entre 1998 y 2006 (UMSEF, 2007), valor que se mantuvo también en el período 2006-2011, pese a la sanción en 2007 de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, N° 26331 (UMSEF, 2012). En algunas provincias como Salta o Santiago del Estero el proceso fue aún más acelerado: en la primera se han deforestado 609 mil has en el período 1998-2006, y otras 414 mil en 2006-2011; en Santiago del Estero, estos valores son, respectivamente, de 821 mil y 620 mil has (ibíd.).

El avance de la soja no sólo trajo aparejado el problema de la deforestación sino también conflictos asociados al uso de agroquímicos y sus efectos nocivos para la salud. Las manifestaciones de los “pueblos fumigados” representan un último límite a esa expansión de la frontera agropecuaria.

Con respecto a la minería a cielo abierto, el aumento de este tipo de emprendimientos se hace evidente al analizar las cifras de inversión del sector. De acuerdo a datos de la Secretaría de Minería de la Nación y de la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM), entre 2003 y 2007, el total de inversiones acumuladas en el país fue multiplicado por más de ocho, pasando de 660 millones de dólares a 5.600 millones de dólares. En cuanto al valor de la producción total, fue de 4.635 millones de dólares en 2007 y las exportaciones alcanzaron los 3.620 millones de dólares, o sea, trece veces más que en 1995 (Gutman, 2007; Svampa y Antonelli, 2009). Es importante destacar que la producción se destina a la exportación, y considerando las importantes exenciones impositivas y ventajas concedidas a las empresas, las ganancias son extraordinarias.⁶

Aquí las tensiones se generan en torno al uso cuantioso de agua y energía que requieren estos emprendimientos. A modo de ejemplo, vale señalar que Minera Alumbraera obtuvo del gobierno de Catamarca un permiso de extracción de 1.200 litros de agua por segundo (alrededor de cien millones de litros por día) de una reserva natural de agua fósil, ubicada en Campo del Arenal (Machado Aráoz, 2009: 209). Si en el año 2003, el consumo de electricidad de Minera Alumbraera fue de 764,44 gw, el total del consumo de la provincia de Catamarca llegó a 450,16 gw (Machado Aráoz, 2009:210).

Aquí se vuelve elocuente la aseveración de Milton Santos acerca de la contradicción entre los órdenes global-local. Pero además, es importante observar la velocidad de estas transformaciones económicas, que producen cambios territoriales muy importantes, a grandes escalas y en períodos muy cortos de

6. Resulta más relevante, incluso, tener en cuenta la relación existente entre las inversiones en la etapa productiva y los montos de las exportaciones. De acuerdo a estimaciones de la Dirección Nacional de Minería, en el caso de Minera Aguilar, entre el año 2001 y 2007 sus accionistas invirtieron por U\$S 29 millones y exportaron por U\$S 158 millones; Minera Alumbraera invirtió U\$S 1.531 millones en el proyecto Bajo de la Alumbraera –período 1995-2007– y exportó por U\$S 5.685 millones; Salar del Hombre Muerto invirtió U\$S 148 millones entre 1995 y 2007, y vendió al exterior minerales por U\$S 345 millones; y Cerro Vanguardia, habiendo invertido U\$S 310 millones, exportó por un valor de U\$S 889 millones. En síntesis, los ingresos por exportaciones triplican, cuadruplican o quintuplican en diez o doce años los aportes realizados por los propietarios de estas minas (Ortiz, 2007: 20).

tiempo. Estos procesos de orden global van a un ritmo de expansión mucho mayor en comparación con el lento avance de la aplicación efectiva de las regulaciones protectoras del ambiente. A modo de ejemplo, se podría examinar lo que ha sucedido con la sanción y posterior aplicación de la Ley de Protección de Bosques Nativos. Al igual que el resto de las leyes de presupuestos mínimos, requiere de un proceso de reglamentación provincial. En cada provincia hay diferentes niveles de avance en términos de su aplicación efectiva, en ningún caso se ha detenido el proceso de deforestación y la reglamentación está atada a la dinámica de los conflictos territoriales donde actores económicos poderosos generan diferentes formas de veto, pues su interés central está en la expansión de la frontera agropecuaria (ver Langbehn, en este volumen).

Notablemente, los cambios institucionales introducidos por la reforma constitucional de 1994 dieron un gran impulso a la legislación en materia de protección ambiental (el derecho al ambiente sano como derecho constitucional y las legislaciones de presupuestos mínimos ambientales); sin embargo, el avance en la reglamentación ha sido mucho más lento. En contrapartida, durante la última década, el proceso desregulador de las actividades extractivas y vinculadas al monocultivo no se detuvo e incluso –por ejemplo en el caso de la minería– goza de importantes incentivos económicos.

En lo que refiere a (3) *las transformaciones en los procesos de urbanización metropolitana*, es importante resaltar que la crisis de la planificación urbana (en tanto mecanismo de segregación urbana) ha dado lugar a la emergencia de un urbanismo flexible que deja abierto un espacio de negociación entre la autoridad territorial y los inversionistas y agentes de desarrollo urbano. Esto permite a quienes ocupan los barrios y áreas consolidadas de las ciudades, exportar –especialmente hacia áreas segregadas– las externalidades negativas, tanto ambientales, funcionales, como sociales (Sabatini, 1997). Todo ello ha dado lugar a situaciones de degradación que se fueron intensificando junto con la expansión urbana no planificada. Los conflictos ambientales urbanos dan lugar al descontento y la consiguiente movilización de grupos de ciudadanos que no aceptan una distribución de externalidades basada exclusivamente en la lógica de la renta urbana. Hechos como la resistencia a la instalación de nuevos relleños sanitarios, las manifestaciones que reclaman el cierre de otros que están colapsados, las demandas por la expansión de los servicios de agua potable e

infraestructura o la resistencia al peligro tóxico derivado de la convivencia de asentamientos urbanos con áreas de riesgo tecnológico, son evidencias más que palpables del impacto de la “crisis de la planificación urbana” en la emergencia y multiplicación de conflictos ambientales.

Con respecto a (4) *la expansión de las herramientas jurídicas y del activismo judicial en el campo ambiental*, es importante señalar que en las dos últimas décadas en Argentina se amplió el campo de protección en materia de derecho ambiental. En la reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994 se estableció que todos los habitantes se encuentran en pie de igualdad en la garantía del derecho al ambiente sano. Esto significa que debe existir un piso mínimo de protección ambiental a escala nacional: corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, y a las provincias, las necesarias para complementarlas a fin de que no se alteren las jurisdicciones locales. De este modo, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben dictar normas que atiendan a las particularidades de su jurisdicción, las cuales pueden ser más exigentes pero nunca inferiores a la tutela que otorga la Nación. Esto ha dado lugar a una nueva generación de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental⁷ que, cuando tienen que ser reglamentadas en la jurisdicción provincial, abren un nuevo espacio litigioso en torno a la cuestión ambiental. Esto alcanza a las legislaturas provinciales y moviliza a actores gubernamentales que pueden tener incluso posiciones confrontadas; de este modo, suelen abrirse nuevas disputas entre diferentes áreas del Estado provincial y nacional (por lo general entre los organismos ambientales y las áreas de promoción de la actividad económica), en base a visiones contrapuestas en relación a los estándares de protección ambiental.

7. Entre el año 2002 y el año 2012, el Congreso Nacional sancionó nueve leyes de presupuestos mínimos. Estas son: la Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio (N° 25612); la Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCBs (N° 25670); la Ley General del Ambiente (N° 25675); el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (ley 25688); la Ley de Información Pública Ambiental (N° 25831); la Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios (N° 25916); la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26331); la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las actividades de Quema (N° 26562) y el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (ley 26639).

Pero además, en términos más generales, tanto la reforma de la Constitución como la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996, han incorporado diferentes mecanismos de participación ciudadana. En el caso de la Constitución Nacional, se incluye la iniciativa popular legislativa y la consulta popular vinculante y no vinculante. La Constitución de la Ciudad incluye seis instrumentos (iniciativa legislativa, consulta popular, revocatoria de mandato, audiencia pública, presupuesto participativo y plan estratégico), junto a un séptimo creado por ley (acceso a la información) y un octavo formulado por reglamento interno del Poder Legislativo (la Tribuna Popular). Si bien existen muchos problemas para la reglamentación de las leyes y su sola existencia no es garantía de participación ciudadana, lo que ha sucedido es que estos instrumentos pasaron a ser parte de los repertorios de reclamos de diferentes organizaciones sociales. De este modo, la cuestión de la participación o el derecho a la consulta previa se coloca como tema central y se tematiza mediante enunciados jurídicos cada vez que surge un conflicto o un motivo de disenso entre los ciudadanos y los poderes públicos.

Un precepto clave en materia de derecho ambiental es la consideración del acceso a la información como un prerequisite para la participación ciudadana.⁸ Esto ha tenido un impacto significativo en materia de construcción de conocimiento público en torno a los temas ambientales, pues el reclamo por información representa una ventana de oportunidad en el acceso a circuitos habitualmente cerrados al público y, sobre todo, la exigencia de información muchas veces funciona como un disparador que devela la completa carencia de datos, registros, evaluaciones y seguimientos

8. La referencia obligada de la legislación ambiental en materia de acceso a la información es el principio 10 de la Declaración de Río, que establece que: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes." Este precepto está en la declaración de principios de todas las ONG en defensa del ambiente y forma parte del andamiaje jurídico que está incluido en toda la legislación ambiental a escala nacional. La Ley General del Ambiente de Argentina consagra una parte muy importante de su texto a esta cuestión.

en las oficinas públicas a cargo del control de las actividades que pueden generar daño al ambiente.

No menos importante es el hecho de que se ha ampliado el espectro de recursos disponibles para establecer reclamos por afectaciones ambientales ante los tribunales. Ambas Constituciones han incorporado artículos que otorgan el derecho de legitimación activa en reclamos por daño ambiental. Esto incluye al Defensor del Pueblo y a las organizaciones de defensa del ambiente, lo que trae aparejado un aumento de la capacidad de influencia de estos actores en el espacio público.

Lo que ha sucedido en los últimos años es que se han multiplicado los casos de demandas a los tribunales donde se interpone la figura del amparo ambiental y se coloca en el centro del reclamo la afectación por daño ambiental. Casos que incluyen un arco amplio de demandas de medidas precautorias ante conflictos que van desde el avance de la construcción inmobiliaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (reclamos de la asociación SOS Caballito), las fumigaciones con agroquímicos (caso San Jorge en Santa Fe e Ituzaingó Anexo en Córdoba), desafectaciones de áreas naturales protegidas (caso Pizarro en Salta) o la contaminación ocasionada por industrias o basurales clandestinos (en la región metropolitana de Buenos Aires). Si bien no es posible inferir que hay una mayor influencia de los tribunales en asuntos ambientales, sí se vuelven emblemáticos, logran alcanzar los medios de comunicación masiva y, de este modo, tienen efectos indirectos en materia de transformación de la opinión pública con respecto al alcance y la urgencia de los problemas ambientales.

Si todas estas normas jurídicas son un repertorio al alcance de los actores, es importante decir que en un conflicto ambiental, la existencia de un fallo judicial a favor de una comunidad o un grupo eleva considerablemente la fuerza de la parte débil (Sabatini, 1997:85).

Finalmente, en lo que se refiere a (5) *las transformaciones en los formatos de acción colectiva*, un elemento que explica la emergencia y multiplicación de conflictos ambientales en la Argentina y América Latina son las transformaciones en la sociedad civil, especialmente en lo que hace a su recomposición a partir del efecto combinado de experiencias autoritarias militares y civiles, transiciones inacabadas de democratización política y reformas económicas neoliberales (Panfichi, 2002:14). La sociedad civil que emerge de esos proce-

Los movimientos sociales tiene una relación paradójica con la democracia: por un lado, otorga un respaldo casi sin precedentes a este sistema de gobierno; por el otro, plantea una creciente insatisfacción con el carácter marcadamente instrumental de las concepciones en las políticas de gobierno. Esto ha dado lugar a la emergencia de movimientos ciudadanos protagonizados por actores sociales con un mayor grado de autonomía frente al Estado y el mercado, y que en sus demandas expresan una búsqueda por redefinir derechos de matriz ciudadana.⁹

Es importante, sin embargo, no idealizar estas nuevas construcciones, porque también allí se pueden identificar relaciones sociales desiguales, excluyentes y no democráticas (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998). En lo que refiere a las movilizaciones por cuestiones ambientales, es importante destacar que aun cuando estos conflictos tienen un fuerte contenido redemocratizador (especialmente en su relación con los usos del territorio), cuando se expresan en el espacio público, el marcado carácter autonomista deriva en una resistencia a la utilización de mecanismos institucionales que permitirían avanzar en modelos más inclusivos de participación ciudadana.

Algunas definiciones compartidas

Los trabajos reunidos en este libro se alejan de aquella mirada que considera que los conflictos son episodios excepcionalmente dramáticos que es necesario evitar, prevenir o desactivar lo más rápidamente posible. Por el contrario, los autores de los textos que aquí se presentan, consideran que los conflictos son verdaderos medios de expresión y de toma de la palabra, una modalidad de intercambio

9. Un estudio comparativo sobre movimientos sociales, sociedad civil y democracia en cinco países del Cono Sur arribó a las siguientes conclusiones: (a) han emergido “nuevos” actores políticos en las últimas décadas, como ambientalistas, mujeres, indígenas o vecinos de la periferia urbana popular; (b) han surgido nuevos espacios de acción política centrados en temas que movilizan a distintas clases sociales, como el medio ambiente, la exclusión territorial y las discriminaciones de género y raza; (c) se ha iniciado la construcción de una nueva cultura centrada en los derechos de los ciudadanos y en la participación, en reemplazo de la matriz discursiva asociada a propuestas de transformación social de tiempo atrás; (d) se han abierto camino nuevos estilos de hacer alianzas políticas en torno a la búsqueda de resultados concretos, aun cruzando diferencias ideológicas; y (e) se han afirmado, como valores de los nuevos actores sociales, la autonomía frente al Estado y los partidos políticos (Albuquerque, M. [2004]: “Movimientos sociales y sociedad civil en la construcción de la democracia en los países del Cono Sur”, en Albuquerque, M. [Edit.]. La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur, São Paulo, Instituto Polis.)

entre los actores donde se construyen escenarios en los que confrontar discursos. En ese sentido, representan momentos que permiten la inscripción de las prácticas sociales en la esfera pública. Si la dinámica de los conflictos que aquí se analizan apunta a la mediana y larga duración,¹⁰ esto indica que estamos frente a un fenómeno complejo, ligado a procesos sociales de mayor alcance, que se han venido sedimentando desde inicios del presente milenio.

Por esa misma razón, este enfoque intenta alejarse de una mirada coyuntural del conflicto que, desde la perspectiva de la mediación, busque elaborar diferentes herramientas para alcanzar rápidamente una solución concertada, aceptada por todos los participantes en la discusión. Desde el punto de vista de una agenda de investigación, un recorte de corto plazo es problemático, pues genera la imagen de que “algo debe hacerse con los conflictos”, reclamando un tipo de comprensión orientada a la pronta intervención. Esto obedece a un supuesto que subyace en ese tipo de análisis, donde se da por sentado que los actores podrían alcanzar un acuerdo en torno al objeto de la controversia, y que ésta podría reducirse a un único punto de vista igualmente compartido por los participantes. En esta concepción, se dejan de lado los elementos estructurantes del conflicto, sus condiciones de producción y las diferencias significativas de intereses entre los actores, que son lo que permiten comprender las diferencias cognitivas que organizan las maneras de percibir el riesgo. “Cuando de lo que se trata es de intervenir, se tienen que poner entre paréntesis al menos algunas de las condiciones del propio conflicto, y muchas veces en dichas condiciones está la clave de su comprensión” (Azuela y Mussetta, 2008: 14-15).

En este ejercicio analítico valoramos la potencialidad de estudios empíricos que se enfocan en casos concretos, identificando contextos históricos y sociales que permiten entender lo que está en juego en cada uno de ellos. Se trata de examinar estos procesos considerando cada caso a la manera de un analizador social, un caso testigo o ejemplar que pone en evidencia problemas del orden

10. Este es un punto destacado por varios estudios que analizan conflictos ambientales. Estas investigaciones han mostrado que los conflictos ambientales finalizan mediante una negociación entre las partes, un acuerdo forzado por un tercero (por ejemplo el Estado) o una resolución judicial (Sandreu y Gudynas, 1998). Pocas veces terminan disolviéndose porque una de las partes abandone el conflicto. Habitualmente los conflictos ambientales pasan por una etapa inicial de judicialización y continúan en un escenario de negociación informal. En muy pocos casos, la salida del conflicto es democrática en el sentido de inaugurar una mesa de negociación formal (Sabatini, 1997:79).

social que están escondidos, que han sido históricamente invisibilizados pero que, a su vez, representan momentos importantes para la construcción del debate público.

Los conflictos ambientales representan focos de disputa de carácter político que generan tensiones en las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales en cada comunidad o región. Ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a esos recursos, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros actores. Se trata de situaciones de tensión, oposición y/o disputa en la que no sólo están en juego los impactos ambientales. En muchas ocasiones, la dinámica y evolución del proceso contencioso lleva a poner en evidencia dimensiones económicas, sociales y culturales desatendidas. Cuando estas disputas están espacialmente localizadas, se trata de conflictos territoriales en los que se expresan contradicciones entre el espacio económico y el espacio vital. Por lo tanto, si bien hay un conflicto ambiental, cuando un conjunto de actores sociales plantea demandas en el terreno político en torno a la apropiación social de bienes de la naturaleza, o donde se pone en juego un argumento ambiental, es importante entender que esos reclamos pueden estar mediados por otras demandas de naturaleza social, económica y cultural. La nominación ambiental se establece cuando en la dinámica contenciosa los actores utilizan argumentos ambientales, aun si estos no son los prevalecientes.

La pregunta central que articula los trabajos de este libro se refiere a tratar de entender de qué manera, en determinados contextos, diferentes conflictos han permitido la inscripción de la cuestión ambiental como asunto público, mientras que en otras situaciones estas disputas se han mantenido en estado latente o se han presentado a través de repertorios de acción colectiva donde el argumento ambiental no es el primordial.

Explorar la constitución de conflictos que ponen en cuestión un nuevo orden de problemas transformándolos en asuntos públicos, permite rastrear –a partir del análisis de un campo social concreto– la forma en que los actores sociales piensan sus ámbitos cotidianos de vida. Esto permite identificar momentos de socialización que representan puntos de inflexión en la comprensión material y simbólica de la cuestión ambiental.

A partir de allí, tres son los aspectos fundamentales que están comprendidos en las definiciones compartidas en este libro.

En primer lugar, asumimos que si los conflictos ambientales rara vez responden a un interés de clase único, tampoco representan identidades fijas y características de un único modelo de acción. Antes que un paradigma de principios, lo que organiza la acción colectiva es un marco (*frame*, en el sentido goffmaniano) dentro del cual un amplio conjunto de demandas en relación al acceso y utilización de los recursos, sistemas de propiedad, derechos y poder puede ser reconfigurado.

Tomando en cuenta este abordaje, es necesario destacar que los conflictos ambientales se manifiestan a partir de una articulación de aspectos cognitivos y de intereses. No se puede afirmar *a priori* que se trate de movilizaciones ideológicas en defensa del ambiente (basadas en un aumento de la conciencia ambiental), o que constituyan exclusivamente una respuesta material protagonizada por personas que dependen de su hábitat para sobrevivir (Folchi, 2001; Alonso y Costa, 2002; Pacheco *et al.*, 1992). En todo caso, estos aspectos tienen que ser establecidos *a posteriori*, luego de un cuidadoso análisis de los casos.

Lo que está en juego “en términos de intereses” no puede ser analizado exclusivamente con las herramientas existentes para abordar los conflictos entre capital y trabajo (Fuks, 1996; Guivant, 1998). En los conflictos ambientales, el ambiente es el catalizador de una disputa que puede tener focos-objetos tan importantes como: la discusión sobre formas de propiedad de la tierra y los usos del suelo urbano, la contradicción entre diferentes sistemas de producción en una región, la resistencia a formas de gobierno centralistas del Estado nacional, la cuestión de los derechos de pueblos originarios, los significados religiosos y culturales asignados al territorio, etc.

En términos metodológicos, habrá que identificar no solamente qué daños son percibidos por una comunidad o grupo afectado, sino también será necesario hacer un inventario del conjunto de antagonismos entre actores cuyos intereses en relación con el ambiente se contraponen, incluso si éstos no se manifiestan en el espacio público. Por ejemplo, en la cuenca Matanza-Riachuelo, las tensiones ambientales están estrechamente vinculadas al rol que históricamente han jugado los actores económicos a partir de su poder

discrecional para usar los recursos del ambiente como medios de producción y como colectores de efluentes peligrosos. Su capacidad para imponer a otros actores los costos ambientales de sus prácticas económicas (lo que en lenguaje económico se llama externalización de costos ambientales) y la falta de regulación estatal es lo que explica el alto nivel de degradación ambiental de la cuenca. Las comunidades sin acceso a recursos, que viven en asentamientos populares, que experimentan daños a la salud, ciudadanos sin acceso al agua segura y el saneamiento, son los principales afectados por ese proceso de degradación. Pero si prestamos atención a las disputas que se manifiestan en el espacio público, podemos reconocer una serie de conflictos entre actores económicos (empresarios grandes vs pequeños empresarios); entre actores políticos (el Gobierno nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los gobiernos locales); entre actores políticos, actores económicos y empresas de servicios públicos (AySA, la empresa de agua y saneamiento, o el CEAMSE), y conflictos por el acceso al suelo urbano (disputas entre propietarios del suelo urbano, especuladores inmobiliarios, pobladores sin tierra). Si reconstruimos las múltiples líneas de articulaciones y tensiones entre esos actores, descubrimos que es toda esa trama compleja de valores e intereses en disputa lo que define una situación que podemos denominar como conflicto ambiental. En una escala metropolitana, se puede decir que ese conflicto por el saneamiento del Riachuelo traduce, reagrupa e incluso genera una gran diáspora de conflictos territoriales. Este asunto no tenía visibilidad hasta el preciso momento en que intervino la Corte Suprema y el caso se judicializó. Más aún, se podría decir que algunas de esas tensiones que han configurado un territorio expuesto a altos niveles de daño han estado presentes en los últimos cien años; sin embargo, sólo se han expresado como un conflicto a partir de que se han hecho públicas. Para usar una distinción típicamente sociológica, podríamos decir que se trataba de un conflicto latente que se volvió manifiesto.

Entonces, un aspecto importante en el análisis de los conflictos ambientales es que en el proceso de investigación hay que construir herramientas analíticas para reconstruir la totalidad del campo contencioso. Esto no sólo incluye a los demandantes y demandados, defensores y oponentes, sino que además es necesario tomar en cuenta a otros actores sociales que intervienen con

diferentes recursos materiales y simbólicos en la definición de las condiciones de acceso a los bienes que están en disputa.

El segundo aspecto importante que integra una perspectiva común de los textos incluidos en esta compilación, implica considerar la acción colectiva como un sistema de acción multipolar, donde los actores “producen” una acción pública porque son capaces de definirse a sí mismos y su campo de acción (Melucci, 1999). La manifestación pública de un conflicto es consecuencia de una demanda que instala un nuevo problema en el espacio público, y donde se puede rastrear un “acto común de intención” entre actores heterogéneos y con diferentes puntos de vista. Este pacto originario (que muchas veces puede rastrearse en la historia como un momento en común de presentación en el espacio público) pone en juego la doble performatividad de la decisión: el “nosotros” que emerge es –al mismo tiempo– la constitución del sujeto y la manifestación de la decisión colectiva (Naishtat, 1999; De Ipola, 2000).

Las posiciones de los actores en el conflicto se van construyendo en el proceso mismo de despliegue de la acción colectiva y no previamente a partir de una posición unificada; esta dinámica es la que va generando formas organizacionales y lazos institucionales. En términos metodológicos, esto lleva a una descripción y análisis constructivista de la evolución y dinámica del conflicto (lo que muchas veces se denomina *cronología*). En varios ejemplos incluidos en este libro, los actores que plantean demandas y reclamos ambientales en el espacio público definen ámbitos colectivos muy lábiles (redes, espacios interterritoriales, foros, asambleas, asociaciones de autoconvocados, etc.). Y por esta misma flexibilidad del formato organizativo, la acción colectiva requiere de una activación permanente de las relaciones entre los participantes, quienes se comunican y adoptan decisiones a partir de los acontecimientos que se suceden en el espacio público. El formato de las asambleas es tan generalizado porque permite impulsar una dinámica de deliberación que también es un proceso de aprendizaje social. Estos colectivos extienden la discusión sobre “estados de mundo posibles”, al tiempo que amplían la exploración de argumentos, tomando en cuenta una pluralidad de puntos de vista, demandas y posibles respuestas. Si se construyen “dispositivos de exploración y de aprendizaje colectivo” (Callon *et al.*, 2001: 47-50), es porque en aquellas situaciones donde hay un foco de disputa por un daño o afectación ambiental, se pone en discusión qué tipo de

conocimiento será admitido como prueba y quiénes pueden ser los actores acreditados para generar ese conocimiento.

Hacer un inventario de estas controversias permite entender si se han modificado los saberes legítimos en juego y si se han podido identificar problemas y aspectos que antes no se habían tomado en consideración y que, al calor del conflicto, pasan a ser objetos de preocupación social. Por eso mismo, los agrupamientos de actores pueden ir cambiando a medida que se modifica la definición del problema. Veremos en varios de los artículos que a lo largo del tiempo las organizaciones que reclaman por afectaciones o daños al ambiente van cambiando de nombre, de escala de intervención, y que todo ello sucede de manera estrechamente asociada a la reformulación del problema.

Un tercer elemento que integra las definiciones compartidas en este libro consiste en la resonancia en el espacio público. Los conflictos contribuyen a la producción de lo que Melucci propone llamar un “espacio público intermedio”, una nueva forma de espacio político, cuya función es construir las condiciones que permiten que los discursos sean escuchados y transformados en decisiones políticas (Melucci, 1999). Las movilizaciones pueden analizarse, en algunos casos, como una experiencia colectiva de coproducción del interés general, donde hay diferentes grados de colaboración entre los actores sociales y las agencias estatales. Pero en otros, como un enfrentamiento con los poderes públicos que se niegan a escuchar las demandas de actores colectivos comprometidos en un reclamo ambiental. Esto implica que hay que estudiar los conflictos en su vinculación con las arenas públicas de deliberación que se generan en torno a ellos.

A medida que el conflicto tiene influencia en el espacio público, se genera un campo de actores y de alianzas entre actores que comienzan a formar parte de una arena política común de disputa, donde se genera un ámbito de cooperación, competencia o conflicto entre instituciones y actores sociales involucrados en su planificación y ejecución. Cuando se trata de conflictos de implantación, ese campo de poder excede el ámbito de emplazamiento de proyectos y/o megaproyectos, y pone de relieve un complejo entramado político, económico y cultural, muchas veces de alcance transnacional, vinculado al “desarrollo” (Arach, 2002; Ribeiro, 1999; Escobar, 1995).

Lo propio de este tipo de problemas es su propagación en diferentes arenas públicas. Éstas se pueden identificar en los procesos de deliberación por

medio de canales de expresión observables y descriptibles, que dan cuenta de la elaboración de opiniones públicas y acciones colectivas, generando como resultado la elaboración de bienes comunes y causas públicas (Cefai, 2002). El concepto remite a la doble connotación de “lugar de combate” y de “escena de actuación o dramatización”, y permite entender la constitución misma de tal espacio como un trabajo de experimentación en torno a los asuntos públicos.

De ese análisis se deriva una constatación fundamental referida a la existencia de múltiples arenas de deliberación en torno al conflicto. La importancia de esta cuestión es tal, que cuando se observan las discusiones en diferentes contextos (local, regional, nacional o internacional), con frecuencia resulta que el mismo conflicto es definido de manera distinta en cada uno de esos niveles (Azuela y Mussetta, 2008).

En consecuencia –y esto es importante en términos metodológicos–, no se trata de analizar una sola arena pública sino que hay que identificar los múltiples ámbitos políticos hacia los cuales el conflicto se proyecta. En cada espacio puede haber diferentes asociaciones, coordinaciones y movimientos, cambios significativos en términos de la influencia de estos ámbitos en la agenda mediática, su posible transformación en tema de interés por la opinión pública y –finalmente– su inscripción en la agenda gubernamental, legislativa y administrativa. Lo importante es pensar las arenas públicas como un “espacio de intervalos”, pues los problemas, repertorios de soluciones, movilización de demandas que fueron planteadas en una arena pública, pueden trasladarse a otro espacio de problematización pública, trascendiendo incluso el anclaje local o regional, aún cuando el establecimiento de “puentes” entre problemas no sea sincrónico (Cefai, 2002).

Como hemos comentado en relación al conflicto del río Uruguay y la cuenca Matanza-Riachuelo, si los repertorios de acción colectiva que se pusieron en juego en el conflicto de las plantas de celulosa en el río Uruguay fueron retomados en otros conflictos ambientales, no es menos cierto que el caso generó el contexto de oportunidad política para que la Defensoría del Pueblo de la Nación, primero, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, después, instalaran la cuestión del saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo como un asunto político de máxima relevancia. A partir de la resonancia del conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay, se han gestado las condiciones

para la constitución de un público en torno a la cuestión ambiental. Esto define un punto de inflexión en la comprensión del problema. El conflicto mencionado generó las condiciones para que el conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo se resignificara públicamente en tanto caso judicial.

Por lo tanto, un elemento central de análisis en la investigación sobre conflictos ambientales está en las conexiones entre las arenas públicas de los conflictos. El “contagio” de divulgación pública es correlativo a la migración de los sentidos y la extensión de las disputas. Callon y Lascoumes han descripto operaciones de traducción y de transcodificación (Callon, 1986; Lascoumes, 1994); se trata de ejercicios mediante los cuales se reagrupan puntos de vista anteriores, se reciclan las ideas y se concentran las actividades bajo nuevas formas de respuesta social a los problemas. La definición de la situación problemática es así comandada por la transferencia de esquemas de comprensión y stocks de información. En tanto los actores, sus competencias y sus reivindicaciones circulan de una escena a la otra, los recursos de los activistas se movilizan en torno a diferentes sentidos, los procedimientos se someten a sucesivos encuadres y se abren nuevas ventanas de oportunidad política.

Los efectos territoriales, institucionales y jurídicos de los conflictos ambientales

Los análisis más penetrantes de las ciencias sociales permiten ver al conflicto como el modo concreto en que se produce la sociabilidad en la que estamos insertos (Mouffe, 1996), o como un elemento constitutivo ineludible de las relaciones sociales (Marx y Engels, 1974), o como un momento del proceso social que a su vez puede generar el orden (Simmel, 1939; Coser, 1961). Lo que queremos decir es que explorar la constitución de conflictos que ponen en cuestión un nuevo orden de problemas transformándolos en asuntos públicos permite rastrear puntos de inflexión que son momentos de socialización y horizontes de reconfiguración de las relaciones sociales.

Si los conflictos permiten la construcción e instalación de un problema en el espacio público, es porque generan una escena y una temporalidad donde se intercambian argumentos, se vuelven visibles formas de justificación, se modifican representaciones sociales y, en definitiva, se modifican los registros de legitimidad.

Por esa razón, además de analizar las condiciones que hicieron emerger un conflicto e identificar sus episodios y acontecimientos centrales, hay otra forma de abordar el problema de investigación poniendo el foco en las transformaciones que ha producido en el mediano plazo. Es decir, no sólo analizar las causas, sino también prestar atención a las consecuencias y a lo que –en tanto analistas sociales– podemos aprender de sus resultados más duraderos.

Se trata de mirar los procesos que se han desencadenado a partir del conflicto y que permiten la formación, transformación y/o mantenimiento de diferentes momentos de la vida social. En ese sentido, es importante tomar distancia del relato épico de los acontecimientos para hacer un esfuerzo de interpretación, y hacer un inventario de las transformaciones que se han generado a partir del conflicto en diferentes planos de análisis. En otros términos, se trata de analizar la productividad del conflicto (Melé, 2007; Lussault, 2007).

Entre la amplia variedad de aspectos productivos –efectos– de un conflicto es posible identificar desde transformaciones de los marcos cognitivos que se utilizan para denominar los problemas hasta cambios en los arreglos territoriales y jurídicos que definen el diferente grado de poder que tienen los actores sobre el territorio. Se pueden generar incluso consecuencias más duraderas en términos de los dispositivos institucionales y jurídicos que gobiernan y regulan el ambiente. Para ahondar en el análisis de estos efectos, conviene introducir algunas dimensiones de análisis.

La productividad territorial de los conflictos ambientales.

Esta categoría permite abordar los efectos en términos de producción de representaciones que revalorizan y cualifican el espacio y que establecen un renovado lazo social entre los colectivos movilizados y el territorio (Melé, 2003). La construcción de lenguajes de valorización del ambiente (Martínez Alier, 2004) o –desde otra perspectiva– la elaboración de “modelos de justificación ecológica” (Lafaye y Thevenoth, 1993) son aspectos centrales para comprender la inscripción del reclamo particular en términos de una demanda de interés público. Aquí se exponen socialmente los desacuerdos en torno a los usos adecuados del espacio y se pueden generar cambios en las formas concretas de control territorial, tales como modificaciones en las reglas que definen los derechos de propiedad de

diversos actores sociales y sus formas efectivas de protección, o en los poderes jurídicos de las diferentes instancias y niveles de gobierno para tomar decisiones que afectan el territorio (Azuela y Musseta, 2008).

El problema de la contaminación, al igual que muchas otras cuestiones incluidas en el dominio de lo ambiental, remite necesariamente a un ámbito territorial que desborda los límites jurisdiccionales y obliga a definir el objeto de demanda a una escala que desdibuja esas fronteras y las reconstituye en un nuevo marco espacial que no coincide estrictamente con la división política del territorio. Este es uno de los aspectos más provocativos, en tanto exige un grado de creatividad institucional que implica decisiones políticas complejas y que arrastra no pocas dificultades. "La particularidad de la ecología de la especie humana es que sus relaciones con la naturaleza están mediatizadas por formas de organización social, que reposan en dispositivos políticos para asegurar su consenso y su reproducción" (Alimonda, 2002:8).

La productividad jurídica de los conflictos ambientales.

Permite analizar el proceso mediante el cual un conflicto se transforma, a partir de convertirse en un litigio ante instancias públicas que tienen que actuar conforme a derecho. Se trata de indagar qué ha significado para las partes del conflicto, así como para quienes lo discuten en otras esferas sociales, el haber recurrido a la ley para dirimirlo (Azuela, 2006). La cantidad de preguntas se multiplica: ¿De qué manera utilizan los actores el repertorio jurídico a su disposición? ¿Cómo se redefine la posición de los operadores del derecho con su participación en el conflicto? ¿Qué tipo de procesos de aprendizaje tienen lugar en los actores del conflicto y en los observadores? Entre los saldos más importantes que suelen traer consigo los conflictos está nada menos que el ajuste de las expectativas de los actores sobre las leyes y los tribunales.

Un elemento significativo en este proceso es que los especialistas del derecho se vuelven un grupo más entre los actores del conflicto, y la cantidad de preguntas se multiplica. Se produce así una "actualización local del derecho", que permite ver cómo son traídas las normas jurídicas –normalmente "distantes" en el tiempo y en el espacio– a la situación concreta y la experiencia cotidiana (Melé, 2007; Azuela, 2006). Pero además, entre las variadas maneras en que un conflicto puede generar transformaciones en el campo jurídico están la

construcción de nueva legislación y la actualización de leyes que empiezan a tener aplicación –y de ese modo ganar existencia social–.

La productividad institucional de los conflictos ambientales.

Finalmente, el punto clave en cuanto a esta categoría es identificar las dinámicas de transacción entre los colectivos movilizados y los poderes públicos, es decir lo que lleva a una suerte de cierre –aunque sea provisorio– del conflicto. Esto puede asumir diferentes modalidades, que van desde la negación del problema, a diferentes tipos de negociación informal, en algunos casos la “extorsión cruzada” o incluso la negociación formal (Sabatini, 1997). En este proceso, los actores demandantes ajustan sus posiciones: tanto la atribución de responsabilidad como la elaboración de los repertorios de soluciones experimentan una transformación.

Esto nos lleva a observar cuál es la influencia que ha ejercido sobre los modelos de gestión territorial la definición de lo que diferentes actores enuncian como el modelo productivo local, en referencia a la institucionalización de las políticas públicas. Un punto de análisis importante es establecer si el conflicto ha habilitado dispositivos de participación social en la formulación y/o implementación de estas últimas. Como hemos sugerido, el conflicto puede generar cambios en la distribución de competencias entre estos actores gubernamentales de diferentes jurisdicciones de gobierno.

Un eje central de investigación consiste en observar los puntos de inflexión institucional que generan los conflictos en materia de política ambiental. Es importante un enfoque comparativo que tome en cuenta los diversos grados de desarrollo y consolidación de la política ambiental en el nivel provincial y municipal, considerando las diferencias existentes en los niveles de protección ambiental en cada jurisdicción. Para el análisis de las políticas públicas, un punto clave a atender son los nudos problemáticos en materia de articulación interjurisdiccional.

Sobre el contenido de los capítulos

El libro comienza con un artículo de Gabriela Merlinsky: “La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales”. Este texto forma parte de las reflexiones teórico-metodológicas de

un estudio –antes mencionado– del conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y el conflicto por la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. La autora muestra cómo es posible resolver problemas metodológicos referidos al seguimiento temporal de la dinámica del conflicto, la organización de la cronología de los casos y la manera en que el análisis narrativo permite resolver la cuestión de los encadenamientos de acontecimientos que explican la emergencia del caso en el espacio público. Propone y construye algunas dimensiones de análisis que pueden ser de utilidad para quienes llevan adelante investigaciones que toman en cuenta el conflicto como unidad de análisis.

El artículo de Ezequiel Grinberg y Karin Skill, “Controversias sociotécnicas en torno a las fumigaciones con glifosato en Argentina. Una mirada desde la construcción social del riesgo”, examina un aspecto que aún ha sido poco explorado en relación a los procesos de agriculturización y sojización. Los autores ponen el foco en el análisis de los acontecimientos que permitieron que el conflicto por las consecuencias de la implantación del monocultivo de soja en la Argentina se hiciera visible en la esfera pública en función de la identificación de diferentes consecuencias sobre la salud. A partir de analizar el debate público en torno al uso de agroquímicos y el papel que han jugado en esa discusión tanto los expertos como los movimientos territoriales, el texto busca responder a una pregunta central referida al rol que juegan las controversias sociotécnicas en la construcción social del riesgo. El estudio de los diferentes modelos de construcción social del riesgo permite abrir “la caja negra” de la ciencia, examinando cómo y quiénes investigan, quién diseña los proyectos de investigación, quién controla la producción de conocimiento, quién financia las investigaciones y qué significa la independencia científica. De este modo, el análisis de los autores contribuye a revisar la cuestión de la comprensión pública y la utilidad de la ciencia.

Se distinguen aquí un modelo pragmático y un modelo precautorio en materia de definición del riesgo, a través de los cuales es posible observar los aspectos más significativos de una controversia política sobre el significado del daño en términos de la afectación a los cuerpos y los territorios. Esto lleva a otro aspecto central en las diferentes construcciones del riesgo: los escenarios de futuro. Es entonces cuando la ciencia deja de ser un instrumento neutro y comienza a formar parte de una discusión más profunda sobre el desarrollo y

las implicancias que tienen estas transformaciones del sistema agroalimentario sobre la vida, la diversidad biológica, la salud y los medios de vida de la población en el mediano y largo plazo.

El trabajo de Victoria D'hers, Cinthia Shammah, España Verrastro y Marie-noëlle Carré, "Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de residuos en la Ciudad de Buenos Aires", es una aproximación muy sugerente al análisis de las relaciones complejas que se pueden dar entre el conflicto y el cambio institucional. Las autoras realizan un análisis muy fino del entramado de actores colectivos implicados en el sistema de gestión de los residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El trabajo aporta elementos para comprender cómo es posible que ciertos rasgos de un modelo de gestión construido en el período de la última dictadura militar tengan vigencia en los dispositivos territoriales y los circuitos de gestión y circulación de la basura. Tomando en cuenta la mediana duración, el artículo observa con detenimiento lo que sucede en las coyunturas de licitación del servicio de recolección de residuos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: las tensiones latentes se vuelven manifiestas y los actores vinculados al sector del transporte logran un desplazamiento del conflicto hacia el tema específico de la circulación de la basura. Si se analizan las tensiones por la apropiación del recurso, se puede reconocer un entramado de actores con poder económico y sindical que tiene la capacidad política para llevar adelante este desplazamiento y generar una clausura del problema, donde la cuestión ambiental, en tanto asunto político, queda invisibilizada.

El artículo de Matías Paschkes Ronis, "El delta en disputa. Conflictos y controversias ambientales en el partido de Tigre", estudia el proceso de problematización pública de la cuestión ambiental en el municipio de Tigre. Buscando identificar el modo en que se relacionan componentes ambientales y no ambientales de los conflictos, la hipótesis del autor es que son los actores colectivos que surgen a la par de las disputas ambientales quienes se encargan de ensamblar los múltiples componentes en torno a una demanda ambiental.

El texto bucea en el discurso de los actores y sus particularidades en cuanto a los diferentes modos de relación entre sociedad y naturaleza. Su análisis muestra de qué manera esos discursos se han ido transformando al calor de los procesos de acción colectiva y en estrecha conexión con la forma en que el

Estado municipal ha ido tratando la cuestión. Es la interacción entre los diferentes actores y las respuestas estatales la que va definiendo progresivamente un modo de construcción de la cuestión ambiental.

El artículo de Matías Aizcorbe, Soledad Fernández Bouzo y Marina Wertheimer, "Moros en la costa. Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011)", analiza dos conflictos diferentes en torno al proceso de transformación de la ribera en el Río de La Plata.

El texto describe el modo en que las transformaciones territoriales generadas por grandes instalaciones inmobiliarias (megaproyectos) generan conflictos de implantación. La población local establece cuestionamientos en relación a los usos legítimos del suelo; de ese modo, a medida que las protestas crecen se produce una serie de litigios en el espacio público, y la demanda ambiental, centrada en la protección de los espacios verdes, se complejiza y se define como arena política.

El artículo de Pablo Pereira y Melina Tobías, "Políticas de agua potable y saneamiento. Demandas locales en el Área Metropolitana de Buenos Aires", aborda los conflictos territoriales en torno a la expansión del Plan Director de Agua y Saneamiento de la empresa AySA en la zona baja de la cuenca Matanza-Riachuelo. El estudio se centra en el rol de los actores locales y las formas en que éstos se movilizan para incidir en la formulación de políticas públicas en la escala local. El relato permite observar el modo en que las organizaciones territoriales establecen puentes cognitivos entre diferentes cuestiones, tales como el suministro de agua potable, la falta de cloacas y las inundaciones, para luego definirlos en términos de "crisis hídrica". Esta forma de construcción del conocimiento permite disputar espacios de poder dentro del municipio y, al mismo tiempo, ampliar la escala del problema extendiendo las demandas hacia los niveles de gobierno municipal, provincial y nacional, la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la empresa AySA.

El artículo de Lorenzo Langbehn, "Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio", examina el proceso de reglamentación de la Ley de Bosques en esta provincia. Su análisis permite entender cómo es que el conflicto por la tierra se redefine en términos ambientales. El hecho de que la cuestión

de los bosques (que abarca diferentes dimensiones vinculadas a aspectos biofísicos, económicos, sociales y culturales) se procese como un conflicto ambiental pone en juego una redistribución de competencias específicas entre la Nación y las provincias, e incluso en los aparatos burocráticos tanto nacionales como provinciales. El texto muestra cómo la definición del problema ambiental es en sí misma objeto de disputas que vienen condicionadas por las estructuras de poder que operan en la situación específica de conflicto, y en particular, por la dimensión territorial de esas estructuras de poder.

El artículo de Patricio Bruno Besana y Ana Laura Monserrat, “Sobre arenas movedizas. Las dunas costeras como espacios del (des)conocimiento”, analiza un conflicto en torno a la gestión de zonas costeras en el partido de Coronel Dorrego (Provincia de Buenos Aires). Se trata de un caso “atípico” en relación a los otros analizados en este libro y ahí reside su valor heurístico, pues la región objeto de la disputa no puede caracterizarse ni como rural ni como urbana y porque el foco de disenso estuvo protagonizado por dos organizaciones de expertos profesionales que establecieron a su vez enrolamientos en diferentes áreas de gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

La controversia en torno a la protección ambiental del territorio se desató a partir de diferentes interpretaciones sobre las potenciales consecuencias de la implementación de un proyecto de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Los MDL tienen su origen en el Protocolo de Kyoto y se orientan a que los países desarrollados generen compromisos de disminución en la emisión de gases invernaderos mediante el fomento de prácticas sostenibles en países en vías de desarrollo. El proyecto en cuestión se proponía forestar o reforestar la zona de las dunas costeras, justamente cuando una fundación ambiental conservacionista planteaba que debían ser objeto de preservación.

A partir de allí se instaló una controversia en el espacio público y en las arenas gubernamentales. Un elemento clave del análisis es que –a diferencia de otros casos analizados en este libro– la población local prácticamente no participó en esta disputa y tampoco se enroló en relación a alguno de los dos proyectos. De este modo, el trabajo aporta un análisis sumamente interesante para entender cómo vecinos y especialistas plantean diferentes definiciones del espacio y, a su vez, cómo esto se relaciona con nociones vinculadas al desarrollo económico y a distintas formas de valor.

El artículo de Facundo Martín y Lucrecia Wagner, “Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza”, analiza el modo en que el agua se ha constituido en uno de los centros estructuradores del conflicto público en esa provincia, algo que a su vez se presenta como enunciador y potencial articulador de otras tramas y dinámicas sociales. El texto sigue la genealogía de la “construcción del ambiente” en el modelo productivo mendocino, para identificar los elementos que permiten entender la constitución de arenas públicas en las que, actualmente, se expresa la “contradicción” agua vs minería.

Si el caso de Mendoza presenta una experiencia paradigmática de la continua construcción y disputa en torno a lo que los autores denominan una “naturaleza estatal” es precisamente por el rol histórico del Estado provincial. En el estudio de caso, se pone en evidencia la fuerte presencia de una institucionalidad estatal que, en tiempos recientes, ha desplegado diversas estrategias para responder a las crecientes disputas sociales en torno a la actividad minera. En ese sentido, el artículo permite asignar valor al eje de la ecología política histórica local, ya que las implicancias de la acción estatal no pueden quedar fuera del análisis.

Estos trabajos se sumergen en el análisis de casos que están situados en diferentes arenas de conflicto y en ese camino buscan reconstruir el complejo entramado de actores que forman parte de la construcción del problema ambiental como asunto público. El mérito principal es que alientan múltiples miradas y abren caminos para una discusión sobre diferentes modalidades de acción colectiva ambiental en la Argentina. Queda abierta la pregunta acerca del signo valorativo que impulsa estos cambios. Si bien no hay una respuesta directa y definitiva acerca de si los conflictos ambientales alientan una cosmovisión diferente de la relación entre sociedad y naturaleza o se trata de conflictos sociales policlasistas que, llegado el caso, pueden asumir argumentos de tipo ambiental, lo importante es que la cuestión ambiental ha pasado a formar parte de la construcción de las percepciones, pensamientos y acciones de diferentes actores sociales, organizaciones, colectivos y redes ciudadanas en la Argentina. Se trata, en definitiva, de la ampliación del universo de lo decible y lo pensable en relación al ambiente y, por lo tanto, de nuevas formas de representar la experiencia social.

Bibliografía

- Albuquerque, M. (Edit.)** (2004): *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur*, São Paulo, Instituto Polis.
- Alimonda, H.** (2005): "Cuando los árboles son un desierto", *OSAL-Observatorio Social de América Latina*, Año VI, N° 17, ps. 33-40.
- **(Comp.)** (2002): *Ecología política, naturaleza, sociedad y utopía*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI-FAPERJ.
- Alonso, A. y Costa, V.** (2002): "Por uma Sociología dos conflitos ambientais no Brasil", en Alimonda, H. (Comp.): *Ecología Política, naturaleza, sociedad y utopía*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI-FAPERJ.
- Álvarez, S; Dagnino, E y Escobar, A.** (1998): *Cultures of Politics, and Politics of Culture: re- visioning Latina American Social Movements*, Boulder, Westview Press.
- Arach, O.** (2002): "Ambientalismo, desarrollo y transnacionalidad en Paraguay. Consideraciones a partir de las protestas sociales en torno a la represa de Yacretá", *Cuadernos para el Debate*, N° 16, Buenos Aires, IDES.
- Azuela, A.** (2006): *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México DF, UNAM- Fontanamara.
- Azuela, A. y Mussetta, P.** (2008): "Quelque chose de plus' que l'environnement. Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique", *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 70, ps. 13-40.
- Callon, M.** (1986): "Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St. Briec Bay", en Law, J. *Power; action and belief: a new sociology of knowledge?*, Londres, Routledge.
- Callon, M.; Lascoumes, P. y Barthe, Y.** (2001): *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, París, Seuil.
- Castro Herrera, G.** (1996): *Naturaleza y Sociedad en la Historia de América Latina*, Panamá, CELA.
- Castro Soto, G.** (2005): "El movimiento social en Mesoamérica por la defensa de los recursos naturales", *OSAL-Observatorio Social de América Latina*, Año VI, N° 17, ps. 41-52.

- Cefai, D.** (2002): "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste", en Cefai, D. y Joseph, I. (Coord.) *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, París, Éditions de L'aube.
- (2007): *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*, París, La Découverte.
- Cefai, D. y Pasquier, D.** (2003): *Le sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, París, Presses universitaires de France.
- Coser, L.A.** (1961): *Las Funciones del Conflicto Social*, México, Fondo de Cultura Económica
- De Ipola, E.** (2000): "Acción, decisión, sujeto", *Revista Fractal*, Año 4, Vol. V, N° 19, ps. 79-96.
- Douglas, M.** (1973): *Pureza y Peligro: Un Análisis de los Conceptos de Contaminación y Tabú*, Madrid, Siglo XXI.
- Douglas, M. y Wildavsky, A.** (1982): *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, Berkeley, University of California Press.
- Escobar, A.** (1995): *Encountering Development. The Making and Unmaking of de Third World*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Esteva, G.** (2000): "Desenvolvimento", en Sachs, W. *Dicionário do Desenvolvimento: Guia para o Conhecimento como Poder*, Petrópolis, Vozes.
- Folchi, M.** (2001): "Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas", *Ecología Política*, N° 22, ps. 79-100.
- Fuks, M.** (1996): "Do discurso ao recurso: uma análise da proteção judicial ao meio ambiente do Rio de Janeiro", en Ferreira, L. y Viola, E. (Edits.) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*, Campinas, UNICAMP.
- Guivant, J.S.** (1998): "Trajetórias das Análises de Risco: da Periferia Ao Centro da Teoria Social", *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Vol. 46, N° 2, ps. 3-38.
- Giarraca, N.** (2006): "Territorios en disputa: los bienes naturales en el centro de la escena", *Realidad Económica*, N° 226, ps 51-17.
- Gudynas, E.** (2009): "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual", en AA.VV. *Extractivismo, política y sociedad*, Quito, CAAP-CLAES.

- Gutman, N.** (2007): "Ola minera neoliberal en América Latina", *Le Monde Diplomatique*, N° 95, mayo.
- Keck, M. y Sikkink, K.** (1998): *Activists beyond Borders, Advocacy Networks in International Politics*, Nueva York, Cornell University Press.
- Lascoumes, P.** (1994): *L'eco-pouvoir, environnements et politiques*, París, La Découverte.
- Lafaye, C. y Thévenot, L.** (1993): "Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature", *Revue Française de sociologie*, Vol. XXXIV, N° 4, ps. 495-524.
- Latour, B.** (1997): "On Actor Network Theory: A few clarifications" [en línea]. Disponible en: www.f.waseda.jp/sidoli/Latour_ANT_Clarifications.pdf (Consulta: 11/7/2013).
- (2008): *Reensamblar lo social*, Buenos Aires, Manantial.
- Lezama, J. L.** (2004): *La construcción social y política del medio ambiente*, México DF, El Colegio de México.
- Lopes, J. (Coord.); Antezaz, D.; Prado, R. y Solva, G. (Edits.)** (2004): *A ambientalização dos conflitos sociais*, Río de Janeiro, Relume Dumará.
- Luhmann, N.** (2006): *Sociología del riesgo*, Madrid, Universidad Iberoamericana.
- Lussault, M.** (2007): *L'Homme Spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil.
- Machado Araújo, H.** (2009): "Minería Transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minera Alumbrera", en Svampa, M. y Antonelli, M. (Edits.) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- Martínez Alier** (1998) Curso de economía ecológica. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/libro-CURSO_ECONOMIA_ECOLOGICA-Martinez-Alier.pdf
- (2004): *El Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, FLACSO-ICARIA Antrazit.
- Marx, K. y Engels, F.** (1974): *La ideología alemana*, Barcelona, Gijalbo.
- Melé, Patrice** (2003): "Introduction: Conflits, territoires et action publique", en Melé, Patrice; Larrue, Corinne y Rosemberg, Muriel (Coords.) *Conflits et Territoires*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, ps. 13-32.

- (2006): *Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*. Habilitation á diriger des recherches, Université François Rabelais, Tours.
- (2007): "Identifier un régime de territorialité réflexive", comunicación en el coloquio *Territoires, territorialité, territorialisation: et après?*, 7 y 8 de junio, Grenoble, Francia.
- Melucci, A.** (1989): "Social movements and the democratization of everyday life", en Keane, J. (Edit.) *Civil Society and the State*, Londres, Verso.
- (1999): *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México DF, El Colegio de México.
- Merlinsky, M.G.** (2008a): "Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay" [en línea], *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/index16412.html> (Consulta: 11/7/2013).
- (2008b): "La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú y su inscripción en el espacio público", *Temas y Debates*, año 12, N° 15, ps. 35-62.
- Mouffe, C.** (1996): "La política y los límites del liberalismo", *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Barcelona, Paidós.
- Naishtat, F.** (1999): "Acción colectiva y regeneración democrática del espacio público", *Filosofías de la ciudadanía: sujeto político y democracia*, Rosario, Homo Sapiens.
- Ortiz, R.** (2007): "Las empresas transnacionales en la minería argentina: seguridad jurídica para las empresas, inseguridad ambiental e incumplimiento de los derechos para las comunidades locales" [en línea]. Disponible en: <http://www.inpade.org.ar/documentacion> (Consulta: 11/7/2013).
- Pacheco, R. et al.** (1992): "Atores e conflitos em questões ambientais urbanas", *Espaço e Debates*, N° 35, ps. 46-51.
- Pengue, W. (Comp.)** (2008): *La apropiación y el saqueo de la naturaleza. Conflictos ecológicos distributivos en la Argentina del bicentenario*, Buenos Aires, Fundación Heinrich Böll-GEPAMA-Lugar Editorial.

- Renaud, M.** (2013): "El efecto Esquel: el análisis de la difusión y de la ampliación de la movilización socioambiental en la Patagonia 2002-2009", tesis doctoral, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Ribeiro, G.** (1999): *La Represa de Yacyretá. Capitalismo trasnacional y política hidroenergética en la Argentina*, Posadas, Editorial Universitaria.
- Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D.** (2010): "El giro en los estudios sobre derechos sociales: El impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia", en Arcidiácono, P.; Espejo, N. y Rodríguez Garavito, C. (Coords.) *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre.
- Sabatini, F.** (1997): "Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas", *EURE*, Vol. XXII, N° 68, ps. 77-91.
- Santandreu, A. y Gudynas, E.** (1998): *Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales*, Montevideo, Trilce.
- Santos, M.** (1996): *La Naturaleza del Espacio*, San Pablo, Hucitec.
- Simmel, G.** (1939): *Estudios sobre las formas de socialización*, Buenos Aires, Espasa Calpe.
- Svampa, M.** (2009): "La disputa por el desarrollo: conflictos socioambientales, territorio y lenguajes de valoración", en Echave, J. de, Hoethmer, R. y Palacios Páez, M. (Comps.) *Minería y territorio. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*, Universidad Mayor de San Marcos-Programme Démocratie et Transformation Globale, Lima.
- (2008): "La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes", versión ampliada y actualizada del texto presentado en el Seminario Interrogating the Civil Society Agenda, abril, Universidad de Massachussets, Amhers.
- Svampa, M. y Antonelli, M. (Edits.)** (2009): *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos-UNGS.
- Trom, D.** (1999): "De la Réfutation de L'Effet Nimby considérée comme une pratique militante. Notes por une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue Française de science politique*, Vol. 49, N° 1, ps. 31-50.

- Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal** (2007): "Monitoreo de bosque nativo. Período 1998-2002. Período 2002-2006 (Datos Preliminares)" [en línea]. Disponible en: www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/2006_monitoreo_bosque_nativo_preliminar.pdf (Consulta: 11/7/2013).
- Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal Montenegro, C.; Strada, M.; Gasparri, M.; Parmuchi, M.G.; Miño, M. y Chomnalez, F.** (2012): "Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. Monitoreo de los Bosques Nativos de Argentina" [en línea]. Disponible en: www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/file/umsef_poster_cat2012.pdf (Consulta: 11/7/2013).
- Vacaflores, C. y Lizárraga, P.** (2005): "La lucha por el excedente del gas y la resignificación de las contradicciones de la identidad regional en Bolivia", *OSAL-Observatorio Social de América Latina*, Año VI, N° 17, ps. 21-32.
- Vara, A.** (2007): "Sí a la vida, no a las papeleras. En torno a una controversia ambiental inédita en América Latina", *Redes*, Vol. 12, N° 25, ps. 15-49.
- Weinstock, A.M.** (2008): "Oro por espejitos de colores. Voces y acciones del 'No a la Mina de Esquel' en la disputa por el modelo de desarrollo", tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales

Gabriela Merlinsky

Introducción

La investigación que estamos llevando adelante se orienta a analizar la emergencia y trayectoria de los conflictos ambientales de alcance nacional, el conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay y el conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, estableciendo su impacto en la conformación de arenas públicas en torno a la cuestión ambiental. Asimismo, nos hemos propuesto identificar los puntos de ruptura institucional generados por estos conflictos y su carácter ejemplar para el debate ambiental nacional y la construcción social del riesgo colectivo.

El camino metodológico que hemos seguido se concentra en dos estudios de caso instrumentales, buscando –a partir de un abordaje comparativo– advertir propiedades y generar categorías aplicables al análisis del conflicto ambiental, sus condiciones de emergencia, su matriz territorial y la constitución o redefinición de los actores que se produce en el transcurso del proceso contencioso.

En los conflictos ambientales, en raras ocasiones es posible afirmar que el grupo, el movimiento, la comunidad como un todo organizado preexisten a la formación de la acción colectiva. Hay redes, grupos de sociabilidad y proximidad que cumplen un rol importante en la difusión de la movilización y que, sin embargo, no la anteceden como colectivo, sino que se forman en el contexto particular del proceso contencioso mismo (Melé, 2003; Melé, 2007; Azuela y Mussetta, 2008; Alonso y Costa, 2002; Pacheco, 1992). Esta manera de entender el conflicto, nos lleva a tomar la precaución metodológica de no asignar *a priori* un modelo de acción colectiva para el análisis de los casos bajo estudio.

Es importante resaltar la enorme productividad del análisis del conflicto para la investigación sociológica. Los estudios más penetrantes de la disciplina permiten ver al conflicto como el modo concreto en que se produce la sociabilidad en la que estamos insertos (Mouffe, 1999) o como un elemento constitutivo ineludible de las relaciones sociales (Simmel, 1986; Marx y Engels, 1974). Así, explorar la generación de conflictos que plantean un nuevo orden de problemas y los presentan con el carácter de asuntos públicos, permite rastrear –a partir del análisis de un campo social concreto– la forma en que los actores sociales piensan sus ámbitos cotidianos de vida y el impacto que esto tiene en las condiciones de producción y reproducción de la sociedad.

Queremos destacar que en los estudios de caso instrumental, el análisis de experiencias singulares tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión (Stake, 1995: 3).¹ En un estudio de caso instrumental la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero requiere del análisis de la misma para generar conocimiento en torno a las preguntas de investigación, y así desarrollar un cuerpo sistemático de nociones. En este sentido, analizar la experiencia singular no es la finalidad de la tarea investigativa, sino un medio o instrumento para contribuir a desarrollar ese campo de conocimiento –en nuestro caso, la emergencia de la cuestión ambiental como asunto socialmente problematizado–. El estudio de caso resulta ser una estrategia de investigación adecuada para analizar el despliegue de las prácticas disruptivas que tienen puntos de novedad pero también líneas de continuidad con el pasado. Esto nos permite investigar fenómenos contemporáneos dentro de su contexto natural y considerar sus múltiples dimensiones y características (Yin, 1994: 13).

1. Robert Stake distingue tres tipos de casos: el *intrínseco*, el *instrumental* y el *colectivo*. El *estudio de caso intrínseco* se realiza para abordar un caso en particular. Este tipo no entiende al caso como representativo de otros casos ni como ilustrativo de una característica particular del problema, sino que debido a su naturaleza ordinaria, en sí mismo resulta de interés. En el *estudio de caso instrumental*, un caso particular se examina para proveer ideas en torno a un problema o refinar una teoría. El caso tiene un interés secundario y desempeña un papel de apoyo, facilitando la comprensión del problema, aunque debe ser estudiado en detalle, explorando sus particularidades y contextos, ya que esto constituye información igualmente relevante. El *estudio de caso colectivo* se produce cuando los investigadores abordan un número de casos coyunturales para examinar las características, población o condiciones generales, ya que no se puede entender el caso mediante la observación de una única manifestación. Aquí la multiplicación de los casos se centra en comprender la complejidad de un fenómeno (Stake, 2003: 135-136).

Un caso es un “sistema con límites” y, en ese sentido, la primera dificultad que se le presenta al investigador consiste en establecer los alcances del objeto de estudio que –tratándose de prácticas sociales– implica definir un horizonte temporal respecto del cual establecer la genealogía de esas prácticas, su momento de gestación, la maduración, el momento desencadenante en que ciertos eventos se conjugan para dar lugar al conflicto y su evolución posterior. Es decir que la “historia del caso” representa toda una cuestión a construir junto con el objeto de investigación.

Por otra parte, en tanto la exposición del caso es el principal recurso metodológico para generar categorías que estén fundadas de manera rigurosa y visible en evidencia empírica, la cuestión central aquí es encontrar un camino que facilite la organización y el análisis de la información y que la presente en términos de su trayectoria. El encadenamiento de los eventos y sus relaciones representa todo un desafío adicional de investigación. En nuestro caso, para enfrentar el reto, hemos recurrido al método narrativo.

En las páginas que siguen, buscaremos dar cuenta del proceso de construcción de nuestros casos de investigación tratando de recapitular y puntualizar las observaciones metodológicas, buscando reflexionar acerca de lo que esta estrategia de investigación nos ha permitido lograr en términos de conocimiento de nuestro objeto de estudio.

La selección/construcción de los estudios de caso: elaborando “sistemas con límites”

En la investigación con casos instrumentales y con casos colectivos la definición del objeto de estudio representa un problema metodológico decisivo, en tanto lo que está en juego en un estudio de este tipo es la “singularidad” del caso en términos de su capacidad para permitir un ejercicio de generalización analítica. Dicho en otros términos, los estudios de caso tienen que pasar una prueba crucial en la relación local-global. El valor heurístico del caso reside en su capacidad para intersectar diferentes planos de organización social que se expresan en una posición localizada; así, un caso “bien construido” no es un caso particular. En las conversaciones de Pierre Bourdieu con Loïc Wacquant, el autor señala que “no era necesario que Galileo repitiera constantemente el mismo

experimento para construir el modelo de caída de los cuerpos. Un caso único bien construido no es singular. Las calidades o virtudes metodológicas de un caso seleccionado lo convierten en un 'caso único bien construido' (Bourdieu, 1992: 57, citado en Hamel, 1993:35).

Por lo tanto, en el preciso momento de seleccionar un caso, ya se pone en juego la construcción del objeto de estudio. Según Stake, lo importante no es la representatividad del caso sino su capacidad de particularizar el fenómeno bajo estudio (potencialidad de reunir las principales dimensiones de análisis), su cualidad descriptiva (el caso debe permitirnos una densidad informativa que permita generar categorías de análisis) y finalmente su valor heurístico (conectar prácticas ordinarias en hábitat naturales con evidencias teóricas aplicables a otros contextos de observación). En términos del autor, el principal criterio para seleccionar un caso es que nos permita maximizar lo que podemos aprender. "Teniendo en cuenta nuestros propósitos ¿cuáles casos nos llevarán fácilmente a hacer interpretaciones, a hacer aseveraciones o quizás incluso modificar las generalizaciones?" (Stake, 1995:3).

Una segunda complejidad en la construcción del objeto de estudio y la selección de los casos surge al momento de consignar si estamos lidiando con un caso identificable en la práctica cotidiana o se trata de un caso construido, pues en esta última opción es necesario definir teóricamente cuáles son los límites del caso bajo estudio (Ragin y Becker, 1992). Aquí será muy importante establecer cuál es el contexto inmediato del caso y cuál es el contexto más amplio, junto con una especificación de sus límites temporales.

En nuestra investigación partimos de considerar la emergencia y multiplicación de conflictos ambientales como un fenómeno relativamente reciente en Argentina, lo que expresa la emergencia de un nuevo objeto de preocupación social que se inscribe como problema público. Por lo tanto, el camino elegido ha sido el de trabajar con casos instrumentales, pero con el desafío de construirlos, pues nadie puede postular que el conflicto en sí mismo es un objeto que esté dado para su análisis.

La focalización en los dos conflictos mencionados se relaciona con su relevancia. Es preciso señalar la gran complejidad de estas controversias, que se proyectan en múltiples escalas, de las cuales, a los fines de nuestro estudio, consideramos el impacto en la escala nacional. La resonancia más allá de la esfera local permite

identificar el carácter “ejemplar” de estos conflictos para el debate (sociopolítico) ambiental en el plano nacional. Un segundo factor que determinó la relevancia de los casos fue la vinculación que se pudo advertir entre las arenas públicas generadas en torno a los conflictos, aspecto que no era para nada evidente cuando comenzamos la investigación. En efecto, en el proceso de la investigación encontramos que había puntos de contacto entre ambos conflictos, no porque el objeto endisputa fuera el mismo, sino porque la ampliación de la escala del conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay generó intervenciones sociales, organizacionales e institucionales que dieron vuelta la balanza a favor de la judicialización del conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. En este punto, la literatura nos ayudó a entender que en la construcción de los conflictos ambientales existen “bucles de retroalimentación” que amplifican o disminuyen la atención prestada a ciertos problemas en el ámbito público (Hilgartner y Bosk, 1988). De este modo, es conveniente pensar las arenas públicas como “espacios de intervalos”; los problemas, repertorios de soluciones, movilización de demandas que fueron planteadas en una arena pública, pueden trasladarse a otro espacio de problematización pública trascendiendo el anclaje local o regional (Cefaï, 2002: 63).

Finalmente, los límites de los casos se terminaron de establecer a partir de un ejercicio de comparación constante. En el análisis de similitudes y diferencias, encontramos elementos distintivos que la literatura había señalado como relevantes, y que –a medida que fuimos avanzando en la investigación– se revelaron como categorías importantes para comparar ambos casos. Como en este tipo de estudios ninguna evidencia empírica está dada, los casos se imponen gradualmente sobre la construcción de los datos en el transcurso de la investigación. La interacción entre teoría y evidencia genera un progresivo refinamiento del caso concebido como constructo teórico: al comienzo de la investigación éste no resulta del todo claro y el caso será discernido (Arzaluz Solano, 2005: 123). Las principales dimensiones que fueron emergiendo en la comparación de los casos se refieren a la escala, la inscripción territorial, las controversias sociotécnicas generadas por los conflictos, el perfil de los actores participantes en la controversia, los patrones de acción colectiva, la juridificación y la inscripción institucional de las demandas en cada conflicto. Veamos la definición de cada una de estas dimensiones.

Escala. Se refiere al alcance del conflicto en el nivel local, regional, nacional y transnacional. La resonancia puede darse mediante diferentes formas de deliberación pública, de este modo, un mismo conflicto puede ser definido de manera distinta en cada uno de estos niveles (Azuela y Mussetta, 2008: 4). Esto tiene varias consecuencias para la investigación. En primer lugar, es importante indicar en qué escalas de análisis estamos poniendo el foco, dado que cada arena pública comporta diferentes prácticas sociales y actores, con lo cual diferentes perspectivas desarrollan diferentes mapas del campo contencioso. En segundo lugar, existen influencias de una escala a otra. Son muy frecuentes, por caso, los conflictos en los que está en juego la implantación de una actividad económica de escala global en un territorio particular; allí se vuelve clave la cuestión del peso relativo de los actores globales tales como bancos internacionales, empresas multinacionales, organismos financiadores, consultoras que realizan estudios de impacto ambiental, ONG, etc. En estos procesos hay una determinación de lo global sobre lo local, pero también hay influencias recíprocas, pues los actores locales encuentran la posibilidad de posicionarse en otra escala y establecer alianzas con otros actores. Entonces, en tanto el encuentro entre estas lógicas produce diferentes situaciones en cada contexto, debemos tomar la precaución metodológica de no deducir los acontecimientos de un nivel a partir de los eventos acaecidos en otro nivel (Portes y Kinkaid, 1989; Haesbaert, 2004).

Inscripción territorial. Se refiere al conjunto de arreglos sociales que el conflicto pone en juego en torno al territorio en cuestión (Melé, 2006). Implica analizar tanto las formas de representación del territorio que se construyen y deconstruyen junto con el conflicto, como los cambios en las formas concretas de control territorial que el conflicto pone en juego, incluyendo las diferencias en la demarcación del territorio que realizan diferentes jurisdicciones de gobierno. Esta dimensión es útil para analizar aquellos conflictos que se manifiestan en el espacio mismo en cuanto está dotado de cualidades propias. Las polémicas en torno al paisaje son ilustraciones típicas de esta subclase, ya que se desarrollan en torno a una porción circunscripta del espacio, definida previamente y no *ex post*. Esta distinción analítica es fundamental porque presupone la concepción particular de las personas afectadas por la aparición de un evento no deseable.

Las personas que se definen como “afectadas” se sitúan espacialmente, definiendo en función de su historia lo conveniente y lo inconveniente. A partir de allí, quienes están involucrados en las luchas contenciosas recurren a una resignificación del espacio en términos estéticos e identitarios (Trom, 1999: 36).

Controversias sociotécnicas. Se trata de situaciones en las que aparece algún motivo de discordia o disenso entre actores ligados a la tecnociencia y actores sociales, o bien entre los distintos actores promotores de un cambio técnico –es decir, discrepancias entre expertos– (López Cerezo y Luján, 1997: 207). El concepto es muy importante para entender aquellos procesos sociales en que actores no expertos cuestionan y en algunos casos se movilizan en contra de la decisión de actores expertos que promueven nuevas instalaciones –o su reacondicionamiento–, la aplicación de normativas y/o la incorporación de tecnologías que implican riesgos de salud o ambientales. Los conflictos implican disputas por el control de bienes y recursos, pero también respecto al poder de generar e imponer ciertas definiciones de la realidad. La definición de lo ambiental como problema alude a aspectos valorativos y cognitivos (los procesos de filtración social que hacen posible que una situación se vuelva objeto de preocupación) y a la dimensión del conflicto de intereses en torno a los objetos (simbólicos y materiales) de la disputa. Las controversias que ponen en cuestión la frontera entre lo técnico y lo social en la definición de los problemas, son casos clave para entender cómo se produce y se transforma el conocimiento sobre el ambiente a partir de los conflictos.

Es importante alejarse de aquella visión que considera que es la irracionalidad de los actores que protestan, o su ignorancia frente a la evidencia científica, la que explica los conflictos. Más bien al contrario, “porque ellas ponen en evidencia un triple inventario de actores, problemas y soluciones, las controversias constituyen un dispositivo eficaz de exploración de estados de mundo posibles, que por razón de la incertidumbre, son desconocidos” (Callon *et al.*, 2001: 55).

Perfil de los actores participantes en la controversia. El proceso de investigación requiere la elaboración de un mapa de actores en el que se consignen las posiciones, intereses y diferentes lenguajes de valoración que se ponen en contradicción en el proceso contencioso. La identificación de los intereses y

posiciones de los actores en el conflicto es fundamental pues los conflictos ambientales rara vez responden a un interés de clase único. El ambientalismo, antes que un “paradigma de principios” es un marco (*frame*) dentro del cual una variedad de demandas en relación a utilización de recursos, propiedad, derechos y poder pueden ser reconsideradas (Keck y Sikkink, 1998: 121).

Si bien el significado que el conflicto tiene para los propios actores es el centro de todo análisis sociológico, éste tiene que considerar también otros factores que definen y enmarcan sus prácticas. Entre ellos se destaca la importancia de los recursos a disposición de cada grupo de actores y los cambios en su capacidad para movilizarlos, aspectos de los que puede depender el desenlace de los conflictos.

Patrones de acción colectiva. Los actores sociales moldean la confrontación en procesos interactivos con el sistema político en su conjunto; es el entrecruzamiento no intencional de diversas líneas de acción lo que configura patrones de organización y comportamiento. Es necesario analizar las estructuras de movilización que se constituyen a partir de los conflictos y su relación con procesos de acción y cambio social en el marco del sistema político en general (Tarrow, 2004; Tilly, 1978). Esto permite entender mejor cómo se construyen demandas colectivas hacia el Estado, pero también cómo los actores pueden negociar y/o cooperar con el Estado. Por ejemplo, cuando analizamos el conflicto por la instalación de las plantas de celulosa del río Uruguay, pudimos ver que la estructura de oportunidades políticas² fue un aspecto clave para la eficacia de la acción colectiva en términos de lograr impacto en el sistema político. Es importante no reducir este análisis a una mera acción estratégica, ya que este proceso también genera marcos de acción colectiva, es decir,

2. El concepto de estructura de oportunidades políticas puede definirse a través de cuatro dimensiones centrales: 1) la capacidad de acceder al sistema político –es decir, el modo en que el conflicto transforma las relaciones sociales internas y externas de los actores implicados, incluyendo autoridades, terceras partes y el objeto de su reivindicación–, 2) la capacidad institucional de imponer decisiones –el modo en que el conflicto altera las alianzas, rivalidades y competencias entre gobernantes, otros contendientes y los grupos reivindicativos–, 3) los alineamientos de las élites –los esfuerzos de las autoridades en la represión o consentimiento de los que los desafían– y 4) la capacidad de realización –la capacidad del movimiento de imponer cambios específicos, establecer alianzas e incluso desplazar a los detentadores del poder– (Tilly, 1998: 37-38; Bárcena, Ibarra y Zubiaga, 1998: 54-55).

formas de interpretación de las injusticias y de construcción y reelaboración de éstas al interior del movimiento. La puesta en marco consiste en advertir en la escena “esquemas de interpretación” para “localizar, percibir, identificar y etiquetar” eventos y situaciones, en vista a organizar la experiencia y orientar la acción (Goffman, 1974). En ese sentido, los marcos de acción colectiva tienen además una función expresiva y simbólica, pues también trabajan para la transformación de formas de experiencia de actores y para la configuración de sus mundos privados y públicos (Cefaï, 2001).

Juridificación. Blichner y Molander (2008: 39) definen la juridificación como aquellos procesos sociales que operan en alguno de estos sentidos: reformas políticas que incorporan mayores competencias a la esfera o campo legal, aplicación progresiva de normas legales a un amplio rango de temas, uso creciente de la ley para resolver disputas, aumento del poder e influencia social de los tribunales y profesionales del derecho, o cambios que muestran que los ciudadanos se sitúan reflexivamente en relación al orden legal.

A los fines de nuestra investigación, el uso de esta dimensión de análisis implica considerar el proceso social mediante el cual los conflictos ambientales son resignificados cuando son llevados a la esfera del derecho. Engloba el análisis de la forma en que los actores utilizan el repertorio jurídico a su disposición, la participación diferencial de los operadores del derecho en el conflicto y el ajuste de las expectativas de los actores sobre la ley y la justicia en general (Azuela y Mussetta, 2008:4). Pero también es importante considerar el modo en que estas acciones pueden tener influencias en el campo legal y político: si la legislación ambiental es tomada en cuenta por los ciudadanos que participan en el conflicto, esto se vuelve un aspecto exigible ante las autoridades; de este modo, llevar el conflicto a la justicia puede ser una vía para la actualización del derecho, ya sea mediante la reglamentación de normas existentes o la generación de nueva jurisprudencia.

Inscripción institucional de las demandas. Todo conflicto social forma parte de una realidad social más amplia; por lo tanto, puede operar como un mecanismo de producción de la sociedad, como una forma de socialización. El gran desafío político y analítico es establecer cuál ha sido el saldo de estos conflictos en la

institucionalización de nuevas orientaciones culturales y en la modificación de –al decir de Touraine– los sistemas de acción o el conjunto de relaciones sociales estructuradas entre los actores. Un proceso de cambio implicaría superar la particularidad para pasar al momento de la singularidad institucional, es decir, al momento organizacional. Nos interesa analizar aquellos mecanismos de socialización que quedan abiertos por el conflicto y que contribuyen a establecer algún tipo de respuesta duradera desde el sistema social y/o las instituciones estatales. Se trata de identificar cuáles son las dinámicas de transacción entre los colectivos movilizados y los poderes públicos, es decir, el proceso que lleva a algún tipo de cierre –aunque sea provisorio– del conflicto. Si la cuestión ambiental desafía la gestión interjurisdiccional, en tanto la geografía de los recursos naturales en raras ocasiones respeta los límites políticos que separan localidades, provincias y países, es importante analizar el saldo del conflicto en términos de cambios en la distribución de competencias entre estos actores gubernamentales. Nos proponemos identificar la influencia que ejerce el conflicto sobre los modelos de gestión territorial, los modelos productivos regionales, la institucionalización de las políticas públicas, así como la incorporación de dispositivos de participación social en la formulación y/o implementación de estas últimas.

La comparación de los casos en estudio a la luz de estas dimensiones de análisis nos ha permitido centrar la mirada en aquello que tienen en común pero también en sus diferencias. Este proceso de maximizar y minimizar diferencias nos ha permitido entender que no todas las categorías tienen el mismo poder explicativo para cada caso. Si en el conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay hay un importante proceso de juridificación esto no implica necesariamente un proceso de judicialización, como sí parece ser relevante para el caso del saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. Si bien el diferendo entre la Argentina y Uruguay por la instalación de las plantas de celulosa se planteó como una controversia jurídica internacional ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, los debates que allí ocurrieron tuvieron pocas consecuencias (no así probablemente el dictamen final del tribunal) sobre la forma en que se discuten los asuntos ambientales en la Argentina. Inversamente, la judicialización del caso Matanza-Riachuelo es prácticamente el corazón para entender el conflicto. Si el proceso de judicialización puede ser

entendido “como un ciclo de transferencia del proceso de toma de decisiones sobre derechos desde los órganos políticos a los judiciales, que conlleva mayores demandas de tutelaje hacia el poder judicial” (Vallinder, 1994, citado en Smulovitz, 1995), esto es precisamente lo que ocurrió con respecto a las demandas por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Por otro lado, si en el conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay es posible identificar la constitución de un actor colectivo con una fuerte inscripción social y territorial, este proceso no es tan claro en el conflicto por el saneamiento del Riachuelo, donde los actores principales son organizaciones no gubernamentales que llevan adelante una política de influencia pero que no tienen inscripción en un movimiento de base social territorial.

Asimismo, la forma en que las demandas se inscriben institucionalmente tiene al mismo tiempo puntos de contacto y distanciamiento; simplificando mucho el análisis, se podría decir que predomina el carácter instituyente en el caso por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, aunque esto no sea suficiente para garantizar respuestas institucionales duraderas al problema.

Una vez establecidas estas dimensiones (que insistimos, fueron categorías emergentes) quedaba el problema de cómo definir los límites temporales de cada caso. En los conflictos socioambientales se agrega una complejidad, ya que en tanto se trata de “conflictos persistentes”, es habitual que no tengan un término claro, incluso si media un fallo judicial.

“Más que representar un ciclo que evoluciona y se cierra desde la aparición del conflicto a su resolución, el conflicto evoluciona como una espiral en que el eje del conflicto se va desplazando, tendiendo a perdurar transformado. Esta peculiaridad obedece, entre otros factores a los siguientes: la complejidad de las externalidades cuya distribución, social y espacialmente aleatoria, los genera; la evolución del conocimiento científico sobre los impactos de esos “efectos externos” (o externalidades) en la salud y los sistemas naturales; la creciente conciencia ambiental de la población; y la oscilación de la correlación de fuerzas, tanto local como extra-local, que influye sobre la constitución y dinámica de estos conflictos”. (Sabattini, Wormald y Contreras, 2003: 10).

Por lo tanto, el desafío que enfrenta el investigador que se propone estudiar conflictos ambientales, es el de definir un recorte temporal, que

no se corresponde de ningún modo con el cierre del conflicto. Hay que abordar el estudio sabiendo que no hay un final previsible o cercano y que la trayectoria temporal que puede dibujarse involucra alternativamente (y no secuencialmente) momentos de mayor incidencia social, períodos de latencia, y fases de reflujo (algunas veces bajo nuevos formatos organizacionales y con otras afiliaciones sociales).

La definición de los límites temporales de los casos se fue elaborando a partir de la utilización del método narrativo, una estrategia que permite organizar la estructura de un caso a partir de la selección y jerarquización de los diferentes eventos que lo componen, las relaciones entre ellos y su relevancia para generar y responder preguntas de investigación (Abbot, 2001).

La presentación de la secuencia temporal de los casos: cómo narrar la historia y poner en evidencia las categorías analíticas en simultáneo

La descripción del caso es el hilo conductor que da sentido a los acontecimientos. En nuestra investigación el principal desafío para construir dicha trama, como hemos visto, radicaba en la cuestión de sus límites temporales y la identificación de los episodios centrales en la trama. Siguiendo los trabajos de Ragin y Becker (1992) y Abott (2001), organizamos la secuencia de acontecimientos buscando definir una estructura narrativa.³ Esta herramienta permite revisar el conjunto del proceso bajo estudio, al tiempo que concentrarse en sus elementos específicos. Así, es posible abordar de manera sistemática e iterativa tres tareas: a) formular los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio; b) establecer relaciones

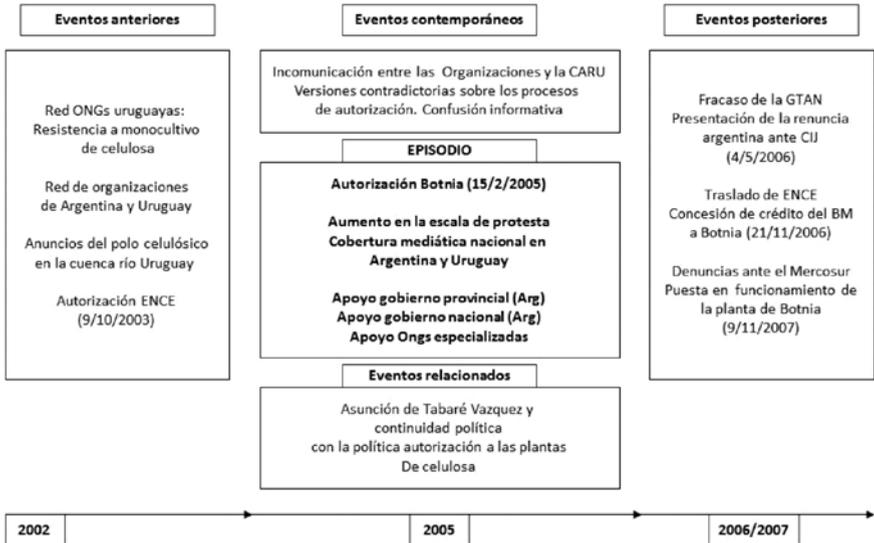
3. El producto del esfuerzo narrativo es el relato. Un relato organiza en una secuencia coherente los acontecimientos que forman parte de un proceso, en función a su contribución al desarrollo global del mismo (Polkinghorne, 1988: 18). El relato es claramente distinto a una cronología, en la cual las acciones y ocurrencias se organizan atendiendo exclusivamente a su posición dentro de la línea de tiempo. Es también distinto al reporte, que ofrece una visión estática de acontecimientos específicos sin incluirlos dentro de un todo coherente (Barzelay y Cortazar, 2004:18). La construcción de este relato requiere de una trama donde se organicen los eventos, se establezcan sus relaciones y se los pueda someter a preguntas relevantes de investigación específicas al caso y preguntas teóricas que el caso puede resolver en su relación con el marco conceptual del investigador.

significativas entre dichos eventos a partir de la trama general del relato, y c) generar preguntas de investigación relevantes.

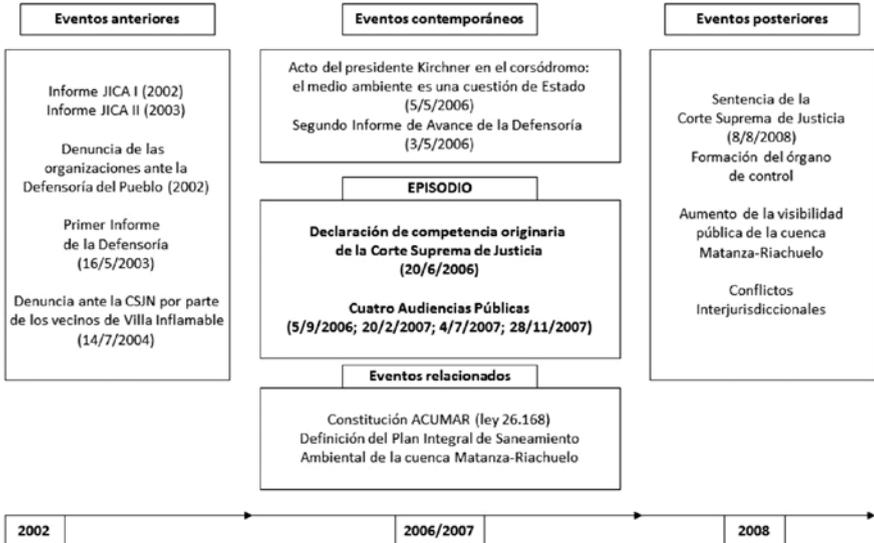
En relación con la primera tarea, ésta consiste básicamente en descomponer la complejidad de la experiencia bajo estudio, organizando el flujo dinámico de acontecimientos que la configuran, en eventos de distinto tipo. Un primer paso es identificar aquellos eventos que están directamente referidos al proceso bajo estudio; este conjunto de eventos se denomina *episodio bajo estudio*. El episodio está así compuesto por un conjunto de eventos cuyo desarrollo y encadenamiento es justamente lo que el investigador quiere explicar. Hemos señalado anteriormente, sin embargo, que para explicar un proceso es necesario recurrir al contexto en el cual éste tuvo lugar. No nos interesa explicar el contexto en sí sino el episodio, pero para hacerlo tenemos que considerar al primero. Un segundo paso consiste entonces en identificar aquellos eventos que no siendo parte del episodio tuvieron una influencia significativa en él o se vieron influidos por éste. Denominamos *eventos anteriores* (EA) a aquellos eventos que habiendo ocurrido antes que el episodio, ejercieron influencia significativa sobre éste. Los *eventos contemporáneos* (EC) son aquellos que también ejercieron influencia sobre el episodio, pero que temporalmente ocurrieron de manera paralela a éste. Denominamos *eventos relacionados* (ER) a aquellos que fueron influidos por el episodio y ocurrieron al mismo tiempo que éste. Finalmente, los *eventos posteriores* (EP) son aquellos que fueron influidos por el episodio pero ocurrieron después de que éste tuvo lugar (Abbot, 2001: 141).

En referencia a la segunda tarea (establecer relaciones significativas entre los eventos), cuando el investigador logra identificar el episodio bajo estudio (en nuestro caso, los acontecimientos relevantes que inscriben las disputas en las arenas públicas nacionales), a partir de allí es posible tender puentes hacia atrás y hacia delante buscando definir los encadenamientos más importantes entre los eventos. Los gráficos que siguen permiten ver cómo pudimos al mismo tiempo resolver la definición de un recorte temporal y la presentación de los eventos a partir de su encadenamiento, definiendo un “episodio central” bajo análisis, que en este caso se refiere a los acontecimientos más visibles de la escalada del conflicto hacia las arenas públicas nacionales.

Cuadro 1. Relaciones entre eventos en la estructura narrativa del conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay



Cuadro 2. Relaciones entre eventos en la estructura narrativa del conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo



Generando preguntas de investigación relevantes

Los cuadros anteriores dejan de ser meramente ilustrativos y ganan poder explicativo cuando el investigador logra establecer conexiones entre los acontecimientos en función del efecto que tienen sobre la experiencia global. Así, la estructura narrativa tiene función clasificatoria y dinámica pero sólo genera valor en términos de los propósitos de estudio si permite responder a nuestras preguntas de investigación. En los estudios de caso de tipo instrumental es muy importante definir preguntas “específicas del caso” y preguntas “teóricas generales”, de modo tal que al ganar una mayor comprensión de la dinámica del caso se pueda ir más allá de la experiencia en sí misma.

Nuestras preguntas específicas en cada caso se referían a comprender la dinámica de ampliación del reclamo en torno a una cuestión incluida en la agenda ambiental, al tiempo que ir viendo sus respectivas conexiones con otras demandas, actores e intereses. Asimismo, nos interesaba entender las dinámicas de movilización en cada caso para entender su conexión con (¿nuevas?) formas de acción colectiva surgidas al calor del conflicto.

En relación a nuestras preguntas teóricas de alcance más general, la cuestión más importante era establecer cómo se vinculan las arenas políticas del conflicto en el nivel local, regional, nacional y transnacional. Nuestro punto privilegiado de análisis es la constitución de arenas públicas nacionales en referencia a la cuestión ambiental. ¿En cuánto han contribuido estos conflictos al proceso de construcción social y selección de los temas que constituyen la definición de los “problemas ambientales” en el espacio público? ¿Cómo han impactado estas demandas en la opinión pública, en los repertorios de acción colectiva y en las esferas de acción estatal? ¿Cuáles son los temas planteados por estos conflictos que finalmente se inscriben en la agenda pública? ¿Cómo se procesan institucionalmente estas demandas y qué queda de ellas en las formas que asume la acción pública estatal?

La conexión existente entre las preguntas específicas y las preguntas teóricas generales es todavía un punto a elucidar. Nuestros avances de investigación indican que la emergencia de la cuestión ambiental como aspecto socialmente problematizado forma parte del proceso de construcción del debate público en la Argentina. No hay relación directa entre el nivel de peligrosidad

ambiental atribuido a un evento y su consideración pública como problema; es preciso que la sedimentación de nuevos significados sociales y que una cadena de acontecimientos de carácter político contribuyan a su emergencia. La constitución política de la cuestión ambiental como derecho colectivo es una “contribución exitosa” de la acción colectiva del movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú. Esta construcción social y política define un punto de vista precedente para la apertura del caso judicial en torno al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, esta vez definiendo una interpelación directa a la acción (o inacción) del Estado nacional. A partir de la resonancia del caso Gualeguaychú se van gestando las condiciones para el reagrupamiento de un público en formación en torno a la cuestión ambiental. Es importante remarcar que el punto de inflexión en la comprensión del problema ambiental gana visibilidad pública con la apertura del caso por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Aquí es importante llamar la atención sobre la relevancia de la intervención del poder judicial (en este caso, el máximo tribunal de la Nación) para que el problema quede inscripto como un “asunto de competencia del Estado nacional”. La atestación que se pone en juego en el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo, da cuenta de una promesa incumplida por parte del Estado, que se constituye en reclamo colectivo y que el propio proceso judicial pretende reinstalar en la agenda pública como garantía de su cumplimiento. Las audiencias públicas del caso Beatriz Mendoza permiten conformar un ámbito de experimentación en torno a los asuntos públicos (Dewey, 2004), dando lugar a una “escena de actuación o dramatización”, en el sentido goffmaniano de las arenas sociales (Goffman, 1974).

La triangulación en el estudio de caso: los caminos impensados en la búsqueda de datos

La triangulación es especial y fervorosamente recomendada en los estudios de caso, pues es una herramienta importante para abordar el problema de la validez y confiabilidad de los datos (Stake, 2003; Yin, 1994; Arzaluz Solano, 2006).

Más allá de discurrir sobre la bondad intrínseca de la triangulación (aspecto en el que todo investigador bien prevenido sabrá abundar), interesa analizar el

modo en que esta estrategia representa un recurso auxiliar para la construcción de un buen caso, en función de los límites que han sido previamente establecidos. La triangulación es considerada generalmente como un proceso de utilización de múltiples puntos de vista para clarificar el significado, verificando la repetibilidad de una observación o interpretación (Stake, 2003: 148). Sin embargo —como han señalado varios investigadores—, en tanto buena parte de las observaciones o interpretaciones no son perfectamente repetibles, la triangulación sirve también para clarificar la interpretación del fenómeno bajo estudio, identificando las diferentes formas en que está siendo observado (Stake, 2003; Silverman, 1993; Smith, 1994).

Para elaborar la estructura narrativa de los casos hemos tenido que utilizar alternativamente fuentes de datos primarias y secundarias: la recopilación de material periodístico de los diarios de circulación nacional, la realización de entrevistas a los protagonistas principales de los eventos, la utilización de documentos judiciales (escritos presentados ante los tribunales, pero también las versiones taquigráficas de las audiencias públicas en el caso Matanza-Riachuelo), el análisis de los materiales producidos por las organizaciones y por los “expertos” para aportar contra-pruebas y pruebas en las controversias, la utilización de datos estadísticos para dar cuenta de algunos aspectos estructurales (sociodemográficos, económicos y productivos) en los territorios bajo análisis, y datos de los estudios de impacto ambiental con sus respectivas mediciones del impacto de efluentes y de las emisiones sobre el ambiente.

El uso del material periodístico fue una herramienta de gran valor para organizar las cronologías de presentación de los casos y chequear una y otra vez (mediante la lectura de fuentes cruzadas) su consistencia. Pero esa no fue la única utilidad de las fuentes periodísticas; en efecto, la cobertura de los casos, en términos de la cantidad de noticias y su presencia en la primera plana de los periódicos, nos permitió establecer la importancia que juega en estos conflictos el paso por las agendas mediáticas, lo que constituye un requisito importante para despegar desde la escala local hacia el nivel nacional (Hannigan, 2002: 54-55). En efecto, “los medios más que actores con intereses políticos definidos se constituyen en escenarios donde los conflictos sociales se expresan buscando legitimarse frente a la opinión pública nacional” (Schuster *et al.*, 2006:16). En ese sentido, trabajamos con la cobertura periodística de los conflictos en los diarios

Clarín y *La Nación*, por ser medios de circulación nacional, que constituyen por lo tanto una arena pública donde la acción contenciosa se expresa y se transforma.

La utilización de entrevistas abiertas a los principales referentes del movimiento ciudadano ambiental de Gualaguaychú y a los actores más importantes en el conflicto judicial por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, fueron una herramienta importantísima que desempeñó diferentes funciones en cada uno de los casos. En el conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay, las entrevistas cumplieron la función clave de permitirnos captar los elementos centrales que hacen a los procesos de micro-movilización, la construcción de los marcos de injusticia y la forma en que riesgo y cultura se entrelazan para construir una visión territorial que da cuenta de la construcción del problema ambiental. En el caso por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, las entrevistas fueron fundamentales para entender las posiciones jurídicas en conflicto y para abrirnos paso en la comprensión del lenguaje judicial “experto”, una tarea necesaria para dar cuenta de la complejidad del caso.

La sistematización y análisis de los diferentes estudios de impacto ambiental, producidos por empresas, bancos, consultoras internacionales, así como los documentos de contra-prueba producidos por las organizaciones, representaron la vía de acceso a un universo extremadamente complejo, que remite a los debates sociotécnicos que califican el nivel de riesgo y peligrosidad de un evento, estableciendo diferentes nexos causales en términos de impacto para la vida social, la economía o la salud humana. En estas controversias se ponen en juego diferentes lenguajes de valoración, y constituyen así, puntos de observación privilegiados para comprender los cambios en los significados sociales atribuidos al ambiente.

Finalmente, debimos recurrir (aunque en menor medida) a información estadística básica para una sucinta caracterización sociodemográfica de los territorios de impacto, los cuales –por cierto– remiten a una complejidad diferente: una región transfronteriza en un caso, una porción extensa del territorio metropolitano en el otro.

Del cúmulo de información estadística que debimos analizar, seleccionar, descartar e interpretar, lo que trajo para nosotros una complejidad adicional fue el análisis de los índices y categorías de medición utilizados como valores de

referencia para evaluar los presuntos niveles de contaminación de actividades, efluentes, emisiones y recursos. Este punto representa un desafío importante para la investigación en ciencias sociales, porque implica avanzar en el terreno de las disciplinas de las ciencias exactas y naturales, así como en los complejos argumentos vinculados al riesgo tecnológico. Así es preciso encarar la utilización de resultados que fueron producidos bajo supuestos teóricos y metodológicos de disciplinas ajenas a nuestro campo de *expertise*. Si bien esto representa un desafío mayúsculo, también es una oportunidad para enriquecer el marco de análisis del problema, pues el carácter “reflexivo” de la investigación sociológica, aporta una forma complementaria (y contradictoria) de lectura de los datos, incorporando una perspectiva que asume que la “aceptabilidad” de esos datos –así como sus condiciones de producción– está atravesada por condicionantes sociales y políticos.

Sobre la convergencia metodológica en los estudios de caso

En la literatura sociológica están más documentados los estudios de caso que se realizan desde perspectivas o enfoques cualitativos. Sin embargo, existe una profusa literatura que encara la producción y análisis cuantitativo de los estudios de caso, generando matrices relacionales estandarizadas para comparar incidentes en cada uno de ellos. Esta línea de abordaje es particularmente rica en el campo de las ciencias políticas, donde se suele trabajar con “bancos de estudios de caso” que están disponibles en forma de bases de datos para ser utilizados como herramientas didácticas en la enseñanza y también como una metodología para probar el uso analítico de ciertos conceptos.

Consideramos que aún hay mucho por explorar en este sentido, pero es perfectamente viable la posibilidad de organizar matrices relacionales que permitan comparar incidentes a lo largo de distintos casos, manteniendo las diferencias de escala (local, regional, nacional, transnacional). En Chile, Brasil, México y Costa Rica ya existen observatorios del conflicto ambiental donde se trabaja con la elaboración de cronologías que luego son volcadas en matrices relacionales, lo que permite dar seguimiento a una gran cantidad de unidades de observación al tiempo que mantener abierta la posibilidad de incorporar nuevos conflictos extendiendo la representatividad del estudio.

Ello nos hace volver sobre una forma de triangulación de métodos que ha probado ser muy efectiva en la investigación en ciencias sociales: la utilización de una primera fase cualitativa de investigación, para construir conceptos sensibilizadores que luego puedan transformarse en variables para el análisis cuantitativo. Esto posibilitaría avanzar en la construcción de herramientas que permitan aumentar la validez externa en los estudios de caso.

Cuadro 3: Construcción de validez en el estudio de caso⁴

<i>Pruebas</i>	<i>Tácticas del estudio de caso</i>	<i>Fase de la investigación en la que ocurre la táctica</i>
<i>Construcción de validez</i>	Usar múltiples fuentes de evidencia Establecer cadenas de evidencia Tener informantes claves que revisen el reporte del estudio de caso	Recolección de datos Recolección de datos Composición
<i>Validez Interna</i>	Pruebas Hacer patrones de comparación Construcción de explicaciones Establecer series de tiempo	Análisis de los datos Análisis de los datos Análisis de los datos
<i>Validez Externa</i>	Usar lógica de la réplica en estudios de casos múltiples	Diseño de investigación
<i>Confiabilidad</i>	Usar un protocolo del estudio de caso Desarrollar una base de datos del estudio de caso	Recolección de datos Recolección de datos

Fuente: Robert Yin (1994: 33)

4. El cuadro nos parece interesante porque la segunda columna (tácticas del estudio de caso) da cuenta de los tipos de triangulación que hemos mencionado en este trabajo: la triangulación de datos y la triangulación de métodos. Así, la búsqueda de la confiabilidad se ajustaría bastante a la propuesta de desarrollar una base de datos relacional para trabajar con estudios de caso cuantitativos. No nos parece tan apropiada la tercera columna del cuadro, pues tiende a dar una idea un tanto compartimentada de las fases del proceso de investigación. No obstante, reproducimos el cuadro tal cual ha sido publicado por Yin (1994) para no desvirtuar su sentido original.

Conclusiones

Uno de los primeros aspectos a remarcar en el cierre de este trabajo es que, efectivamente, los estudios de caso son, por sobre todas las cosas, recursos de gran valor heurístico, que tienen la capacidad de ampliar nuestros aprendizajes hacia campos de conocimiento que no habían sido reconocidos al inicio de la investigación. En tanto los límites del caso deben ser construidos, la búsqueda de estos parámetros nos lleva a investigar una y otra vez las relaciones entre el evento local y sus respectivos contextos inmediatos y globales, lo que finalmente permite refinar las preguntas de investigación. Una segunda forma en que los estudios de caso contribuyen decisivamente a la investigación es en la posibilidad de revisar prenociones, asunciones, conceptos e hipótesis que –efectivamente– eran incorrectas y que el caso material contribuye a revisar en sus puntos esenciales. Investigadores de la talla de Geertz, Wieviorka, Ragin o Campbell han afirmado una y otra vez la importancia de este punto. Esto ha llevado a señalar que los estudios de caso son herramientas muy importantes para la falsificación de las hipótesis antes que para su verificación (Flyvbjerg, 2006: 17).

Queremos resaltar cuatro conclusiones importantes en relación a una recapitulación de nuestra experiencia de investigación con estudios de caso.

- Los estudios de caso aportan un valor adicional en las investigaciones en las que hay preguntas que apuntan tanto a procesos de construcción de subjetividad en las interacciones cotidianas de diferentes actores individuales y colectivos, como a procesos institucionales de alcance medio, e incluso ante preguntas de mayor aliento referidas a la intersección de todos esos planos en el sistema político en su conjunto. La clave es construir el objeto estableciendo conexiones entre las preguntas del caso y los interrogantes más generales de investigación.
- Cuando una investigación tiene como foco central analizar procesos de interacción, negociación, consenso y conflicto entre actores sociales que operan en diferentes escalas, la unidad de análisis es el campo contencioso mismo. Los estudios de caso permiten captar el dinamismo de estas relaciones sin perder de vista la configuración de ese campo como una totalidad.

- Considerando que el estudio de los conflictos ambientales implica focalizar la atención en procesos de carácter abierto e indeterminado, el recurso de establecer una estructura narrativa (Abbot, 2001) constituye una herramienta valiosa para definir los límites temporales de los casos, identificando así los eventos significativos, sus mutuas relaciones y su conexión con eventos de carácter global.
- El ejercicio comparativo con casos de tipo instrumental es una herramienta muy poderosa a la hora de refinar hipótesis de investigación y elaborar respuestas en términos de conexiones temporales entre los casos. El análisis de las arenas públicas que se constituyen con los conflictos y sus mutuas relaciones no habría sido posible sin este abordaje.

El estudio de los conflictos ambientales permite identificar aquellos procesos sociales de mediano y largo plazo que explican la apropiación desigual de los recursos naturales. Si se hace un esfuerzo mayor y se los considera analizadores sociales, también se puede llevar adelante un ejercicio de imaginación institucional, que consiste en abrir preguntas sobre escenarios futuros y con respecto a los criterios de justicia que definirán las políticas públicas. Si toda experiencia de investigación representa una extraordinaria oportunidad para la reflexión metodológica, es precisamente ese proceso analítico el que nos permite refinar nuestras preguntas de investigación.

Bibliografía

- Abbott, Andrew** (1992): "What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis", en Ragin, Charles C. y Becker, Howard S. *What Is a Case? Exploring the foundation of social inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2001): *Chaos of Disciplines*, Chicago, University of Chicago Press.
- Alonso, Angela y Costa, Valeriano** (2002): "Para uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil", en Alimonda, Hector (Comp.) *Ecología Política. Naturaleza, Sociedad y Utopía*, Buenos Aires, CLACSO.
- Arzaluz Solano, Socorro** (2005): "La utilización del estudio de caso en el análisis local", *Región y sociedad*, Vol. XVII, N°32, ps. 107-145.
- Azuela, Antonio y Mussetta, Paula** (2008): "Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México" [mimeo], México.
- Bárcena, I.; Ibarra, P. y Zubiaga, M.** (1998): "Movimientos sociales y democracia en Euskadi, Insumisión y ecologismo", en Ibarra, P. y Tejerina, B. (Edits.) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta.
- Barzelay, Michael y Cortazár Velarde, Juan Carlos** (2004): *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Blichner, L. y Molander, Ch.** (2008): "Mapping Juridification" [en línea], *European Law Journal*, Vol. 14, January, ps. 36-54. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1077724> (Consulta: 11/7/2013).
- Callon, Michel; Lascoumes, Pierrey Barthe, Yannick** (2001): *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, París, Seuil.
- Cefaï, Daniel** (2001): "Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes", en Cefaï D. y Trom, D., *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, París, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- (2002): "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste", en Cefaï, D. y Joseph, I. (Coords.) *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, París, Éditions de l'aube.

- Dewey, J.** (2004): *La opinión pública y sus problemas*, Madrid, Morata.
- Flyvbjerg, Bent** (2006): "Five Misunderstandings About Case-Study Research", *Qualitative Inquiry*, Vol. 12, N°2.
- Goffman, Irwin** (1974): *Frame Analysis: An Essay on the organization of Experience*, New York, Harper.
- Haesbaert R.** (2004): *O mito da desterritorialização. Do "fim dos territórios" á multiterritorialidade*, Río de Janeiro, Bertrand.
- Hamel, Jacques; Dufour, Stéphane y Fortin, Dominic** (1993): "Case Study Methods", *Qualitative Research Methods*, Vol.32.
- Hannigan, John A.** (2002): *Environmental Sociology. A social constructionist perspective*, London-NewYork, Routledge.
- Hilgartner, S.y Bosk, C.L.** (1988): "The rise and fall of social problems: a public arenas model", *American Journal of Sociology*, Vol. 94, N° 1, ps. 53-78.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn** (1998): *Activists beyond Borders, Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- López Cerezo y Luján, J. L.** (1997): "Ciencia y tecnología en contexto social: un viaje a través de la controversia", en Rodríguez Alcázar, J. et al. (Edits.) *Ciencia, tecnología y sociedad: Contribuciones para una cultura de la paz*, Granada, Universidad de Granada-Instituto de la paz y los conflictos.
- Marx, K. y Engels, F.** (1974): *La ideología alemana*, Barcelona, Gijalbo.
- Melé, Patrice** (2003): "Introduction: Conflits, territoires et action publique", en Melé, Patrice; Larrue, Corinne y Rosemberg, Muriel (Coords.) *Conflits et Territoires*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, ps. 13-32.
- (2007): "Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation. Habilitation a Diriger Des Recherches" [mimeo], París.
- Mouffe, Chantal** (1999): *El Retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós.
- Pacheco, Regina S.; Loureiro, María Rita; Fingermann, Henrique; Kerr do Amaral, Helena y MacDowell, Silvia** (1992): "Atores e conflitos em questões ambientais urbanas", *Espaço e Debates*, N°35.
- Polkinghorne, Donald E.** (1988): *Narrative Knowing an the Human Sciences*, New York, State University of New York.

- Portes A. y Kincaid, D** (1989): "Sociology and Development in the 1990s: Critical Challenges and Empirical Trends", *Sociological Forum*, N° 4, ps. 479-503.
- Ragin, Charles** (1987): *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, California, University of California Press.
- Ragin, Charles y Becker, Howard** (1992): *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, New York-Cambridge, Cambridge University Press.
- Sabattini, Francisco; Worlmal, Guillermo y Contreras, Yasna** (2003): La guerra de la basura de Santiago. Del derecho al suelo y la vivienda al derecho a la ciudad, informe de avance, proyecto *Latin American Urbanization in the Late 20th Century: A Comparative Study*.
- Schuster, Federico L.; Pérez, Germán J.; Pereyra, Sebastián; Armesto, Melchor; Armelino, Martín; García, Analía; Natalucci, Ana; Vázquez, Melina y Zipcioglu, Patricia** (2006): "Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003" [en línea], Documentos de Trabajo N° 48, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt48.pdf>.
- Silverman, D.** (1993): *Interpreting qualitative data*, London, SAGE.
- Simmel, Georg** (1986): *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*, Madrid, Alianza.
- Smith, L.M.** (1994): "Biographical method", en Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (Edits.). *Handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, SAGE.
- Smulovitz, Catalina** (1995): "Constitución y Poder judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de las instituciones", en Acuña, Carlos (Comp.) *La Nueva Matriz Política Argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Stake, Robert E.** (1995): *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks, SAGE.
- (2003): "Case Studies", en Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (Edits.) *Strategies of Qualitative inquiry*, Thousand Oaks, SAGE.
- Tilly, Charles** (1978): *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley.
- (1998): "Conflicto político y cambio social", en Ibarra, P. y Tejerina, B. (Edits.) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta.

Tarrow, Sidney (2004): *Poder en Movimiento. Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Política*, Madrid, Alianza.

Trom, D. (1999): "De la Réfutation de L'Éffet Nimby considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue Française de science politique*, Vol. 49, N° 1, ps. 31-50.

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, SAGE.

Anexo.

Descripción de los casos

Síntesis del caso: El conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay

Las primeras manifestaciones locales de la conformación de un movimiento de oposición a la instalación de las plantas de celulosa en la ribera oriental del río Uruguay aparecieron en el año 2003. En esa fecha los grupos ambientalistas uruguayos transmitieron mensajes de alerta a diferentes organizaciones de la ciudad argentina de Gualeguaychú. Las agrupaciones uruguayas manifestaban su preocupación en relación al proyecto de la empresa ENCE (de capitales españoles) para la instalación de una planta de celulosa en territorio uruguayo, situada en la localidad de Fray Bentos.

Podríamos afirmar que entre los años 2002 y 2003 la estructuración de las demandas era muy incipiente, reducida a un pequeño grupo de vecinos de ambas orillas y con un mayor protagonismo de activistas de organizaciones ambientales entrerrianas y uruguayas.

La “Declaración del pueblo de Gualeguaychú” redactada por esa misma fecha por vecinos de ambas márgenes, constituye un hito fundacional importante. Durante el año 2004 el reclamo se mantuvo en compás de espera, especialmente por la coyuntura eleccionaria en el Uruguay. Los vecinos que participaban de las acciones de movilización confiaban en que hubiera un cambio de rumbo en relación al proyecto si la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio (una alianza de izquierda con grandes posibilidades de ganar las elecciones en el Uruguay) resultaba electa.

Durante los primeros meses de 2005 se fue gestando otro punto de inflexión importante en el conflicto. En febrero de 2005 el presidente saliente del Uruguay, en una de sus últimas medidas de gobierno, concedió el permiso para la construcción de la planta Orion, una segunda planta de celulosa, propiedad de la empresa finlandesa Botnia, cuya instalación estaba prevista a sólo 7 kilómetros de distancia del punto de localización de la empresa ENCE. Esto modificaba notablemente el volumen de producción total previsto para el área, pasando de un volumen estimado de 500.000 toneladas de pasta de celulosa por año (la producción estimada de la empresa ENCE) a un total de 1.500.000

toneladas (la producción estimada conjunta de ambas empresas). El proyecto Orion, de este modo, fue considerado uno de los de mayor envergadura en su tipo en todo el mundo.

El presidente Tabaré Vázquez asumió en marzo de 2005 y planteó la revisión de los permisos ambientales concedidos por el gobierno anterior a ambas empresas (lo que implicó una suspensión por seis meses de las obras). Sin embargo, en la práctica, la empresa Botnia inició los trabajos de construcción de su planta en la localidad de Fray Bentos en abril de 2005, ocupando un predio distante 5 km aguas arriba de esta localidad y en un punto de la costa del río Uruguay que se localiza geográficamente en línea recta (es decir enfrente) de la playa Ñandubaysal, el principal balneario y punto turístico en las proximidades de Gualeguaychú.

En este nuevo escenario, el movimiento de habitantes de Gualeguaychú logró ampliar su convocatoria entre los vecinos de la ciudad, iniciando una activa campaña de movilización en conjunto con el gobierno municipal, estableciendo demandas de actuación al gobierno provincial y pidiendo información al gobierno nacional.

La aparición del movimiento en escena, en la opinión pública nacional, ocurrió el 30 de abril de 2005, fecha en la cual aproximadamente cuarenta mil personas se concentraron en el Puente Internacional General San Martín.

Con posterioridad a la marcha de abril de 2005, las diferentes organizaciones locales realizaron una convocatoria a una "asamblea popular" en los galpones del puerto de Gualeguaychú. De ese modo se constituyó la "Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú", que tuvo al intendente de la ciudad como presidente honorario. Desde esa fecha hasta el presente, la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú se fue transformando en un espacio importante de articulación de los diferentes actores sociales, políticos y económicos de la ciudad y en un ámbito de monitoreo y seguimiento de las formas y tiempos de protesta.

A partir de allí la herramienta del "corte de ruta" ha sido la principal modalidad de protesta. En un acción escalonada, desde cortes programados y progresivos hasta el corte por tiempo indeterminado (que a la fecha de redacción de este artículo ya lleva quince meses ininterrumpidos), el movimiento ha buscado mantener vivo el reclamo en la opinión pública nacional e internacional, pero sobre todo definirse como demandante ante el Estado argentino como garante de los derechos

compartidos en la gestión de la cuenca del río Uruguay. En ese punto, la acción de protesta se concentra en el gobierno argentino, pero no lo interpela directamente, en tanto requiere una acción de tipo “concertada” con los representantes del Estado argentino para progresar en la demanda hacia el Estado vecino.

La contradicción aparece cuando –en una medida sin precedentes– el movimiento consiguió “nacionalizar” el conflicto al lograr que el propio presidente de la Nación declare que “el medio ambiente es una cuestión de Estado”. A partir de allí, la estrategia del propio gobierno (posiblemente buscando desactivar el conflicto) fue llevar el caso ante la Corte Internacional de Justicia, con competencia en el cumplimiento del Tratado del río Uruguay (marco jurídico en vigencia que regula la competencia de los dos Estados por la gestión compartida del curso de agua).

En ese punto, la opinión pública argentina se divide y las protestas del movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú se tensionan en el espacio público en torno al dilema entre el ejercicio del derecho por medio de la vía legal (el recurso a la Corte Internacional de Justicia) y el uso de medidas de reclamo formalmente ilegales aunque legítimas para el planteo de la demanda ante el Estado uruguayo.

Síntesis del caso: el conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo

El 20 de junio de 2006, en una medida sin precedentes, la Corte Suprema de Justicia de la Argentina intimó al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para que, en un plazo de 30 días, presentaran un plan integrado de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo y un estudio de impacto ambiental sobre la actividad que desarrollan las empresas más contaminantes en el territorio.

La decisión de la corte de reactivar una demanda judicial que había sido presentada dos años antes por vecinos afectados por la contaminación, estuvo en sintonía directa con el creciente protagonismo del caso Gualeguaychú en la agenda política nacional.

El objetivo mismo del proceso judicial se estableció en torno a la cuestión de fondo en materia ambiental que es el daño colectivo, es decir, la parte del reclamo que solicita que se recomponga el medio ambiente y se realicen

obras de saneamiento. En esos términos, la acción de la Corte pretendió impulsar la política pública misma, exigiendo la presentación de un “plan de acción integrado de saneamiento” a las jurisdicciones involucradas, tendiente a prevenir daños futuros y de este modo propiciar el debate público sobre el tema. En palabras de uno de los ministros de la Corte: “...la Corte pretende ser el motor del cambio y poner en la agenda pública un tema que le interesa a la gente común...” (Ministro Lorenzetti, *La Nación*, 24/6/2006).

La cuestión del saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo era un reclamo de las organizaciones territoriales, algunas ONG ambientalistas y la Defensoría del Pueblo de la Nación desde hacía cuatro años. Estos actores, que habían asumido una acción pública de denuncia a través de informes de seguimiento periódicos, no habían logrado poner el tema en el centro de la agenda hasta el momento en que se reabrió la causa judicial. Lo que hizo la Corte Suprema de Justicia no fue otra cosa que introducir el tema en el centro del debate público.

La declaración de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Beatriz Mendoza contra el Estado Nacional y otros” habilitó un proceso judicial con audiencias públicas que se llevaron a cabo durante los años 2006 y 2007. En dichas audiencias debieron comparecer las partes acusadas: las empresas y el Estado nacional en sus diferentes jurisdicciones, los terceros en la causa (la Defensoría del Pueblo de la Nación y otras ONG) y asimismo, se convocó a un grupo de expertos de la Universidad de Buenos Aires para dar su opinión con respecto a la viabilidad del plan de saneamiento presentado por el Estado nacional. La sentencia definitiva del tribunal tuvo lugar el 8 de julio de 2008. En dicha sentencia, la Corte Suprema de Justicia condenó a los demandados a dar cumplimiento a un programa obligatorio para la recomposición del ambiente de la cuenca y la prevención del daño futuro.

La sentencia establece un sistema de controles a fin de asegurar su ejecución. Este sistema incluye la designación de un juez de ejecución con competencia exclusiva en la materia, el establecimiento de plazos obligatorios y sanciones conminatorias en caso de incumplimiento. Asimismo, habilita la participación ciudadana en el control y encomienda al Defensor del Pueblo la conformación y coordinación de un Cuerpo Colegiado para realizar dicho control.

En palabras de los funcionarios involucrados en la causa, recién en este momento se ha inaugurado un ámbito de trabajo coordinado entre las jurisdicciones, tarea que no está exenta de conflictos.

Controversias sociotécnicas en torno a las fumigaciones con glifosato en Argentina. Una mirada desde la construcción social del riesgo

Karin Skill - Ezequiel Grinberg

Introducción

Luego de casi quince años de un fuerte proceso de expansión del monocultivo de soja transgénica en la Argentina, a partir del año 2009 se produjo un debate público en torno a las fumigaciones con glifosato¹ y sus consecuencias sobre la salud. Ubicamos el comienzo de dicho debate en abril de 2009, cuando los hallazgos de Andrés Carrasco fueron publicados en el periódico *Página/12*. Carrasco declaró que sus observaciones de laboratorio habían demostrado que el glifosato causa malformaciones en anfibios. En muchos sentidos, no había nada nuevo en sus hallazgos. Científicos franceses habían publicado un artículo similar sobre el tema en 2005. Por otro lado, distintas organizaciones socioambientales, como las Madres de Ituzaingó, se habían movilizado durante años contra la utilización del glifosato, y en enero de 2009 el Gobierno argentino impulsó la creación de una comisión de investigación para estudiar los efectos del glifosato en la salud humana (Decreto 21/2009). Para intentar comprender este debate, analizamos la construcción del riesgo vinculada a algunas de las controversias sociotécnicas acerca de esta cuestión. Para ello, distinguimos dos posturas o grupos de argumentos en torno a la construcción del riesgo alrededor de las fumigaciones. El enfoque que utilizaremos en el presente artículo surge de la intersección de la comprensión pública de la ciencia, la construcción del riesgo y la epidemiología popular.

1. El glifosato es uno de los pilares del paquete tecnológico utilizado en la producción de soja transgénica.

Metodología

Este es un estudio cualitativo e interpretativo en el que intentamos seguir un asunto político, la controversia sobre las fumigaciones con glifosato, y el conflicto en torno a la interpretación y comprensión de cuáles son los problemas y soluciones.

El artículo se basa en entrevistas, documentos oficiales, material escrito y audiovisual producido por expertos y organizaciones socioambientales, y observaciones de sus encuentros. También hemos utilizado material de los principales periódicos argentinos donde la controversia adquirió estatus público, reconociendo que los periodistas pueden actuar como *gatekeepers* (porteros) entre los científicos y el público (Augustinos *et al.*, 2009:690).

A fin de organizar las diferentes miradas sobre las controversias en torno a los agroquímicos, hemos dividido el análisis en dos conjuntos de argumentos o posiciones: por un lado, una postura que denominamos *pragmática*, en la cual agrupamos un conjunto de argumentos que son utilizados mayoritariamente por algunas corporaciones, asociaciones privadas y organismos públicos; y por otro lado, la postura *precautoria*, en la cual agrupamos otro conjunto de argumentos expresados por diferentes expertos y algunas organizaciones sociales que detallamos más adelante. Arribamos a esta sistematización luego de haber revisado el material que reunimos y de haber asistido y observado, en diferentes contextos, algunos eventos y presentaciones relacionados a la temática. También seleccionamos algunas publicaciones oficiales que consideramos relevantes, dado el importante rol que juega el Estado en las discusiones y regulaciones sobre las prácticas agrícolas. A su vez, consideramos al Grupo de Reflexión Rural (GRR) y su campaña "Paren de Fumigar" como un punto de partida clave para la comprensión de los argumentos utilizados por movimientos socioambientales. Para ello tomamos la publicación *Pueblos fumigados: los efectos de los plaguicidas en las regiones sojeras* (2009) compilado por Jorge Rulli, con contribuciones de varios actores.

Cabe aclarar que la diferenciación que trazamos entre las posturas *pragmática* y *precautoria* son dos tipos ideales de construcción del riesgo. En la realidad no existe una diferenciación tan explícita ni clara debido a que éste es un debate reciente y en construcción, por lo cual, tanto los actores movilizados, como

los argumentos que utilizan están en constante revisión y cambio. Como propone Kim, nuestro estudio sitúa a los actores “en el contexto concreto, confuso y ambiguo donde se esfuerzan en comprender el asunto”² (Kim, 2009:670). También es necesario aclarar que estos agrupamientos tienen como objeto diferenciar los argumentos que los actores utilizan más que a los actores en sí mismos.

El objetivo central de este artículo es analizar la construcción del riesgo en torno a las controversias alrededor de las fumigaciones con glifosato y sus efectos sobre la salud en la Argentina a partir del año 2009. Las preguntas específicas que nos formulamos para alcanzar este objetivo son: ¿De qué se trata la controversia? ¿Cuáles son los actores relevantes involucrados y qué argumentos movilizan? ¿Cuál es el significado de los agroquímicos para las posiciones *pragmática* y *precautoria* y qué riesgos consideran respecto de su utilización en la producción de soja transgénica? ¿Cómo se utiliza en cada posición la ciencia y el conocimiento en la construcción del riesgo y las (in)certidumbres?

Controversias sociotécnicas, riesgos e incertidumbres

Consideramos este caso como una controversia sociotécnica porque se discute sobre tramas de argumentos científicos (y no científicos) que se contraponen, lo cual envuelve el cuestionamiento sobre el rol de la ciencia, los expertos y los ciudadanos; la construcción de riesgos acerca de los insumos agroquímicos de la agricultura moderna, y las respuestas políticas, como así también el modo en que diferentes actores enrolan a otros actores, argumentos y fenómenos (Tsing, 2005). Por esta razón, consideramos fundamental estudiar cómo los diferentes actores utilizan la ciencia y el conocimiento, debido al lugar central que ocupan en la controversia.

El análisis sobre el riesgo a menudo está relacionado con la sociedad moderna. El riesgo ambiental asociado al uso de pesticidas está considerado como iniciador del movimiento ambiental y político en los años 60. La percepción del riesgo está basada en la confianza en los actores, las instituciones y su historia (Beamish, 2001). Los actores negocian los riesgos e incluso pueden jugar con

2. Traducción propia.

las incertidumbres en “juegos políticos” (Auyero y Swistun, 2008). Cuando los actores evalúan los riesgos, pueden razonar que algunos son aceptables y que determinadas cuestiones son sacrificables.

Un problema crítico en la construcción de riesgos socioambientales es conceptualizado por Brown *et al.* como *incertidumbre en el diagnóstico* (*diagnostic uncertainty*), en la cual los médicos no cuentan con la tecnología o el conocimiento para establecer el vínculo entre la exposición a un ambiente adverso y la aparición de una enfermedad específica (Brown *et al.*, 2000:11). Vale mencionar que no sólo los médicos son importantes en la *incertidumbre en el diagnóstico*, sino también el resto de los expertos. Giddens (1990) afirma que los *riesgos manufacturados* “son creados por corporaciones y/o gobiernos y, no sorpresivamente, son difíciles para ellos de medir, predecir y controlar”.³ Consideramos este concepto útil como herramienta para analizar el caso presentado, debido a que permite poner atención en el contexto político y en el modo en que diferentes actores con distintos intereses participan de la construcción del riesgo y utilizan las certidumbres e incertidumbres.

En contextos en los cuales los expertos y las autoridades no gozan de confianza por parte del público, las personas buscan construir su propia *expertise*: “Los grandes movimientos sociales intentan realizar un proceso de ‘expertización’, por el cual algunos activistas adquieren los suficientes conocimientos como para absorber investigaciones académicas y utilizarlas como parte de las actividades del movimiento” (Epstein, 1988; citado en Woodhouse *et al.*, 2002:309).

Una cuestión central de nuestro artículo respecto a la controversia alrededor de la relación entre ambiente y enfermedad es: ¿el conocimiento de quién es el que cuenta? (*whose knowledge counts?*) (Chambers, 1979). Dicha pregunta está cargada de cuestiones epistemológicas y de relaciones de poder, especialmente entre expertos y legos. Dado que la ciencia tiene “autoridad institucional” en el mundo moderno (Jasanoff, 2003:392), resulta relevante la discusión sobre las relaciones entre los distintos productores de conocimiento (de Vries, 2007).

3. Traducción propia.

La soja transgénica en la Argentina

Durante los '90 se dio en la Argentina una importante transformación en el rol del Estado que se fue volviendo un meta-regulador de la actividad económica, dejando espacios para que ejerzan mayor influencia actores no estatales, como las grandes corporaciones (Svampa, 2008). La proliferación de los agronegocios y la introducción de las semillas genéticamente modificadas (GM) son un signo de esta transformación.

Como en otros países latinoamericanos, el modelo productivo de la Argentina se puede categorizar como "extractivista exportador" e incluye la expansión de los monocultivos hacia nuevas fronteras. Esto ha motivado una nueva aproximación en la movilización y participación ciudadana en la lucha por la defensa de bienes comunes como el agua, la biodiversidad y el ambiente (Svampa, 2008).

La soja transgénica Roundup Ready (RR) fue introducida en la Argentina en 1996. Junto con la siembra directa y el herbicida glifosato conforman un paquete tecnológico que implicó una serie de transformaciones económicas, sociales y ambientales (Bisang y Sztulwark, 2006). La fuerte expansión del monocultivo de soja transgénica ha reemplazado otros productos y actividades rurales, como así también ha expandido la frontera agrícola.

De acuerdo a los datos disponibles, la producción de soja pasó de 10,7 millones de toneladas en 1990 a 52,6 millones en 2009, lo que representa más del 20% de la producción mundial de soja (SAGPyA, 2010; FAO, 2010). La superficie dedicada a este cultivo sobrepasó los 18 millones de hectáreas en el año 2009 (MAGyP, 2010), es decir más de la mitad de la tierra dedicada a la agricultura en el país. La Argentina es el tercer productor de soja en el mundo y el mayor exportador de harina y aceite de este producto (FAO, 2009). De esta manera, detrás de la producción de soja existen muchos intereses, tanto de productores individuales como del Gobierno ya que ocupa un rol estratégico en el actual régimen de acumulación (Gómez, 2008). A su vez, la adopción masiva del sistema de "siembra directa" utilizada para la soja transgénica tiene como correlato una mayor utilización de agroquímicos, que se aplican con medios terrestres y aéreos con el objetivo de controlar diversos tipos de plagas. En el año 2010 se utilizaron en la Argentina más de 313 millones de litros

de agroquímicos para fumigar los cultivos (CASAFE, 2011). De éstos, 200 millones de litros (64%) correspondieron al glifosato,⁴ el herbicida más utilizado en la soja transgénica.

Scoones (2008) utiliza los casos de Brasil, India y Sudáfrica para argumentar que el debate de las semillas GM tiene que ver con algo mucho más amplio: el futuro de la agricultura y los pequeños productores, y el control de las grandes corporaciones en el mercado global. Resalta además la importancia del contexto político y económico nacional para la comprensión de los movimientos contra los transgénicos. En el caso de Brasil –estudiado en varios proyectos (Darroit y Nascimento, 2009; Newell, 2008; Peleaz y Schmidt, 2004)–, existen varias organizaciones sociales, como el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) y el movimiento internacional Vía Campesina, que intentan resistir el control sobre la agricultura de las grandes corporaciones.

Diferentes argumentos para la construcción del riesgo en torno a la utilización de glifosato

Postura pragmática

El argumento central de la postura que hemos denominado *pragmática* es que si los agroquímicos son utilizados de manera correcta, los riesgos para la salud humana y el ambiente no existen o son muy bajos. Los principales actores que lo utilizan en la controversia son algunos organismos públicos, grandes compañías transnacionales y organizaciones privadas vinculadas al sector, tales como entidades de productores, cámaras de fertilizantes, industrias de agroquímicos y servicios relacionados.

De los organismos públicos, el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria), organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Agricultura, tiene un rol central, ya que es el responsable de garantizar y certificar la sanidad y calidad de la producción agropecuaria. Este organismo aprobó en 1996 la liberación comercial de la soja transgénica de Monsanto, siendo la Argentina el segundo país en el mundo en hacerlo.

4. Estimaciones propias en base a datos de Kleffmann Group (2011).

Otros organismos públicos como el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), dependiente del Ministerio de Agricultura, aunque con autarquía operativa y financiera, también brindaron apoyo al modelo productivo de la soja transgénica, apoyándose en un discurso productivista y ligado a la *sociedad del conocimiento*.⁵ El ministro de Ciencia y Tecnología, Lino Barañao, declaró en una entrevista que “Si nuestro país tiene hoy los ingresos que tiene por exportaciones, es por una incorporación temprana y responsable de la biotecnología a la producción agrícola” (*La política online*, 2009). De esta manera, parte del Estado argentino respaldó la expansión de este cultivo, a través de diversas instituciones. Si bien en el año 2002 el Gobierno nacional comenzó a aplicar retenciones a la exportación de soja, esta política no derivó en una limitación a la expansión de este cultivo. En el año 2010, la producción de soja contribuyó con más de 7 mil millones de dólares en forma de derechos de exportación, lo que permite encontrar una razón detrás de los intereses del Gobierno en apoyar esta producción.

Riesgos asociados al uso de agroquímicos

De acuerdo a trabajos de Monsanto, a quien consideramos un actor central en esta posición, el Roundup (principal marca comercial con principio activo de glifosato) posee un bajo potencial irritativo para ojos y piel; no ocasiona ningún efecto adverso reproductivo; no es mutagénico⁶ en mamíferos; es ambientalmente seguro; es rápidamente inactivado en el suelo y agua; es inmóvil y no percola en los suelos; no contamina el agua potable cuando es utilizado sobre superficies duras; y es virtualmente imposible que las malezas desarrollen resistencia al producto (Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos –FOCO, 2008). Al momento de aprobar la liberación de la soja transgénica, los trabajos de Monsanto fueron tomados por el SENASA como insumo para fundamentar su decisión. Como mostramos a continuación, no existe una única posición en el Estado argentino sobre la soja transgénica y la utilización de los agroquímicos, aunque podría afirmarse que hay una dominante.

5. La noción de sociedad del conocimiento está conectada a las ideas de prosperidad económica, innovación y progreso (Sörlin y Vessuri, 2007).

6. Mutagénico: que produce mutaciones.

De acuerdo a un trabajo del año 2007 del Ministerio de Salud y de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), los efectos nocivos de los agroquímicos sobre la salud humana pueden ser irreversibles pero evitables con la utilización de “buenas prácticas” en el manejo de los productos y sus envases (Ministerio de Salud de la Nación y SAyDS, 2007). Las buenas prácticas hacen referencia a procesos productivos agrícolas regulados y estandarizados. En este sentido, dicho documento recomienda un abordaje integral de esta problemática, una mejora en el marco legal y normativo, así como en el control de su aplicación, un *packaging* y etiquetado adecuado a los fines de una correcta identificación, una profunda política de información y comunicación sobre su manejo y riesgos y una internalización de los costos de disposición final por parte de las empresas que los producen, entre otras medidas (Ministerio de Salud de la Nación y SAyDS, 2007: 272-273). No obstante, de acuerdo a este documento, no puede confirmarse una correlación entre el deterioro de la salud de los productores y trabajadores hortícolas y sus familias y la utilización de plaguicidas, aunque sí se puede avizorar una relación entre dichas variables. Esto se debe a que el deterioro en las condiciones de salud de estas personas puede obedecer a una multiplicidad de variables, como las genéticas, ambientales y alimentarias (Ministerio de Salud de la Nación y SAyDS, 2007: 55). Aquí aparece reflejada entonces la *incertidumbre en el diagnóstico* que resulta fundamental para entender las dificultades en la construcción de conocimiento científico y estadístico.

Utilización de la ciencia y el conocimiento

En enero de 2009 y haciendo referencia a los reiterados casos de contaminación con agroquímicos registrados en el barrio cordobés Ituzaingó Anexo, el Gobierno creó en la órbita del Ministerio de Salud una comisión nacional para la “investigación, prevención, asistencia y tratamiento de casos de intoxicación o que afecten, de algún modo, la salud de la población y el ambiente, con productos agroquímicos en todo el Territorio Nacional” (Decreto 21/2009). En este marco, el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) fue convocado para elaborar un estudio que se expidiera sobre la temática de los agroquímicos y sus efectos sobre la salud humana. Como resultado, en julio

de 2009 se publicó el documento “Evaluación de la información científica vinculada al glifosato en su incidencia sobre la salud humana y el ambiente”. Siendo el CONICET el principal organismo público de ciencia en Argentina, consideramos que este documento representa la postura oficial sobre el asunto. Para su elaboración no se realizaron estudios propios ya que su objetivo era “revisar la literatura científica disponible, analizarla y producir conclusiones” (CONICET, 2009:2). La investigación se basa en artículos de revistas científicas especializadas con referato. De acuerdo a Lapolla, dentro de la bibliografía que fue utilizada en este estudio, la mayor atención la reciben aquellos trabajos que de alguna forma u otra están vinculados y/o financiados por Monsanto (Lapolla, 2010). La conclusión de este trabajo, no obstante, pareciera contradictoria, ya que en el resumen ejecutivo se concluye que “bajo condiciones de uso responsable, (entendiendo por ello la aplicación de dosis recomendadas y de acuerdo con buenas prácticas agrícolas), el glifosato y sus formulados implicarían un bajo riesgo para la salud humana o el ambiente” (CONICET 2009:3), mientras que en las conclusiones generales se dice que “En Argentina no existen suficientes datos sobre los efectos del glifosato en la salud humana, por lo cual sería importante promover la realización de los estudios pertinentes” (CONICET 2009:133). Es decir que ante la presencia de *incertidumbre en el diagnóstico* y la falta de evidencias, se posterga el dictamen de la cuestión hacia el futuro. El documento aclara también que la mayoría de los estudios analizados no consideran “los impactos indirectos, los acumulativos, los de largo plazo, ni las reacciones sinérgicas que el agroquímico puede tener en el ecosistema y en las redes tróficas” (CONICET, 2009:129). A pesar de ello, el informe dice que es difícil establecer una relación causa-efecto entre el uso de agroquímicos y la aparición de anomalías de desarrollo y defectos de nacimiento en hijos de aplicadores por las interacciones con agentes ambientales y factores genéticos.

Una manera de lidiar con esta incertidumbre en el diagnóstico es la creación de dispositivos institucionales, entre cuyos objetivos figura lidiar con esta problemática. En este sentido, también derivado del Decreto 21/2009, se creó en febrero 2010 el Programa Nacional de Prevención y Control de Intoxicaciones por Plaguicidas (Ministerio de Salud, Resolución 276/2010). Dicho Programa tiene como principal objetivo aumentar la notificación e información sobre plaguicidas, ya que uno de los problemas detectados es que el número real de

intoxicaciones no guardaría relación con lo oficialmente registrado. Para ello, el Programa contempla la creación de “unidades centinelas” con el propósito de dotar de recursos humanos, técnicos y materiales a hospitales y centros de salud del interior del país para que puedan notificar al Gobierno nacional sobre esta problemática. También se hace hincapié en la capacitación, para lo cual se organizan talleres con varios componentes (sensibilización, salud, manejo de plaguicidas, etc.) en diferentes localidades. De esta manera, el Gobierno muestra que está haciendo algo al respecto, aunque de acuerdo a nuestras fuentes, la capacidad operativa de dicho Programa es aún limitada.

Respecto a la temporalidad en la determinación del grado de toxicidad del glifosato, uno de los criterios más utilizados es la metodología basada es la llamada DL-50 (dosis letal 50). Ésta se utiliza para evaluar los efectos agudos de la exposición a un producto determinado. De acuerdo a nuestras fuentes, consiste en la aplicación en ratas y otros animales de laboratorio del producto que se quiera evaluar hasta que perezca el 50% de la muestra (de allí su nombre). En función del tiempo en el que esto ocurra y de la cantidad de producto necesario para ello se determina el grado de toxicidad.⁷ De acuerdo a las fuentes consultadas, este mecanismo sólo serviría para determinar intoxicaciones agudas y efectos letales, pero no brindaría información sobre los efectos subletales ni crónicos derivados de la exposición a bajas dosis por períodos prolongados, ya que no hay estudios acerca de lo que ocurre con el 50% de la muestra que queda con vida. El documento del CONICET también señala que existe amplia controversia en torno a la DL-50. De acuerdo a este documento, con esta metodología se clasificó inicialmente al glifosato como “relativamente no tóxico” para animales (CONICET, 2009: 63). Estas pruebas se basan en dos estudios que realizó Monsanto, el primero en 1979, ratificado luego en 1989 (CONICET, 2009: 63). También tomando trabajos de Monsanto, la EPA (Environmental Protection Agency)⁸ clasificó al glifosato como una sustancia “sin evidencia de efectos carcinogénicos en humanos”, aunque aclara que esta conclusión no debe ser considerada definitiva dado que el agente podría ser cancerígeno bajo ciertas circunstancias (CONICET, 2009: 67).

7. Generalmente se utilizan ratas para estas pruebas, debido a la similitud del metabolismo con el de los humanos.

8. Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos.

En síntesis, para los actores que ubicamos dentro de esta posición, los agroquímicos significan un insumo fundamental de la agricultura industrial de la cual se obtienen beneficios económicos: el gobierno recibe ingresos por los derechos de exportación, el sector privado por la venta de semillas, insumos y servicios adjuntos⁹ y los productores por el comercio de un *commoditie* de alto precio en el mercado internacional. Esto implica que para esta posición los agroquímicos no significan un riesgo, o en el caso de que lo haya, quedan ocultos o se consideran aceptables en relación a los beneficios, lo cual da señales de las características del modelo de desarrollo vigente en la actualidad.

Postura precautoria

En esta posición agrupamos varios argumentos que son utilizados en la controversia por una multiplicidad de actores, entre los cuales encontramos a científicos, médicos y organizaciones sociales. El argumento principal que resaltamos en esta posición es que existe suficiente evidencia de que los agroquímicos utilizados en las fumigaciones representan un riesgo para la salud humana y el ambiente. Esta evidencia provendría tanto del ámbito científico formal, como del conocimiento producido desde la experiencia de organizaciones sociales y médicos de pueblos fumigados. Tomar el conocimiento generado por las organizaciones sociales implica cuestionar la premisa de que los profesionales y expertos tienen un conocimiento cualitativamente diferente al de los legos. Los argumentos se basan en las observaciones de médicos que dicen haber notado que los abortos espontáneos y los defectos de nacimiento han aumentado al ritmo del incremento en la utilización del glifosato. En comparación con el documento del CONICET, estos trabajos se basan en sus propios análisis, estudios y observaciones, en muchos casos relacionadas con pacientes en hospitales. Además de los riesgos en la salud, los actores que ubicamos en esta posición, en general consideran que la producción de soja transgénica tiene como consecuencia la degradación del suelo, la deforestación, la contaminación del agua, la degradación ambiental, la des-

9. El mercado de agroquímicos representó más de 1.800 millones de dólares en el año 2008 (Parera, 2010).

trucción de la biodiversidad y la expulsión de comunidades rurales. A su vez, existe una referencia constante a que los productores, las transnacionales y el Estado privilegian los beneficios económicos antes que la salud de las personas, por lo cual se aboga por un cambio no sólo en las políticas, sino también en el paradigma del modelo de desarrollo.

Carrasco es uno de los principales actores que ubicamos en esta posición, aunque también es posible referir a otros científicos que han hecho investigaciones sobre la temática y a médicos que han atendido a pacientes afectados por fumigaciones. Los estudios de Carrasco y su equipo muestran que los anfibios y pollos adquieren defectos de nacimiento por exposición a glifosato en el laboratorio. Los resultados que hiciera público Carrasco en 2009, no son citados en el documento elaborado por el CONICET al que se hizo referencia en la sección anterior, mientras que varios de los trabajos de los otros científicos y médicos aparecen en el libro *Pueblos Fumigados*. Algo que todas estas personas tienen en común es que son miembros de alguna organización ambiental, lo que indica la existencia de relaciones entre la sociedad civil y el *expertise* científico. Carrasco es el único que no es explícitamente miembro de una organización de este tipo. No obstante, luego de la visibilidad pública que tomaran sus investigaciones, fue invitado como orador a muchos encuentros de estas organizaciones. Es interesante también que el periódico *Página/12* haya publicado numerosos artículos sobre Carrasco y sus investigaciones sobre el glifosato, lo que demuestra que ha alcanzado una amplia audiencia en el ámbito público.

Otro actor que consideramos relevante dentro de esta posición, es el GRR (Grupo de Reflexión Rural) y su campaña "Paren de Fumigar", debido a que consideramos que funciona como un articulador de varios argumentos dentro de esta posición. Por ello, hemos decidido focalizar en esta campaña que nuclea a varias ONG y asambleas ciudadanas. "Paren de Fumigar" fue lanzada por el GRR y Madres de Ituzaingó en el 2006. Desde entonces, varias organizaciones socioambientales se han unido o colaborado con la campaña. En mayo de 2009, Jorge Rulli, uno de sus fundadores, publicó junto con otros el libro *Pueblos Fumigados*, en el cual se describe a este movimiento. Esta campaña es una continuación del trabajo iniciado por el GRR en los 90, cuyo objetivo general era el cuestionamiento de la producción biotecnológica de

commodities. Su objetivo específico era trabajar en contra de los “agrotóxicos” (no utilizan el término “agroquímicos”) con el fin de proteger la salud de las personas y el ambiente, repoblar las áreas rurales y contribuir a la soberanía alimentaria. Es decir que la temática del glifosato es abordada desde un contexto amplio. El trabajo consiste en la recopilación de testimonios y datos de comunidades afectadas (escritos por ellos mismos), como encuestas, análisis de agua y suelo, etc. con el objetivo de brindar *evidencia* de los efectos negativos del uso de productos químicos como el glifosato. En este trabajo se consideran diferentes tipos de conocimiento, como por ejemplo la experiencia de los pobladores de áreas rurales. De esta manera, “Paren de Fumigar” es un productor activo de conocimiento. Las movilizaciones del GRR y “Paren de Fumigar” contra el uso de agroquímicos se han hecho a través de charlas, producción de videos y libros, manifestaciones, participación en audiencias públicas a nivel provincial y nacional, etc.

Otro actor que consideramos importante en esta posición es un grupo de mujeres del barrio Ituzaingo Anexo de la ciudad de Córdoba, denominado Madres de Ituzaingó, el cual viene manteniendo desde hace diez años una lucha por la salud de los vecinos del barrio que se encuentra rodeado de campos de soja. Este caso es considerado fundamental en el conflicto por las fumigaciones en la Argentina. La lucha de las Madres contra las fumigaciones comenzó cuando una de ellas, Sofía Gatica, empezó a darse cuenta que en el barrio había muchas mujeres con pañuelos tapando sus cabezas porque se habían quedado sin pelo debido a que se encontraban en tratamiento oncológico, y también muchos niños con barbijos. Así que decidió investigar lo que ocurría y fue casa por casa confeccionando una lista de nombres, edades, dirección y enfermedad diagnosticada. Otra de las Madres, María Godoy, dice en una entrevista: “llamaba la atención porque las leucemias se habían dado ahí. Los chiquitos que nacían con malformaciones eran muy cercanos también al campo. Los abortos espontáneos... Hay una compañera que ha tenido 14 abortos. (...) y nos llamaba la atención todo esto, ¿no? En la escuela se comentaba que había niñitos con dificultades de aprendizaje, dificultades en el crecimiento...”. Con otras mujeres del barrio llevaron esta lista al Ministerio de Salud, junto con un mapa de los casos de enfermedades, y demandaron estudios de suelo, aire, agua y los transformadores, ya que también existían problemas de contaminación industrial y PCB.

Utilización de la ciencia y el conocimiento

Para la epidemiología popular, el conocimiento válido no sólo es generado por científicos, sino también por legos que pueden detectar “agrupamientos de enfermedades” (*illness clusters*) (Brown y Mikkelsen, 1990).

“Paren de fumigar” enfatiza que hay “poca información confiable” debido a que una gran parte de la ciencia se encuentra en manos de grandes corporaciones. En marzo de 2009, durante la presentación de *El mundo según Monsanto* en Buenos Aires, “Paren de Fumigar” y la documentalista francesa Marie-Monique Robin expusieron como una cuestión central de sus argumentos que el conocimiento científico producido por las multinacionales es corrupto. Ejemplificaron con otras controversias científicas y fraudes, y pidieron por científicos autónomos y confiables que no estén vinculados a las corporaciones. Carrasco también se refirió a este mismo tema en varias presentaciones públicas. En una conferencia afirmó que dado que la ciencia es un poderoso instrumento, es necesario “descolonizar el conocimiento”. De esta manera, el cuestionamiento que vemos en esta posición respecto al glifosato no es sólo de un producto específico, sino de un modelo económico y el control sobre la producción mundial de alimentos, teniendo en cuenta que el 90% de la soja producida en la Argentina es exportada.

Una herramienta importante para los activistas ambientales es generar nuevos conceptos que movilicen a la gente. En un encuentro en Santa Fe del cual participaron productores y activistas, observamos cómo algunos participantes cuestionaban que en las presentaciones se hable de “agrotóxicos”, un término directamente vinculado a los riesgos, y sugerían que sea reemplazado por el término “agroquímicos”. En este mismo encuentro, Carrasco tuvo que defender su estudio de cuestionamientos que apuntaban a deslegitimar sus hallazgos, argumentando que los embriones podrían manifestar malformaciones si se les inyectara bebidas gaseosas. Este detalle nos provee una herramienta para comprender de qué se trata la controversia y cómo los profesionales no están discutiendo solamente “hechos científicos”. Carrasco demostró esto declarando en varias ocasiones que la Argentina se ha convertido en un “experimento a gran escala” debido a la extensión de la producción de soja transgénica y el uso de agroquímicos. Esta declaración pone de relieve la complejidad y dificultad respecto a saber cuáles son las consecuencias de la producción de soja transgénica, al mismo tiempo que sí es posible comparar a animales de laboratorio con

humanos rociados con agroquímicos. Se ve además cómo los activistas de hoy en día necesitan saber generar símbolos y contar historias (Duncombe, 2008) para movilizar a la gente, aunque esto no es algo nuevo (Shiva, 2000). En una entrevista a una de las Madres de Ituzaingó, plantea las fumigaciones con agroquímicos como un “genocidio encubierto”.

Por otro lado, los medios masivos de comunicación tienen un rol en las controversias científicas en general, y en ésta en particular. Una nota en *Clarín* indica que algunas personas fueron al laboratorio donde trabaja Carrasco y exigieron una copia de su estudio que no les fue entregada, y que además, el CONICET nunca ha sido informado sobre este estudio, ni lo ha autorizado (resaltando la percepción pública de cómo la investigación científica debería funcionar). En una entrevista en *Página/12*, Carrasco respondió sobre estas acusaciones y también las referentes al cuestionamiento de que sus hallazgos fueran divulgados antes en *Página/12* que en una revista científica. Carrasco explicó que los resultados científicos no son confirmados por ser publicados en una revista científica, e incluso que en ocasiones se han probado que eran falsos luego de su publicación. También explicó que un artículo puede no ser publicado porque los editores no están interesados en el estudio. Se refirió a su propio descubrimiento de los genes Hox en 1984 argumentando que tomó años hasta que la comunidad científica corroborara y validara su hallazgo. La referencia a su descubrimiento es una manera de legitimizar su rol como científico.

El agrónomo y genetista Alberto Lapolla opina que Carrasco recibió tanta atención porque “pertenece a una institución reconocida, el CONICET”. A su vez, afirma que los investigadores independientes y los críticos como él mismo, que han alertado sobre los efectos en la salud de los agroquímicos, son considerados sólo como “francotiradores”. Carrasco, en cambio, cuenta con respaldo institucional y autoridad, por lo cual no puede ser ignorado. De esta manera, Carrasco, al igual que otros, emplea su legitimidad como científico para el apoyo a un asunto que no es sólo científico, sino también político y social.

Controversias e incertidumbres

Una cuestión general que se ha planteado en varios casos previos de “comunidades contaminadas” es el problema de establecer una relación causal entre

exposición y enfermedad, o dicho con otras palabras, entre causas y efectos. En *Pueblos Fumigados* se hace referencia a fuentes académicas y estudios previos sobre efectos carcinógenos, como el trabajo de Marc *et al.* (2005; citado en Rulli, 2009:275-6). Este autor dice que el cáncer puede necesitar hasta 30 o 35 años para desarrollarse en un humano adulto. Es decir que alguien que tuvo contacto con alguna sustancia tóxica puede tener síntomas recién 30 años después. El hecho de que las personas puedan sufrir enfermedades crónicas tiene que ver con la exposición a largo plazo de bajas dosis, o ser resultado de la acumulación de diferentes factores de riesgo sobre la salud, lo que rara vez es investigado. Esto contrasta con la metodología basada en la DL-50 –anteriormente expuesta– como otra manera de considerar la noción temporal sobre el riesgo.

Otro aspecto que ilustra la complejidad de estas investigaciones es la relación entre estudios de laboratorio “aislados” sobre alguna sustancia química y las prácticas “reales” de la agricultura y sus efectos sinérgicos (cfr. Latour, 1983). Esto tiene que ver con las diferencias entre el glifosato “puro”, el Roundup y los coadyuvantes y surfactantes que son sustancias que se mezclan junto con los pesticidas para realizar las fumigaciones y que algunos argumentan que también afectarían la salud, tanto por la sinergia que puedan producir con el principio activo (glifosato, por ejemplo), como por sí mismos (Rulli, 2009; CONICET, 2009:19).

En la Argentina, una manera típica de discutir el riesgo asociado a ciertas sustancias, es refiriéndose a su prohibición en otros países, especialmente cuando se infiere que en nuestro país los agroquímicos están insuficientemente regulados y controlados por el Estado. En este sentido, desde esta posición se demanda una mayor responsabilidad del Estado, tanto en términos de regulación como de implementación de leyes. Una de las cuestiones relacionadas a la producción de conocimiento son las herramientas legales necesarias para la lucha socioambiental, así como también las relaciones entre política y práctica, y el conocimiento y la incertidumbre, o cómo el conocimiento es utilizado en prácticas políticas. El principio precautorio se refiere a la incertidumbre científica, el riesgo y las políticas públicas. Así, conecta conocimiento y política. Uno de los argumentos de “Paren de Fumigar” es promover el principio precautorio como una herramienta política para lidiar con las incertidumbres que implica para la vida y el ambiente el uso masivo de agroquímicos. Ésta es una manera

de tomar una posición activa en la discusión sobre la falta de evidencias y las incertidumbres, y es muy diferente de la posición *pragmática* que alude a las buenas prácticas sin instar a futuros cambios de políticas públicas para tratar con los posibles riesgos.

Síntesis de las dos posturas

A continuación se expone un cuadro en el cual hemos sintetizado las principales diferencias encontradas entre las posiciones pragmática y precautoria.

Cuadro 1. Posición en cuanto a la construcción del riesgo

	Pragmática-productivista	Precautoria
Principales argumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizan el término “agroquímicos”. • Agroquímicos como insumo productivo. • Si son utilizados de manera correcta, no existen riesgos para la salud humana y el ambiente (o son muy bajos). • Buenas prácticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizan el término “agrotóxicos”. • Los agroquímicos son venenos. • Incluso con buenas prácticas puede haber efectos negativos. • Las “buenas prácticas” en la realidad son incontrolables.
Actores	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos organismos públicos, empresas transnacionales, organizaciones privadas vinculadas al sector y productores agrarios capitalizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones sociales y socioambientales, médicos de pueblos fumigados, vecinos autoconvocados, expertos independientes o pertenecientes al sistema científico.
Afecciones a la salud	<ul style="list-style-type: none"> • Si los agroquímicos son utilizados de manera correcta, los riesgos para la salud humana y el ambiente no existen o son muy bajos. Si bien hay estudios que muestran relación entre exposición a fumigaciones y enfermedad, no existe evidencia para determinar una correlación directa. • Hincapié en los efectos “agudos”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las fumigaciones con glifosato representan un riesgo significativo sobre el ambiente y la salud humana. Existe evidencia suficiente que prueba la correlación entre la exposición a las fumigaciones y: abortos espontáneos, problemas respiratorios, cáncer, malformaciones y afecciones cutáneas. • Hincapié en los efectos “crónicos”.
Dimensión temporal del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Corto plazo. • Metodología con base en la DL-50. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corto y largo plazo. • Efectos crónicos y subletales. • Efectos de exposición a bajas dosis por períodos prolongados.
Relación con el conocimiento científico	<ul style="list-style-type: none"> • Consideran sólo el conocimiento científico oficial: argumentos respaldados en recomendaciones de organismos internacionales como WHO (OMS), estudios de las propias empresas productoras de algún componente del paquete tecnológico, y el sistema científico oficial en general. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consideran varios tipos de conocimiento, oficial y no oficial: informes producidos por organizaciones sociales, datos empíricos proporcionados por pobladores y médicos de áreas rurales. • Ausencia de estadísticas epidemiológicas.
Modelo de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Extractivista-primario exportador intensivo. • Economía de anclaje. • Agricultura industrial: valor agregado por el procesamiento de los granos. • Criterio de rentabilidad costo-beneficio de corto plazo. • Generación de divisas y recaudación fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad y soberanía alimentaria. • Agricultura no industrial. • Agroecología.
Discurso	<ul style="list-style-type: none"> • Productivista. Sociedad del conocimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Precautorio. Salud Pública. Tecnología ligada al poder económico: falta de confianza en estudios de transnacionales, corrupción.

Conclusiones

Si bien investigaciones previas han resaltado la aceptación por parte del público de la utilización de biotecnología en la Argentina (Newell, 2009), hemos utilizado como punto de partida la controversia pública de 2009 en torno al glifosato para mostrar dos diferentes formas de argumentar sobre los riesgos de las fumigaciones con agroquímicos ligados a la soja transgénica. Hemos intentando ver cómo se construye el riesgo a través de los argumentos en los cuales se apoyan, y cuál es la relación con la utilización de la ciencia y la producción de conocimiento. También hemos discutido cómo las evidencias e incertidumbres son utilizadas.

En el análisis realizado sobre la construcción del riesgo para las posturas pragmática y precautoria, pudimos observar que la utilización de la ciencia y el conocimiento tiene un rol central para los actores que asociamos a cada posición, y que cada uno de ellos se esfuerza por mostrar que posee el conocimiento válido acerca de la controversia.

Para la posición pragmática, los agroquímicos son considerados un insumo productivo, no un riesgo. El argumento principal es que si son utilizados adecuadamente, no deberían causar daños sobre la salud de las personas ni el ambiente. Esto significa que se pone el acento en una cuestión técnica y una práctica ideal. La responsabilidad por cualquier daño posible queda entonces en manos de las personas y empresas que realizan las aplicaciones de los agroquímicos, no en los productores, ni en las empresas que fabrican y venden los agroquímicos. El Estado tendría el rol de controlar que dichas prácticas se realicen correctamente. El documento del CONICET, que consideramos central en esta posición, dice que no existen suficientes estudios para determinar los efectos de los agroquímicos en la salud. Por lo tanto, tampoco hay una recomendación de políticas para actuar al respecto. De esta manera, pospone la resolución del riesgo hacia el futuro, instando a la elaboración de nuevos estudios. Consideramos esto como *incertidumbre en el diagnóstico*, y al lanzamiento en 2010 del Programa Nacional de Prevención y Control de Intoxicaciones por Plaguicidas, como una manera de enfrentarla. Es interesante que no se hayan realizado estudios de laboratorio para elaborar este informe, sino que se limitó a la revisión de la bibliografía existente en revistas científicas.

ficas especializadas (CONICET, 2009). El tiempo necesario para elaborar este tipo de estudios puede tomar años.

Para la posición precautoria, los agroquímicos representan un riesgo comprobado para la salud humana. Sus argumentos se basan en sus propios estudios de laboratorio y su experiencia con pacientes. Los actores de esta posición no sólo intentan producir conocimiento que cumpla los estándares académicos, sino que también tienen como objetivo motivaciones sociales y políticas. Esto indica que producen conocimiento que consideran útil para las comunidades contaminadas y afectadas por las fumigaciones. En el caso de Carrasco, fue en agosto de 2010, un año después del inicio de la atención mediática, que sus resultados fueron publicados en una revista especializada. No obstante, aclara que “Nosotros no empezamos a trabajar en glifosato porque es una molécula atractiva; empezamos a hacerlo porque nos impactó algo que estaba pasando en la sociedad, en el interior, en esos lugares donde solamente hay gente rodeada por soja” (Cámara de Diputados de la Nación, 2010:8).

De forma similar, un análisis de artículos sobre los OGM tomados de *Página/12* indica que en los mismos no se ve una preocupación principal por el riesgo en torno a la soja transgénica, sino que la atención se encuentra en la perspectiva de justicia y la propiedad intelectual y económica así como el control en el sistema mundial de producción de alimentos. No podemos afirmar que la construcción del riesgo en torno a la cuestión de los OGM no existe, pero sí que es marginal (Newell, 2009).

Otro de los actores que estudiamos en esta posición es el GRR y su campaña “Paren de Fumigar”. Este actor no sólo discute hechos individuales, sino que considera la totalidad del sistema. Se ocupa de las controversias científicas y abre la “caja negra” de la ciencia examinando cómo y quiénes investigan, quién diseña los proyectos de investigación, quién controla la producción de conocimiento, quién financia las investigaciones y qué significa la independencia científica. En este sentido, no se trata sólo de “ciencia independiente”, sino de “científicos independientes”. A su vez, cuestionan el conocimiento producido por el Estado y las corporaciones, y se preguntan: ¿el conocimiento de quién cuenta y qué hace que un experto sea “confiable”? De esta manera, debaten sobre “la economía política del conocimiento” (Sismondo, 2010).

En *Pueblos fumigados*, se demuestra la complejidad de las investigaciones sobre los efectos de los agroquímicos debido a varios factores. La investigación involucra diversos tipos de profesionales, como médicos, enfermeros, instituciones médicas, científicos que investigan sobre la temática, las universidades y sus departamentos específicos, los políticos que han hecho las leyes, regulaciones para la clasificación de los agroquímicos, el sistema jurídico y de control de las leyes, abogados, jueces y las cortes, los productores que utilizan los agroquímicos y los mezclan con diferentes productos, las corporaciones multinacionales que producen los agroquímicos pero que no brindan toda la información de los productos aludiendo a la confidencialidad del negocio (cfr. CONICET, 2009:13), los medios de comunicación y periodistas y su forma de presentar los estudios sobre los agroquímicos, la política internacional para el comercio de *commodities* y las instituciones internacionales como la OMS (Organización Mundial de la Salud). A todos estos actores se suman también las comunidades fumigadas. En general, parece existir una distinción entre los profesionales que por un lado cuestionan los efectos perjudiciales de los agroquímicos (aquellos que se “atreven” a hablar de esto), y por otro lado, aquellos que no lo hacen, ya sea por temor, negligencia, o intereses económicos y/o políticos. En este sentido, “Paren de Fumigar” construye el riesgo a través de la representación de científicos y estudios vinculados a las corporaciones como poco confiables. La producción del conocimiento es así puesta en un marco amplio y en un contexto social y político que trasciende la cuestión meramente física y científica de la detección de los efectos sobre la salud. La capacidad institucional también juega un rol, así como las deficiencias en la atención de la salud en el interior del país. Por otro lado, la discusión se vuelve muy compleja porque existe una gran cantidad de controversias sociotécnicas alrededor de esta cuestión. Es interesante ver cómo en la posición pragmática se las utiliza como argumento para posponer una definición sobre las incertidumbres hacia el futuro, mientras que algunos actores de la posición precautoria, como “Paren de Fumigar”, las utiliza como razón suficiente para aplicar el principio precautorio como una medida política para manejar esta *incertidumbre en el diagnóstico*.

El marco temporal juega un rol vital en muchos aspectos de las controversias sociotécnicas, la construcción del riesgo y la epidemiología popular. En primer lugar, es importante evaluar el tiempo que transcurre entre la exposición y

la detección de la enfermedad, o entre el tiempo en que se fumiga y la toma de conciencia sobre los cambios en el ambiente. De esta manera, las evaluaciones y decisiones sobre el riesgo pueden basarse en el corto, mediano o largo plazo. En segundo lugar, se debe considerar los aspectos institucionales y el tiempo necesario para los investigadores en diseñar un proyecto, recibir los fondos, elaborar un estudio, escribir sobre sus resultados y finalmente publicarlos.

La pregunta acerca de quién financia la investigación científica, así como de su función, es importante. Está a su vez vinculada al marco institucional y a la pregunta de quién tiene el conocimiento suficiente y el *expertise* para evaluar los efectos en la salud de conexiones ambientales tan complejas (las corporaciones, los investigadores, las organizaciones sociales), para quién es producido el conocimiento y cómo es utilizado, así como también qué medidas políticas se generan. Esto se relaciona con la distribución de las responsabilidades. Las controversias entre los expertos vinculados a las corporaciones, los organismos públicos y otros científicos muestran la multiplicidad de especialistas existentes, una característica de la posmodernidad (Giddens, 1997).

Como una manera de lidiar con la *incertidumbre en el diagnóstico*, los movimientos sociales que participan en conflictos que involucran riesgo ambiental producen su propio conocimiento. En este sentido, observando sus estrategias se ve que deben estar al tanto de las leyes y regulaciones en el nivel local, nacional e internacional, deben aprender a pensar como abogados, deben comprender cómo trabajan los medios de comunicación y cómo comunicar sus ideas, incluyendo herramientas pedagógicas necesarias para generar símbolos que movilicen al público. Finalmente, también deben entender la manera científica de medir efectos en el ambiente, incluidos los ecotoxicológicos y biológicos. Ulrich Beck afirma que “los ciudadanos no pueden ignorar a los expertos y su experiencia. De hecho, las protestas modernas, con pocas excepciones, deben hablar el lenguaje de la ciencia”¹⁰(Beck, 1995:80). María Godoy, una de las referentes de las madres de Ituzaingó, expresaba en una entrevista realizada por los autores de este artículo: “hemos avanzado mucho en nuestra cabeza, o hemos aprendido porque nos obligaron a investigar”. Brown afirma que “existe una emergencia de ciudadanos activistas que buscan conocimiento sobre el am-

10. Traducción propia.

biente y las enfermedades, como así también profesionales que los apoyan... en muchos casos, el conocimiento científico va rezagado en la identificación de las enfermedades y sus causas"¹¹ (Brown *et al.*, 2000:17-18). Los ciudadanos son por lo tanto capaces de alertar sobre los problemas de salud por sustancias tóxicas y tener un conocimiento válido y racional acerca del mundo.

Giddens afirma que así como los ciudadanos no pueden ignorar a los expertos y su *expertise*, tampoco los expertos pueden ignorar siempre a los ciudadanos y el conocimiento que construyen.

11. Traducción propia.

Bibliografía

- Augoustinos, M.; Russin, A. y Le Couteur, A.** (2009): "Representations of the Stem-cell Cloning Fraud: From Scientific Breakthrough to Managing the Stake and Interest of Science", *Public Understanding of Science*, Vol. 18, N° 6, ps. 687-703.
- Auyero, J. y Swistun, D. A.** (2008): *Inflamable: estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, Paidós.
- Beamish, T.** (2001): "Environmental Hazard and Institutional Betrayal: Lay-Public Perceptions of Risk in the San Luis Obispo County Oil Spill", *Organization & Environment*, Vol. 14, N° 5.
- Beck, U.** (2000): "La dinámica política en los conflictos de riesgos", en Álvarez, C. et al., *Tecnología genética. Investigación, ética y legislación*, Montevideo, Trilce.
- Bisang, R. y Sztulwark, S.** (2006): "Tramas productivas de alta tecnología y Ocupación. El caso de la soja transgénica en Argentina", Proyecto MTSS-BISI. EG 59, Buenos Aires.
- Brown, P.; Kroll-Smith, S. y Gunter, V. J.** (2000): "Knowledge, Citizens and Organizations: An overview of environments, diseases, and social conflict", en Kroll-Smith, Steve; Brown, Phil y Gunter, Valerie J. (Edits.). *Illness and the Environment: A Reader in Contested Medicine*, New York-London, New York University Press.
- Brown, P. y Mikkelsen, E. J.** (1990): *No safe place: Toxic waste, leukemia, and community action*, Berkeley, University of California.
- CASAFE (Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes).** Sitio web: www.casafe.org. (Consulta: 1/7/2011).
- Chambers, R.** (1983): *Rural Development: Putting the Last First*, London-New York, Longman.
- CONICET** (2009): "Evaluación de la información científica vinculada al glifosato en su incidencia sobre la salud humana y el ambiente" [en línea]. Disponible en: www.msal.gov.ar/agroquimicos/pdf/INFORME-GLIFOSATO-2009-CONICET.pdf (Consulta: 8/4/13).
- Daroit, D. y Nascimento, L. F.** (2009): "The Influence of the Actor Network on the Innovative Process of Transgenic Soybean in Rio Grande Do Sul, Brazil",

- Journal of Technology Management & Innovation*, Vol. 4, N° 4, ps. 150-160.
- Duncombe, S.** (2010): "Cover", en Reinsborough, Patrick y Canning, Doyle, *Imagining Change. How to Use Story-based Strategy to Win Campaigns, Build Movements, and Change the World*, Oakland, PM Press.
- De Vries, G.** (2007): "What is Political in Sub-politics?: How Aristotle Might Help STS", *Social Studies of Science*, Vol. 37, N° 5, ps. 781-809.
- FAO, Dirección de Estadística.** Sitio web: www.fao.org. (Consulta: 19/10/2010).
- FOCO** (2008): "Glifosato y Transgénicos, el caso argentino y las consecuencias sobre la salud" [en línea]. Disponible en: www.cisas.org.ni/gestionderiesgo/node/348 (Consulta: 23/04/13).
- Giddens, A.** (1990): *The Consequences of Modernity*, Stanford, Stanford University Press.
- (1997): "La vida en una sociedad post-tradicional", *Agora*, Año 3, N° 6.
- Gómez, M.** (2008): "La soja de la discordia. Los sentidos y estrategias en la movilización de la pequeña burguesía", *Laboratorio*, año 10, N° 22, ps. 22-35.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).** Sitio web: www.indec.gov.ar(Consulta: 19/10/2010).
- Jasanoff, S.** (2003): "Breaking the Waves in Science Studies: Comment on H.M. Collins y Robert Evans, 'The Third Wave of Science Studies'", *Social Studies of Science*, Vol. 33, N° 3, ps. 389-400.
- Kim, J.** (2009): "Public feeling for science: The Hwang affair and Hwang supporters", *Public Understanding of Science*, Vol. 18, N° 6, ps. 670-686.
- Kleffmann Group** (2011): "Mercado argentino 2010 de Productos Fitosanitario" [en línea], sitio web: www.casafe.org (Consulta: mayo de 2011).
- La política online** (2009): "Barañaño desmiente estudio contra el glifosato: 'No es del Conicet'" [en línea]. Disponible en: www.lapoliticaonline.com/noticias/val/57009/baranao-desmiente-estudio-contra-el-glifosato-no-es-del-conicet.html (Consulta: 25/09/11).
- Lapolla, A.** (2010): "Soja Transgénica y la ética de los científicos y los ingenieros agrónomos" [en línea]. Disponible en: www.permahabitante.com.ar/soja_etica.php (Consulta: 19/7/2010).
- Latour, B.** (1983): "Give Me a Laboratory and I Will Raise the World", en Knorr-Cetina, K.y Mulkay, M. (Edits.) *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, London, SAGE.

Manuel-Navarrete, D. et al. (2005): "Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento e integración de políticas", Serie medio ambiente y desarrollo, N°118, Santiago de Chile, CEPAL.

Ministerio de Salud de la Nación y SAyDS (2007): "La problemática de los agroquímicos y sus envases, su incidencia en la salud de los trabajadores, la población expuesta y el ambiente", estudio colaborativo multicéntrico, SAyDS-OPS-AAMMA. Villa Lynch, Buenos Aires.

MAGyP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca). Sitio web: www.minagri.gob.ar (Consulta: 19/10/2010).

Newell, P. (2008): "Trade and Biotechnology in Latin America: Democratization, Contestation and the Politics of Mobilization", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 8, N° 2-3, ps. 345-376.

— (2009): "Bio-hegemony: The Political Economy of Agricultural Biotechnology in Argentina", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, N° 1, ps. 27-57.

Paganelli, A.; Gnazzo, V.; Acosta, H.; López, S. L. y Carrasco, A. E. (2010): "Glyphosate-based herbicides produce teratogenic effects on vertebrates by impairing retinoic acid signaling", *Chemical Research in Toxicology*, Vol. 23, N° 10, ps. 1586-1595.

Parera, M. (2010): "Campo abierto a la reactivación" [en línea]. Disponible en: www.apertura.com/notas/232090-campo-abierto-la-reactivacion (Consulta: 19/5/2010).

Peleaz, V. y Schmidt, W. (2004): "Social Struggles and the Regulation of Transgenic Crops in Brazil", en Jansen, K. y Vellema, S. (Edits.) *Agribusiness and Society: Corporate Responses to Environmentalism, Market Opportunities and Public Regulation*, London, Zed Books.

República Argentina (2010): Audiencia pública: La aplicación de plaguicidas y sus consecuencias en la salud [Versión taquigráfica, 21/09/10].

Rulli, J. (Comp.) (2009): *Pueblos fumigados: los efectos de los plaguicidas en las regiones sojeras*, Buenos Aires, Bolsillo.

SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos). Sitio web: www.sagpya.gov.ar (Consulta: 19/10/2010).

Shiva, V. (2000): *Stolen Harvest: The Hijacking of the Global Food Supply*, London, Zed.

- Scoones, I.** (2008): "Mobilizing Against GM Crops in India, South Africa and Brazil", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 8, N° 2-3, ps. 315-344.
- Sörlin, S. y Vessuri, H. (Edits.)** (2007): *Knowledge Society vs. Knowledge Economy: Knowledge, Power, and Politics*, New York, Palgrave Macmillan.
- Svampa, M.** (2009): *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Tsing, A. L.** (2005): *Friction: An Ethnography of global connections*, Princeton-Oxford, Princeton University Press.
- Woodhouse, E. et al.** (2002): "Science Studies and Activism: Possibilities and Problems for Reconstructivist Agendas", *Social Studies of Science*, Vol. 32, N° 2, ps. 297-319.

Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de residuos en la Ciudad de Buenos Aires

Marie-noëlle Carré - Victoria D'hers - Cinthia Shammah - España Verrastro

Introducción

En el presente artículo nos proponemos abordar las transformaciones en el sector de recolección y transporte de residuos sólidos urbanos (RSU) en la Ciudad de Buenos Aires en los últimos diez años, en función de un proceso de gestión que si bien ha generado conflictos y ha producido numerosos impulsos hacia un cambio institucional, aún sigue sosteniéndose en viejas alianzas entre actores que logran recomponer la estabilidad del sistema.

La problemática en torno a los residuos ha sido ampliamente tratada desde múltiples perspectivas; en la mayoría de los trabajos sobresale una tensión entre los actores que detentan el poder político para sostener el sistema de enterramiento y alejamiento masivo de los residuos, y los que demandan una gestión integral que incluya procesos de reciclaje.

Analizaremos entonces las disputas entre actores del sector de transporte, dado que consideramos que el tema no ha sido abordado hasta el momento y es central para comprender los intereses involucrados en la gestión de residuos, ya que el transporte es el eslabón que articula la recolección con la disposición y sostiene el sistema basado en el enterramiento de los residuos.

Se analiza la problemática del transporte en términos procesuales, entendemos que los conflictos se establecen en estado de *latencia* y se hacen manifiestos a partir de coyunturas como demandas salariales sindicales, desacuerdos entre empresas y el gobierno, entre otros. Este proceso se visualiza claramente en las licitaciones, momento en el cual los actores se reacomodan y se reorganiza el sistema.

El supuesto principal del trabajo es que el sistema tiende a la estabilidad, con escasa transformación, en donde los actores poderosos se articulan en sólidas alianzas y mantienen los conflictos en estado de latencia, canalizando las demandas y reorganizando la estructura para sus propios beneficios.

Profundizaremos sobre los conflictos generados a partir del cuestionamiento al sistema de circulación de residuos, fundamentalmente su traslado y alejamiento. Dicho sistema estaba basado en la recolección y traslado de la totalidad de los residuos producidos en la ciudad para su posterior enterramiento en rellenos sanitarios asentados en tierras de la periferia urbana.

Por un lado, se encuentra el mencionado sistema de alejamiento de residuos del centro a la periferia para su enterramiento en los bordes de la ciudad. Por otro lado, se afianza un sistema que apunta a reconocer al residuo como recurso a recuperar y que por tanto busca la separación diferenciada en origen y su posterior tratamiento. En dicho contexto, es posible identificar una modificación en la *circulación* del residuo, con la aparición de actores que a partir de poner en cuestión su reutilización, han desencadenado una multiplicidad de cuestionamientos y conflictos relacionados con el circuito existente.

Nos centraremos en el análisis de los debates y argumentos de diversos actores a partir de los procesos de licitación de residuos en donde se han expresado los conflictos. Se tomarán tres coyunturas en las que se produce la licitación del servicio entre 2002 y 2011. Durante este período, el eje de la disputa giró en torno a dos tipos de sistemas de recolección, cuya principal expresión fue la disputa “tonelada” vs. “cuadra limpia”.¹ La metodología utilizada para el trabajo incluyó el relevamiento y análisis de artículos periodísticos, informes públicos sobre las licitaciones y fuentes bibliográficas. Además, la información fue contrastada con entrevistas a informantes clave.

Se presenta el trabajo con el siguiente ordenamiento: una descripción de los actores involucrados en el sector de recolección y transporte, luego el análisis de las licitaciones y finalmente algunas reflexiones sobre el nuevo escenario del conflicto.

1. La disputa “tonelada” vs. “cuadra limpia” implicó un cambio en el modo de contratación del servicio de recolección y transporte de residuos. La motivación de los actores que impulsaba el cambio hacia la contratación por “cuadra limpia” era desincentivar la generación y evitar el conflicto de intereses entre los recuperadores urbanos (cartoneros) y los recolectores.

El transporte de los residuos desde la perspectiva de conflicto

El “conflicto”, para los estudios sociales, ha sido ampliamente abordado como categoría de análisis: “como un escenario compuesto por dos o más personas o entidades en el que una de ellas, o más, percibe(n) que alguno de sus objetivos está siendo bloqueado y ejerce(n) alguna forma de poder para superar esta situación” (PCCP, UNESCO, 2007; citado en Murgida, 2012). Actualmente, es posible distinguir cinco enfoques teóricos en la comprensión y explicación de la acción colectiva para indagar en los conflictos sociales: el sistémico, el de elección racional, el hermenéutico, el posestructuralista y el pragmático.

“Desde la década del noventa, se distinguen dos corrientes claras, que ejercieron una fuerte influencia en el pensamiento latinoamericano. Por un lado, los teóricos estadounidenses que refieren a la acción racional y el cálculo de costo y beneficio como origen de los colectivos sociales; por el otro, la visión europea, que da importancia a los procesos de constitución de identidad”. (D’hers, 2007: 4).

Así, estas investigaciones suelen conocerse como el estudio de los Nuevos Movimientos Sociales (NMS) y engloban perspectivas teóricas muy diversas, haciendo hincapié en tres factores clave para entender las movilizaciones: la estructura de oportunidades políticas, la estructura de movilización de recursos y la formación de las identidades culturales y los intereses colectivos.²

Particularmente, los conflictos ambientales están enmarcados en una dinámica social en la que intervienen actores con distintos intereses económicos, políticos y sociales que exceden la dimensión ambiental (Merlinsky, 2009; Azuela y Mussetta, 2008; Melé, 2003; Sabatini, 1997). Retomando a Sabatini (1997):

2. Reconocemos la importancia que el constructivismo da al hecho de que los movimientos sociales no sólo expresan conflictos políticos sino también, y fundamentalmente, conflictos sociales; así, se recupera la centralidad de la subjetividad e identidad colectiva como variables analíticas. Es decir, las oportunidades y restricciones para la ejecución de una acción colectiva no existen por sí mismas, sino que deben ser definidas por los actores sociales. Al mismo tiempo, la subjetividad de los actores entra en juego también en el sentido de que los actores individuales deben organizarse entre sí para formar la acción colectiva (cfr. Melucci, 1994). Sin embargo, como se verá más adelante, no analizamos la conformación de las identidades sociales ligadas al conflicto por el transporte y circulación de los residuos.

“Los *conflictos ambientales* son, en esencia, conflictos territoriales distributivos y políticos que generan tensiones en las líneas de desarrollo histórico de cada comunidad o región y ponen en cuestión los mecanismos de expropiación y apropiación de los recursos naturales. En esos conflictos no están en disputa sólo los impactos ambientales, sino también los impactos económicos, sociales y culturales, por esa misma razón, estas disputas generan una fuerte colisión entre el espacio económico y el espacio vital”. (citado en Merlinsky, 2009: 4).

El conflicto público de los residuos muestra su cara más visible a través de las manifestaciones de los representantes de los cartoneros, de las protestas de los grupos afectados por la contaminación de los rellenos del CEAMSE, de las acciones de los trabajadores de los residuos solicitando mejoras en sus condiciones laborales y de las declaraciones de los funcionarios públicos y de los gerentes de las empresas encargadas de la recolección y transporte de los residuos.

Mientras que en la mayoría de los sectores de la gestión de residuos es posible observar sucesivos conflictos que cuestionaron el sistema vigente, en el sector de transporte el conflicto permanece latente y se manifiesta en forma sintética en episodios aislados cada vez que se abre una licitación pública para renegociar los términos de contratación del servicio.

Aunque la noción de conflicto está fuertemente asociada a la de protesta y acción colectiva de los actores de la sociedad civil, en este trabajo proponemos un análisis sobre las estrategias político-discursivas de todos los actores involucrados en la definición del cambio de sistema de gestión en el sector de transporte y recolección de residuos.

Consecuentemente, complementamos la noción de conflicto con el marco teórico del cambio institucional (Mahoney y Thelen, 2010), dado que así es posible completar el análisis de las coyunturas críticas con reflexiones sobre el rumbo de los procesos graduales de cambios en los sistemas de gestión. Desde una perspectiva teórica, los procesos de cambio institucional se van consolidando en el marco de la interacción de actores que están atravesados por múltiples intereses e identidades. En estos contextos resulta relevante considerar tanto las transformaciones como las continuidades institucionales. Para entender la complejidad de estos procesos es necesario prestar especial atención a la

conformación de alianzas estratégicas entre los diferentes actores involucrados (Gutiérrez, 2010).

Aunque las instituciones representan compromisos relativamente duraderos y en ese sentido propician los patrones de continuidad (reglas), se asientan sobre una base dinámica de coaliciones entre actores en tensión que son siempre vulnerables a los cambios del contexto político. Desde esta perspectiva, el cambio, el conflicto y la estabilidad son de hecho, indisociables. Quienes se benefician con los acuerdos existentes pueden tener una preferencia objetiva por garantizar la continuidad, pero para ello se requiere la movilización permanente del apoyo político y esfuerzos activos para resolver las ambigüedades institucionales (Mahoney y Thelen, 2010).

En este escrito, analizamos la incidencia de la dinámica del sector transporte en el proceso de cambio institucional en el sistema de gestión de residuos. Fundamentalmente, un cambio que pretende despegarse del enterramiento masivo de los residuos y tiende hacia una recolección diferenciada sustentada en la reducción, reutilización y reciclaje de residuos. Esto se traduce en el sector transporte en una presión que ejercen nuevos actores en las disputas por los términos de concesión del servicio.

Dicho esto, consideramos las licitaciones como momentos relevantes en que los actores se animan o desaniman a utilizar los recursos con los que cuentan en pos de sus objetivos (estructura de oportunidades políticas).

El conflicto entre los sistemas de gestión de los RSU puede ser leído entonces como una tríada en tensión: cambio-conflicto-estabilidad. Y al adentrarnos en ella podemos observar actores en continua renegociación para garantizar la estabilidad del sistema. Las posibilidades de cambio aparecen a partir de fisuras producidas en coyunturas críticas, y es puntualmente en los momentos licitatorios cuando pueden hacerse oír las voces de actores con propuestas alternativas.

Los conflictos en torno a la circulación: dos sistemas

El conflicto en torno a la gestión de residuos ha sido abordado por diversos investigadores a partir de un profundo análisis sobre las coyunturas críticas como la emergencia del “fenómeno cartonero” (Schamber y Suárez, 2002; Suárez,

1998) y el conflicto social ligado a la degradación ambiental (Merlinsky, 2007; Shammah, 2009).

Si bien el problema de la "basura" es histórico en la RMBA (Prignano, 1998), a partir de la sanción de la Ley nacional 25916 en el año 2004, se abrió un nuevo período en el que es posible reconocer un proceso de cambio institucional que transforma el escenario de conflicto en la materia. Desde entonces, la gestión de los RSU se encuentra en un proceso de transición entre las instituciones que propician la perpetuación de un sistema centrado en transportar, alejar y enterrar los residuos, y la emergencia de un conjunto de normas y medidas que promueven la institucionalización de un sistema integral que contempla la reducción, la recuperación y el reciclado de residuos (sistema de gestión integral con mayor dominio municipal). Actualmente, el proceso de *apaciguamiento* del conflicto se produce por la promulgación de un pliego de licitación diferenciada, con una repartición consolidada y una regulación de la gestión de residuos: los reciclables para los recuperadores por una parte, y los húmedos para las empresas de recolección por la otra.

El sector transporte forma parte de la gestión de residuos y funciona como nexo entre la recolección y la disposición final a escala metropolitana, conectando la Ciudad de Buenos Aires con la Provincia de Buenos Aires.

Dentro de dicho sector hay una multiplicidad de actores, los que pueden ser agrupados de la siguiente forma: el Estado, las empresas concesionarias, las organizaciones de la sociedad civil, los recuperadores urbanos y el CEAMSE. Cada uno de estos grupos de actores asumirá diversos posicionamientos a lo largo del conflicto, los que estarán mutuamente condicionados.

	Sistema C Controlado, centrífugo y CEAMSE	Sistema R Reciclables, recuperación y recurso
Definición	Basado en mecanismos de enterramiento masivo y alta circulación. Los incentivos están puestos en una gran generación de residuos. Concentración: vía de transporte y disposición unificados.	Reconoce el valor del residuo como recurso. El sistema se sostiene en la selección de residuos en origen, en el recuperero. Descentralización: transporte de modalidades y destinos muy diversos.
Actores	Actores históricamente instalados: grandes empresarios nucleados y articulados en un bloque homogéneo.	Nuevos actores, como cartoneros, irrumpen en la escena pública, establecen alianzas con organizaciones sociales ambientalistas y decisores públicos.
Intereses	Mayor traslado, mayor transporte, más enterramiento.	Redistribución de los beneficios de los recursos en diversos actores. Prevalece una visión de sustentabilidad y cuidado del medio ambiente.

Fuente: elaboración propia

El proceso de demandas y tensión para el cambio de un sistema hacia otro es el marco general en el que se inscriben los conflictos, y está en sintonía con un proceso internacional de gestión de residuos que está reconfigurando el mapa de actores y de alianzas políticas y económicas.

Respecto al *primer sistema*, en 1977 se planteó un proyecto basado en tres soportes: la evacuación de los residuos recolectados sistemática y cotidianamente desde el centro hasta la periferia a través del transporte automotor; la construcción y el desarrollo de una red de autopistas destinada entre varias cosas a conectar focos de producción de residuos y lugares de disposición; y la creación de rellenos sanitarios, depósitos de residuos en el conurbano bonaerense.

Este proyecto se inscribe en el marco de las profundas reformas urbanas llevadas a cabo durante el último régimen militar (1976-1983), gracias a que no fue necesaria la búsqueda de consenso político ni social, y se caracteriza por

la integración progresiva de un conjunto de actores relacionados con la realización de obras de infraestructura, el aumento del parque automotor y de su eficiencia, la apertura de un mercado del transporte de residuos, a la vez que se expulsaba a las villas de emergencia de la ciudad.

La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE),³ se presentó entonces como una solución integral de ordenamiento, basada en principios tecnológicos que se vinculaban con el progreso y desarrollo local según el sistema de los países centrales. Dicho sistema consiste en camiones especiales que recolectan diariamente los residuos en la Ciudad, descargan los residuos en estaciones de transferencia ubicadas en puntos neurálgicos de la Capital Federal, próximas a las autopistas urbanas proyectadas, y ya de ahí la carga se transfiere a camiones de larga distancia que la transportan por autopista hasta rellenos sanitarios ubicados aproximadamente a 15/30 kilómetros, en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El dispositivo es completado por una autopista periférica al área metropolitana, rodeada de espacios verdes destinados al recreo público.

De este modo, entre 1980 y 2002, el esquema de referencia de la gestión de residuos seguía siendo la contratación periódica y exclusiva de empresas privadas a las que se les delegaba el cumplimiento del servicio, y que facturaban por tonelada de residuos recolectada y transportada hacia estaciones de transferencia.⁴

La implementación del CEAMSE se enmarca también en un proceso de privatización inspirado en el sistema de gestión norteamericano y sostenido tanto a nivel metropolitano como a nivel nacional.⁵ El trabajo de coordinación que ejerce el equipo administrativo del CEAMSE está destinado sobre todo a facilitar la tercerización de las actividades. Según J. Schvarzer, es un ejemplo típico del proceso de descentralización periférica iniciado en el momento del régimen *de*

3. Creado en 1977 como Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado con el fin de transportar y disponer los residuos generados en el Área Metropolitana de Buenos Aires en rellenos sanitarios creados para tal fin. Se constituyó una empresa del Estado en alianza con operadores del ámbito privado, coordinada conjuntamente entre la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y la Nación.

4. Con la consecuente aparición de otras contratistas, la disminución del tamaño de las zonas de recolección, y la fragmentación de la ciudad en varias zonas.

5. Véase "La privatización periférica fue un aspecto esencial en la política municipal de los intendentes de la dictadura militar", en Bombal, M.I. (1988: 25; tomado de Suárez, 1998: 23).

facto (Schvarzer, 1982). Funciona como “bomba aspiradora de capital”, respecto de los municipios y de la ciudad que financian la disposición final de sus residuos; y redistributiva respecto de las empresas contratadas que facturan por tonelada recolectada, transportada y dispuesta. Es importante destacar que los grupos económicos que se beneficiaron de la implementación del CEAMSE, tanto para el transporte como para la operación de los rellenos sanitarios, constituyen hoy en día los que más poder económico concentran a escala nacional. Grandes grupos controlan desde los años setenta una significativa parte de la recolección de residuos, y construcción de las grandes obras de infraestructura urbana en la región metropolitana y el país. El *lobby* empresarial, cuyos integrantes tienen estrecha, hasta directa conexión con la administración pública urbana y los círculos de decisión políticos, constituye hoy un pivote para cualquier negociación sobre la gestión de residuos.

Con fisuras en el funcionamiento del sistema, combinadas con ciertas coyunturas político-económicas, surgen nuevos actores y nuevas formas de actuar que desencadenan otro sistema en competencia.

Así, el *segundo sistema* surge en el marco de la crisis económica, social y política argentina de 2001, donde miles de individuos y familias marginados por la pobreza y el desempleo aparecen masivamente en las calles de la ciudad de Buenos Aires.⁶ Estos actores ligados a tareas de supervivencia (recolección de materiales reciclables como cartón, papel, plástico y su venta posterior), fueron denominados en un primer momento “cartoneros”, y a partir de un proceso de consolidación y visibilización de sus tareas en la gestión fueron reconocidos como “recuperadores urbanos”.

A partir de su accionar cotidiano y su presencia y visibilidad en la ciudad, aliados a organizaciones de la sociedad civil, pusieron en cuestión el modo de gestión de residuos. La estimación de las cantidades recolectadas por los cartoneros (unas 500 toneladas diarias, o sea un 10% de la cantidad de residuos domiciliarios) desencadenó un conflicto que ya se venía dando física y puntualmente en la calle, entre recolectores informales y trabajadores y empresas

6. Si bien siempre hubo presencia de personas que se dedicaron a recuperar residuos, el fenómeno cobró importancia por el alto número de personas que comenzó a dedicarse a esta actividad, y el volumen de residuos generados. No obstante, esto no implica una disputa por la apropiación de recursos a gran escala.

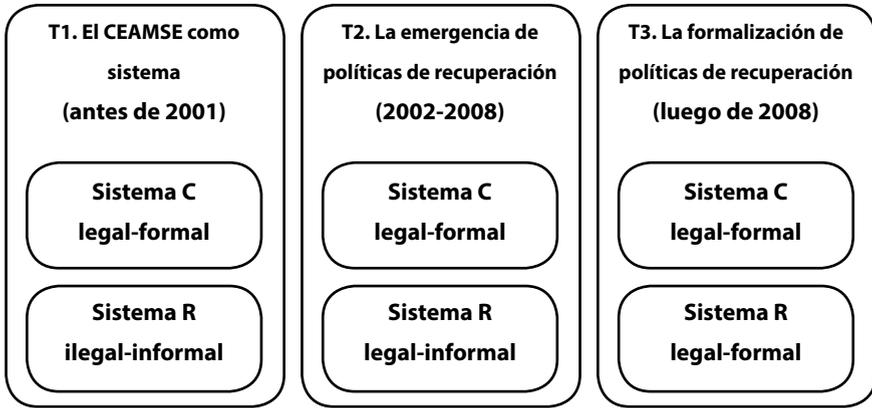
dedicadas a la recolección formal. El conflicto se cristalizó de forma inmediata, en un doble plano: la "propiedad del residuo" por una parte, y la consecuente reconfiguración de la distribución económica de los beneficios por otra.

En primer lugar, surgió la discusión sobre la propiedad de los residuos, dada la acción de los recuperadores, quienes extraen parte de lo generado al circuito formal.

Luego, con la consecuente disminución del volumen de residuos recolectados formalmente, se redujo el nivel de ganancias de las empresas licitadas a tal efecto. Esta modificación de los costos reconfiguró las relaciones de poder al interior del sector formal.

Los referidos conflictos desencadenaron un proceso de cambio institucional que si bien aún no termina de consolidarse, viene produciendo modificaciones en las políticas públicas. Los giros más fuertes están asociados a la legalización de las actividades de recuperación y reciclaje de residuos y a la inclusión de nuevos actores sociales en la gestión de los mismos, que se refleja en el discurso de los principales referentes del sector público y privado. Sin embargo, no se ha conformado un poder político que materialice dichos cambios. Si bien tras la emergencia del conflicto se lograron instalar consensos para propiciar la institucionalización del sistema de recuperación y reciclaje del residuo, existen grandes dificultades para establecer cómo transferir los costos del pasaje de un sistema hacia otro. Particularmente es importante tomar en cuenta a los actores más débiles que, si deben asumir mayores costos, pueden quedar excluidos del sistema.

Así, para comprender la dinámica implicada en estos conflictos indagaremos en las licitaciones, como una posible vía de entrada a las disputas y tomas de posición de cada uno de los actores implicados.



Fuente: elaboración propia

Las licitaciones como mecanismos para el análisis de una “coyuntura crítica”

Hemos seleccionado las coyunturas planteadas por las licitaciones en tanto son momentos en los que se cristalizan ciertos cierres (en ocasiones cambiando la legislación) a los procesos de puja por el tipo de manejo de los residuos, y se manifiesta la relación entre el cambio, el conflicto y la estabilidad. Se configuran como nudos donde se puede visualizar la forma que han tomado los conflictos en torno al transporte de los residuos. Estas coyunturas son relevantes ya que se caracterizan por ser momentos de apertura de las estructuras de oportunidades para la reconfiguración de políticas públicas sobre la gestión de los residuos, y para la acción de los diversos actores intervinientes. Es aquí donde el conflicto se hace evidente y adquiere diversas formas según el posicionamiento de los actores.

En términos generales, consideramos tres momentos en los que se desarrollan las licitaciones, en los cuales se expresan los modelos antes mencionados: 2002-2005, 2008, 2010.

Durante el primer lapso que va desde el año 2002 al 2005, se abrió una disputa legislativa que involucró no sólo a la administración pública, sino también a los más grandes grupos económicos y a los representantes de los recuperadores urbanos. Los grupos económicos apelaron a la puesta en vi-

gencia de una vieja ordenanza (N° 33581) que establecía el monopolio y la exclusividad de las concesionarias de recolección y transporte sobre el residuo, y por tanto denunciaban la ilegalidad de la práctica de los cartoneros. Además, destacaban su propiedad frente a las pérdidas económicas⁷ generadas por la aparición masiva de los cartoneros que recolectan una parte de las toneladas que debían facturar las empresas, y el riesgo que esta restricción representaba para ellas en pleno período de crisis económica. Del otro lado, los cartoneros eran representados por líderes y coordinadores de grupos constituidos en el fin de los 90 y apoyados por numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas nacionales e internacionales que reivindicaban una postura que desplaza el objeto del conflicto a una reflexión más general sobre el ambiente. Además de utilizar la recolección y la venta de residuos como un recurso de supervivencia, se establecieron premisas sobre una gestión integral.

A partir de esta toma de postura inicial, y por decisión del gobierno de la Ciudad, este momento se develó como una estructura de oportunidades en la que el conflicto cristalizó accediendo a otro plano de negociación. Dicho gobierno abrió espacios de diálogo, de participación y de decisión en instancias legislativas: de esta forma se debatió y sancionó primero la Ley 992 para la derogación de la ordenanza N° 33581 de 1977, legalizando la actividad de los cartoneros; y luego la Ley de Gestión Integral de los RSU (N° 1854/2005), conocida como Ley de Basura Cero.

Claramente el conflicto no se origina en este momento pero es allí cuando toma forma y se devela más claramente tanto para los propios actores sociales como para la sociedad en general. De este modo, respecto de la licitación, el conflicto aparece plasmado en los diarios como disparidad de intereses económicos de los empresarios, los trabajadores formales (recolectores) y los trabajadores informales (cartoneros). Cabe destacar que la problemática se plantea de modo tal que los dos proyectos de ley puestos en discusión, así como la resolución del "estado de emergencia", se concentran sobre la etapa inicial y la etapa final de la gestión de los residuos.

7. "Los cartoneros se convirtieron rápidamente en competidores de las empresas recolectoras de residuos y desde algunos sectores se asegura que provocan pérdidas al Estado y a las empresas privadas que recolectan la basura". Cfr. "Los ejércitos de la noche", *Clarín*, 27/10/2002.

En el caso de la Ley 992, los recuperadores urbanos disponen del apoyo de un amplio sector vecinal, técnico y académico relevado por un portavoz legislativo, el diputado Eduardo Valdés. Las discusiones en las mesas de diálogo⁸ tratan de formalizar la legitimidad de un actor social numeroso, marginal pero visible, en situación de emergencia económica, y limitar los roces con las empresas contratistas y los trabajadores de éstas.

En este marco, actores que hasta el 2002 no aparecían en el paisaje político de las tomas de decisiones acceden a la palabra y pueden expresar y argumentar sobre la selección manual y la recolección de los residuos reciclables frente a la recolección mecanizada; la multimodalidad de su transporte (carrito, tren, o camión) frente al monopolio del transporte formal del residuo por camión; las escalas de los recorridos, que varían desde la escala micro político-administrativa hasta la escala internacional, según el lugar donde se los vende, transforma y reintegra en el circuito de los materiales; el gran número de puntos de ruptura de carga frente a los dos polos de las estaciones de transferencia y del relleno sanitario; la dependencia de los cartoneros frente a la variación de los precios internacionales de los materiales, en contraste con la remuneración del servicio de recolección por el gobierno de la Ciudad.

Estos elementos pasan a un segundo plano o no aparecen ni en los informes de las discusiones sobre la reconfiguración de la gestión de los residuos a partir de estos dos textos legislativos, ni en los motivos de conflicto adelantados por las empresas de recolección, ni en las argumentaciones presentadas por las ONG. El contrapunto que constituye la cuestión de la emergencia sanitaria en la ciudad ofrece llaves para entender por qué estas cuestiones están relegadas a un registro técnico de la gestión de los residuos. De hecho, difícilmente cuestionable y comprensible, la recolección mecanizada, normada y sistemática efectuada por las empresas privadas es, antes que nada, el medio para conservar una "ciudad limpia",⁹ libre de amenazas sanitarias. Es así como la temática girará en torno a la salubridad de la ciudad ante todo.

8. "Se debatió en una audiencia pública una vieja ordenanza que prohíbe su actividad. Ahora el Tribunal Superior de Justicia tiene 80 días para expedirse", cfr. "La recolección informal de basura ocupa a unas 40.000 personas", *Clarín*, 7/11/2002; "Encuentro en el centro Rojas", *Clarín*, 17/10/2002.
9. *Clarín*, editorial, 10/8/2002; "Acuerdo entre el gobierno y las concesionarias", *Clarín*, 9/10/2002.

Como vimos, la conformación del sistema metropolitano y centro-periférico de evacuación cuantitativa de los residuos sólidos urbanos se fundamentó sobre estos mismos parámetros técnicos y paradigmas higienistas. Fueron ellos quienes estandarizaron y racionalizaron la recolección, el transporte y la disposición final de los residuos. Por lo tanto, la polarización de la discusión por las problemáticas de regulación de la manipulación del residuo y de disminución de las cantidades enviadas a disposición final no pone en cuestión la legitimidad del dispositivo territorial inicial, en la medida que se eligieran otros métodos técnicos de tratamiento de los residuos. La ausencia de regulación sobre la circulación y el precio de los residuos reciclables pone de relieve lo que se interpreta como desorganización, inestabilidad de un sistema fragmentado y artesanal frente a una recolección estandarizada y mecanizada que hizo sus pruebas en los últimos veinte años e inscribió inercias de conducta en la sociedad, y reproducción de monopolios en cuanto al control y apropiación de recursos.

El riesgo de favorecer las ganancias económicas de las empresas de recolección en un período de menor producción de residuos fue evocado varias veces en la sesión del 12 de diciembre de 2002.¹⁰ El pago por área limpia (la ciudad paga a las empresas recolectoras por cuadra de residuos recogidos, en lugar de hacerlo por tonelada (que significa pago por peso llevado a las Estaciones de Transferencia, hacia los rellenos sanitarios) está visto como una manera de absorber los ajustes de personal y de material debido a las menores cantidades de residuos a recolectar.

Si nos concentramos sobre la aparición de esta ley en la Ciudad, podemos decir que resulta de la apertura de una estructura de oportunidad política ocurrida en el momento de los conflictos empresas/cartoneros. La apertura de la discusión sobre el uso de los residuos y su circuito posterior abre para ciertas ONG ambientalistas la posibilidad de expresarse también sobre la reducción de

10. Versión taquigráfica, sesión del 12/12/2002 en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, diputada Marino: "Considero que hay un viejo concepto de área limpia que plantea que los servicios de higiene urbana deben lograr área limpia. Personalmente, creo que el servicio debe ser pagado por tonelada y no por metro cuadrado". Diputada Ripoll: "Pero ¿por qué las empresas multinacionales aceptan que los nuevos pliegos tengan zona limpia? Porque quieren mantener el negocio. Como el pueblo consume menos, se redujo la recolección de basura en kilos y entonces se les redujo el negocio. Entonces, les conviene que no sea por kilo sino por 'área limpia'".

la disposición final. Si bien hasta la fecha es la acción directa la que había sido empleada para ello,¹¹ el argumento está relevado por el diputado del partido Iniciativa Verde, Juan Manuel Velasco, quien presenta un proyecto de ley en la Legislatura porteña. En el momento de la discusión de este proyecto en la Legislatura, así como en las subcomisiones que lo redactaron y que seguirán su desarrollo, el nombramiento de otros proyectos que fueron desestimados es un testimonio más de la apertura reciente de una coyuntura favorable a la discusión sobre esta temática.¹²

El caso de los transportadores de los residuos difiere un poco del caso precedente, aunque el resultado del “paro” sea el mismo: el deteniimiento de los residuos en el espacio público, visibilizándolos en su materialidad para la opinión pública. Los trabajadores de los residuos pertenecen todos al sindicato de transportadores de carga; ingresaron a este sindicato poco antes de la dictadura y llegaron a representar un grupo determinante para la agrupación laboral a partir de los años 90. Es importante destacar que en Buenos Aires, al contrario del CEAMSE, todos los trabajadores de este sector, desde el peón hasta el chofer pertenecen a este gremio sindical de choferes. Este grupo está organizado en torno a un fuerte liderazgo sindical, históricamente consolidado en la figura del actual secretario general de la Confederación General del Trabajo. Por lo tanto, los paros de los recolectores de residuos así como los del CEAMSE, cuando están vinculados con la CGT, tienen un impacto mediático fuerte, al aparecer bajo el patrocinio de la figura gremial.¹³

Los paros de los recolectores de residuos fluctúan entre *alianza* y *enfrentamiento* con las empresas privadas que gestionan los contratos de la recolección de los residuos en la Ciudad Autónoma, sobre cuestiones vinculadas con las variaciones de sueldos, la preservación del contingente de trabajadores. Así como es el caso para los trabajadores del CEAMSE, estos paros son reacciones frente

11. “Greenpeace pide basura cero”, *Clarín*, 8/10/2004. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2004/10/08/sociedad/s-04405.htm>.

12. En la sesión de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires del 5 de diciembre de 2002, el diputado Finvarb hace referencia al proyecto de tratamiento integral de residuos sólidos urbanos no peligrosos presentado por el Ing. Claudio Lowi en 1998. El proyecto 6643 fue encajonado.

13. Marcelo Aparicio es el líder actual del Sindicato de Camioneros.

a modificaciones en la gestión de los residuos. Apelan a la negociación para la preservación de la fuente de trabajo.

El espectro de la huelga general de recolección de residuos plantea sobre los decisores que ven en este posible cambio estructural un enfrentamiento directo con el sindicato de transportadores de cargas, afiliado a la Confederación General de los Trabajadores. Cabe destacar el poder político adquirido por ésta en los últimos años y particularmente a partir de 2008, con una intervención en la dirección del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires.

A partir de un análisis de la manifestación de las diputadas gremiales, tanto de las medidas de fuerza de los trabajadores del CEAMSE, como de los trabajadores de empresas recolectoras, lo que aparece en escena como símbolo mediático es que los residuos *dejan de circular*, no son transportados. El paro cierra la estructura de oportunidades para tratar la cuestión del transporte, ya que deviene un reclamo de necesidad de circulación y de invisibilización del residuo.¹⁴

En este caso se establece un dispositivo de negociación con el gremio para que retorne el funcionamiento del servicio, dejando velada la discusión sobre la logística utilizada para su circulación.

Paralelamente se pone el eje en la cuestión del mantenimiento de la fuente del trabajo y la inclusión social, lemas mantenidos por el gobierno nacional, que relegan nuevamente a un segundo plano la discusión sobre la estrategia ambiental utilizada en el sistema, y la discusión de fondo respecto de la apropiación de recursos a gran escala.

Es importante destacar que en todas las licitaciones existe una mesa de negociación, y que en todas ellas aparece el sector del transporte representado por un delegado que generalmente –aunque no siempre– es el secretario de la CGT. Uno de los símbolos más fuertes de este momento de licitación fueron

14. Es importante aquí marcar la aparición del conflicto por el Relleno Sanitario de Villa Domínico, que dio visibilidad a la problemática de su colapso por la movilización de las llamadas Madres de las Torres. Esta organización puso en evidencia el alto número de enfermedades y muertes por cáncer en las proximidades del relleno sanitario en el partido de Quilmes. Esto resultó en que en el año 2004 dicho Relleno Sanitario fuera cerrado. Este momento marca el inicio de una serie de cuestionamientos a la tecnología de enterramiento, pero la centralidad del conflicto y su mayor visibilidad estaban relacionadas, al menos en esos años, con la presencia-ausencia de los residuos en la capital. Este conflicto relativo a nuevos espacios para los rellenos emerge fuertemente en el momento posterior, a partir del 2008.

las negociaciones para establecer un nuevo modo de concesión que pretendía pagarle a las empresas por cuadra limpia en lugar de por tonelada recolectada-trasladada, como se verá en el período siguiente.

Establecidos los términos de la discusión –pero ya en otro momento de la economía, marcado por la “reactivación”–, durante el año 2008 existieron dos conflictos centrales, el problema de dónde abrir nuevos rellenos, diferencias entre los gobiernos de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires; la disputa se concluye momentáneamente en agosto de 2008, cuando ambos gobiernos llegan a un acuerdo en que la Ciudad se compromete a financiar la construcción de dos nuevos rellenos en la Provincia mediante un aporte de 200 millones de pesos, y a cotizar 20% más que la Provincia para el entierro de las 6.000 toneladas diarias de residuos en los rellenos sanitarios,¹⁵ mientras la Provincia se compromete a encontrar el lugar para la construcción de los nuevos equipamientos, y así cumplir con el artículo 12 de la Ley 13592; de esta forma, el conflicto se resuelve coyunturalmente, aplazando la discusión de fondo sobre el modo de gestión integral marcado por las leyes tanto en la ciudad como en la provincia.

El segundo conflicto está centrado en la vuelta al pago por tonelada vs. cuadra limpia. Se produce el rechazo del pliego a fines del 2008, a la vez que el líder sindical acuerda con el jefe de gobierno de la Ciudad para dar curso a una licitación por diez años en la que la contraprestación del servicio se realizaría a partir de la cotización por tonelada recolectada-trasladada.

Subsisten conflictos vistos en el primer momento, fundamentalmente por la falta de puesta en práctica de mucho de lo planteado. Las políticas fueron enumeradas en un texto que intentaba responder integralmente a la problemática, pero no fueron implementadas. Se logró de alguna forma aplacar lo más combativo de los grupos organizados y disminuir la visibilidad del conflicto.

El nudo problemático de este evento, en el que nos interesa profundizar, surgió durante 2008, cuando se desarrolló un enfrentamiento entre los nuevos representantes electos para las dos jurisdicciones político-administrativas de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, en el que se cuestio-

15. “Macri y Scioli llegaron a un acuerdo para la basura”, *La Nación*, 15/8/2008. Disponible en: www.lanacion.com.ar/1040113-macri-y-scioli-llegaron-a-un-acuerdo-por-la-basura.

naron dos asuntos relevantes de la región metropolitana: basura y hospitales.¹⁶ Estas diferencias se ubican en el contexto de una competencia entre las dos circunscripciones político-administrativas, de tendencia ideológica opuesta, y revelan las transformaciones institucionales que ocurrieron en ambas respecto a la gestión de residuos.

Esta rivalidad política entre los dos jefes de gobierno sobre la articulación metropolitana en materia de generación y destino de residuos abrió un espacio para la discusión que se plasmó en los medios de comunicación. De estos espacios mediáticos participan organizaciones ambientalistas que reclaman por una gestión integrada y sustentable de los residuos, aunque la cuestión del transporte no se evidencia claramente como asunto problemático.

El acuerdo al que se arriba en 2008 –citado anteriormente– muestra que lo que está en juego en la agenda no es tanto la promoción de una gestión integral de residuos sólidos urbanos, como la *necesidad de apaciguar las protestas vecinales que apuntan al cierre de los sitios de disposición existentes*. Por lo tanto, si bien el acuerdo actúa como resolución del conflicto entre las dos jurisdicciones, no constituye una medida suficiente para mediar las reivindicaciones de Greenpeace en torno a la aplicación de la Ley de Basura Cero, ni las protestas puntuales tanto de vecinos de rellenos sanitarios (González Catán y Ensenada) como de vecinos de potenciales rellenos sanitarios.

En la mayoría de los casos, el paradigma que se sigue sosteniendo es el alejamiento de los residuos, salvo excepciones como los municipios del Gran La Plata, que generaron otra propuesta.¹⁷ No se pone en cuestión la logística mantenida, y en el caso de la Ciudad de Buenos Aires lo que hay es un aumento en los costos de todo el sistema.

16. Este enfrentamiento se enmarca en un contexto socioeconómico problemático de intercambios de servicios: por una parte, los habitantes de la Provincia de Buenos Aires usan los equipamientos hospitalarios de la Ciudad de Buenos Aires porque el abastecimiento en el conurbano no es suficiente, y porque la Ciudad es kilométricamente más cercana que La Plata, capital de la provincia. Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires, por falta de espacio y por las cuestiones higienistas enunciadas en el fin de los setenta, manda sus residuos al enterramiento en los rellenos sanitarios localizados la Provincia de Buenos Aires, ejerciendo un dominio en la relación centro-periferia.

17. Desde 2011, en el Gran Plata se encuentra en marcha la ejecución de un proyecto de gestión integral de RSU que implica la creación de un consorcio municipal para la construcción de cinco plantas de tratamiento para recuperar los residuos y desplazar el enterramiento en rellenos sanitarios actualmente gestionados por el CEAMSE. Más información en: www.avanzandohaciabasuracero.com.

En el último período considerado, de los años 2010-2011, el conflicto está también centrado en el problema laboral. Por una parte, se produce una fuerte estrategia de acercamiento del líder sindical a la sede del gobierno nacional que coloca los intereses de los camioneros en una posición importante en la escena política.¹⁸ Por otra parte, dadas las limitaciones de la administración pública para construir nuevos rellenos en la provincia, junto con el evidente colapso de los existentes, se instala el temor de cierre del CEAMSE, con el conflicto consecuente respecto de los empleados de la empresa.

Esta problemática a su vez evidencia un conflicto con relación a las complicaciones para hallar un *espacio* donde abrir los rellenos, dando lugar tanto a la voz de los vecinos como a los diferentes poderes municipales en la negociación y definición de los términos del conflicto. Con cierto rechazo de la sociedad civil, el factor de la falta de espacio que reciba los nuevos rellenos –indispensables para la continuidad del modelo CEAMSE– conlleva que se planteen conflictos tanto entre municipios, como entre éstos y la Ciudad de Buenos Aires. Conflictos que cristalizan las relaciones de dominación centro-periferia señaladas anteriormente, donde la ciudad prioriza la aplicación de un paradigma higienista, a costa de las localidades de la provincia de Buenos Aires, que por problemas de costos de traslado, nunca son tan alejados como para respetar la distancia de los RS a centros urbanos densamente poblados, normativa básica de dicha tecnología. Se puede pensar cómo esto pone más claramente en tela de juicio el paradigma de alejamiento de los residuos. Se encuentra en juego aquí el rol del transporte, en tanto cuanto más lejos sean los nuevos rellenos, mayor será el costo de traslado de los residuos. Este conflicto puede emerger, en parte, gracias a las diferencias instaladas entre el gobierno nacional (del mismo signo político que la mayoría de los municipios), y el gobierno de la ciudad.

18. Este factor fue redefinido en el curso del año 2012, por lo que es necesario reconfigurar el peso que tiene en la problemática. Se ha dado el alejamiento del sindicato de camioneros del gobierno nacional, acercándose al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esto se ve reflejado en la apertura de la posibilidad de un acuerdo (de hecho iniciado) entre ambos con referencia a la recolección. Esto es central, sobre todo con miras a la nueva licitación de 2013-14. Cfr. "El Pacto", *Página/12*, 24/6/2012. Disponible en: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-197135-2012-06-24.html.

Reflexiones finales

Este recorrido por los tres momentos licitatorios, coyunturas clave para la institucionalización de un nuevo sistema de gestión de residuos, ha servido para analizar los posicionamientos de los actores, los surgimientos y dilución de conflictos y alianzas.

Podemos afirmar que no hubo cambios estructurales ni redistribución de poder, sino que se mantuvo el mismo equilibrio de fuerzas. En el plano institucional se distingue un gran cambio en cuanto a la gestión; sin embargo, se observa una permanencia de los grandes grupos económicos que obtuvieron la concesión del servicio y que cuentan con una gran capacidad de adaptación a las nuevas reglas de gestión, logrando permanecer y perpetuar ciertos acuerdos más allá de la nueva legislación.¹⁹

En cada intervalo licitatorio se observó un aplacamiento del conflicto a partir de la reformulación del discurso de los actores más poderosos que lograron interpelar a los actores marginales y subsumirlos bajo su fórmula dominante. Es decir que estos actores (grandes empresarios) lograron hacer pasar sus intereses particulares como intereses colectivos. A su vez, los actores más vulnerables vieron diluidos sus intereses particulares bajo los intereses de estos grupos poderosos.

De este modo, es necesario enfatizar que si bien el “juego entre potencial disruptivo y equilibrio en la recuperación (diferente y permanente) de los espacios públicos ha transformado a las protestas y movimientos sociales en uno de los ejes de las democracias latinoamericanas” (Scribano, 2005: 17), los conflictos aquí analizados desde una perspectiva institucional –más allá de las formas que adopten dichas instituciones– muestran no afectar a un cambio radical relativo a la apropiación de los recursos a gran escala, lo que conllevaría un viraje dentro de la problemática.

La irrupción de nuevos actores sociales –nuevos al menos en cuanto a su peso y poder en el conflicto–, los cartoneros, y nuevos discursos que dan lugar

19. Como se adelantó, sería parte de un nuevo artículo analizar el rol que tendrá la empresa Covelia, considerando la posibilidad de un monopolio de la recolección del conurbano y la ciudad, parte de un acuerdo metropolitano entre Macri y Moyano.

a la discusión en términos de desarrollo sostenible, propiciaron modificaciones en la gestión, sus costos, sus interacciones. Al estar el sector transporte fuertemente vinculado, en tanto responsable de una etapa central en la gestión de residuos, esto ha quedado ocultado por las problemáticas generadas por la recolección. En este trabajo hemos apuntado a echar luz sobre las disputas por la vigencia e implementación de dos sistemas de circulación del residuo opuestos.

Finalmente, y a partir de analizar los conflictos generados por la gestión de residuos, reconocemos que el adjetivo *ambiental* quedó en un segundo plano respecto de otros. Se le dio predominancia a los conflictos vinculados al trabajo (recuperadores/sindicatos) y productivos (transporte/autopistas). Si bien por algunos actores y en forma esporádica surgió el conflicto ambiental, los decisores políticos diluyeron este enunciado.

Al día de hoy, se puede pensar en la apertura (lenta) de un frente de conflicto ambiental desencadenado a partir de los paros y movilizaciones generadas por los gremios, que comienzan a incorporar la variable del colapso de los rellenos sanitarios en sus reclamos, con temor al cierre del CEAMSE y de este modo de su fuente de trabajo. A su vez, los actores del sistema alternativo toman oportunidades de reclamo anidadas en el paro de los recolectores y empleados del CEAMSE, y luego acentúan la variable novedosa de su actividad, exigiendo el reconocimiento en tanto servicio urbano.²⁰ Sin embargo, la identificación del conflicto como “ambiental” es aún tibia en el nivel general, y se puede ver que estos actores dejan tiempo a los otros a que se transfiera su rentabilidad en términos “sustentables”, generándose en este período sistemas tecnológicos que permitan sostener este proceso.

20. Dado lo reciente de los hechos, no incluimos un análisis exhaustivo, pero reconocemos la necesidad de incluir estos cambios en el planteo, sobre todo por sus consecuencias. Cfr. “La basura se sigue acumulando”, *Página/12*, 18/7/2012, disponible en: www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-198926-2012-07-18.html; “Tres días sin recolección de basura”, *Página/12*, 18/7/2012, disponible en: www.lanacion.com.ar/1491400-tres-dias-sin-recoleccion-de-basura-la-ciudad-sospecha-que-alguien-quiere-que-esto-siga.

Bibliografía

- Azuela, A. y Mussetta, P.** (2008): "Quelque chose de plus' que l'environnement. Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique", *Problèmes d'Amérique Latine*, N°. 70, ps. 13-40.
- D'hers, V.** (2007): "Movimientos que remueven nuestra basura. Una aproximación a las teorías", ponencia en las VII Jornadas de la Carrera de Sociología, UBA.
- Gutiérrez, R. A.** (2010): "When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil", *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, N° 1, ps. 59-88.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (Edits.)** (2010): *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Melé, P., Larrue, C. y Rosemberg, M. (Coords.)** (2003): *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH Villes et Territoires.
- Melucci, A.** (1994): "Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales", *Zona Abierta*, N° 69.
- Merlinsky, M. G.** (2007): "Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Solari Vicente, A. y Cruz Santacroce, A. (Comps.). *Sociedad Civil y Desarrollo Local*, México DF, Porrúa-Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.
- (2009): "Conflictos ambientales y territorio" [Clase], en el curso: "Ecología política en el capitalismo contemporáneo", Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires.
- Murgida, A.** (2012): "Dinámica Climática, Vulnerabilidad y Riesgo. Valoraciones y procesos adaptativos en un estudio del caso del Chaco salteño", tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Prignano, A.** (1998): *Crónica de la basura porteña. Del fogón indígena al cinturón ecológico*, Buenos Aires, Junta de Estudios Históricos de San José de Flores.
- Schamber, P. y Suárez, F.** (2002): "Actores sociales y Cirujeo y gestión de residuos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense", *Realidad Económica*, N° 190.
- Shammah, C.** (2009): *El circuito informal de los residuos*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Schvarzer J. (1982): *Expansión económica del estadio subsidiario 1976-1981*, CI-SEA, Buenos Aires.

Scribano, A. (2005): "Contribuciones para el Estudio de las Acciones Colectivas", en Scribano, A. (Comp.) *Geometría del Conflicto: Estudios sobre Acción Colectiva y Conflicto Social*, Córdoba, Universitas-CEA-CONICET.

Suárez, F. (1998): "Que las recojan y arrojen fuera de la ciudad", *Historia de la Gestión de Residuos Sólidos en Buenos Aires*, Documentos de Trabajo, Buenos Aires, UNGS.

Artículos periodísticos citados

"Los ejércitos de la noche", *Clarín*, 27/10/2002.

"Encuentro en el centro Rojas", *Clarín*, 17/10/2002.

"La recolección informal de basura ocupa a unas 40.000 personas", *Clarín*, 7/11/2002.

Editorial, *Clarín*, 10/8/2002.

"Acuerdo entre el gobierno y las concesionarias", *Clarín*, 9/10/2002.

"Greenpeace pide basura cero", *Clarín*, 8/10/2004.

"Macri y Scioli llegaron a un acuerdo para la basura", *La Nación*, 15/8/ 2008.

"Trabajadores estatales y municipales porteños realizaron un paro por reclamos salariales que afectó la recolección de residuos", *La Nación*, 3/3/2010.

"No se cumplirá la ley de basura cero", *La Nación*, 11/3/2010.

"La Ciudad, colmada de basura por un conflicto de los trabajadores de la Ceamse", *Clarín*, 26/4/2010.

"Por el paro, la recolección se normalizaría recién mañana", *Clarín*, 27/4/2010.

"Santilli: 'Están generando un riesgo sanitario a 14 millones de personas'", *Clarín*, 18 /10/2010.

"Hoy, sin recolección por un paro en Ceamse", *La Nación*, 28/2/2011.

"Tras el conflicto, la recolección se normalizaría hoy" y "Moyano podría acceder a un negocio clave", *La Nación*, 1/3/2011.

El Delta en disputa. Conflictos y controversias ambientales en el partido de Tigre

Matías Paschkes Ronis

Introducción y perspectiva teórica: la constitución de “lo ambiental” a través del seguimiento de las controversias

El presente escrito es el producto de un proceso de investigación en el que se abordó la trayectoria de lo que vamos a denominar “la cuestión ambiental” en el proceso de urbanización del partido de Tigre.

Una cuestión refiere a los asuntos –necesidades y demandas– socialmente problematizados (O’Donnell, 1984), que se convierten en objeto de preocupación colectiva como resultado de las alertas o de las formas de vigilancia colectiva desarrolladas en las sociedades frente a riesgos específicos, y que generan diferentes tipos de disputas: controversias sociotécnicas, procesos judiciales, movilizaciones colectivas, etc. (Chateauraynaud, 2011). Nuestro interés radicó desde un principio en la trayectoria del proceso de problematización pública del medio ambiente en el partido de Tigre.

Numerosos estudios realizados desde las ciencias sociales en torno a los conflictos ambientales dan cuenta de la complejidad de los mismos. Ésta radica en la diversidad de componentes y cuestiones que aquellos suponen. Desde esta perspectiva, Arturo Escobar observa el “carácter entretejido de las dimensiones discursivas, material, social y cultural de la relación entre el ser humano y la naturaleza” (Escobar, 1999; citado en Alimonda, 2009:20). Por otra parte, siguiendo esta misma línea, Azuela y Mussetta reconocen que la complejidad de los conflictos ambientales radica en que éstos suponen componentes ambientales y no ambientales que entran en relación. Justamente por esto, dicen los autores, un problema ambiental siempre supone “algo más” en juego (modelos de desarrollo territoriales, contaminación ambiental, demandas de participación ciudadana, etc.). Lo interesante de su propuesta es que el conflicto no sea analizado en pos de su resolución –lo cual equivaldría a perder de vista varios aspectos del mismo– sino a partir de su productividad. Lo cual equivale a ver la

conflictividad como parte del proceso de formación y transformación del orden social (Azuela y Mussetta, 2008:1).

En el presente trabajo vamos a proponer una mirada que, coincidiendo con dichos estudios, ponga el eje de análisis en la perspectiva de los actores en juego, puesto que consideramos que son los actores colectivos que surgen a la par de las disputas ambientales quienes se encargan de ensamblar los múltiples componentes en torno a una demanda ambiental. Nuestra hipótesis es que el resultado de ese proceso de indagación y experimentación que realizan los actores colectivos –junto a su interacción con otros actores y las respuestas estatales– es el que va a definir la forma en que se constituya la cuestión ambiental.

Nos proponemos entonces indagar acerca de la constitución misma de “lo ambiental” en Tigre, sin definir el objeto de antemano, sino más bien partiendo de las controversias tal como las despliegan los actores en sus entornos específicos.¹ Desde una perspectiva teórica que considera que lo social no es un dominio especial de la realidad desde el cual podamos dar algún tipo de explicación, sino más bien lo que debemos explicar. Que entiende a lo social como un movimiento, una sucesión de asociaciones (Latour, 2008). A partir del desarrollo de esta lógica nos acercaremos al estudio de las transformaciones en los juegos de actores y argumentos (Chateauraynaud, 2011), en el cual se fue constituyendo “lo ambiental” como problema público.

A través de la comprensión de que “lo público” se instituye como tal a través de un trabajo colectivo (Cefaï, 2003) realizado por parte de los mismos actores – quienes se constituyen como tales pasando por distintas formaciones grupales y desplegando diferentes tipos de argumentos–, definiremos los “momentos clave” que marcan la trayectoria de la cuestión ambiental en Tigre, entendiendo por éstos las diferentes etapas marcadas por situaciones de disputa² y por las pruebas³ que tendrán que pasar los actores en juego.

1. Tal como formula Bruno Latour: “las controversias no son una molestia a contener, sino lo que permite que se establezca lo social” (Latour, 2008:45).

2. La sociología pragmática concibe a la acción como una modalidad de ajuste a situaciones dadas. Acción y situación son elementos indisolubles. La situación representa un estado de personas y de cosas. El estado de personas se refiere al estatus conferido a diferentes colectivos en cada situación. El estado de cosas corresponde a un conjunto de dispositivos o de convenciones que codifican la situación. La disputa representa un estado de incertidumbre en el cual una nueva relación entre las personas y las cosas está en proceso de configuración (Nardacchione, 2009).

Analizaremos en dichos “momentos” los diferentes tipos de agrupaciones colectivas, las prácticas cívicas concretas desarrolladas por los actores y las competencias adquiridas por ellos en el proceso de elaboración de sus repertorios de acción y argumentación. Analizaremos a la vez sus representaciones del espacio y la construcción social del riesgo, las definiciones acerca de lo que constituye un problema ambiental, sus propuestas y, por último, las respuestas estatales y el impacto de estos conflictos en la definición de nuevos arreglos institucionales.

Metodología

La estrategia metodológica utilizada es de tipo cualitativa. Consistió en el análisis exhaustivo de documentos de las organizaciones (panfletos, proyectos, actas de formación) y publicaciones de diarios (nacionales y locales), a la vez que en la realización de entrevistas en profundidad a los principales actores (tanto de las organizaciones ambientales, como de la gestión pública y la política). Por último, se realizó un trabajo de campo a partir de la técnica de la observación participante en asambleas de las organizaciones como así también en las audiencias públicas.

La construcción social y política de la cuestión ambiental en el partido de Tigre

Tigre: ubicación y características

El partido de Tigre está ubicado en la zona norte del Gran Buenos Aires. Limita al norte con el río Paraná de las Palmas, al noreste con el Río de la Plata, al sudeste con el partido de San Fernando, al sur con el partido de San Martín, al suroeste con el partido de Malvinas Argentinas y al oeste con el partido de Escobar.

3. El concepto de prueba es central dentro del marco de la sociología pragmática. Refiere a un “momento de incertidumbre y de indeterminación en la vida y la trayectoria de los actores, en el curso del cual se revelan, en el flujo de la acción, las fuerzas en presencia y la posibilidad de un cambio de estado. En ese momento aparecen de improviso las operaciones de calificación y de atribución de los estados de las personas y las cosas que son necesarios para la definición de una situación. La prueba es, pues, un momento en el curso del cual las personas tienen que probar sus competencias” (Chateauraynaud, 2011:16).

La característica principal de Tigre es que el sesenta por ciento del partido abarca la primera sección del Delta del Paraná y sus islas de baja altitud. De hecho, ocupa 220 km² de islas, mientras que la superficie continental es de 148 km².

Según estimaciones del INDEC, en junio de 2008 la población del partido alcanzaba los 337.438 habitantes, de los cuales sólo 9 mil habitaban en el sector de islas.

La zona de Tigre es representativa de lo que podría llamarse una interfase ecológica o ecotono entre dos sistemas: la Aglomeración Buenos Aires y los ecosistemas de humedales del Bajo Delta del Paraná. Constituye “un espacio donde se acumulan discontinuidades de servicios urbanos y rurales, y donde se concentran metabolitos de difícil y lenta digestión y dilución” (Morello, 2000: 7-8, citado en Fernández, 2002).

El Delta del Paraná –compuesto por un triángulo geográfico que comprende los ríos Paraná de las Palmas, Carabelas, Paraná Miní y Paraná Guazú– es parte de la subcuenca río Paraná de la cuenca del Plata. Esta es la principal cuenca hídrica de la Argentina y la que reúne la mayor concentración humana e industrial del continente.

A su vez, el Delta del Paraná, que comprende a dos provincias, Buenos Aires y Entre Ríos, y siete municipios bonaerenses, es considerado un humedal. Esto es, un ecosistema en el cual el agua juega un rol fundamental, puesto que determina tanto su estructura como sus funciones ecológicas. Cowardin lo define como “sistemas transicionales entre aquellos terrestres y acuáticos debido a la posición espacial que ocupan (generalmente entre ambos sistemas) y también al volumen de agua que almacenan y a los procesos que en ellos se desarrollan” (Cowardin, 1979; MSF, 2000, citado en Fernández, 2002).

Tal como señala Diego Ríos (2009), Tigre presenta la particularidad de ser uno de los municipios en el que las urbanizaciones cerradas se expandieron más notablemente, en especial a partir de la década del noventa. Lo interesante radica en que la mayoría de éstas se edificaron, y se siguen construyendo, sobre tierras consideradas como humedales.

Primer momento: de la mortandad de peces al Proyecto de Repoblación y Desarrollo del Delta

Podemos considerar que la cuestión ambiental surge como problema público en el partido de Tigre recién a fines de los años setenta. En aquel entonces no existía ningún tipo de organización que se denominase a sí misma como ambiental, ni tampoco un área –secretaría o dirección– municipal que se dedicase al tema ni que tuviera de título algo relacionado con el ambiente, control ambiental o desarrollo sustentable.

La única secretaría que se podía relacionar en ese entonces a la temática ambiental era la Secretaría de Salud Pública. A esta es a la que recurrió un grupo de vecinos isleños de la primera sección del Delta, luego del envío de cartas a diarios locales, preocupados al ver cómo el agua de los ríos estaba cada vez más oscura. Y aquel no era el único problema; a esto se sumaba una mortandad de peces nunca vista hasta ese entonces. Cientos de peces yacían muertos en la superficie de los ríos, desfilando frente a las casas de los isleños quienes miraban sorprendidos en busca de una explicación.

¿Cuál era la causa de aquella mortandad de peces? Sin lugar a dudas, ésta se relacionaba directamente con las aguas del río que iban tomando ese color cada vez más oscuro. Pero entonces ¿qué era lo que oscurecía esas aguas, que no sólo eran el hábitat natural de los peces, sino también las que los mismos isleños navegaban todos los días y usaban como única fuente de consumo?

Frente a la respuesta negativa de la Secretaría de Salud Pública, para la cual aquel problema no pertenecía a su área de incumbencia, los vecinos propusieron al Municipio de Tigre y de San Fernando la conformación de Comisiones de Saneamiento Ambiental.

Estas comisiones constituyen el primer antecedente institucional dedicado exclusivamente a la problemática ambiental. Sus objetivos, la recepción de denuncias de los vecinos y el control de las industrias ubicadas en la primera sección del Delta, dan lugar a una primera problematización de lo ambiental en el partido, la cual es vinculada directamente a la cuestión de la contaminación industrial. Su forma de organización, que reunía a civiles, personal del Estado –en ese entonces funcionarios de la dictadura militar– y a inspectores técnicos, constituye la primera forma de relación entre la ciudadanía y el Municipio en

torno a la problemática ambiental. A partir de ella, en ese entonces, los civiles comenzaron a definir los objetos causantes del daño ambiental, a constituir un cuerpo de conocimientos en torno a las relaciones de causalidad entre los diferentes fenómenos y a definir a quiénes les correspondía la responsabilidad.

[...] “no te olvides que tampoco teníamos conocimiento. Íbamos integrando conocimiento a medida que iban apareciendo los problemas, por fábricas que contaminaban, cómo se trata esto, quiénes son los responsables, quiénes deben hacer las plantas, cuál es la labor del Estado, ¿es la contaminación orgánica?, ¿es el Estado el que tiene que solucionarlo creando las redes cloacales y las plantas de tratamiento y la provisión de agua potable? ¿los Estados nacional, provincial y municipal? En el caso de la contaminación industrial es el Estado el que debe controlar, pero las plantas las debe tener la industria, con costo para ellos. En el mejor de los casos, el Estado se las financia con créditos blandos a través de las cámaras, pero es el Estado el que debe monitorear y controlar. Es decir, todo esto que estaba tan diluido, que no era parte del idioma diario, lo fuimos aprendiendo a medida que participábamos de estas cuestiones. Era una acción más que nada; yo te diría que primero como ciudadanos comunes, lo que hacía que canalizáramos denuncias de otros vecinos que no se animaban, no sabían, no podían, etc. Y nosotros éramos garantes de que no nos iban a sobornar a nosotros porque estábamos interesados en el resultado de esa acción (Entrevista a Marcelo, participante de la Comisión de Saneamiento Ambiental de Tigre)”

Los casos emblemáticos que tuvieron que atender con las comisiones fueron el de la fábrica de caramelos Stani, en el partido de San Fernando, y la fábrica de sidra Real, en la sección del Delta correspondiente al municipio de Tigre.

Antes de hacer un breve repaso sobre estos casos, conviene referir las palabras del jefe comunal de San Fernando, en vista a la inauguración de las comisiones:

“Si nosotros contemplamos la pérdida permanente de las condiciones en base a un progreso apurado, progreso que deteriora si no tomamos las medidas adecuadas, seguiremos perdiendo lo que la Naturaleza pródiga y generosa nos otorga. Hoy, la rivera del río Luján presenta las mismas características que las del río Reconquista,

al igual que el canal de San Fernando que se encuentra altamente contaminado. Y lamentablemente esa contaminación es creciente y progresiva, hasta llegar al grado de saturación, sin darnos cuenta, por acostumbramiento paulatino; hasta que de pronto vemos aparecer flotando en las orillas del balneario de San Fernando pescados y animales muertos, restos de basura de todas las clases. Las aguas negras, malolientes nos dan las pautas del alto grado de contaminación alcanzado por el río. Bueno, eso es lo que tenemos que terminar; tarea que no sólo le compete a la autoridad municipal, sino que es responsabilidad de cada uno de los habitantes". (*Clarín*, sección Gran Buenos Aires, septiembre de 1983).

Pese a las palabras del intendente *de facto* de San Fernando, la Comisión de Saneamiento Ambiental, presidida por el secretario de Bienestar Social y que llevaba como director ejecutivo *ad honorem* al químico sanitarista Dr. Emilio Etchegaray, tuvo corta vida. El caso que produjo la primera inflexión fue el de la fábrica de caramelos Stani. A ésta se le había detectado un *bypass* no declarado, por medio del cual enviaba sus afluentes al río sin ningún tipo de control. Pese a las pruebas por la contaminación, el tribunal de San Isidro absolvió al presidente de la fábrica. Las sospechas por corrupción de la justicia y el pedido de disculpas del intendente hacia los empresarios pusieron fin a las Comisiones Ambientales de San Fernando.

La experiencia de la Comisión de Saneamiento Ambiental de Tigre no fue más exitosa. El caso clave fue aquí el de la fábrica de sidra Real, ubicada al borde de un arroyo de la primera sección de islas. A partir de denuncias por el olor putrefacto que emanaba de la fábrica, la comisión procedió a investigar los efluentes que largaban al río. Sin embargo, el caso no pudo ser tratado debido a la oposición de los mismos trabajadores de la fábrica, de los empresarios y el municipio. Esto demostró la imposibilidad de seguir adelante con la comisión, a la vez que dejó una lección a los isleños que participaban: nada iban a conseguir si no se organizaban.

En el año 1983, el cierre de la Comisión de Saneamiento Ambiental de Tigre coincidió con el surgimiento de la Unión Amigos del Delta Argentino. Constituida como asociación civil sin fines de lucro, el formato de organización estaba vinculado al "fomentismo", el cual, como indica Merlinsky (2005: 7-8), fue la forma de organización característica del período de "suburbaniza-

ción masiva” del Área Metropolitana de Buenos Aires, y que tenían a cargo la gestión y demanda de la provisión de los servicios básicos (luz, agua, electricidad) y el saneamiento.

Vinculado a estos objetivos tradicionales de las sociedades de fomento, la Unión Amigos del Delta Argentino tenía entre sus propósitos la superación permanente de la calidad de vida en el Delta, promover la obtención de agua potable, la defensa contra las inundaciones extraordinarias, el mejoramiento de las comunicaciones, la atención educacional y sanitaria y la promoción de actividades deportivas y culturales.

Ahora bien, en el mismo artículo del estatuto social figuran también otros dos objetivos clave de la Asociación que dan cuenta de sus características. El primero es la inclusión de la problemática ambiental, vinculada en aquel entonces a la contaminación: “luchar contra el flagelo de la contaminación, siendo un objetivo de vital importancia la información permanente en materia de conservación ambiental”. El segundo nos remite a la repoblación del Delta:

“Promover la producción agropecuaria y la artesanal como medios de vida dignos, que a la vez sean fuente de ingreso al Delta creando así un foco de atracción que promueva el turismo y la radicación de nuevos pobladores en la zona. La radicación engendrará de hecho, más trabajo”. (Estatuto social de la Unión de Amigos del Delta Argentino).

Por último, cabe destacar el énfasis en señalar que el Delta es ecológicamente y poblacionalmente una unidad geográfica. Por ese motivo, también figuraba entre sus objetivos la promoción de delegaciones por ríos y arroyos, quienes integrarían una dirección general del Delta.

En vista a estos objetivos, la Unión Amigos del Delta Argentino emprendió una serie de estudios junto a la Asociación de Productores Agrarios del Delta Argentino (APADA). Los mismos tenían como objetivo indagar las condiciones en las que se encontraba el territorio y explicar las causas de su despoblamiento a mediados de los años cincuenta. El resultado fue el proyecto “Propuesta para la repoblación y desarrollo del Delta argentino”, el cual contaba a su vez con una proyección audiovisual.

Respecto de ese estudio vamos a considerar brevemente las dimensiones correspondientes a la representación del espacio, al riesgo ambiental y a las causas del despoblamiento de Delta.

En la carátula del proyecto se destaca una nota de atención que dice: "Todo proyecto que se encare para la repoblación, redistribución, desarrollo y progreso de una región, sea cual fuere su área de acción, habrá de contemplar desde su concepción, como necesidad impostergable, *la protección del medio ambiente*" (Propuesta para la repoblación y desarrollo del Delta argentino, marzo de 1984, el subrayado no es mío).

El cuadro de situación del Delta se caracteriza por su estado de abandono y orfandad. El decaimiento de la producción tradicional, forestal y frutihortícola, se explica por la falta de una política de respaldo a la comercialización que defendiese los intereses de los comerciantes isleños. A su vez, expresan que la falta de defensas colectivas frente a las mareas y los repuntes periódicos contribuyó también al éxodo.

El Delta es representado como un espacio en disputa frente a intereses ajenos, principalmente frente a los que plantean el turismo como una opción de desarrollo que, dejando "jugosas ganancias", no deja nada para el desarrollo de la zona.

El problema principal radica, según este estudio, en la falta de autonomía y, por consiguiente, en la falta de un régimen normativo adecuado a sus características de producción y a las propias de la vida isleña.

La propuesta de autonomía realizada por las asociaciones se enmarca tanto en una forma de vida característica de los isleños como en las potencialidades geográficas de un desarrollo propio. El turismo es concebido sólo como base a corto plazo de un desarrollo posterior que se daría con los beneficios obtenidos por la construcción de grandes emprendimientos nacionales que regulen las aguas previniendo las "catastróficas mareas", lo que crearía un polo de desarrollo. Esto permitiría la "recuperación de tierras en zonas inundables mejorando las comunicaciones terrestres a través de presas y los endicamientos perimetrales". De esta forma, el Delta tendría tierras óptimas para la producción frutihortícola, forestal y ganadera, con tierras de similar calidad a las de la Pampa húmeda.

Como se puede apreciar, las representaciones del Delta destacan, por un lado, la particularidad de vida e identidad de los isleños, y por el otro, cierto desarrollo económico potencial, con tierras que con inversiones y emprendi-

mientos pueden ser similares a las de la zona pampeana. La autonomía es el instrumento para generar este desarrollo propio y así su repoblación.

En lo que respecta a la protección del medio ambiente, se la vincula únicamente con la contaminación. La propuesta entonces radica nuevamente en el control basado en una legislación rigurosa, que se lleve a cabo por comisiones de saneamiento ambiental. La única forma de no contaminar, según las consideraciones que configuran este proyecto, sería no arrojar residuos y la solución futura de los problemas ambientales estaría dada por la promoción del reciclaje.

En los próximos dos apartados consideraremos el surgimiento de nuevos formatos organizacionales que incorporan otros repertorios de acción colectiva, cuestionan la idea de desarrollo tal como fue formulada por el proyecto de repoblación de la Unión de Amigos del Delta y, fundamentalmente, amplían la escala del conflicto a partir de problematizar un enfoque de cuenca.

Segundo momento: surgimiento de nuevas organizaciones y extensión de la escala de la problemática ambiental

En el apartado anterior pudimos describir cómo la problemática ambiental empezó a tomar la forma de un problema público en el partido de Tigre, en un período caracterizado por las restricciones políticas democráticas y la falta de garantías para el libre ejercicio de la ciudadanía.

Se pasó de la vigilancia ordinaria de los propios isleños a la formación de las Comisiones de Saneamiento Ambiental, órgano de vigilancia compartido por técnicos del Estado y la ciudadanía. A pesar de su resultado fallido, éstas dieron lugar a un proceso de aprendizaje colectivo y de posterior organización que tuvo como primer formato a la Unión de Amigos del Delta Argentino. Enmarcados en esta asociación civil, los actores comenzaron a desarrollar prácticas de investigación y experimentación que tuvieron por resultado la formación de un cúmulo de saberes contra-expertos, a partir de los cuales definían y le daban valor de bien común a un subensamble espacial –el Delta--, precisando sus principales riesgos y las causas de los mismos, y por último proponiendo un modelo de desarrollo alternativo que contemplaba tanto las potencialidades geográficas como la historia y la identidad de sus pobladores. Son los isleños quienes, en función de su historicidad, podían definir el modelo de desarrollo.

A este esfuerzo de particularización –de la región y de la identidad de sus habitantes– se le va a sumar en una siguiente etapa un esfuerzo de generalización, en el cual la problemática ambiental deja de estar ligada solamente a la contaminación de las industrias locales. Las nuevas organizaciones que surgen con el período democrático extenderán la escala del conflicto, vinculando la contaminación del Delta con la de toda la cuenca del Reconquista.

Si, como formula Dewey (1967), una situación problemática se convierte en un problema público en tanto y en cuanto ciertos grupos sociales presenten ciertas características de aquélla como parte de un proceso más amplio y complejo que el de su emergencia, la manifestación acuática realizada en septiembre de 1984 extendió el carácter público de la cuestión ambiental de Tigre, al integrarla a un debate general, que se extendía hacia un cuestionamiento de la gestión de toda la cuenca del Reconquista.

En aquella manifestación, la primera en la historia de Tigre de carácter ambiental, que reclamaba por el saneamiento del Río Reconquista, confluyó la Unión de Amigos del Delta Argentino con una nueva asociación recién creada que marcará la historia del partido de Tigre: la Fundación Pro Tigre.

Pro Tigre surgió a fines de 1983 abocada a la conservación del patrimonio edilicio, debido a un pico de contaminación de los ríos del Delta, y tomó contacto con la Unión de Amigos del Delta para organizar la primera manifestación acuática. Luego de una escisión de la Unión de Amigos del Delta, surgió otra organización de importancia en lo que respecta a la problemática ambiental: Asociación Pro Delta (APRODELTA).

Tanto Pro Tigre como APRODELTA surgieron como efecto del cambio de oportunidades políticas que se presentó con la democracia. En especial, de la necesidad de darse un formato de organización con personería jurídica que les permitiera incorporar otros repertorios de recursos cívicos. En especial, adaptarse a una forma de reclamo judicial. Estas ONG produjeron un corpus de conocimiento accesible a toda la población, facilitando de esa manera el ejercicio conjunto de demandas.

En el caso de Pro Tigre, el principal repertorio de acción fue la demanda judicial. La participación ciudadana se vincula a la capacitación y a la denuncia:

“Participación ciudadana y acceso a la justicia. Siempre la fundación trabajó sobre tres ejes. Un eje era trabajar en los barrios que tuvieran problemas y que hicieran de-

nuncias en temas ambientales; por otro lado, la capacitación, y finalmente el acceso a la justicia, meta a la que estamos dando mayor importancia". (Entrevista a Germán, miembro de Pro-Tigre).

El formato de organización es de Organización no Gubernamental, y está conformada por un presidente, un vicepresidente y un concejo directivo.

"Una fundación es algo más cerrado, la maneja un cuerpo directivo, se trabaja más de manera institucional. La contra que tenemos, como la de muchas organizaciones que como nosotros se solventan económicamente a sí mismas, y en especial cuando estás permanentemente marcando al Estado lo que no está haciendo bien, y sigue sin hacerlo bien, y le das un tiempo prudencial para que adecue sus políticas a lo que dice la ley o le tendés un puente a la gente para que pueda manifestarse desde el punto de vista administrativo y judicial... cuando llegás a ese punto, es muy difícil tener una buena relación con el Estado". (Entrevista a Germán, miembro de Pro-Tigre).

La primera denuncia penal realizada por Pro Tigre, se vinculó con el decreto del Poder Ejecutivo Nacional que establecía un régimen de cuotas de resarcimiento por contaminación (usualmente conocido como principio contaminador-pagador). Esa denuncia, promovida por Pro Tigre, contó con el acompañamiento de 800 vecinos y concluyó con la derogación del decreto.

Las denuncias siguieron durante los años ochenta a varias de las empresas radicadas en los Municipios de la cuenca del Reconquista, tanto por contaminación por plomo en el aire como por afectación de las napas subterráneas con plomo. Un caso ejemplar es la denuncia por contaminación a los Frigoríficos Bancalari, Cocarsa y Rioplatense, además de la química Petroquim SA en 1990. Los responsables de las industrias terminaron con prisión preventiva dictada por el juez federal Roberto Marckevich. Si bien la Cámara Federal revocó ulteriormente esta decisión, el caso fue ejemplar en las acciones de Pro Tigre.

En lo que respecta a APRODELTA, esta ONG se caracterizó por un amplio repertorio de acciones que van desde la organización y participación de manifestaciones acuáticas y caravanas, el dictado de charlas y conferencias, aportes constantes a organismos provinciales y nacionales y la presentación de diversos proyectos para la región. Entre ellos se destaca, en 1987, el pro-

yecto de Asentamientos Productivos Autosuficientes que, teniendo como base el proyecto de repoblación del Delta de 1983 –anteriormente comentado–, pone el énfasis en el despoblamiento progresivo del Delta y el abandono de actividades productivas. Pero, a diferencia del anterior, este proyecto cuestiona la idea de desarrollo y avanza en una idea de economía social basada en una progresiva formación de cooperativas que desarrollen actividades productivas preexistentes en la región.

A su vez, presentó un proyecto de Área Protegida para el Delta del Paraná, para el cual recolectó más de siete mil firmas. Por último cabe destacar la participación de APRODELTA en la Asamblea Ecológica Permanente a fines de la década del ochenta, conformada en la Cámara de Diputados de la Nación, cuya función era asesorar en la formulación de leyes ambientales. Esta asamblea no duró más de un año, debido a los obstáculos políticos tendientes a impedir la aprobación de los proyectos.

Por lo tanto, en este período podemos visualizar la aparición de un nuevo formato de organización, el cual se adapta a la utilización de las demandas judiciales, que constituyen el nuevo repertorio de acción a comienzos de la democracia. Asimismo, se puede ver un comienzo de generalización de la cuestión ambiental, que sale de los problemas particulares del Municipio, ampliando sus escalas hacia todos aquellos ligados a la cuenca del río Reconquista. Y en contraste con el período anterior, podemos apreciar la formulación de proyectos que ponen en cuestión la idea de desarrollo y progreso, para pensar cómo insertar económicamente al Delta pero a partir de retomar sus producciones tradicionales sin destruir su identidad.

Tercer momento: Tigreland. De la contaminación al conflicto por los usos del suelo

Hasta fines de los años ochenta, el Delta no parecía ser objeto de interés del gobierno municipal. El costado empresarial se veía reflejado sólo en algunos proyectos turísticos. Y las organizaciones ambientales, frente al abandono del Delta, proponían diferentes alternativas para su desarrollo y repoblación.

Sin embargo, entrando en la década del noventa, se produce un cambio de visión desde el Estado sobre el Delta. Con la introducción de un nuevo

actor, el inversor inmobiliario, el Delta pasa de ser un conjunto de tierras inundables y, por ende, de bajo costo, a ser una zona estratégica para atraer inversiones.

Como veremos, este cambio de perspectiva sobre el Delta también impactó en las organizaciones ambientales. Al redefinir el objeto de riesgo, comienzan a atribuir nuevos significados al territorio. A su vez, en este período se observa la aparición de nuevos formatos de organización con los cuales se genera una nueva forma de crítica democrática a partir de experimentar otro modelo de participación.

El nuevo Tigre

“¿Tigre o proyecto de Miami?” eran las primeras palabras de una nota en una revista que tenía como título de tapa “La hora del Tigre”. Era el comienzo de la construcción de un discurso que ponía énfasis en una competencia entre dos Tigres, el nuevo y el viejo; el tradicional, con sus casas de madera y los muelles derruidos, y el nuevo, con palmeras en lugar de sauces y hoteles internacionales en lugar de recreos. Estos dos Tigres, sin embargo, no tenían porqué estar enfrentados ni divorciados. Sino que se trataba de acercar dos mundos, de abrir “un paraíso que disfrutaban sólo 4.000 isleños” y hacer que sea “un poco más de todos”. Era necesario para comenzar, construir un puente:

“El Delta, divorciado del continente, está en la mira de los inversores. Sólo falta un puente, un camino que llegue a las islas y complete una obra que no cesa desde que se abrieron los ramales de la Panamericana”. (Revista *Viva*, 7/11/1999).

El primer proyecto data de principios de los noventa. Se trataba de la construcción de un corredor vial planificado por el arquitecto Robirosa, que iba a pasar por encima del río Luján. Este proyecto implicaba el relleno de los terrenos en los cuales se ubicaba el parque ecológico que, unos pocos años antes, en 1988, el intendente Ubieto había aprobado.

Pese a las protestas de los isleños, lo que hizo frustrar de manera determinante este intento de puente, fue el conflicto que se generó con la Municipalidad de San Isidro.

En el año 1996, el municipio sancionó la ordenanza N° 1894/96 que modificó el anterior código de zonificación, dando así lugar a las inversiones inmobiliarias en áreas como el Delta, consideradas por el anterior código como zona rural.

En ese mismo año Ubieto presentó otro proyecto, mayor que el anterior y que implicaba una inversión de 30 millones de dólares. Se trataba del llamado "Camino Isleño". El objetivo era la construcción de un camino de 17km, ubicado entre los ríos Caraguatá y Carapachay, hasta el río Paraná, que conectase a las islas del Delta con el continente. Lo interesante radica aquí en el modo en que el gobierno justificaba la importancia de la construcción del camino, a partir de recuperar el proyecto productivo de la década del cincuenta:

"El camino va a servir para que los productos de las islas no se encarezcan con el flete, nosotros queremos poner a las islas en las mismas condiciones que el territorio continental. La traza va a pasar 500 metros de cada río, en una zona que hasta ahora es un pantanal. No vamos a modificar el ecosistema y sí vamos a reactivar la economía". (Declaración del intendente Ubieto, revista *Viva*, 7/11/1999).

El argumento utilizado rescataba así los antiguos proyectos que venían de la década del cincuenta, vinculándose a su vez con los proyectos desarrollistas y de repoblación de las primeras organizaciones.

Sin embargo, las organizaciones ambientales leen este proyecto como un intento de atracción de inversiones inmobiliarias. Gracias al repertorio de conocimientos judiciales acumulados por las organizaciones, y en base a las leyes producto de la reforma constitucional de 1994, el proyecto del Camino Isleño fue frenado, en acción conjunta de las organizaciones con el Defensor del pueblo de la Nación, con la aplicación de la Ley provincial 11723.

Los emprendimientos inmobiliarios continuaron de la mano del empresario Rockefeller, quien en 1999 proyectó la construcción de Solares Tigre, que incluía cuatro torres de más de treinta pisos y un centro comercial. En la visita, el empresario se quejó del color oscuro del río, el cual no coincidía con el azul que se veía en los planos del proyecto.

El desvío del río Reconquista, en agosto del 2000, mediante el canal aliviador, fue interpretado por las organizaciones como parte de la promesa que

Ubieto le hizo a Rockefeller de solucionar el problema del color del río. Además, la construcción del canal, en el marco del proyecto de Saneamiento del Reconquista, impactaba fuertemente en el Delta, lo cual llevó a una serie de manifestaciones, en especial en el mes de septiembre el cual constituyó el periodo de mayor conflictividad y protestas.

Al año siguiente, en noviembre del 2001, el Concejo Deliberante de Tigre trató el proyecto de Reducción del Camino de Sirga (el terreno costero que se encuentra entre el río y los lotes donde se puede construir) en la zona de islas. Unos dos días antes, este hecho había sido alertado por un programa local de radio y luego se dio a conocer aún más por medio de panfletos. Más de sesenta vecinos se reunieron en el Concejo para frenar la aprobación del proyecto.

“Ese evento con el camino de sirga, en el Concejo Deliberante, fue propicio para que la propia gente cuando salía de allí... Es cierto, uno tira una idea, después de esto qué... pero fue absolutamente así, *plum*, cayó la gente. Cuando salimos, la gente decía: “¿Y ahora cómo seguimos?”, “Bueno, cambiemos números de teléfono”, que sé yo... Autoconvocados... “Pero ¿dónde nos reunimos la próxima vez?”, “En la Estación Fluvial” y eso... “¿Y cómo tenemos continuidad?”, “Y, pongamos tal y tal día”, como para no perder el contacto... Y ahí se formó el Autoconvocados, que logró en aquel momento, esto del camino de sirga. Pero no fue eso lo fundamental, porque en realidad esto fue hecho a medida de Soldati, por eso vino lo del camino de sirga, acá les interesaba tres carajos el tema del camino de sirga. Era para darle a Soldati la posibilidad de habilitar dentro de estas 500 hectáreas, mucho más territorio, porque la idea era reducir el camino de sirga, de 35 metros a 15. Con lo cual se ganaba un espacio (...) de alrededor de 500 hectáreas para la construcción de un mega-country”. (Entrevista a Vanina, activista de la Asamblea Delta y Río de la Plata).

Entre el mes de noviembre y el de diciembre fue tomando forma una nueva organización que, surgiendo al calor de las luchas contra estos emprendimientos, ensayó nuevas formas de organización de carácter asambleario. Este fue el caso de Vecinos Autoconvocados del Delta, que se formó luego de interrumpir en el Concejo la reducción del camino de Sirga. Si bien las razones por las cuales los vecinos se oponían al camino son difusas –una de las ellas era el temor

a la construcción de calles en las islas–, la crítica central era la de aprobar un proyecto a espaldas de los isleños y sin ser consultados. La forma asamblearia constituye en sí misma una crítica a un modo vertical, o más bien delegativo, de hacer política.

Esta forma de organización, que tenía como principal repertorio de acción a la movilización ciudadana, cobró fuerza a partir de la lucha contra otra iniciativa que apareció en el partido de San Fernando el mes siguiente. El 28 de diciembre de 2001 el Concejo Deliberante autorizaba la construcción de un viaducto desde el continente hacia la primera sección de islas, cruzando el río Luján, y luego el arroyo Abra Vieja. Se trataba de otro puente, que esta vez conectaría el Delta con la ruta N° 197.

Si bien en las movilizaciones de más de 300 personas estaba presente el temor a la inseguridad que podría causar la conexión del Delta con el continente, para las organizaciones ambientales este conflicto tenía un sentido añadido. Éste radicaba en el vínculo con el anterior del Camino de Sirga, y los intereses de la empresa Delta del Plata SA, perteneciente a Soldati. “El proyecto prevé elevar el terreno en unas 600 hectáreas de islas, con vistas a un plan inmobiliario”, dice Martín, dirigente de la Asociación Pro Delta y miembro de la Comisión de Vecinos Autoconvocados del Delta en el diario *Página/12*, el 1° de abril de 2002.

Los conflictos por los emprendimientos inmobiliarios a lo largo de la década de los noventa implicaron un cambio de visión de las organizaciones ambientales, un desplazamiento en las formas de problematización de la cuestión ambiental que, ligadas a la contaminación en las etapas anteriores, comienzan a redefinirse al vincularse con la temática de los usos del suelo.

“Soldati, camino de sirga, fueron varias luchas juntas. Veníamos también en parte con el Reconquista, pero ahí aparece el tema del uso del suelo como algo que debía incorporarse a la lucha, que hasta ahora venía por la contaminación, en contra de proyectos que veíamos hostiles, pero todavía no nos habíamos metido en lo que era uso del suelo y ley del suelo. En este caso, un humedal. Ya sabíamos que era un humedal, pero queríamos defenderlo haciendo un régimen de protección. Claro que había que ir más allá –que es un poco donde estamos ahora, ¿no? –. Ahí nos empezamos a dar cuenta de muchas cosas”. (Entrevista a Martín, activista de la Asamblea del Delta y Río de la Plata).

Las disputas ambientales comienzan a definirse en este período en relación con un nuevo objeto de riesgo, los emprendimientos inmobiliarios. Y las movilizaciones de los ciudadanos ponen en cuestión una distribución desigual de las externalidades basadas exclusivamente en la lógica de la renta urbana.

A su vez, en estas disputas, el territorio del Delta aparece resignificado a partir de un nuevo lenguaje que pone en valor sus propias características y funcionamiento ecológico. El Delta es puesto en valor por sus características de humedal.

Cancelado el proyecto de Soldati, a partir del año 2002 hay un reflujo de las protestas ligadas al medio ambiente. Autoconvocados del Delta, luego de un período de auge, comienza a disolverse.

Recién en el año 2006, a partir de un nuevo pico de contaminación en los ríos del Delta, comenzando por el arroyo Gambado, varios vecinos isleños comienzan a juntarse en busca de explicaciones. Luego de una serie de manifestaciones se forma la Asamblea Delta y Río de la Plata. Ésta retoma la característica asamblearia de la anterior, pero sin reducirse a la temática del Delta; pasa a problematizar la gestión integral de las cuencas.

[...]“Asamblea Delta, pero ¿por qué *Delta y Río de la Plata*? Porque extendía el problema del agua dulce y del estuario del Río de la Plata a muchos más actores sociales. Se trataba de involucrar, y con eso relacionarnos con otras personas, ampliar el espectro de participación; porque si no, la gente escucha Delta y piensa “Son problemas del Delta, ¡arréglenlos ustedes allá!”. En cambio, el agua dulce del Río de la Plata, que es insumo de producción para 14 millones de personas, le interesa a mucha más gente. Y como es un sistema delta-cuenca del plata –inevitablemente lo es, funciona uno con el otro–, con el nombre queríamos involucrar un nuevo sentido, y dar una oportunidad para que haya una participación mucho más amplia. De hecho, la asamblea hoy tiene más gente de continente que del Delta. Y eso, además, nos permitió también hacer una larga excursión por el río Reconquista, para hablar con otras personas que estaban vinculadas con la salud del río Reconquista y que luchaban por eso pero aisladamente. Entonces íbamos haciendo charlas, tipo conferencias, y debates a lo largo del Reconquista; y luego, cuando con el Defensor del Pueblo trabajamos en el tema del río Reconquista, presentó el informe de 300 páginas que se puede consultar en Internet sobre el río Reconquista...” (Entrevista a Martín, activista de la Asamblea Delta y Río de la Plata).

La realización del informe sobre la situación del río Reconquista vinculó a un conjunto de organizaciones que más tarde formarían la Asamblea Intercuencas RRR (Río de la Plata, Reconquista, Riachuelo). La característica distintiva de esta asamblea es la problematización de la cuestión ambiental metropolitana a partir de un enfoque de cuenca, lo cual les permite articular varios problemas y conflictos que se producen en diferentes localidades dentro de un sistema complejo que involucra las tres cuencas mencionadas.

La participación ciudadana en las audiencias públicas: controversias sociotécnicas

A partir de la llegada de un nuevo actor al Delta durante la década de los noventa, el emprendedor inmobiliario, la problematización pública de la cuestión ambiental en Tigre sufrió un proceso de reconfiguración en el cual aparecieron nuevas dinámicas participativas (con predominio de la forma asamblearia), un nuevo objeto de riesgo (los emprendimientos inmobiliarios) y la valorización del territorio a partir de sus características y funcionamiento ecológico (el humedal).

En este apartado nos proponemos analizar la dinámica de los actores y la construcción de los argumentos en lo que podemos considerar la principal arena pública local, a saber: las audiencias públicas. Éstas constituyen el escenario obligatorio a través del cual los distintos actores se expresan sobre la factibilidad ambiental de los emprendimientos.

Las audiencias públicas se deben efectuar después de la realización de un estudio de impacto ambiental. Su objetivo es explicitar los impactos positivos y negativos de los emprendimientos para que luego la ciudadanía pueda expresar sus preocupaciones, y el Estado brindar respuestas fundamentadas.

Pese a su carácter obligatorio, de todos los emprendimientos realizados sobre el Delta, el Municipio de Tigre sólo llamó a Audiencia Pública por el emprendimiento "Poblado Isleño", que constituye un complejo turístico inmobiliario, cuya extensión ocupa un predio de 25 hectáreas, ubicado en el río Carapachay.

El estudio de impacto ambiental autoriza el emprendimiento ya que, si bien incorpora nuevos terrenos urbanizados, mantiene la inundabilidad propia del Delta. Esto es fundamental, ya que el Estado mismo atiende a las características propias del funcionamiento ecológico del Delta, al reconocerlo como un humedal.

En lo que respecta a los eventuales daños ambientales, se justifican dado que “tratándose de un sistema abierto, los mismos son reparados por la propia dinámica natural” (expediente N° 4112-39.495/07, Tigre, 18/9/2009). A lo cual agrega que el emprendimiento conlleva un impacto socioeconómico positivo que recae tanto en la población externa como interna.

Del lado de las organizaciones ambientales hubo, sin embargo, una mirada crítica hacia el proyecto, como así también de la audiencia pública misma y de la evaluación del impacto ambiental.

En lo que respecta al proyecto, fue refutado el argumento del impacto socioeconómico positivo que traería aparejado. Por el contrario, el énfasis fue puesto en la “evidente afectación del patrimonio social, cultural, ambiental” (presentación del Sr. Frigerio) y en el interés del gobierno municipal, que lo fomentaba con el afán de atraer inversiones especulativas.

A su vez, se objetaron los criterios técnicos que decían que se respetaba la transparencia hidráulica del humedal.

Un integrante de la Asamblea Delta y Río de la Plata disertó acerca de las características de los humedales y de los servicios que prestan: producción de oxígeno, control de inundaciones, purificación y provisión de agua dulce, refugio de biodiversidad, etc. Y demostró cómo las particularidades del emprendimiento modificaban (y anulaban) las características del humedal, lo cual podía resultar en un impacto ambiental devastador. A su vez, también la Comisión Diocesana de Medio Ambiente, perteneciente al obispado de San Isidro, disertó sobre los humedales y el delta, al cual caracterizó como un sistema ecológicamente frágil (al contrario que la evaluación de impacto ambiental que lo caracterizaba como abierto).

Por último resulta interesante, más allá de los impactos ambientales, la manera en que las organizaciones ambientales defienden la “identidad isleña” frente a un “modelo especulativo de desarrollo”.

“Somos los pobladores preexistentes de esta geografía singular que nos da una identidad muy definida pero vulnerable a este tipo de “Progreso”. [...] La introducción de un modo distinto de convivencia altera el modo de vida regional. Se encarece el precio de la tierra artificialmente, y también los precios de los insumos familiares. Divide a la sociedad en ricos y pobres, lo seguro y lo inseguro, los de adentro y los de afuera.

Las costumbres regionales terminan por ser mercantilizadas. [...] El delta es el valor, el gran Capital Natural. No le hace falta ninguna 'puesta en valor'". (Disertación de Martín, activista de la Asamblea Delta y Río de la Plata, en el marco de la audiencia pública de Poblado Isleño.)

Como podemos apreciar, las audiencias públicas constituyen una arena de controversias sociotécnicas en la que se expresan actores con distintos puntos de vista e intereses. En los argumentos por ellos esgrimidos las fronteras entre lo técnico y lo social no dejan de fluctuar. Constituyen lo que Callon (2009) denomina un *foro híbrido*. Foro, en tanto se trata de un espacio abierto en el cual distintos actores se movilizan para debatir decisiones técnicas –en este caso las correspondientes a la evaluación de impacto ambiental– que comprometen al colectivo. Híbrido por la heterogeneidad de los mismos actores –estatales, técnicos, empresariales y demás ciudadanos comunes que se sienten comprometidos en la cuestión– y porque las cuestiones tratadas se inscriben en distintos registros.

La evaluación del impacto ambiental, realizada por un experto y eminentemente técnica, es reubicada en el plano del debate público y político. Esta resignificación es producto de los argumentos empleados por grupos que se sienten afectados por los emprendimientos, que se centran no sólo en el debate experto –en este caso sobre los humedales y las características técnicas de los emprendimientos–, sino que también utilizan argumentos que corresponden a otros registros: el del modelo económico y social de desarrollo y las cuestiones de orden ético que pone en juego, en especial las referidas a la alteración de un modo de vida que constituye parte de la identidad del Delta.

Transformaciones en las formas de deliberación pública. El Plan de Manejo del Delta como modelo de participación ciudadana: ¿un cuarto momento?

En la actualidad, la formulación de una normativa clara para el Delta está en el centro de la cuestión. El anuncio realizado en agosto del 2009 por el intendente Sergio Massa en la "Expo Real State", respecto de un Master Plan para el Delta, fue leído por las organizaciones ambientales como un intento de profundiza-

ción del modelo de desarrollo inmobiliario que se viene llevando a cabo desde la década de los noventa. Sus declaraciones respecto del Delta, al que define como "la niña bonita de los empresarios" (*Clarín*, 3/9/2009) generaron amplias movilizaciones de las organizaciones ambientales, a través de un plan de lucha denominado "Vienen por el Delta".

A partir del conflicto generado por la exposición del Master Plan, el Gobierno Municipal lanza en abril del año siguiente un proceso participativo que, llevado a cabo por una ONG experta en cuestiones urbanas, la Fundación Metropolitana, tiene como finalidad la formulación de una normativa para el Delta. También contó con la colaboración de la consultora "Cultura y Territorio" y un acuerdo con la Universidad Tecnológica de Pacheco. El proceso participativo tiene como consigna que:

[...] "sólo con un fuerte compromiso ciudadano podemos asegurar un plan sustentable. Porque sin participación, consenso y concertación no es posible implementar una estrategia de desarrollo que beneficie a la comunidad y a las generaciones futuras. Porque para saber qué queremos como comunidad necesitamos escuchar y considerar la opinión de todos". (Disponible en: www.tigre.gov.ar.)

El Plan de Manejo de Islas del Delta de Tigre plantea como ejes estratégicos preservar el humedal y el recurso agua; adecuarse a las condiciones ambientales del lugar; regularizar la situación dominial; favorecer el arraigo y la inclusión de la población actual; estudiar la tipología de ocupación más adecuada al territorio; mejorar las condiciones de circulación y accesibilidad; mejorar las condiciones de habitabilidad y salubridad; propiciar la protección del patrimonio natural y cultural de las islas; establecer pautas de localización y modalidades constructivas; tender a la sustentabilidad económica del área; mejorar las actividades culturales y el esparcimiento para la población de las islas; alcanzar una coordinación de acciones entre jurisdicciones; mejoramiento perceptible y promoción de mecanismos de participación.

La participación ciudadana fue el eje de la campaña del Plan de Manejo Participativo. Este discurso, propio de los actores ambientalistas en los tres momentos analizados, es reasumido en la etapa actual por el propio gobierno mu-

nicipal. El cual, a su vez, se pone al frente de la campaña de defensa del Delta, con declaraciones de tipo: “No vamos a permitir que se lleven por delante el Delta” (diario local de Tigre, 16/12/2010). A su vez, en la presentación del Plan, el intendente remarcó:

“Es clave que tengamos la capacidad de mirar lo que tenemos, mirar hacia delante y mirar hacia atrás respecto de lo que fue la primera sección de islas, para entender que no podemos proyectar sin cuidar este lugar único. No queremos que haya ninguna ventanilla para aquellos que buscan una rentabilidad de la tierra o de los procesos económicos que se producen en las islas. Parecía que la primera sección de islas no existía y viene pasando que aparecen algunos que quieren llevárselo por delante. Quiero remarcar nuestra posición, que estamos en contra de cualquier proyecto o emprendimiento que incluya la idea de generar caminos viales a la primera sección de islas, porque la característica más importante que lo hace distinto, es justamente su insularidad”. (Palabras del intendente Sergio Massa en la presentación del Plan de Manejo del Delta.)

Estas declaraciones hacían clara alusión al avance del emprendimiento inmobiliario más ambicioso (por su tamaño y sus consecuencias) que se estaba construyendo en el Delta: el Colony Park. Este proyecto implicaba la construcción de una urbanización cerrada de 360 hectáreas, ubicada en la isla Marzi, en el bajo delta del Paraná, frente al continente, sobre los ríos Luján, Canal Vinculación y el arroyo Pacú. Las obras comenzaron en el 2007 en función de una certificación de factibilidad del suelo para desarrollar 1.155 unidades de vivienda unifamiliar, otorgada por la Dirección Ejecutiva de Obras Particulares del Municipio durante la gestión del intendente Hiram Gualdoni.

La obra, a cargo del estudio Robirosa Beccar-Varela Pasinato, proyectaba la construcción de un barrio privado, con un gran canal artificial de 30 metros de ancho para separar la construcción de las demás islas. A su vez iba a disponer de una red vial propia, para acceder con auto hasta cada lote a través de la construcción de tres transbordadores privados que cruzarían el río Luján, terminando de esta forma con la insularidad propia del delta.

Dicho emprendimiento generó una ola de protestas y de denuncias penales⁴ en el partido de Tigre por parte de las organizaciones ambientalistas. El llamado a audiencia pública para el 23 de febrero del 2011 provocó una fuerte conmoción, pues temían que se le dé a la empresa la declaración de impacto ambiental. La audiencia fue postergada, mas no por las denuncias realizadas por las organizaciones sino por el pedido del intendente de San Isidro. Finalmente se la convocó para el 1° de julio. Dicha audiencia constituía para las organizaciones ambientales un caso ejemplar, ya que consideraban que si se le otorgaba la declaración de impacto ambiental se consolidaría un desarrollo urbano excluyente y que terminaría con la insularidad propia del Delta.

Finalmente el OPDS (Organismo de Desarrollo Sustentable) de la Provincia de Buenos Aires no le otorgó al Colony Park la declaración de impacto ambiental, a su vez que intimó a la empresa a remendar el daño ambiental generado por el desarrollo de las obras.

Consideramos que dicho estado de situación –el Gobierno Municipal colocándose al frente de la defensa del Delta y de su insularidad, la consideración de dicho espacio como un humedal, el discurso participativo y la denegación de la declaración de impacto ambiental al mayor emprendimiento inmobiliario– constituye una nueva etapa en la cual la “cuestión ambiental” queda consolidada en el partido como una cuestión pública.

4. El Jueves 26 de junio, el Dr. Enrique Ferreccio Altube interpuso denuncia penal ante el Juzgado Penal en lo Federal N°1, Secretaría N° 7, Causa N° 2843/08, en la cual solicita se investigue la presunta comisión del delito de usurpación de tierras fiscales, de usurpación de aguas entendida como cosa inmueble y daños por estrago, conforme lo tipificado en los arts. 181, 182, 183, 184 (inc. 5), 186, 187, 188 y 189 del Código Penal; como así también, se investigue la presunta comisión del delito tipificado en el art. 172, art. 173 (inc. 9 e inc. 11) y el art. 174 (inc. 4) del Código Penal, por parte de los responsables del Emprendimiento Inmobiliario Colony Park SA.

Luego la denuncia se amplía con un recurso de amparo por daño colectivo ambiental. Por último, el 1° de junio del 2009, el abogado Enrique Carlos Ferreccio, efectuó en el Juzgado Federal N° 1 una nueva ampliación de la denuncia que efectuara por “Usurpación de tierras fiscales, estrago ambiental, crimen de lesa humanidad y otros delitos en la causa N° 2843, en la que se encuentran involucrados los emprendimientos inmobiliarios Colony Park, y agregando el denominado Fideicomiso Parque de la isla y el emprendimiento inmobiliario Isla del Este, los tres ubicados en el bajo delta del río Paraná, en territorio del distrito de Tigre. Según la denuncia, todo ello estaría ocurriendo en connivencia con funcionarios públicos del Estado nacional, provincial y municipal.

Conclusiones acerca de la situación actual

Productividad social de los conflictos ambientales

El geógrafo y teórico social británico David Harvey define la urbanización como un proceso de base espacial en el que confluye una amplia gama de actores, con objetivos diferentes, que se interrelacionan mediante una configuración determinada de prácticas espaciales entrelazadas (Harvey, 2007: 371); en nuestro caso, el análisis de la trayectoria de la conflictividad ambiental nos permitió analizar los efectos reflexivos del proceso de urbanización de Tigre, es decir, la formación de actores y los procesos de constitución de aprendizajes colectivos, a la vez que los impactos en las instituciones urbanas y en la formación de espacios públicos.

La importancia de la dimensión temporal en este tipo de estudios es central, puesto que permite visualizar las transformaciones que sufre “lo ambiental” a lo largo de los procesos de disputa, que van desde la vigilancia ordinaria hasta el lanzamiento de una alerta, y alcanzan incluso la producción de nuevas normas. Dichas transformaciones tienen que ver no sólo con la manera en que es definido el asunto en cuestión, sino también con la construcción misma del espacio y la escala en la que se desarrolla el conflicto.

El desarrollo en “momentos” permite observar los procesos de alerta –en tanto pruebas de larga duración– (Chateauraynaud, 2011) a través de los cuales lo ambiental se constituye como tal y logra anclar en la esfera pública. A su vez que posibilita dar cuenta de la “productividad social” (o sea, los efectos sociales) (Azuela y Musseta, 2006: 13) de la conflictividad ambiental en varias de sus dimensiones.

Una de ellas es justamente el proceso de territorialización (Melé, 2003 y Azuela, 2008), que pone de manifiesto tanto la relación entablada entre los residentes próximos como el trabajo colectivo de definición del espacio a defender, lo cual logra establecer una visión compartida. En nuestro caso, podemos ver un primer momento en el cual las organizaciones que surgen realizan diversos estudios para explicar las causas del despoblamiento del Delta; el territorio es representado por su abandono y su potencial desarrollo vinculado a emprendimientos que hagan productivas las tierras. La autonomía de la región aparecía como el factor central para pensar un desarrollo.

En un segundo momento, junto al proceso de democratización del país, comienzan a aparecer otro tipo de organizaciones centradas en la formación de saberes jurídicos, que permiten acercar a la ciudadanía normas legales que comúnmente resultan distantes. Esto es lo que Azuela (2008) denomina como *juridificación* (segunda dimensión productiva del conflicto), que remite al proceso por el cual los dispositivos jurídicos son puestos al alcance de los actores, lo que les permite redefinir sus demandas como derechos exigibles. El stock de conocimientos jurídicos almacenados crece a la medida de la escala territorial en base a la cual se construye el conflicto. La problemática del Delta forma parte de un proceso más amplio, su comprensión implica entender de forma integrada la gestión de las cuencas. Esto comporta a su vez un cuestionamiento a la idea de desarrollo elaborada en el momento anterior, en el que las organizaciones –pensaban en un progreso más ligado a la identidad propia del Delta.

El tercer momento constituye un verdadero punto de inflexión. La reapertura de las disputas –producto de la introducción de los inversores inmobiliarios al Delta, definido por éstos como un nuevo polo de desarrollo– encuentra unos actores definidos como ambientalistas, con competencias para desarrollar sus argumentos tanto en el campo judicial como en los debates ecológicos, a la vez que con una mayor fuerza de movilización para la protesta. La conflictividad ambiental se define en este momento en tanto oposición a un modelo de desarrollo inmobiliario que amenaza directamente la identidad del Delta y sus habitantes, a la vez que pone en peligro el territorio representado ahora a partir de sus funciones ecológicas. El Delta es concebido como un humedal, un sistema ecológico frágil que requiere para su preservación de normativas adecuadas a sus características. La “cuestión ambiental” se articula de esta forma con la problemática de los usos del suelo.

En este momento las disputas ambientales se van a definir en dos arenas públicas específicas. La primera de ellas, el espacio público mismo. Las calles, las plazas, la estación fluvial y el Honorable Concejo Deliberante de Tigre serán los escenarios de encuentro (mediante las asambleas como nuevo formato de organización) y de protestas ciudadanas, los cuales definirán las pruebas de fuerza que los actores tendrán que pasar en pos de la defensa del medio ambiente.

La segunda arena pública son las audiencias públicas, las cuales someten a los actores a exigencias de justificación que prueben la legitimidad de sus

argumentos. Los debates en esta esfera rondarán en torno a la presentación de pruebas modelo⁵ por parte de los inversores inmobiliarios y del Estado, que defienden los proyectos en tanto “hechos consumados”, y a sus “eventuales daños” como reparables por el propio dinamismo de la naturaleza. Mientras que los actores ambientalistas presentan pruebas litigiosas⁶ que refutan dichos argumentos, aduciendo la fragilidad del Delta en tanto humedal, a la vez que confrontando los modelos de desarrollo urbano en juego.

Podemos considerar que en la actualidad “la cuestión ambiental” se consolidó en el Partido de Tigre como una cuestión pública. La posición tomada finalmente por parte del gobierno de Sergio Massa, a saber, ponerse al frente de la defensa del Delta y de su insularidad, volver a sostener el discurso participativo y denegar la declaración de impacto ambiental al mayor emprendimiento inmobiliario en el Delta, parece caracterizar esta etapa como un cuarto momento en la trayectoria ambiental del Partido. Sin embargo, es cuestionable la forma de entender los procesos de participación por parte del actual Gobierno Municipal que, en vez de reconocer la trayectoria de las organizaciones ambientalistas para incluirlas en un proceso de diálogo institucional en pos de generar un nuevo marco normativo, delega en una ONG experta (y externa a la trayectoria analizada) ese proceso participativo, el cual se cierra en una simple recolección de datos a través de encuestas.

Esta suerte de tercerización del proceso participativo para la elaboración del nuevo marco normativo es rechazada por los actores ambientalistas, quienes no se sienten reconocidos y escuchados por el gobierno. La actualidad presenta entonces un escenario que, con la cuestión ambiental instalada en la agenda pública, anuncia futuras disputas en torno de la democratización de las políticas.

5. La prueba modelo es aquella que estabiliza una determinada situación (Nardacchione, 2009).

6. La prueba litigiosa es aquella que reclama un reajuste del estatus de las personas y los objetos ligados a la situación (Nardacchione, 2009).

Bibliografía

- Alimonda, H.** (2009): "Una introducción a la Ecología política latinoamericana" (Clase), en el curso: "Ecología política en el capitalismo contemporáneo", Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires.
- Azuela, A.** (2006): *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México DF, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales-Fontanamara.
- Azuela, A. y Mussetta, P.** (2008): "‘‘Quelque chose de plus’ que l’environnement, Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique’’, *Problèmes d’Amérique Latine*, N° 70, ps. 13-40.
- Callon, M.; Lascoumes, P. y Barthe, Y.** (2001): *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, París, Seuil.
- Cefai, D.** (2003): "Acción asociativa y ciudadanía común. ¿La sociedad civil como matriz de la *res publica*?", en Benedicto, Jorge y Morán, María Luz, *Aprendiendo de ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid, INJUVE.
- (2008): "Los marcos de la acción colectiva", en Natalucci, A. (Edit.). *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos*, La Plata, Al Margen.
- Chateauraynaud, F.** (2011): "Los tópicos ambientales: entre controversias y conflictos. Ecología política y sociología pragmática en Francia", *Revista colombiana de sociología*, Vol. 34, N°1.
- Dewey, J.** (1967): *Logique. La theorie del’enquête*, París, Presses Universitaires de France.
- Fernández, L.** (2002): "Los servicios ecológicos que cumplen los humedales. El caso de Tigre, Buenos Aires", tesis de la licenciatura en Ecología Urbana, Universidad Nacional General Sarmiento-Instituto del Conurbano.
- Harvey, D.** (2007): "De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanación urbana en el capitalismo tardío", en *Espacios de capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal.

- Latour, B.** (2008). *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Merlinsky, M. G.** (2005): "La construcción de la agenda ambiental: nuevos escenarios de cooperación y conflicto entre las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales y las empresas concesionarias de servicios en el Sur del Área Metropolitana de Buenos Aires", ponencia en la V Conferencia Regional de América Latina y del Caribe de ISTR, 10, 11 y 12 de agosto, Universidad Ricardo Palma, Lima, Perú.
- Nardacchione, G.** (2009): "Les arrêts et réouvertures des disputes politiques. Un analyse de la dispute enseignante en Argentine (1984-1999)", tesis de doctorado en Sociología, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), París.
- Oztrak, O. y O'Donnell, G.** (1984): "Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, Bernardo y Sulbrand, José (Comps.) *Para investigar la administración pública*, Madrid, INAP.
- Ríos, D. y Pérez, P.** (2008): "Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿Producción de espacio urbano de alta calidad ambiental?", *EURE*, Vol. 34, N° 101, ps. 99-119.
- Ríos, D.** (2009): "Espacio urbano y riesgo de desastres: la expansión de las urbanizaciones cerradas sobre áreas inundables de Tigre (Argentina)", *Ambiente & Sociedad*, Vol. XII, N° 1.
- Trom, D.** (1999): "De la Réfutation de L'Effet Nimby considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue Française de science politique*, Vol.49, N°1, ps. 31-50.

“Moros en la costa”. Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda-Quilmes y Vicente López (2000-2011)^{1*}

Matías Aizcorbe - Soledad Fernández Bouzo - Marina Wertheimer

Introducción

Los proyectos de urbanización para una transformación integral de la zona costera de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), que fueron diseñados en la década de 1980, comenzaron a materializarse a partir de las décadas siguientes. Paralelamente, la planificación estatal en materia de producción del espacio fue dando paso al surgimiento de megaemprendimientos privados y proyectos inmobiliarios de gran envergadura (Pírez, 2006: 32-33). Estas iniciativas estuvieron acompañadas de operaciones como reordenamientos territoriales, modificaciones a las normativas urbanas, e incluso el desplazamiento de residentes históricos, por lo general, con situaciones precarias en materia de vivienda. Otra característica sobresaliente en estos procesos ha sido la subordinación de los “bienes naturales” a una lógica de valorización económica que dilapida los espacios verdes subsistentes (Pírez, 2006: 43). Una estrategia conjunta entre los actores promotores de este nuevo tipo de intervenciones urbanísticas es la instalación de un discurso eficientista sobre el territorio, que apela a la noción de *desarrollo* entendido como una fuerza transformadora que redundaba en el *progreso* del ámbito local (Escobar, 2007: 97).

1. Este trabajo fue elaborado en el marco del proyecto de investigación UBACyT dirigido por la Dra. Gabriela Merlinsky, “Conflicto ambiental, Territorio y Políticas públicas en la cuenca Matanza Riachuelo”. El mismo tiene base en el Grupo de Estudios Ambientales del Área de Estudios Urbanos. Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Frente a este recurso, en las últimas décadas han emergido en la arena pública una multiplicidad de actores locales que resisten a distintas intervenciones proyectadas para sus territorios con otros “lenguajes de valoración”. Estos lenguajes representan valores ecológicos, culturales y/o de subsistencia, y se alejan de la eficiencia económica como único argumento a la hora de justificar el impacto ecológico de distintos proyectos de intervención (Martínez Alier, 2009: 8).

Una amplia variedad de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales han puesto de relieve los problemas asociados al uso de los espacios comunes, la contaminación industrial, el consumo ilimitado de mercancías, los grandes proyectos inmobiliarios y de infraestructura, entre otras problemáticas entendidas en términos “ambientales” (Merlinsky, 2007). A través de su participación pública en diversos conflictos, estas experiencias de acción colectiva² han ido construyendo un conjunto de prácticas y argumentos que constituyen hoy los repertorios a partir de los cuales conciben y hacen frente a la variedad de emprendimientos con posibles efectos negativos sobre el medio ambiente.

El objetivo del presente trabajo es dar cuenta de los conflictos surgidos en el proceso de transformación de la franja costera del Río de La Plata, a través de la caracterización de dos casos concretos: el proyecto Nueva Costa del Plata (NCP), en los partidos de Avellaneda y Quilmes, y el complejo de viviendas, oficinas, un *shopping* y torres de lujo próximos al trazado del Vial Costero (VC), en Vicente López. En ambos casos se observan procesos con dinámicas similares: actores locales aliados a empresas transnacionales que deciden la modificación de un determinado territorio, y agrupaciones vecinales que se oponen a los nuevos usos que se le pretende dar, lo que desata un conflicto en torno a cuáles son los usos legítimos del suelo. Nos concentraremos en analizar para los conflictos mencionados: (a) cuáles son las operaciones comunes a la concreción de los megaproyectos en cada caso, y (b) qué características asume la oposición social por parte de las agrupaciones locales.

2. Entendemos por *acción colectiva* a cierta conflictividad que se inscribe en la arena pública y que adopta diferentes formas de organización social a partir de una demanda social concreta. “Estas formas organizacionales pueden ser más fluidas, espontáneas y menos planificadas, o más jerarquizadas y profesionalizadas” (Cefaï, 2007: 10). Sea cual sea la forma organizacional que adopten, generalmente suelen recurrir al uso de distintos argumentos y formas de movilización en pos de lograr un mayor grado de visibilidad pública.

Desde un enfoque cualitativo, se analizan una serie de entrevistas realizadas a informantes clave (representativos de los actores involucrados en cada conflicto), así como observaciones participantes y no participantes en distintas movilizaciones, audiencias públicas y reuniones de trabajo de los colectivos movilizadas. Asimismo, se accedió a documentación proporcionada por los mismos informantes, que ha sido contrastada con datos obtenidos vía Internet relacionados a NCP y las obras lindantes a la traza del VC. Se destacan notas periodísticas de diarios locales *on line*, documentos sobre movilizaciones, legislación y reclamos judiciales, así como videos subidos a la web, entre otros.

Megaproyectos urbanos y conflictividad ambiental

Los megaproyectos bajo estudio conllevan grandes transformaciones en la trama urbana. Ante el aumento de la capacidad de edificación del espacio construido en las ciudades, el precio del suelo urbano sube rápidamente y genera las condiciones propicias para prácticas especulativas, orientadas a capturar esos incrementos de valor del suelo (Jaramillo, 2003; Topalov, 1984). Durante los últimos tres decenios, el entramado urbano de la RMBA ha atravesado cambios profundos, de la mano de una lógica eminentemente económica que convierte a sus espacios vacantes e infraestructura en objeto de especulación y rentabilidad inmobiliaria. Lejos de un rol pasivo, el Estado acompaña dichas operaciones –por acción u omisión–, transformando determinados fragmentos de la ciudad (Cuenya, 2009; Herzer, 2008; Pírez, 2006; Ciccolella, 2000).

Un mecanismo de intervención, impulsado por coaliciones de fuerza entre los gobiernos locales y el capital privado, es la conformación de grandes proyectos urbanos: se trata de emplazamientos de gran envergadura en áreas urbanas vacantes, que se ven transformadas de acuerdo a patrones de desarrollo globales. Éstos se realizan mediante grandes operaciones inmobiliarias en un complejo entramado de relaciones entre las administraciones públicas y los actores privados, con una modalidad de toma de decisiones corporativista y una relativa ausencia de transparencia en los procedimientos de decisión (Harvey, 2007).

En suma, los megaproyectos urbanos se llevan adelante a partir de una alianza entre el sector público y el sector privado, cuyo accionar está orientado por una lógica empresarial que pretende captar nuevos financiamientos externos a fin de generar inversiones indirectas. Estos proyectos producen efectos a escala metropolitana que no apuntan a solucionar problemas de vivienda, sino por el contrario, están pensados para satisfacer el consumo de los sectores de medianos y altos ingresos (Cuenya y Corral, 2010). Los mecanismos de persuasión para llevarlos a cabo aluden a los supuestos beneficios para toda la comunidad local, con argumentos sobre las mejoras en el empleo, en la recaudación, que forman parte de un entramado discursivo coronado por la idea de *desarrollo*.

El rol de los Estados locales en la promoción de este tipo de iniciativas puede comprenderse mejor si se tienen en cuenta los contextos de déficits presupuestarios por los que atraviesan los Estados municipales a partir de la década de 1980. Facilidades, reducciones impositivas y normas ambientales flexibles aparecen entonces como los medios propicios para atraer nuevas inversiones empresariales.³ Sin embargo, esta necesidad de los Estados municipales de asegurarse recursos vía atracción de inversiones privadas promueve una competencia entre jurisdicciones locales y genera una “carrera hacia abajo” que redundará en resultados subóptimos para los bienes públicos locales, incluida la calidad del medio ambiente (Oates, 2001: 5).

Teniendo en cuenta esto último, los grandes proyectos urbanos aglutinan no sólo coaliciones a favor de su desarrollo, sino también desenca-

3. En este punto podemos constatar cómo también a nivel local opera la “metáfora del país menos desarrollado” (Escobar, 2007: 92). En el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires, existe muchas veces la comparación de su menor grado de desarrollo respecto a la Ciudad de Buenos Aires; e incluso, si se trata de un municipio del sur de la provincia, la comparación también se realiza respecto a los municipios del norte, considerados “más desarrollados”. Un ejemplo concreto de la aplicación de esta metáfora fue esbozado por uno de los intendentes municipales de Avellaneda en la audiencia pública para la discusión sobre el proyecto Nueva Costa del Plata, en noviembre de 2007. En palabras del propio intendente por aquellos años: “Siempre los recursos fueron al norte y nunca al sur. (...) Entonces es tiempo de que el sur del Gran Buenos Aires empiece a recuperar terreno y empiece a mejorar los espacios para el acceso del conjunto de toda la sociedad. Naturalmente que va a pasar lo que pasa en todos los órdenes de la vida, que hay gente que tiene poder adquisitivo, que va a poder comprar, y otra gente que no va a poder comprar. Pero eso pasa también en la ciudad”.

denan fuerzas de oposición (Cuenya, 2004). Son los llamados conflictos *d'aménagement*⁴ o "conflictos de proximidad", es decir, aquellos que movilizan a miembros de la comunidad afectada por obras que modifican desfavorablemente su entorno más próximo (Azuela y Mussetta, 2008: 2). Buena parte de las agrupaciones vecinales bajo análisis conforman organizaciones locales nucleadas en redes de organizaciones ambientales regionales e interregionales, que otorgan a sus miembros una comprensión más compleja y abarcadora de sus problemáticas locales (Merlinsky, 2007). Las distintas situaciones conflictivas en las que intervienen los actores locales en torno a diversos problemas tienen como resultado nuevas situaciones que no dan por finalizados los conflictos. Por el contrario, ponen en evidencia posibles nuevos ejes en disputa, reposicionamientos de actores y distintos tipos de intereses. La "productividad del conflicto" estará dada, entonces, por su contribución a la transformación del orden social a través de procesos de territorialización, formación de espacios públicos y actualización local del derecho (Azuela y Mussetta, 2008: 3). La complejidad de los conflictos de proximidad resulta de los múltiples componentes que ellos involucran. Cuando se analizan casos empíricos como los considerados aquí, lo que se vislumbra es la existencia de una pluralidad de usos argumentativos en torno a "lo ambiental" y, por lo tanto, múltiples formas de traducirlos e integrarlos en actividades, entornos o dispositivos. Para los autores mencionados, un conflicto es ambiental cuando al menos una de las partes hace valer un argumento de este tipo. De este modo, los actores aprenden a articular o re-articular en cada contexto los diversos tópicos ambientales.

En los apartados siguientes se analizan dos conflictos de proximidad, atendiendo a los procesos a través de los cuales el medio ambiente se convirtió en objeto de debate y de litigio en el espacio público. Esbozamos, en primer lugar, el proceso de concreción de los megaproyectos bajo estudio, buscando identi-

4. En la literatura francesa, los conflictos llamados *d'aménagement* aluden a aquellos que están ligados a la realización de proyectos tales como los proyectos de infraestructura de transporte, industriales, de producción de energía, de tratamiento de desechos y de agua, de urbanismo, de desarrollo turístico, entre otros. Una característica fundamental de estos conflictos es que generan una reacción de oposición por parte de la población local, debido a sus impactos potenciales (Dzie-dzicki, 2003: 35).

ficar cómo se llevan a cabo las siguientes cuatro operaciones: (a) la obtención, fraccionamiento y comercialización de grandes extensiones de tierras públicas bajo nuevas formas urbanísticas; (b) la construcción de vías de acceso rápido y autopistas; (c) la construcción de inmuebles de alta gama; y, por último, (d) la venta de los inmuebles a consumidores de mediano o alto poder adquisitivo (Harvey, 2007).

En segundo lugar, procuramos dar cuenta del posicionamiento de los distintos actores, identificando los lenguajes de valoración y repertorios de acción utilizados frente a cada megaproyecto.⁵

A la luz de las herramientas teóricas trazadas en el presente apartado, queda para las reflexiones finales la discusión sobre cómo se posicionan los actores implicados frente a los nuevos megaproyectos y cuáles son las definiciones atribuidas a lo largo del conflicto.

5. Desde la perspectiva que trabaja en términos de conflictos d'aménagement (ver su definición en la nota al pie anterior), existen tres niveles de involucramiento del conjunto de la población local donde se piensa instalar el megaproyecto y que se distinguen entre sí por la distancia geográfica respecto al mismo y/o por su calidad de usuarios de los lugares implicados. Estos niveles distinguen el público afectado (propietarios y/o residentes en las tierras afectadas al proyecto, así como los operadores de esas tierras y la población inmediatamente lindante al proyecto que se va a realizar); el público involucrado (personas que residen en un perímetro susceptible a algunas molestias producidas por la puesta en marcha del proyecto o por las actividades de sus usuarios); el público interesado (la población residente en la región donde va a asentarse el megaproyecto y/o los usuarios potenciales del mismo). Ver: Dziedzicki, Jean-Marc (2003): "Au-delà du Nimby: Le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications", en: Melé, P.; Larrue, C. y Rosemberg, M. (Coords.) *Conflits et Territoires*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais.

Acerca de los megaproyectos de urbanización: el proyecto Nueva Costa del Plata y el Vial Costero



Fuente: elaboración propia.

Imagen 1. Mapa de los partidos de Vicente López, Avellaneda y Quilmes en la RMBA.

Es posible contribuir al conocimiento del proceso de transformación de la franja costera del Río de La Plata a partir del análisis de los conflictos territoriales que surgieron con el megaproyecto NCP (Nueva Costa del Plata) y de los que nacieron de la mano del VC (Vial Costero).

Vicente López –al norte–, Quilmes y Avellaneda –hacia el sur–, son tres partidos próximos a la Ciudad de Buenos Aires. Asentados en las cercanías del Río

de la Plata, sus áreas costeras fueron transformándose conforme avanzaba la urbanización en la región metropolitana.

En Vicente López, el actual paseo costero está erigido sobre tierras de relleños formados con restos de demolición y volcados ilegales que se fueron haciendo en el transcurso de la década del 80. Mediante la Ordenanza municipal N° 8256 de “Recuperación Urbana Ambiental y Ecológica de la Costa Ribereña”, sancionada en el año 1993, se dio forma al paseo ribereño de traza paralela a la avenida Libertador, que cuenta con un auditorio, instalaciones deportivas, recreativas, y un amplio parque paralelo al corredor principal. Entre los años 1999-2007 se construyeron sus más de 1.200 mts. de trazado (Christel y Wertheimer, 2010).

Sin embargo, en el año 2004 se modificó el Código de Ordenamiento Urbano (COU) para poder correr la línea de ribera y construir edificios de altura en las cercanías de las costas del río. Mediante sucesivas excepciones a normativas municipales, en junio de 2011 se inauguró el VC sobre lo que antes conformaba el Paseo de la Costa. Con él, se encuentra en construcción un megacomplejo de torres, oficinas y un *shopping*, en parte emplazados en territorio de dominio público. Entre los actores impulsores, encontramos a las empresas Ribera Desarrollo SA, IRSA, Ricciard y Codinsa, las desarrolladoras de las torres y emprendimientos inmobiliarios. El desarrollo de mayor envergadura es el condominio “Al Río”, emplazado sobre un predio de 16 hectáreas, 7 de las cuales son terrenos de dominio público concesionados a la empresa Ribera Desarrollos SA.⁶

6. Este dato se desprende de las versiones taquigráficas del Concejo Deliberante correspondientes a la sesión del 1/1/2005, donde se aprueba, entre otros puntos, el contrato de concesión de uso del espacio público sobre parcelas de un total de 69.000 m² por 40 años a la empresa Ribera Desarrollos SA, para la ejecución de un centro administrativo y comercial, que fuera declarado de interés municipal por la Ordenanza N° 20664/04.



Fuente: La Nación, 25 de octubre de 2010

Imagen 2. Proyecto Al Río, a pasos de las avenidas General Paz y el Vial Costero, Vicente López.

“Al Río” comenzó las obras a principios de 2012, y un año antes contaba con una oficina de ventas y un sitio de Internet donde están expuestos los planos, imágenes y la descripción de cómo será el condominio, que además de tres torres residenciales, comprenderá un centro comercial, un auditorio cubierto y edificios de oficinas con importantes jardines y espacios verdes para quienes decidan vivir en estos “exclusivos” departamentos. En la actualidad son más de 15 los proyectos residenciales *premium*, comerciales y de oficinas que se en-

cuentran en construcción en ese sector, algunos con vista al río y otros sobre la Avenida del Libertador y las calles adyacentes.⁷

El otro proyecto de urbanización se ubica al sur de la Ciudad de Buenos Aires. Fue presentado en el año 2008 por las autoridades del municipio de Avellaneda, la empresa Techint y las autoridades provinciales. Se trata de un emprendimiento inmobiliario a gran escala, en tierras a la vera de la costa del Río de la Plata, producto de una iniciativa planificada ya desde los años 80 por el grupo Techint mediante su subsidiaria SyUSA (Saneamiento y Urbanización Sociedad Anónima).

Parte de las tierras pensadas para NCP pertenecieron al relleno sanitario “Villa Domingo” en la localidad de Wilde, gestionado por el CEAMSE a través de Techint.⁸ El emplazamiento del proyecto abarca terrenos comprendidos entre el Río de la Plata, el canal Santo Domingo, y la Autopista Buenos Aires-La Plata, en áreas que habían sido declaradas como reserva natural en el marco de la zonificación urbana municipal del partido de Avellaneda. Asimismo, su construcción contempla también parte de la zona costera del partido de Quilmes. Es decir, que el área pensada para el proyecto ocupa una porción del relleno sanitario desactivado y otra porción mayor del territorio lindante. En total, según el llamado “Master Plan” presentado en la audiencia pública de fines del año 2008, el megaproyecto abarca 102 hectáreas en el partido de Avellaneda y 128 hectáreas en el partido de Quilmes, con una inversión inicial de 100 millones de dólares para construir viviendas, hoteles de lujo y comercios, en una franja ribereña de casi 3 kilómetros.⁹

7. “Vicente López: Tiempo de Cambios”, *La Nación*, 25/10/2010.

8. Con la creación del CEAMSE en el año 1978, SyUSA resulta la adjudicataria para la recuperación, forestación y urbanización de la zona costera del Río de la Plata, entre los partidos de Avellaneda y Quilmes. De esa forma asume la obligación de gestionar un relleno sanitario en un área de aproximadamente 300 hectáreas.

9. “Scioli firma hoy la convalidación del proyecto ‘Nueva Costa del Plata’”, *Agencia suburbana*, 9/12/2010.



Fuente: www.mzmarqs.com

Imagen 3. Maqueta del proyecto "Nueva Costa del Plata". Avellaneda y Quilmes.

Al igual que en Vicente López, este proyecto despertó reclamos en vecinos y organizaciones locales que denunciaron el impacto territorial, el pasivo ambiental, y pusieron en tela de juicio la legalidad de la propiedad de los terrenos.

En ambos casos –y tal como señaláramos en el apartado anterior– se fueron sucediendo operaciones comunes a ambos proyectos. Sin embargo, cabe destacar que no se dieron en una secuencia lógica, sino que son procesos que obedecen a distintas temporalidades, con avances y retrocesos, y dependen de la relación de fuerzas existente en un momento y lugar determinados entre los actores económicos, políticos y comunitarios. Teniendo en cuenta esto, es posible observar que el proceso de valorización del suelo urbano, previo al desembarco de prácticas especulativas que se materializan en nuevos procesos de recalificación urbana, se dio en Vicente López a partir de los años 90, profundizándose a partir del año 2000.¹⁰ La zona costera de Quilmes y Avellaneda, en

10. "Desde el año 2000, el Bajo de Vicente López vivió un tsunami de inversiones, señalan en las inmobiliarias de la zona. Las grandes firmas constructoras compraron todo lo que pudieron. Hoy, con excavadoras trabajando las 24 horas en varias parcelas pegadas a Libertador, los cuatro kilómetros que comprende la costa de Vicente López promete convertirse en un nuevo Puerto Madero". "Vicente López: modifican la costa con obras por US\$ 700 millones", Clarín, 4/11/2007.

cambio, es reconocida por ser una de las más degradadas y relegadas,¹¹ hecho señalado por los desarrolladores de Costa del Plata para destacar el impacto positivo del nuevo proyecto de intervención urbana.

Por lo demás, es posible reconocer los siguientes procesos comunes a la implantación de los dos proyectos.

Obtención y fraccionamiento de tierras

Las modificaciones en los códigos de ordenamiento urbano de cada municipio habilitaron la adquisición de grandes extensiones de tierra por capitales privados. Los nuevos espacios puestos a disposición del mercado constituían espacios "verdes-públicos"¹² en el caso de Vicente López, y espacios verdes con selvas marginales "vírgenes" lindantes al río, en el caso de Quilmes y Avellaneda.

En Vicente López, es a partir de la modificación del Código de Ordenamiento Urbano (COU) en el año 2004 que grupos inversionistas comenzaron a adquirir áreas protegidas por la normativa anterior y se concesionaron espacios de dominio público, con cuatro empresas protagonistas: Ribera Desarrollo SA, IRSA, Ricciard y Codinsa. Entre los actores locales existen distintas versiones sobre cómo se inició el proceso de obtención y posterior fraccionamiento de las tierras. La versión de quienes desde un principio estuvieron a favor del proyecto¹³ indica que la propuesta de modificar la zonificación partió del ejecutivo local, mientras que los opositores¹⁴ señalan, en cambio, que fue a partir de la propuesta de Carlos de Narváez de construir el proyecto "Al Río" que se modificaron las normativas restrictivas y se sancionaron todas las excepciones que fueran necesarias para permitir su construcción. Lo cierto es que luego de la modificación del COU y de la sanción de una serie de excepciones a la normativa vigente, además de una nueva interpretación del área de la línea de la ribera, se permitió la construcción en altura en áreas anteriormente protegidas y se concesionaron 9 hectáreas de dominio público para emprendimientos privados.

11. Según el testimonio de uno de los promotores del proyecto NCP entrevistados, febrero de 2012.

12. Utilizamos la categoría nativa de los miembros de la asamblea de Unidos por el Río para definir el espacio en disputa.

13. Según el testimonio de un concejal de Vicente López, febrero de 2012.

14. Ídem, febrero de 2012.

En Avellaneda y Quilmes, podemos mencionar dos grandes cambios en las normativas. Por un lado, cuando el CEAMSE en el año de su apertura firmó por 20 años el contrato de concesión con la empresa Techint (SyUSA), ésta recibiría, como única retribución, los ingresos generados por el tratamiento de los residuos y trabajos de forestación, más una porción equivalente a un tercio del total de tierras recuperadas. No obstante, en el año 1993, cuando faltaban sólo cinco años para la expiración del acuerdo, Techint logró que se modifiquen los términos del contrato, por el cual la empresa ya no estaba sujeta a las costosas obligaciones de infraestructura, cambiándose también la forma de pago. Según el nuevo contrato, ese tercio de terreno con el que podía llegar a quedarse la empresa ahora se expandía. La razón que se alegó es que debido a la acumulación de residuos en altura (llamada “expansión vertical”), en un mismo lugar entraba mucha más basura y que por ello le corresponderían más hectáreas que las planteadas al principio, según el nuevo cálculo. En el proceso, la empresa terminó apropiándose de terrenos no rellenados linderos al río, correspondientes a la selva marginal.¹⁵

Por otro lado, a fines del año 2008 el Concejo Deliberante de Avellaneda aprobó la rezonificación del área antiguamente declarada como reserva natural, a pesar de la controversia escenificada en la audiencia pública que tuvo lugar en noviembre de ese mismo año.¹⁶ Convocada por el defensor del pueblo de Avellaneda, en la misma quedaron plasmadas las posiciones de más de 100 organizaciones sociales, a favor y en contra del proyecto presentado por el intendente de Avellaneda, el director de Techint, con el aval de las autoridades provinciales y nacionales.¹⁷

A diferencia de lo acontecido en el partido de Avellaneda, la zona ribereña de Quilmes había sido declarada “Parque Natural y Reserva Ecológica” por

15. Según el testimonio de un referente de la Asociación Civil Ambiente Sur. Noviembre de 2008. Para los actores locales, la selva marginal ofrece un servicio ambiental importante en tanto, por un lado, cumple la función de humedal (filtrado y contención de las aguas para evitar inundaciones) y, por otra parte, se señala el valor de su biodiversidad en cuanto a flora y fauna.

16. “Aprobaron la rezonificación de la ribera”, *Incorreción*. Diario del Área Metropolitana de Buenos Aires, 6/12/2008.

17. “Transcripción de Audio de Audiencia Pública, 26 de Noviembre de 2008” [en línea], Sitio web del defensor del pueblo de Avellaneda: www.defensoravellaneda.gov.ar.

una ordenanza municipal de 2002 (modificada en el 2003), como producto del conflicto por la desafectación del relleno sanitario del CEAMSE, “Villa Domínguez II”, emplazado en terrenos pertenecientes a Quilmes. Quizás por esta misma razón, el proyecto NCP y la rezonificación –necesaria para el comienzo de las obras– estuvieron casi dos años sin pasar al recinto del concejo deliberante del municipio quilmeño (Aizcorbe, Fernández Bouzo y Besana, 2011). Cuando en los últimos meses de 2010, se trató finalmente el proyecto, organizaciones ambientalistas locales irrumpieron en el recinto para impedir que hubiera quórum.¹⁸ Desde entonces, el proyecto se encuentra formalmente detenido.

Vías de acceso rápido

La cercanía a vías de acceso rápido y autopistas –que en los 90 ya vieron ampliar su escala y modificaron las condiciones de circulación y accesibilidad, al privilegiar el uso de automóviles sobre el transporte público– constituye un aspecto decisivo para la rentabilidad del espacio urbano metropolitano.

El VC fue promovido como una vía de conexión con la Ciudad de Buenos Aires para aliviar el tránsito de Avenida Libertador.

“Propuesta vial y mejora en la circulación. El desarrollo actual y futuro sobre la costa de Vicente López requiere contar con una trama vial de distribución que permita aliviar a la Av. Del Libertador”.¹⁹

Para el proyecto NCP la cercanía a la autopista Buenos Aires-La Plata es un elemento que se suma a las ventajas que se promocionan y los beneficios que trae contar con ese acceso para los futuros habitantes y/o usuarios del lugar.

“Nueva Costa del Plata contempla la construcción de los accesos desde la autopista Buenos Aires-La Plata y de los caminos internos del complejo. [...] Todo a poco más de 10 minutos de la Ciudad de Buenos Aires”.²⁰

18. “El faraónico Puerto Madero de Techint”, *Miradas al sur*, 15/5/2011.

19. “AL RÍO. Memoria Master Plan”, *Reporte Inmobiliario*, 1/12/2005.

20. “Avanza el Puerto Madero del sur”, *La Nación*, 15/2/2012.

En suma, la conectividad de los megaemprendimientos con el río, así como con la Ciudad de Buenos Aires, constituyen en ambos casos un factor importante para la valorización de los proyectos inmobiliarios.

Descripción de los inmuebles de alta gama

Las construcciones que se proyectan tanto en el VC como en NCP, coinciden en la construcción de edificios de alta gama. Además de viviendas orientadas a sectores de altos ingresos y un elevado nivel de consumo, se presenta un diseño con espacios para oficinas que se ajustan a los criterios de las nuevas formas urbanísticas globales, y se remarca la integración del trabajo, la vida social y los espacios públicos “seguros”.

Se incluye la oferta de infraestructuras deportivas y de seguridad y la proximidad a centros comerciales que reúnen en un mismo espacio numerosas actividades vinculadas al consumo: hipermercado, *shopping centers*, locales de moda, patios de comidas, complejos de cines, entre otros.

“Al Río [...] contempla [...] un gran *mall in/out* de 150.000 m² con calles internas y peatonales, 150.000 m² de oficinas y una isla compuesta por tres pares de torres de residencias con plena vista al río, ofreciendo así la posibilidad de vivir, trabajar y divertirse en un mismo lugar”²¹

En tanto el proyecto NCP se promociona como:

“Un nuevo Puerto Madero, pero para todo el mundo [...] que prevé la construcción de complejos de viviendas, restaurantes, áreas recreativas, un hotel cinco estrellas y una sede universitaria en el territorio de Avellaneda”²²

Por otra parte, al tratarse de proyectos emplazados en frentes costeros, es importante también el contacto de las nuevas edificaciones con la naturaleza

21. En: “Al Río. Residencias Vicente López”, documento elaborado por Reñid Grupo, firma asociada a la desarrolladora internacional Christie Great Estatus, encargada local de la comercialización y venta del proyecto Al Río. El subrayado es nuestro.

22. “Avanza el Puerto Madero del sur”, op. cit.

y su exclusiva vista y conexión con el río. De esta forma, se destaca la construcción de nuevos accesos al río y caminos costeros que se proyectan construir "para acercar el río a la gente", promoviendo aspectos relacionados a la naturaleza y la *sustentabilidad*:

"La sustentabilidad desembarca en el Gran Buenos Aires. Un claro ejemplo que viene a resolver esta cuestión es el complejo Al Río, desarrollado por Ribera Desarrollos SA –la empresa controlada por Carlos de Narváez– una compañía de Bienes Raíces cuya operación se basa en la adquisición, desarrollo, gerenciamiento y modernización de centros comerciales, edificios de oficinas y propiedades destinadas a vivienda en toda la Argentina".²³

"El proyecto, comandado por la empresa Techint, está enclavado en extensos territorios costeros propiedad de la firma, y que son definidos por especialistas del desarrollo sustentable como "una las zonas más ricas en recursos naturales" del conurbano bonaerense".²⁴

Este argumento ligado a la sustentabilidad se verá reforzado por la incorporación de normas internacionales de calidad como las USGBC (US Green Building Council) que promueven "Sitios Sustentables, Eficiencia del Agua, Energía y Atmósfera, Materiales y Recursos, Calidad ambiental de Interiores e Innovación y Diseño".²⁵

Por último, los aporte al *desarrollo*:

Las compañías desarrolladoras IRSA y Cyrela Brazil Realty se asociaron para dar vida a *Horizons*, un proyecto inmobiliario que sin duda dará que hablar. Su aporte a la evolución urbanística de Vicente López tendrá lugar en un predio de 22.000 m², entre Av. del Libertador y la calle Solís.²⁶

Este es un proyecto que será vital para el crecimiento de este distrito, porque tendrá un gran impacto económico en la zona (Avellaneda y Quilmes).

23. "La sustentabilidad desembarca en el Gran Buenos Aires", *El inmobiliario*, 23/5/2011.

24. "Avanza el Puerto Madero del sur", *La Nación*, 15/2/2012.

25. "La sustentabilidad desembarca en el Gran Buenos Aires", op. cit.

26. "Alcanzando el horizonte", *Perfil*, 8/3/2008.

No afecta en lo más mínimo los humedales y así lo certifican los estudios ambientales realizados.²⁷

Precios y valores aproximados: hacia un público de alto poder adquisitivo

Según las gacetillas de prensa de Al Río, uno de los proyectos sobre la costa de Vicente López, los precios de venta oscilan entre U\$S 2.400 y U\$S 4.500 el metro cuadrado. De acuerdo a la asociación civil Ambiente Sur, el valor aproximado del espacio construido de NCP rondará en los U\$S 300.000 la hectárea. Aún no se disponen de datos oficiales de cada proyecto sobre el valor de venta.

Sintetizamos las cuatro operaciones aludidas en el siguiente cuadro:

27. Según el testimonio de un funcionario del municipio de Quilmes. Cfr. "Avanza el Puerto Madero del sur", *La Nación*, 15/2/2012.

Cuadro 1. Características de las operaciones según cada megaproyecto

	Vicente López	Quilmes-Avellaneda
Fraccionamiento	<p>Sectorización y combinación de frentes para usos comerciales, residenciales mixtos, recreativos y deportivos.</p> <p>División en Cabecera Sur, Centro y Norte, cada una con distintas áreas, zonas y franjas que regulan los distintos usos posibles del suelo, principalmente como edificables para viviendas o su disposición para espacio público.</p> <p>El Vial Costero circula a 70 m del río, a lo largo de 26 cuadras.</p> <p>A través de la modificación del COU se permite la construcción de torres de vivienda en sus cercanías, de hasta 18 pisos, y se concesionan 7 has de dominio público para equipamiento comercial.</p>	<p>Utilización de tierras del relleno sanitario Villa Domingo y tierras lindantes a la costa del Río de la Plata.</p> <p>Un total de 230 has que abarcan 3 km de franja costera, con un 70% destinado a áreas públicas, y 30% residencial, empresarial, <i>retail</i>, hotelero, equipamientos comunitarios y otros usos.</p> <p>Se reconocen cuatro áreas distintas: Área Autopista, Área Relleno Sanitario, Área Ribereña, Área Río de la Plata.</p>
Vías de acceso rápido/auto-pistas	<p>El Vial Costero promete ser una vía directa de conexión urbana con la ciudad de Buenos Aires, la Av. Libertador y, en su último tramo, la calle Paraná, límite norte del partido con San Isidro.</p>	<p>Construcción de bajadas y subidas que hacen la conexión con la Ciudad de Buenos Aires y otros centros urbanos a través de la Autopista Buenos Aires-La Plata.</p>
Descripción de las construcciones	<p>Viviendas de lujo de 55 a 400 m².</p> <p>Se ofrece como oportunidad para vivir, trabajar y divertirse en un mismo lugar.</p> <p>Conexión directa con la naturaleza de la franja costera del Río de La Plata.</p> <p>Construcciones “sustentables”.</p>	<p>Acceso a la costa y la naturaleza de Quilmes y Avellaneda.</p> <p>Vinculación con la selva marginal.</p> <p>Recuperar para el “uso ciudadano” de un área importante de la zona sur metropolitana.</p> <p>Puesta en productividad de tierras en desuso.</p>
Precios/valor aproximado	<p>Contempla una inversión de 800 millones de dólares.</p> <p>Los precios de las 80 unidades en preventa varían de acuerdo a ubicación y tipología entre los US\$2.400 y US\$ 4.500 el m².*</p>	<p>Se prevé una cotización y “buenos precios para quienes inviertan desde el primer momento”.**</p> <p>La venta de los terrenos urbanizados se calcula en US\$ 300.000 la hectárea al grupo inversor. ***</p>

*Clarín, 12/1/2005

** Según el testimonio del gerente de Recursos Humanos del grupo Techint.

En: “Nueva Costa del Plata”, Vivienda, 23/4/2010

*** Fuente: Asociación Civil Ambiente Sur de Avellaneda

Defender las costas a toda costa: la oposición a los megaproyectos y lenguajes de valoración

A medida que los emprendimientos de urbanización a gran escala avanzan, empiezan las primeras obras y se genera información pública, comienzan a conformarse también fuerzas de oposición.

En el caso del VC, un grupo de vecinos autoconvocados inició comunicaciones con asambleas barriales para alertar de la inminente construcción del Vial Costero. Rápidamente se formó la agrupación vecinal llamada “Unidos por el Río”, compuesta por asambleas preexistentes, miembros de partidos políticos, organizaciones y ciudadanos particulares, en torno a una demanda muy concreta: defender los “espacios verdes y públicos” del paseo ribereño (Christel y Wertheimer, 2010). De este modo se fue conformando un reclamo ambiental centrado en “lo verde”. Una de las consignas, “Sí al verde, no al cemento”, da cuenta de la valoración de “lo natural” en contraposición a un mayor grado de urbanización. Esta evaluación se basa en ejes tales como la posible obstaculización del libre escurrimiento de las aguas, la contaminación del aire, visual y sonora de todo el espacio circundante; la destrucción de árboles, así como de clubes municipales y del “espacio verde público”.

En el caso de NCP, tras la presentación oficial del proyecto en el año 2008,²⁸ algunas de las agrupaciones ambientalistas y vecinalistas que se habían movilizado en torno al cierre del relleno sanitario –como la Asamblea de vecinos autoconvocados afectados por el CEAMSE, Ambiente Sur, Asamblea de Wilde, Foro Regional en Defensa del Río de la Plata, Sociedad de fomento de Bernal– empezaron a reclamar mayor información sobre el nuevo emprendimiento y a exigir un estudio de impacto ambiental, todo esto junto a la consigna “No a la entrega de la costa en Avellaneda y Quilmes”.

A principios del año 2012, vecinos nucleados en la Asamblea No a la Entrega de la Costa, denunciaron a Techint por el desmonte ilegal en la costa de Ave-

28. Durante el año 2008, el actor principal emprendedor (Techint) lo presenta oficialmente en el teatro Roma de Avellaneda, con la presencia y aval de los dos intendentes de los municipios involucrados, de las autoridades provinciales, y de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

llaneda y realizaron un escrache frente a las oficinas de la empresa. Las razones que señalan los actores movilizados durante la protesta, es que los actores promotores estarían violando la Ley provincial 26331, de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.²⁹

Tanto para el VC como para NCP, las demandas ambientales tienen un lugar central, haciendo uso de un lenguaje de valoración que considera que, tanto el desmonte como la construcción de torres de altura sobre terrenos verdes linderos al río, tendrán un impacto altamente negativo sobre el medio ambiente. En el caso de NCP, además, se destacan los argumentos en favor de los servicios ambientales que ofrecen los humedales y la selva marginal virgen.

En ambos escenarios, la demanda ambiental –centrada en la defensa de los espacios verdes– se complementa con la defensa del espacio público como arena política:

“Esto va a ser Puerto Madero: la privatización sistematizada del espacio público y verde. Esto recién empieza, acá no paramos. Lo que desatamos es el monstruo de la defensa. Hay una ciudadanía que está de pie. Y que ellos no se esperaban, que en Vicente López se dé este tipo de manifestaciones. Lo que hacemos, por más que no lo definamos, sigue siendo política. Porque estamos por el espacio público y la política es la cuestión pública. No llegamos acá para hacer política, pero ahora que estamos hay que sostenerlo, de la mejor manera posible”³⁰

“Si nosotros perdemos la reserva y construyen el proyecto Costa del Plata, el único espacio verde, el último que nos queda por defender es esta plaza (se refiere a la plaza Alsina en el centro de Avellaneda), es ese cacho de cemento. No tenemos espacios verdes en Avellaneda. (...) Desde que se creó el CEAMSE, hace más de treinta años que los vecinos de Avellaneda no tenemos acceso público al río. Lo tenemos restringido, le damos la espalda al río”³¹

Por otro lado, es interesante resaltar el vínculo de estas organizaciones con

29. “Escrache a Techint por el desmonte ilegal en Avellaneda”, *Mirada Quilmes Oeste*, 27/2/2012.

30. Entrevista a uno de los miembros de Unidos por el Río.

31. Entrevista a uno de los miembros de la Asociación Civil Ambiente Sur.

colectivos que operan en otras escalas. Pueden encontrarse en instancias como la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC), que funciona a nivel nacional desde el año 2004 incorporando los reclamos ambientales de distintas asambleas territoriales de todo el país. También con la “Caravana por el medio ambiente” organizada por el Espacio Intercuencas, que es una red de organizaciones territoriales locales de diferentes puntos de la RMBA. Esta articulación con otros colectivos refuerza la valoración del medio ambiente y la naturaleza, a la vez que inscribe los conflictos dentro de una problemática más amplia: el avance privado sobre distintos bienes naturales y espacios comunes.³²

Adicionalmente, las fuerzas de oposición de los tres municipios involucrados, orientan sus reclamos denunciando la falta de transparencia en los procedimientos. En el caso de Vicente López, se critica que parte de las obras estén planeadas sobre terrenos de dominio público sin una negociación previa ni estudio de impacto ambiental integral, así como la falta de una audiencia pública para la modificación del Código de Ordenamiento Urbano (COU). Para ello se interpusieron demandas judiciales y recursos de amparo. Los reclamos están dirigidos básicamente al Estado municipal, designado como interlocutor.

En el caso de NCP, Ambiente Sur presentó una denuncia en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad cuestionando la forma en que la propiedad de las tierras pasó a manos de Techint.³³ Al igual que en Vicente López, se reclama la realización de estudios de impacto ambiental. En este caso, la controversia generada a raíz de las denuncias y solicitudes de información sobre el proyecto logró viabilizar la convocatoria a una audiencia pública.

En ambos escenarios, las empresas promotoras de los nuevos complejos urbanísticos presentaron informes de impacto ambiental que fueron, sin embargo, impugnados por las organizaciones locales, que aducen que no se trataron de estudios “integrales”.

32. Recientemente, la red de organizaciones “Espacio Intercadencias RRR” (Riachuelo, Reconquista, Río de La Plata) lanzó una campaña en defensa de las costas y humedales bajo el lema “Defendamos las costas a toda costa”. Cfr. “Gacetilla de prensa de Espacio Intercadencias”, febrero de 2012.

33. Tal como mencionábamos en el apartado anterior, la denuncia refiere a la modificación del contrato efectuada en el año 1994, que significó un cambio en la repartición y la propiedad de las tierras correspondientes a la empresa concesionaria; incluyéndose, así, no sólo el tercio correspondiente a las “áreas recuperadas”, sino también, la zona que incluye la selva marginal, el albardón costero y los humedales. Dicha denuncia fue sucesivas veces desestimada.

Por último, el reclamo ambiental y la importancia del espacio “verde y público” trascendieron el entorno de la protesta y fueron instalados como argumento conciliador. En Vicente López, la alusión a la defensa del “verde”, del “río” y del “espacio público” –bandera de la oposición vecinal– no sólo se transformó en la estrategia de venta de los desarrollos inmobiliarios, sino que también se incorporó a los discursos de las campañas políticas para las elecciones municipales de octubre de 2011. En Quilmes y Avellaneda, el eco de las denuncias ambientales llegó a los emprendedores urbanos, y el proyecto Nueva Costa del Plata pasó a contemplar ciertas dimensiones ambientales, así como la conservación de una fracción de la selva marginal.

Cuadro 2. Definiciones de los actores sociales según el lenguaje de valoración y la acción colectiva

	Vicente López	Quilmes-Avellaneda
Lenguaje de valoración	Con el proyecto se pierden clubes y espacios municipales. Hay un perjuicio al medio ambiente, a la salud y la calidad de vida. “No cambiemos verde por verde\$.” “Defendamos las costas a toda costa.”	Las tierras pertenecen a la comunidad de Quilmes y Avellaneda. Las tierras no son inútiles, son un humedal que filtra las aguas y protege de la contaminación. A favor de un progreso que tenga en cuenta la costa. “Techint no taches la costa.” “No a la entrega de la costa.” “Defendamos las costas a toda costa.”
Repertorios de acción	Manifestaciones y protestas frente a la municipalidad y la Quinta de Olivos. Festivales y encuentros de difusión de la situación. Demandas judiciales y recursos de amparo.	Denuncias y presentaciones legales en municipio. Protestas y actividades como festivales y encuentros sociales. Campaña en defensa de costas y humedales. Defensa de la Ley de Bosques y de reglamentaciones provinciales. Caminatas diurnas y nocturnas por la costa, bajo el lema “Conocer para defender”.

Fuente: elaboración propia

Por último, cabe remarcar la similitud entre los repertorios de acción y formatos de la protesta,³⁴ entre los que se destacan las manifestaciones con un fuerte contenido artístico; protestas y marchas frente a las municipalidades involucradas, demandas judiciales y recursos de amparo; denuncias y presentaciones legales; festivales y encuentros sociales; campaña en defensa de costas y humedales; defensa de la Ley de Bosques y reglamentaciones provinciales; y caminatas diurnas y nocturnas –las últimas tres, presentes en Quilmes y Avellaneda–.

Reflexiones finales

A partir de los casos analizados podemos observar el surgimiento de distintas argumentaciones y valoraciones que exponen los actores involucrados sobre el uso del espacio. El anuncio de los proyectos y los avances de las obras fueron dando lugar a ciertas formas de movilización y de acción colectiva que pusieron en debate las consecuencias de los proyectos de urbanización. Visibilizando el problema en relación a los espacios públicos y el medio ambiente, los colectivos movilizados utilizan lenguajes de valoración alternativos ligados a la defensa del “espacio público y verde”.

Por otra parte, las empresas que promueven los megaproyectos encuentran en los actores locales –municipios principalmente–, las asociaciones clave que les permiten convalidar y realizar sus operaciones económicas, aprovechando la necesidad por parte de los municipios de recursos para la gestión e intervención en el espacio público. En ese sentido, estos emprendimientos de tipo inmobiliario y de gran escala otorgan cierta visibilidad a la gestión de los gobiernos locales. Además, suelen estar asociados a la idea de generación de empleos que ponen en relieve los beneficios del “desarrollo urbano” y el aprovechamiento del espacio público para la comunidad. De ahí que se incorporen argumentos como la “sustentabilidad” y se reformulen propuestas originales en los proyectos, a partir de la realización de estudios de impacto ambiental y de las protestas realizadas por las fuerzas de oposición.

34. Toda la información señalada (así como las consignas marcadas entre comillas en el cuadro) fue extraída de numerosas gacetillas informativas, documentos, y volantes de los colectivos movilizados.

Las distintas definiciones sobre los efectos de los proyectos urbanos aquí analizados reflejan construcciones sociales diferentes de lo que es un espacio público y el tipo de uso que debe darse. El mayor énfasis sobre el “ambiente”, la “naturaleza”, los “espacios verdes”, denota un tipo de interés y construcción valorativa, mientras que poner el acento en el “desarrollo”, la “inversión”, la “modernización”, marca un tipo de interés distinto.

La utilización de ciertas definiciones y justificaciones de los proyectos a los que aquí nos referimos, denotan la pretensión de buscar de manera ideal un objetivo que contemple un beneficio para todos. Así, la intervención de los proyectos guiados principalmente por la búsqueda de rentabilidad de las empresas, también conciben la sustentabilidad y desarrollo como un eje de valorización y legitimación de sus proyectos.

En esto también influyen las interacciones –no exentas de conflictos– entre las coaliciones de fuerza a favor de los proyectos (generalmente Estados y empresas) y fuerzas de oposición (actores colectivos, agrupaciones ambientales, concejales, asambleas de vecinos y ciudadanos particulares). Como intentamos mostrar, las distintas movilizaciones, protestas y cuestionamientos a los proyectos limitan las propuestas iniciales de las coaliciones de fuerzas promotoras, de manera que se modifican y/o posponen los objetivos iniciales.

Si bien a partir de los cuestionamientos podemos observar cambios en la argumentación o valoración sobre el lugar y sus características por parte de los propulsores del proyecto –incorporando y garantizando la contemplación de “espacios verdes” –, todo indica que las modificaciones son poco significativas. Precisamente, en el caso del Vial Costero en Vicente López, casi no se han producido cambios en el proyecto original y los intercambios entre los distintos actores han sido inexistentes o no han tenido efectos concretos, lo que genera una redefinición de las demandas.

Por ello, el potencial contenido re-democratizador de las demandas ambientales (Merlinsky, 2009) queda limitado a su expresión en la arena pública, ya que no existen mecanismos que incorporen a las esferas institucionales la participación de la ciudadanía.

Si bien existen cambios institucionales que pueden considerarse “positivos” tales como la creación de dispositivos como audiencias públicas, defensorías del pueblo municipales, normativas urbanas y ambientales que protegen zonas

de humedales, es cierto que todavía existe una muy limitada participación de los residentes locales en la toma de decisiones sobre los territorios en cuestión. Probablemente el avance de la forma corporativista para la toma de decisiones en la que intervienen en principio las coaliciones de fuerza, supone una anticipación de esta coalición sobre las fuerzas de oposición y el crecimiento o imposición de una lógica empresarial.

Dado cierto tipo de miradas y argumentaciones donde aparece una subordinación de los bienes naturales a la valorización de los megaemprendimientos privados, la región metropolitana de Buenos Aires se construyó desde un principio “de espaldas al río”. Los reclamos de las fuerzas de oposición se alzan en contra de la promoción de una ciudad a partir de megaemprendimientos en la que se mercantiliza el acceso al río y a la “naturaleza”.

Bibliografía

- Aizcorbe, M.; Besana, P. y Fernández Bouzo, S.** (2011): "Conflicto ambiental y megaproyectos de urbanización. El caso del proyecto Nueva Costa del Plata en los partidos de Avellaneda y Quilmes, provincia de Buenos Aires (2004-2011)", ponencia en las IX Jornadas de Sociología Pre ALAS Recife 2011, Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones, 8 al 12 de agosto de 2011.
- Azuela, A. y Mussetta, P.** (2008): "Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México" (mimeo), México.
- Bebbington, A.** (2009): "Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú", *Íconos*, N° 35, ps. 117-128.
- Cefai, D.** (2007): *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*, París, La Découverte.
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I.** (2000): "Economía global y reestructuración metropolitana. Buenos Aires: ¿ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?", en Cuenya, B.; Fidel, C. y Herzer, H. (Coords.) (2004): *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Christel, L. y Wertheimer, M.** (2010): "En vilo contra el Vial Costero", ponencia en las II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos: *Movimientos sociales, procesos políticos y conflicto social, escenario de disputa*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Cuenya, B. y Corral, M.** (2010): "Empresarialismo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires", ponencia en el IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, 26 al 30 de octubre de 2012, Mendoza.
- Dziedzicki, J.** (2003): "Au-delà du Nimby: Le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications", en Melé, P.; Larrue, C. y Rosemberg M. (Coords.). *Conflits et Territoires*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, ps.35-64.
- Escobar, A.** (2007): *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- Harvey, D.** (1996): *Justice, nature, and the geography of difference*, Oxford, Blackwell.
- (2007): "De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza en el capitalismo tardío", *Espacios del capital*, Madrid, Akal.

- Jaramillo, S.** (2003): *Los fundamentos económicos de la Participación en Plusvalías*, Bogotá-Cambridge, Universidad de Los Andes-Lincoln Institute of Land Policy.
- Martínez Alier, J.** (2009): "Conflictos ecológicos por extracción de recursos y por producción de residuos", *Letras Verdes*, N° 3, ps. 8-10.
- Merlinsky, M. G.** (2007): "Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Solari Vicente, A. y Cruz Santacroce, A. (Comps.) *Sociedad Civil y Desarrollo Local*, México DF, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo-Porrúa.
- (2011): "La acción colectiva ambiental y la construcción política del problema de los residuos sólidos urbanos. Controversias y aprendizajes en torno al cierre del relleno sanitario de Villa Domínico", en GPA (Gris Público Americano), *Paraformal: ecologías urbanas*, Buenos Aires, Bisman Ediciones, Centro Cultural de España en Buenos Aires.
- Oates, W.** (2001): "A Reconsideration of Environmental Federalism", *Resources for the Future* (en línea).
Disponible en: www.rff.org/documents/rff-dp-01-54.pdf (Consulta: 11/7/2013).
- Pírez, P.** (2006): "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires", *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. VI, N° 21, ps. 31-54.
- Topalov, C.** (1984): *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*, Madrid, Siglo XXI.

Políticas de agua potable y saneamiento. Demandas locales en el Área Metropolitana de Buenos Aires^{1*}

Melina Tobías - Pablo Pereira

Introducción

El sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires² corresponde a un modelo centralizado, que abarca dos procesos diferenciados pero interconectados entre sí. Por un lado, la provisión de agua potable que a través de una extensa red de distribución subterránea distribuye el agua previamente extraída del Río de la Plata y potabilizada.³ Por otro lado, el sistema de cloacas, donde el agua ya utilizada es trasladada a través de colectoras y cloacas máximas a las plantas depuradoras, donde es tratada y devuelta al río.⁴

Este sistema presentado sencillamente aquí, reviste serios inconvenientes en su gestión y, especialmente, en su cobertura. En el caso del AMBA, el panorama se ve agravado por el creciente aumento de población y un atraso histórico en la inversión destinada a políticas de agua y saneamiento.

Ante esta situación, en el 2006, a partir de la rescisión del contrato con la concesionaria del servicio Aguas Argentinas SA, la nueva empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA) ha diseñado un programa de obras denominado Plan Director, destinado a extender en un plazo de 14 años la cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado al 100% de la población del área

1. *Agradecemos los aportes realizados por Carolina Montero para la elaboración de este trabajo.
2. El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) comprende la Ciudad de Buenos Aires –capital de la república– y 24 municipios de la provincia.
3. El Río de la Plata representa la principal fuente de agua de Buenos Aires. A ello debe adicionarse el aporte de 231.416 m³/día de perforaciones en algunas zonas del conurbano, lo cual representa algo menos del 4,5% del total producido (Fuente: AySA, 2009).
4. Es importante destacar que, actualmente, sólo el 12% de los efluentes son tratados antes de ser devueltos al río (Fuente: ERAS).

de la concesión. La idea central del plan es que la expansión de los servicios prevista requiere la realización de grandes obras de infraestructura que permita “descomprimir” el sistema actual, incapaz de dar respuesta a la demanda de la población.

Si bien el Plan Director se presenta como la solución al problema de saneamiento que afecta al AMBA, su diseño y las condiciones necesarias para su implementación suponen una estructura de gestión poco flexible –especialmente en términos temporales–, que entra en tensión con las demandas locales que exigen respuestas inmediatas. En el presente trabajo intentaremos mostrar cuáles son los desafíos y las tensiones que suscita la opción del Plan Director como respuesta al problema de agua y cloacas en la región.

Particularmente, nos interesa reflexionar sobre el rol de los actores locales y las formas en que éstos se movilizan para poner en cuestión la formulación de políticas públicas en la escala local e incidir en este proceso. Para ello tomaremos como caso de estudio el Foro Hídrico de Lomas de Zamora e intentaremos mostrar cómo esta organización social logró posicionar, a través de una construcción colectiva del riesgo, el problema hídrico del municipio en el centro de la escena pública, ubicando así las políticas de agua y saneamiento dentro de la agenda gubernamental. Particularmente, indagaremos los mecanismos con los que la organización cuestiona la gestión vigente del servicio, a partir de la formulación de contra-argumentos que permiten ampliar el espacio de debate sobre las opciones posibles para resolver el problema, generando así lo que podríamos denominar controversias sociotécnicas.

Para cumplir con estos objetivos, el artículo se estructura en cuatro apartados. El primero de ellos intentará dar cuenta de la problemática de agua y saneamiento en el AMBA y en las zonas más afectadas por la falta de servicios sanitarios, entre las cuales se destaca el partido de Lomas de Zamora. El segundo se centrará en el análisis del Plan Director como respuesta institucional al problema del agua y saneamiento en la región. Para ello se partirá de una perspectiva constructivista que entiende la política pública como un mecanismo de regulación de conflictos, más que como una solución unívoca a problemas bien definidos (Hajer, 1995). El tercer apartado buscará reflexionar sobre el modo en que las organizaciones territoriales logran otorgar entidad

al problema de agua y saneamiento a partir de una construcción social del riesgo. Ello nos permitirá, en la siguiente sección, analizar la tensión entre la propuesta de AySA y los reclamos sociales a partir de la experiencia del Foro Hídrico de Lomas, dando a conocer la forma en que se gesta la controversia sociotécnica y la elaboración de saberes contra-expertos en la discusión sobre el mejor modelo posible (Callon y Lascoumes, 2001). Por último, se presentarán algunas conclusiones sobre el rol de los actores locales en la elaboración de las políticas públicas.

En cuanto a la metodología, se trabajó con documentos oficiales de la empresa prestadora AySA y una serie de entrevistas en profundidad realizadas al Foro Hídrico y a miembros de AySA en el marco de un proyecto de investigación binacional llevado adelante en el período 2010-2011.⁵

La problemática de agua y saneamiento en el AMBA

La gestión del servicio de agua y cloacas en el Área Metropolitana de Buenos Aires fue atravesando diferentes etapas, en consonancia con los cambios políticos y económicos que acontecían en la escala nacional. Desde fines del siglo XIX hasta mediados del XX, contexto de gran crecimiento demográfico en el área urbana, la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN) fue la encargada de proveer los servicios de agua y saneamiento a través de un modelo centralizado bajo la administración del gobierno federal, alcanzando niveles de cobertura destacados en toda la región latinoamericana. Sin embargo, en las décadas siguientes la reducción de los aportes del presupuesto nacional para este tipo de políticas trajo como consecuencia la desaceleración de los índices de expansión y el inicio de un paulatino deterioro en la calidad del servicio.

En los noventa, en el marco del proceso de retraimiento y reforma del Estado y la ola de privatizaciones, el gerenciamiento y la administración del servicio

5. Las entrevistas se realizaron para el proyecto "Agua y saneamiento en áreas de crecimiento urbano" en ejecución conjunta entre el Instituto de Investigaciones Gino Germani y el Institute for Resources, Environment and Sustainability (British Columbia, Canadá), dirigido por Gunilla Oberg y codirigido por M. Gabriela Merlinsky durante el período 2010-2011.

pasó a manos del sector privado bajo el nombre de Aguas Argentinas SA.⁶ Se trató de una de las concesiones de servicios sanitarios más grande del mundo, al tener que abastecer a gran parte del AMBA, donde hasta entonces habitaban cerca de 9 millones de personas. Si bien la privatización del servicio se mostró en un principio como un modelo necesario para superar las ineficiencias del manejo estatal, la realidad es que el período de Aguas Argentinas presentó serios incumplimientos en materia de inversión para la extensión de los servicios –especialmente para los sectores de menores recursos (Catenazzi, 2001)– y deficiencias en la calidad y la presión del agua en zonas abastecidas (Ordoqui Urcelay, 2007).

Ante esta situación, en el año 2006 el presidente de la Nación Néstor Kirchner anunció por decreto la rescisión del contrato de concesión⁷ y dejó la gestión del agua en manos de la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA), creada para tal fin. Desde su fundación, la nueva empresa estatal asumió un rol notablemente activo en la extensión del servicio en el área de concesión y diseñó para ello un Plan Director tendiente a alcanzar la cobertura de agua y cloacas para toda la población del Área Sanitaria Metropolitana en un plazo que se extiende hasta el año 2020.

Actualmente la cobertura de agua potable y cloacas abarca el 54% de los hogares del AMBA, aunque al desagregar esos valores en cada uno de los servicios se observa que la mayor deficiencia se encuentra en la cobertura de desagües cloacales, que sólo alcanza el 57% de hogares, mientras que la cobertura de agua potable abarca al 76%.⁸ Si se comparan estos resultados con los datos del censo 2001, se puede apreciar que los valores no se han modificado sustancialmente.⁹ Lo que sí puede advertirse es que la expansión fue mayor en el caso del servicio de agua potable –con un aumento de tres

6. La composición y participación accionaria de Aguas Argentinas SA era la siguiente: SUEZ Lyonnais des Eaux (Francia), con 35,6%; Aguas de Barcelona SA (España), con 25,6%; Banco de Galicia SA (Argentina), con 8,5%; PPP (Argentina), con 7,8%; Vivendi (Francia), con 7,7%; Meller SA (Argentina), con 5,3%; CFI (organismo multilateral), con 5,1%; y Anglian Water Plc. (Reino Unido), con 4,4%.

7. Decreto N° 304/2006 de necesidad y urgencia, luego refrendado por el Congreso Nacional a través de la Ley 26100.

8. Datos correspondientes al Censo de Población y Vivienda del 2010.

9. En este sentido, es necesario advertir que las formas de medición de la cobertura de AySA han cambiado respecto a la de Aguas Argentinas, motivo por el cual hay que tener precaución con la contrastación de los datos actuales con los correspondientes a períodos anteriores.

puntos porcentuales en el período– que en el servicio de desagües cloacales –donde sólo aumentó un punto porcentual–. Eso se debe principalmente a los costos en la extensión de las redes, ya que es mucho más costosa la extensión de la red de cloacas que la de la red de agua.

Tabla I. Cobertura por Hogar de Agua y Cloacas en el AMBA. Período 2001-2010

Servicio	Cobertura			
	2001		2010	
	<i>hogares</i>	<i>%</i>	<i>hogares</i>	<i>%</i>
Agua potable	2.488.685	73	3.088.030	76
Cloacas	1.892.232	56	2.339.920	57
Agua y cloacas	1.828.043	54	2.241.912	55
Total	3.408.913		4.084.507	

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda.

Al analizar los datos desagregados por municipios, puede observarse que la zona más castigada por la falta de agua corriente es la del Oeste –es decir, los partidos de Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Morón y Tres de Febrero–, donde en 2001¹⁰ el 33% de la población carecía del servicio–, mientras que la región más afectada por la falta de cloacas es la zona Sur –municipios de Alte. Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes–, donde en ese año el 64% de los habitantes carecía de acceso a un sistema de saneamiento adecuado (AySA, 2006).

10. Al momento de escribir el artículo, aún no se hallan disponibles los datos del último censo desagregados por municipio.

Al analizar la situación particular del partido de Lomas de Zamora, municipio seleccionado como caso de estudio para el presente trabajo, se observa que si bien cerca del 79% de la población cuenta con agua potable, únicamente el 22% puede descargar las aguas servidas a la red pública.¹¹ Evidentemente, esta asimetría provoca un enorme desequilibrio hídrico dentro del territorio, puesto que ingresa más agua de la que se drena.

Esta disparidad se ve agravada, al menos, por tres motivos más. En primer lugar, por el cierre, durante los años 90, de un gran número de pozos de extracción y su posterior reemplazo por la importación de agua del Río de la Plata, situación que generó mayor presión hídrica en el territorio.¹² En segundo lugar, por el cierre, en esa misma década, de numerosas industrias en la zona sur de Buenos Aires, que implicó un descenso importante en el consumo del recurso, alterando el balance del municipio. Finalmente, por el aumento de lluvias y la imposibilidad de escurrimiento natural debido a los elevados niveles de urbanización y la ausencia de pendientes –al encontrarse en la parte de la llanura baja–, lo cual provoca que gran parte del agua quede retenida en el territorio.

El desequilibrio hídrico de la región trajo aparejada la elevación en el nivel de las napas, lo que a su vez ha generado el incremento de las inundaciones en el municipio (especialmente en las zonas bajas), el revenimiento de pozos ciegos y, en consecuencia, la aparición de aguas contaminadas en contacto con la población, provocando así un severo deterioro de la calidad de vida (Fundación Metropolitana, 2005b).

El Plan Director como “clausura del problema”

El apartado anterior ha permitido evidenciar la gravedad del problema del agua y saneamiento en el Área Metropolitana, donde casi 3 millones de personas se encuentran sin acceso al servicio de agua potable y 6 millones carecen de de-

11. Como se explicó anteriormente, al momento de escribir el presente artículo no se encuentran disponibles los datos censales del 2010 desagregados por partido, por ello se utilizan los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001.

12. Durante su gestión la empresa Aguas Argentinas clausuró la mayoría de los pozos que extraían agua de los ríos subterráneos (Acuífero Puelche) para reemplazarlos por la importación de agua del Río de la Plata. En 1993 había en Lomas de Zamora 112 pozos de los cuales sólo 11 se encontraban en funcionamiento.

sagües cloacales. Para hacer frente a esta situación, la empresa estatal AySA ha elaborado un Plan Director que prevé extender para el año 2020 la red de agua potable y alcantarillado a cerca del 100% de los habitantes.

Para estudiar la creación y el diseño del Plan Director, el presente apartado se propone analizarlo desde un enfoque constructivista, entendiendo que las políticas ambientales –en nuestro caso, las políticas en torno al agua y saneamiento– lejos de constituir acciones dirigidas a resolver problemas dados, deben ser entendidas más bien como actividades interpretativas en las que diferentes y contradictorias visiones acerca de lo que es el problema –y, agregaríamos, de lo que puede ser su solución– son puestas en tela de juicio, comparadas y combinadas entre sí (Hajer, 1995).

Desde esta perspectiva, estudiar las políticas públicas supone, en primer lugar, centrarse en la manera en que se definen los problemas que éstas intentan “resolver”, lo que Hajer define como el momento de la “clausura discursiva” del problema. En el caso del Plan Director, puede advertirse que el diagnóstico realizado por AySA, en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados por la ONU,¹³ se focaliza en la necesidad de extender los servicios a toda el área de concesión, lo que supone lograr la conexión a la red de agua de más de un 1.500.000 habitantes, y a su vez, incorporar a 3.500.000 personas a la red de desagües cloacales. De este modo, la empresa estatal define el problema de agua y saneamiento como un problema, principalmente, de acceso; y al hacerlo, delimita el alcance del problema y de su posible solución. Es decir, la prioridad de AySA pasa a ser la universalización del servicio y no, por ejemplo, el tratamiento de los efluentes.

La clausura discursiva puede provocar tensiones en la sociedad, precisamente por la determinación de cuáles son los elementos que quedan dentro y cuáles fuera de la definición del problema. Esto es lo que Hajer denomina “la acomodación social”, es decir, el proceso mediante el cual aquella definición es asimilada y a la vez cuestionada por la sociedad en su conjunto, generando

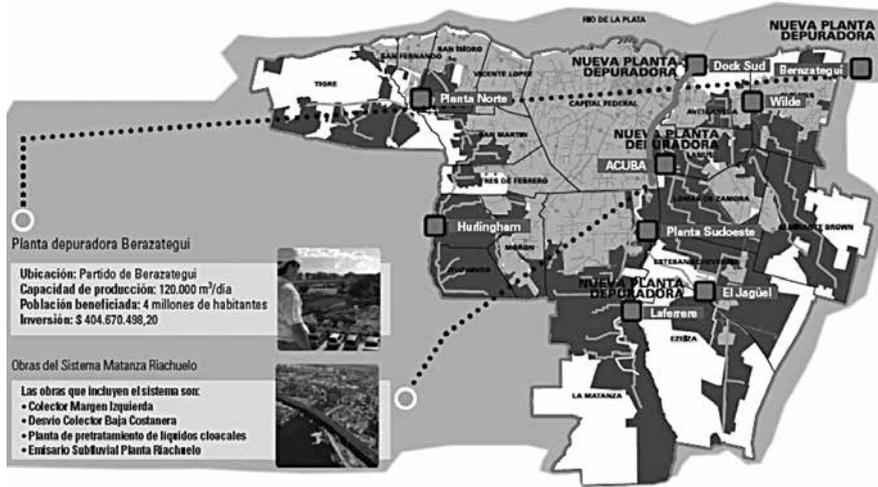
13. En el año 2000, los países miembros de la ONU acordaron en fijar y cumplir ocho objetivos de Desarrollo Humano para el Milenio. El objetivo nro. 7 establece “Garantizar el sustento del medio ambiente”, para lo cual se propone, entre otras cosas, “Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”. Para conocer más sobre los Objetivos del Milenio: www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.shtml.

disputas en torno a la definición legítima del problema. Si bien en el caso de la problemática de agua y saneamiento en el área metropolitana no existe mucho margen de discusión sobre la necesidad de la expansión de la red, el debate más bien estuvo centrado en las distintas alternativas existentes –y en los plazos que éstas suponen– para lograr la expansión en la cobertura.

Un tercer momento, que Hajer llama la “clausura del problema” consiste en la creación y puesta en marcha de la política pública en sí misma, destinada a remediar una situación percibida como problemática. En nuestro caso, se trata de la formulación del Plan Director, el cual se propone continuar con el modelo centralizado de prestación de servicios (iniciado en la época de OSN) a partir de la creación de grandes obras de infraestructura.

Las obras principales del Plan Director en materia de agua potable consisten en la realización de dos plantas potabilizadoras: la Planta Paraná de las Palmas, en el partido de Tigre, y la Planta de Ósmosis Inversa en Virrey del Pino, en el partido de La Matanza. En cuanto a los desagües cloacales el Plan contempla, por un lado, la creación de una nueva planta depuradora de efluentes en el partido de Berazategui denominada la Planta del Bicentenario, que se propone abastecer a alrededor de 4 millones de habitantes; y por el otro lado, la realización de obras correspondientes al Sistema Matanza-Riachuelo, tales como la creación de un Colector Margen Izquierda, el desvío del Colector Bajo Costanera, una planta de pre-tratamiento de líquidos cloacales en Dock Sud, y un Emisario Subfluvial Planta Riachuelo, que permita verter los efluentes previamente tratados en las aguas del Río de la Plata.

Esquema del Plan Director de Saneamiento. Obras básicas del sistema cloacal



Fuente: Sitio web AySA, 2011

Si bien los detalles del proyecto y la justificación de las obras suponen un conocimiento técnico específico en materia de saneamiento que excede los objetivos del presente trabajo, lo que interesa mostrar aquí es que para lograr la extensión de la red cloacal, AySA planifica modificar la distribución actual de la red,¹⁴ construyendo un gran colector subterráneo –el colector Margen Izquierda– que correrá en dirección paralela al Riachuelo, y que se encargará de interceptar gran parte de los efluentes que hoy recibe la cuenca Berazategui,¹⁵ cuya capacidad se encuentra saturada. De esta forma, lo que se intenta lograr es un desdoblamiento de la actual cuenca llamada Capital Wilde, en dos cuencas –Capital y Berazategui–, con el fin de aprovechar

14. La red de saneamiento se encuentra dividida en cuatro cuencas –Sudoeste, Norte, Ezeiza y Berazategui– que drenan los efluentes de los partidos que integran el área de concesión hacia las plantas depuradoras –Sudoeste, Norte, el Jagüel y Wilde–, para luego ser volcados a las cuencas de los ríos Reconquista y Matanza-Riachuelo, y al Río de la Plata.

15. En el caso de la cuenca Berazategui, ésta abarca un sector de los partidos de San Isidro y Vicente López, en la zona norte; los partidos de Tres de Febrero, San Martín, Morón y una parte de La Matanza, en la zona oeste; la Ciudad de Buenos Aires, y los partidos de la zona sur, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, E. Echeverría y Quilmes. Además, recibe efluentes en bloque de los partidos de Florencio Varela y Berazategui.

mejor la capacidad de asimilación del Río de la Plata. Desde la perspectiva de la empresa, esta obra es de vital importancia para poder ampliar el nivel de cobertura en la zona sur, ya que el nuevo colector permitirá aliviar los caudales de la cuenca Berazategui, y así tendrá mayor capacidad para recibir nuevos efluentes provenientes de las zonas que vayan incorporándose a la red.

El problema que presenta el modelo propuesto por AySA es que la extensión de cobertura en los municipios de la zona sur quedaría supeditada, en gran medida, a la realización de las grandes obras (Merlinsky, 2011), lo que genera fuertes tensiones a nivel local en torno a los plazos para obtener mejoras en materia de saneamiento. He aquí un eje clave de lo que pretendemos mostrar. Ante esta situación, los reclamos sociales por respuestas “locales y prontas” al problema de agua y saneamiento ponen en cuestión el desarrollo del plan elaborado por AySA, abriendo el debate sobre la manera y los tiempos de resolver el problema. De este modo puede apreciarse cómo el momento de la “clausura del problema”, lejos de ser un proceso unívoco, estático y fijo a través del cual se regulan los conflictos, puede en muchos casos ser generador de nuevos debates y tensiones.

Es en este punto donde los colectivos territorializados pasan a ocupar un lugar central en la construcción de contra-argumentos que ponen a prueba las estrategias implementadas por el plan, al ofrecer alternativas al modelo y centrar el debate en torno a los tiempos de las obras.

Organizaciones territoriales y construcción social del riesgo

En el partido de Lomas de Zamora, la organización social con mayor reconocimiento y peso en temas relacionados al agua es el Foro Hídrico. Esta organización se conformó en el año 2000 a partir de una gran inundación que afectó al municipio, aunque su trayectoria puede remontarse a un período más largo que comienza en el año 1985, con los reclamos de la que fue su antecesora, la organización Interbarrial, que luchaba por el problema de las inundaciones producto del desborde de uno de los tributarios más importantes de la cuenca Matanza-Riachuelo, el Arroyo del Rey, y por la falta de provisión de agua potable (Merlinsky, 2007).

Las medidas que lleva adelante el Foro desde su creación pueden ser interpretadas como parte de un proceso de construcción social del riesgo mediante el cual han logrado otorgarle visibilidad a la crisis hídrica de Lomas. Dicho concepto permite poner el énfasis en el carácter histórico y social que tiene la definición de los riesgos en una sociedad determinada (Herzer, 2011), entendiendo que la cognición de peligros y la elección de los individuos ante determinados riesgos responde más bien a ideas sociales de moral y justicia, que a cálculos racionales de costos y beneficios (Douglas, 1982).

Para comprender más claramente el significado y la utilidad de estos conceptos, acudimos a las definiciones que brinda la literatura sobre sociología del riesgo, que entiende dicho término como el margen de probabilidad de que a una población le ocurra algo nocivo o dañino (Lavell, 1996). Para que exista un riesgo debe haber una amenaza, siendo la “vulnerabilidad” el conjunto de atributos de un determinado sistema social que disminuye su capacidad de respuesta frente a las amenazas –lo que se denomina resiliencia–, aumentando así la propensión de ese sistema social a sufrir daños. El riesgo es, en consecuencia, una condición latente o potencial, y su grado depende de la intensidad probable de la amenaza y los niveles de vulnerabilidad existentes (Merlinsky, 2006: 11).

En el caso de Lomas de Zamora, las amenazas pueden clasificarse según Lavell (1996), en a) *amenazas “naturales”*, es decir, las manifestaciones de la naturaleza surgidas por la intensidad de las dinámicas terrestres y atmosféricas, ante las que el hombre no puede intervenir ni incidir, como en la fisiónomía del territorio de un partido ubicado sobre un valle de inundación, por ejemplo; b) *amenazas “socionaturales”*, referidas a los peligros naturales que han sido inducidos o acentuados por la intervención humana, como el cierre de los pozos de extracción del acuífero Puelche por parte de Aguas Argentinas; c) *amenazas antrópico-contaminantes*, que refieren a los desafíos que supone la transformación de elementos de la naturaleza como agua, aire, tierra, y que en Lomas se manifiestan a través de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, la elevación del nivel de las napas y las emisiones tóxicas de las industrias; y, por último, d) *amenazas antrópico-tecnológicas*, vinculadas a la ausencia de controles en el uso del suelo y a la ubicación de población de bajos recursos que, ante la falta de alternativas de vivienda, se ve obligada a vivir en zonas contaminadas.

De este modo, tales amenazas no afectan de igual manera al conjunto de la población, sino que existen sectores sociales que, debido a sus condiciones de vulnerabilidad preexistente (Merlinsky, 2006) se ven más expuestos al riesgo que otros. Esto es lo que logra visibilizar el Foro con el estudio epidemiológico realizado en colaboración con Médicos del Mundo,¹⁶ el cual se llevó a cabo en una de las zonas con mayor riesgo y precariedad sanitaria, el Barrio Lamadrid.¹⁷ Los resultados preliminares de la encuesta¹⁸ permiten observar que la mencionada vulnerabilidad preexistente es causada principalmente por la presencia mayoritaria de trabajo precario, la falta de servicios sanitarios (cloacas, agua segura, basurales, otros) y la falta de acceso a servicios públicos de salud integrales. En este sentido, la combinación de amenazas y condiciones de vulnerabilidad existentes a nivel territorial predispone a la población residente a mayores situaciones de riesgo en relación con zonas mejor provistas de infraestructura y servicios públicos.

Este proceso de construcción colectiva de los riesgos que lleva adelante el Foro ha permitido visibilizar la crítica situación hídrica del municipio y posicionarla como problema público. Para que algo sea considerado un problema tienen que darse algunos elementos clave. En principio, debe haber ciertos actores que reconozcan su existencia, y que se movilicen para mostrar que tal es el caso y para que sus definiciones de la realidad social sean aceptadas por un público más amplio. Esta idea nos permite pensar que los problemas públicos existen en función de las representaciones que la sociedad se hace de ellos (Lorenc Valcarce, 2005; Kitsuse y Spector, 1973a y 1973b; Gusfield, 1989). Y que estas representaciones no son meros reflejos de "hechos objetivos", sino que se elaboran en las diferentes arenas públicas en las que se operan selecciones entre numerosas situaciones y condiciones –"problemas potenciales" – que afectan a la sociedad o a determinados grupos en su seno. Esta selección de problemas responde, entonces, a un proceso por el cual los individuos y los grupos generan objetivaciones provistas de sentido que hacen de su entorno una negación de otras múltiples posibilidades, construyendo así el mundo social (Lorenc Valcance, 2005: 7-8).

16. El Estudio Epidemiológico se realizó en el año 2010, en el Barrio Lamadrid, uno de los lugares más afectados de Lomas por las inundaciones y la contaminación.

17. El Barrio Lamadrid se encuentra ubicado en una zona altamente inundable próxima al Arroyo del Rey, unos de los tributarios más contaminados de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

18. La misma fue realizada a 114 familias del Barrio Lamadrid en el año 2011.

El accionar del Foro Hídrico: controversias sociotécnicas y saberes contra-expertos

Además de visibilizar la crisis hídrica del municipio, el Foro ha logrado configurar una visión propia de los problemas de agua y saneamiento desde un enfoque integral. El origen de esta mirada puede hallarse en las fuertes inundaciones que afectaron a Lomas en el año 2000. Fue a partir de entonces que los miembros de la organización comenzaron a percibir que las inundaciones y el suministro de agua potable no eran fenómenos aislados, sino que ambos formaban parte de una misma *realidad hídrica*. De este modo, el Foro fue logrando una complejización en la percepción del problema, otorgándole una visión integral de los problemas por el agua así como de las posibles propuestas de intervención en el largo plazo, que comenzaron a plantear ante las autoridades competentes en la materia (Bouzo *et al.*, 2007). Comprendieron que el problema de las inundaciones en el municipio se encuentra directamente vinculado al desequilibrio hídrico que presenta la región. En palabras de uno de los representantes de la organización:

“A partir de Aguas Argentinas lo que surge es un problema de desequilibrio hídrico, porque la empresa empezó a sacar el agua del acuífero Puelche a través de 127 pozos. Hasta ese momento las napas estaban bajas; es decir, a pesar de que había inundaciones, había capacidad de absorción de la tierra para retener agua. Ahora, al cerrar los pozos de donde sacaban el agua del acuífero, todo eso fue modificado, empezaron a importar el agua del Río de la Plata, las napas fueron subiendo, a medida que subían las napas, se ponían en contacto con los pozos ciegos (ya que no hay cloacas), y así se contaminaron con nitratos y nitritos, a la vez que los pozos ciegos se llenan solos por efecto de la crecida de la napa. De esa manera se fue creando una situación sanitaria cada vez peor. [...] Entonces, no puedes decir ‘Estamos por las cloacas, pero no nos afligimos por las napas’, porque es el mismo problema, no son cosas aparte, es parte de la misma problemática, nosotros determinamos que nuestra lucha es una lucha integral”.

El relato permite observar el modo en que el Foro logra integrar y relacionar las diversas problemáticas del municipio –como el suministro de agua potable,

la falta de cloacas y las inundaciones— dentro de un mismo fenómeno. Para lograrlo, la organización tuvo, en primer lugar, que adquirir nuevos conocimientos y herramientas que le permitiesen comprender las causas de esta “crisis hídrica”, y en segundo lugar, obtener “pruebas” concretas del daño ambiental, para poder así reclamar a las autoridades. Este proceso implicó la interacción con otros actores sociales, como universidades, centros de investigación e incluso organizaciones internacionales, como Médicos del Mundo.

Este entramado de actores y saberes permitió que el Foro conformara a lo largo del tiempo cierto *expertise* en temas vinculados a los problemas hídricos, transformándose en la organización social con mayor conocimiento sobre el tema en el municipio. La construcción de estos saberes contra-expertos y del enfoque integral del problema hídrico permitió al Foro la elaboración de argumentos propios que cuestionaran la forma en que son concebidos los problemas de agua y saneamiento en el municipio e, incluso, sus posibles soluciones, como el Plan Director. Es esta reconfiguración social del problema la que autores como Callon, Lascoumes y Barthe (2009) denominan “controversias sociotécnicas”. Este término permite reflexionar sobre la forma en que la frontera entre lo técnico y lo social es cuestionada por los propios protagonistas de la controversia, en nuestro caso los miembros del Foro, quienes a partir de la construcción de un saber autónomo, comienzan a tener una opinión propia y se muestran capaces no sólo de señalar las falencias, sino incluso de discutir el rumbo de las políticas públicas en materia de agua y saneamiento.

El espacio en el que se dirimen estas controversias sociotécnicas es caracterizado por los autores con el término de “foros híbridos”. *Foros* en tanto representan espacios abiertos donde los grupos en cuestión pueden movilizarse para debatir las decisiones técnicas que comprometen al colectivo; e *híbridos* por la heterogeneidad que caracteriza a los miembros involucrados (expertos, políticos, técnicos y ciudadanos comunes) y también por los diversos registros (éticos, económicos, ingenieriles, sociales, etc.) en los que se inscriben los problemas planteados (Callon *et al.*, 2001: 36).

En el caso abordado aquí, la controversia sociotécnica es suscitada a partir de la presión ejercida por los miembros del Foro para que se lleven adelante políticas de saneamiento capaces de dar una respuesta integral al problema de la región, en plazos que tengan en cuenta las necesidades más urgentes de los

sectores afectados. En este sentido, pueden identificarse dos grandes críticas que realiza la organización respecto al accionar de AySA. Por un lado –y acorde con su propia definición del problema– cuestiona a la empresa prestadora por no tener una mirada holística e integral sobre el problema de agua y cloacas en la región, exigiendo que la empresa contemple en el diseño de sus obras las interdependencias existentes entre los distintos municipios que integran la concesión. En palabras de uno de los miembros:

“La contaminación cada día nos atañe a todos por igual. Y si bien nosotros estamos preocupados por nuestro Lomas, el problema es integral porque las aguas las recibimos de otros municipios. Si las aguas que vienen de Almirante Brown bajaran con un mínimo de contaminación, bueno, ahí se podría llegar a tolerar. Pero AySA ni siquiera tiene la delicadeza de exigir que en el límite con Lomas se ponga una planta de purificación para que el agua llegue lo menos contaminada posible. Entonces, a la contaminación ya existente se le agrega la que trae el agua al pasar por un polo industrial: contaminación con plutonio, con todos los químicos habidos y por haber”.

Por otro lado, se oponen a los extensos plazos que supone la implementación del Plan Director, que contempla primero la creación de los grandes colectores y luego la extensión de las redes secundarias. Este modelo fundamentado desde una lógica racional y técnica, no ofrece respuestas satisfactorias a los problemas locales ni en el corto ni en el mediano plazo. En este sentido, los miembros del Foro advierten que la realización de las inversiones no debería estar determinada por el cálculo de costo-beneficio, sino que habría que priorizar las necesidades y condiciones de vida de la población (Merlinsky, Fernández Bouzo, Montera y Tobías, 2011).

Sin embargo, una de las características de esta organización es que sus argumentos no se limitan únicamente a una postura crítica frente a las decisiones y planes de la empresa prestadora, sino que alcanzan un carácter propositivo, ofreciendo respuestas alternativas a partir de los saberes contra-expertos que han logrado conformar a lo largo de los años:

“Nosotros nunca vamos a una protesta sin una propuesta superadora de lo que el gobierno propone. Es decir, siempre llevamos una solución, no es que decimos “que-

remos cloacas” y listo, les decimos que las queremos de esta manera y en tales plazos, con tales parámetros”.

Es así que, frente al modelo centralizado que supone el Plan de AySA, el Foro Hídrico sugiere la implementación de un modelo descentralizado a partir de la creación de plantas modulares que permitan brindar cobertura a la población local en el corto plazo.¹⁹

“Nosotros intentamos juntar fuerzas para torcer ese destino que marca el Plan Director de AySA para hacer las cosas como se pretenden e ir logrando así plantas más pequeñas y de mejores parámetros...”

Los diversos repertorios de acción llevados adelante por el Foro Hídrico que desde protestas con cortes de calle, reuniones asamblearias, capacitaciones barriales hasta negociaciones en mesas de diálogo con funcionarios locales y miembros de AySA que han logrado ejercer una fuerte presión social sobre las políticas de agua y saneamiento en el territorio. Estas ideas pueden observarse en el relato de un funcionario de AySA al hablar del partido de Lomas:

“Yo creo que Lomas de Zamora tiene un fuerte reclamo social desde hace mucho tiempo, justificado, el cual hizo que se movilizaran todos los planes de expansión que habían surgido con la empresa anterior (Aguas Argentinas)[...] Hubo movimientos sociales muy fuertes que surgieron a partir de 2000 y que obligaron a replantear todo el esquema de lo que estaba pensado...era un área muy olvidada, especialmente el sector del Cuartel Noveno. Entonces eso llevó a que tenga más visibilidad, que sea un motivo de agenda. También tenían reclamos muy fuertes con relación a la elevación de napas o los problemas de saneamiento que hicieran que la declarasen en emergencia hídrica. Entonces había que darle respuesta muy rápido (Funcionario de AySA)”.

19. Las plantas modulares de efluentes cloacales permiten suplir la falta de cobertura en áreas de pequeña y mediana escala, logrando el tratamiento de los residuos provenientes de las redes domiciliarias antes de que sean volcados al río. Una de las principales ventajas de este sistema es su versatilidad y resistencia.

Si bien la empresa prestataria no ha mostrado demasiada apertura en relación con el debate planteado por el Foro sobre el mejor modelo posible para extender la cobertura (la tensión centralizado-descentralizado), los reclamos de la organización han logrado presionar para que se implementen ciertas medidas para el mediano y corto plazo tendientes a mejorar y extender el servicio de cloacas en el municipio.

“Es una buena señal que hayan modificado el Plan Director²⁰ en relación a lo que nosotros venimos marcando, de que no podemos esperar a su proyecto que dicen que es para el 2017, 2020 –y a eso hay que calcularle unos años más–. O sea, estamos hablando de tener cloacas para el año 2025, y el costo sanitario de 600.000 personas, de acá a ese momento es terrible.” (Miembro del Foro Hídrico, 2011).

Esas medidas suponen la realización por parte de AySA de obras de menor escala que estaban contempladas en el diseño original del Plan, pero cuya ejecución se encontraba retrasada y supeditada a diversas variables políticas y económicas que requerían el acuerdo de diferentes actores con incidencia en el territorio, como son la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el propio municipio de Lomas, la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la empresa estatal AySA. Este es el caso de la planta depuradora de efluentes cloacales “Fiorito”, destinada a abastecer a más de 250.000 habitantes del partido, la cual a pesar de haber sido prevista en el plan original lanzado en el 2008, recién fue anunciada hacia fines del año 2011.²¹

En este sentido, puede observarse cómo el accionar de organizaciones locales como el Foro Hídrico, al visibilizar el problema, alentando así la creación de controversias sociotécnicas que a la vez suponen la elaboración de saberes contra-expertos, logra incidir en la formulación e implementación de las políti-

20. El entrevistado refiere a la realización de la Planta Fiorito, desarrollada en el siguiente párrafo del artículo.

21. La Planta Fiorito tiene previsto abastecer de servicios cloacales a la población del barrio de Cuartel IX y también, a través de la extensión de la red fina, a las zonas de Budge, Santa Catalina y Villa Albertina (*La Unión*, 28/12/2011).

cas públicas. En este sentido, puede decirse que las controversias sociotécnicas conforman “dispositivos de exploración y de aprendizaje colectivo” (Merlinsky, 2010; Callon *et al.*, 2001: 50).

Conclusiones

Como hemos podido observar, la problemática de agua y saneamiento en el AMBA no es un fenómeno reciente sino que responde, entre otras cosas, a varias décadas de falta de financiamiento e inoperancia en materia sanitaria. Si bien la re-estatización de los servicios a partir de 2006 muestra un cambio de rumbo en este sentido a partir de la elaboración de un proyecto como el Plan Director, tendiente a terminar con los problemas de cobertura, su diseño e implementación han traído aparejadas ciertas controversias en la escala local, relativas a los plazos y los métodos elegidos.

Estudiar de cerca estas controversias nos ha permitido también avanzar en la comprensión de las políticas públicas, al observar que, como explica Hajer, lejos de conformar decisiones unívocas y fijas que pretenden resolver un problema dado, suponen una construcción discursiva, tanto en el momento de la definición del problema, como en la definición de la propia política, de la línea de acción. Es allí donde reaparecen en escena los actores sociales involucrados, intentando incidir bajo diversas estrategias en la definición legítima del problema y de su solución. En este sentido, los ciudadanos no son concebidos como meros sujetos portadores del derecho al servicio de agua y cloacas, sino más bien como productores de conocimiento y movilizadores sociales capaces de intervenir en la elaboración de las políticas públicas.

Para analizar este proceso en la escala local, la elección del Foro Hídrico como caso de estudio nos permitió reflexionar sobre el modo en que se fue configurando la definición del problema de agua y saneamiento en el municipio en tanto producto de una dialéctica entre actores y cosmovisiones, entre modos de comprender la realidad y operar sobre ella que se disputan en ámbitos públicos. Es así como la organización ha logrado transformar la crítica situación ambiental y sanitaria del municipio en un problema público a partir de una construcción colectiva de los riesgos. Este momento de concientización conforma un elemento clave para el fortalecimiento de las comunidades loca-

les, que entrevén en el problema “ambiental” un escenario de fuerte carácter social y político (Lavell, 1996).

De esta manera, lo que se intenta analizar y resaltar es el componente constructivo y social de los problemas y las políticas públicas; lo cual supone la existencia de un proceso de adecuación y negociación entre los objetivos definidos *a priori* por la empresa y la presión ejercida por los diversos actores sociales, que van configurando el terreno de la controversia.

En definitiva, lo que aquí se disputa son espacios de poder dentro del municipio. Poder que se ve materializado en la mejor opción posible para dar respuesta al problema hídrico de la región. En esta disputa participan múltiples actores como los gobiernos municipal, provincial y nacional, la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, la empresa AySA, las organizaciones sociales como el Foro, etc. Todos ellos poseen una mirada –y por lo tanto, una definición– propia sobre el conflicto y su posible solución, construida de acuerdo a sus propias posiciones dentro del espacio social. Como explica Merlinsky (2006), la escasa articulación entre esta multiplicidad de actores dificulta la aceptación y puesta en práctica de una política como el Plan Director y torna visible uno de los mayores inconvenientes que suponen las políticas públicas ambientales, vinculado a la necesidad de un enfoque integral y metropolitano del problema en cuestión.

Bibliografía

- "Construirán en Fiorito una planta para tratar los residuos cloacales", *La Unión*, 28/12/2011. Disponible en: www.launion.com.ar/?p=76038.
- AySA** (2006): "Folleto puntual: Plan de Saneamiento 2007-2020" [en línea]. Disponible en: www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=244. (Consulta: agosto 2010).
- Callon, M.; Lascoumes, P. y Barthe, Y.** (2001): *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, París, Seuil.
- Catenazzi** (2001): "La tarifa social: el sentido de la universalidad en los servicios de saneamiento privatizados de la Región Metropolitana de Buenos Aires, 1991-2001", ponencia en el First Project Workshop, 22 y 23 de abril, St. Antony's College, Oxford.
- Douglas, M. y Wildavsky, A.** (1982): *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, Berkeley, University of California Press.
- Fernández Bouzo, S.; Aizcobe, M.; Gil, A. y Ricco, R.** (2007): "Las organizaciones territoriales en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires: construcción social y política del conflicto ambiental", ponencia presentada en las IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, 19, 20, 21 de septiembre, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Gusfield, J.** (1989): "Constructing the ownership of social problems: fun and profit in the Welfare State", *Social Problems*, Vol. 36, N° 5, ps. 434-41.
- Hajer, M.** (1995): *The politics of environmental discourse*, Oxford, Clarendon Press.
- Herzer, H.** (2011): "Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana. Perspectivas en debate", *REDESMA*, Vol. 5, N° 2 (en línea). Disponible en: <http://revistavirtual.redesma.org/vol12/articulo6.php?id=c1>. (Consulta: julio de 2013)
- Kitsuse, J. y Spector, M.** (1973a): "Towards a sociology of social problems: social conditions, values-judgements, and social problems", *Social Problems*, Vol. 20, N° 4, ps. 407-419.
- (1973b): "Social problems: a re-formulation", *Social problems*. Vol. 21, N° 2, ps. 145-59.

- Lorenc Valcarce, F.** (2005): "La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política". *Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, N° 12.
- Lavell, Alan** (1996): "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano. Problemas y Conceptos: Hacia la Definición de una Agenda de Investigación", en Fernández, M. A. (Comp.) *Ciudades en riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos urbanos y Desastres en América Latina*, Lima, La Red (Red de Estudios en Prevención de desastres en América Latina).
- Merlinsky, M. G.** (2006): "La construcción social del riesgo: algunos elementos para analizar la vulnerabilidad institucional en la Cuenca Matanza-Riachuelo" (en línea), *Mundo Urbano*, N° 28. Disponible en: http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=189&Itemid=1.
- (2007): "Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Area Metropolitana de Buenos Aires", en Solari Vicente, A. y Cruz Santacroce, A. (Comps.) *Sociedad Civil y Desarrollo Local*, México DF, Porrúa-Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.
- (2010): "La acción colectiva ambiental y la construcción política del problema de los residuos sólidos urbanos. Controversias y aprendizajes en torno al cierre del relleno sanitario de Villa Domínico", en GPA (Gris Público Americano), *Paraformal: ecologías urbanas*, Buenos Aires, Bisman Ediciones-Centro Cultural de España en Buenos Aires.
- (2011): "El plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo: desafíos para la gestión integrada del agua en la Región Metropolitana de Buenos Aires", en Isuani, Fernando (Edit.) *Política y Gestión del agua: aportes para un debate necesario*, Buenos Aires, Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ordoqui Urcelay, M. B.** (2007): "Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño", Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 126, Santiago de Chile, CEPAL.

Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta.

La cuestión ambiental y el control sobre el territorio

Lorenzo Langbehn

Introducción

Una interpretación frecuente de los conflictos socioambientales consiste en considerarlos como enfrentamientos entre unos actores, típicamente empresas, que promueven determinada intervención sobre el territorio, y otros actores, que pueden ser ciudadanos afectados, simpatizantes, organizaciones de la sociedad civil, etc., que la rechazan valiéndose de argumentos ambientales, referidos al impacto de esa intervención sobre las condiciones de vida de la población o sobre el medio ambiente en general.

Esta interpretación puede declinarse según los diferentes puntos de vista; los ciudadanos afectados dirán que defienden su territorio contra empresas inescrupulosas que impulsan el saqueo y la contaminación haciendo su negocio sobre la cabeza de la gente; las empresas afirmarán que sus inversiones son garantía de desarrollo (¡tan necesario para atender principalmente las necesidades de los más postergados!), pero que el clima de negocios sufre por el capricho de unas pocas personas mal informadas, extremistas o sencillamente imbéciles. En un plano más conceptual se podrá hablar de un enfrentamiento entre diferentes modelos de desarrollo, o entre desarrollo y atraso.

No obstante, el análisis de cualquier conflicto concreto se topa rápidamente con las limitaciones de esta clase de planteo y obliga a movilizar un instrumental más diferenciado, que permita dar cuenta, al menos parcialmente, de la complejidad inherente a ese tipo de proceso. En este trabajo enfocamos nuestra atención sobre una de las dimensiones de esta complejidad, la que se refiere a los procesos de territorialización, para avanzar en el análisis de una situación de litigio que estamos estudiando en el marco de un proyecto doctoral. Se trata del conflicto en torno a la deforestación y a la

protección de los bosques nativos en la provincia de Salta; proceso que, con fases de mayor intensidad y períodos de cierta calma, viene prolongándose al menos desde el año 2005, aunque algunos episodios relevantes se sitúen antes de esa fecha. Aquí nos concentraremos apenas sobre una faceta de ese conflicto, mostrando cómo pone en juego una reconfiguración (o mejor dicho, múltiples reconfiguraciones, imbricadas y simultáneas) del control sobre el territorio.

Partimos para ello de una indicación de Azuela y Musetta (2009), quienes proponen observar la “productividad social” de los conflictos ambientales con respecto a tres tipos de procesos: territorialización, formación de espacios públicos y actualización local del derecho.¹ Por procesos de territorialización entienden, por un lado, la apropiación simbólica del territorio, es decir, el conjunto de representaciones mediante las cuales las comunidades construyen su relación con el territorio; y por otro lado, los cambios en las formas concretas de control del territorio, esto es, en los derechos de propiedad y otros derechos sobre la tierra, así como en los poderes jurídicos de diferentes instancias y niveles de gobierno.² Es sobre este último aspecto que haremos hincapié aquí.

En cuanto a la estructura del artículo, de esta introducción pasamos a una presentación general del conflicto, donde referiremos los hechos más salientes del proceso, señalaremos los actores principales y esbozaremos alguna de las controversias que se han producido en ese contexto; luego, en el siguiente apartado expondremos cómo el conflicto pone en juego varios reajustes en las “formas de control del territorio”; por último, recapitularemos los resultados y expondremos unas consideraciones finales.

1. Los autores adoptan aquí la metodología desarrollada por el grupo de investigación *Confurb* (Conflicts de proximité, dynamiques urbaines), red de investigación que coordina Patrice Melé desde la Universidad de Tours.

2. Para una discusión de las nociones de territorio, territorialidad, territorialización, y de la confusión terminológica y conceptual que envuelven, véanse los trabajos de Patrice Melé (2003, 2007, entre otros).

El análisis que presentamos se basa en una serie de entrevistas a informantes clave realizadas en Salta y en Buenos Aires en 2010 (24 entrevistas),³ en el estudio de documentación primaria (documentos oficiales, declaraciones de los diferentes actores), de los archivos *online* de los principales periódicos de circulación nacional (*Clarín*, *La Nación*, *Página/12*) y salteños (*El Tribuno*, *Nuevo Diario de Salta*), así como de la bibliografía secundaria que oportunamente citamos.

El conflicto por los bosques en Salta

“Con la ciencia y con la técnica”

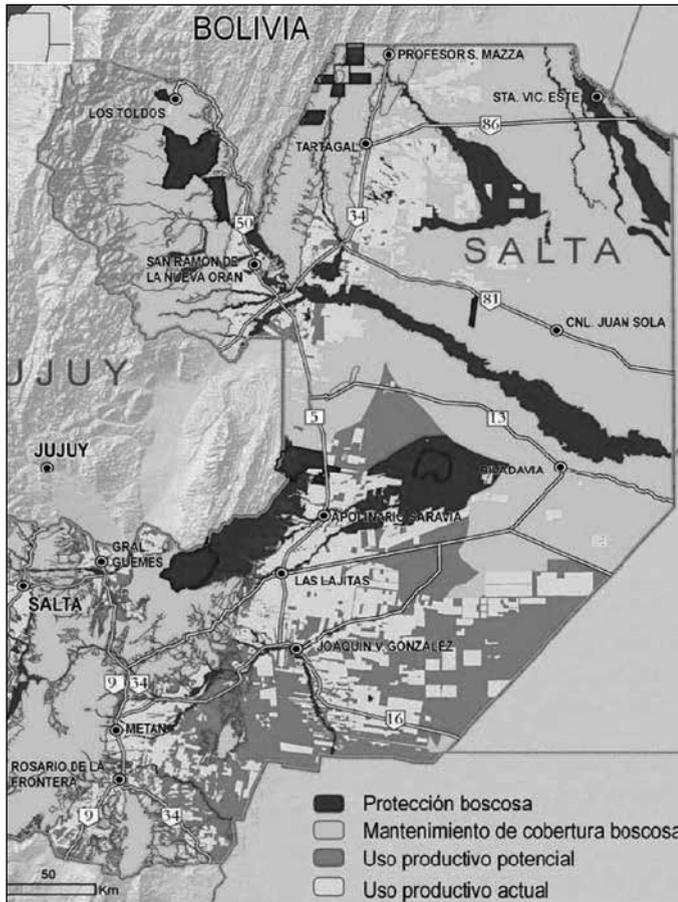
Con fechas del 30 de junio y 3 de julio de 2009, el gobernador de Salta, Juan M. Urtubey, firmó sendos decretos que reglamentaban la Ley 7543 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta, sancionada por la legislatura provincial en diciembre del año anterior. El primero de ellos, Decreto 2785/09, presenta en un mapa la zonificación de los bosques nativos de la provincia, señalando cuáles podrán eliminarse para transformar el suelo a otros usos (categoría III), cuáles podrán explotarse de manera sustentable (categoría II) y cuáles deberán permanecer intactos (categoría I). Expone los principios que han regido esta zonificación, y establece en líneas generales los requisitos y procedimientos que deben cumplir los planes de manejo sostenible de los bosques y las solicitudes de autorización de cambios de uso del suelo (desmontes). En total, el mapa de ordenamiento territorial marca cerca de 1,3 millones de hectáreas en la categoría I (color rojo), 5,4 millones en la categoría II (amarillo) y 1,6 millones de hectáreas en la categoría III (verde), siendo la superficie total de la provincia de aproximadamente 10,2 millones de hectáreas (fig. I).

El Decreto 2789/09 complementa esta norma, disponiendo que todas las tierras respecto de las cuales existan reclamos formales de comunidades aborígenes serán consideradas de modo precautorio como pertenecientes a la categoría II, y que en ellas no podrán ejecutarse los planes de desmonte que hubieran sido autorizados antes de la fecha del decreto. Todo ello, hasta tanto se realice el relevamiento

3. El trabajo de campo se realizó en el marco de un proyecto de beca CLACSO-Asdi.

técnico-jurídico-catastral de los territorios indígenas dispuesto por la Ley nacional 26160, de Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena.⁴

Figura I. Mapa del ordenamiento territorial de bosques de Salta



Fuente: Gobierno de la provincia de Salta, decreto 2.785/09

4. Esta ley, sancionada el 1° de noviembre de 2006, suspendió por cuatro años la ejecución de sentencias y de actos procesales o administrativos que tuvieran por objeto el desalojo de tierras ocupadas por comunidades indígenas (cuya posesión debe ser actual, tradicional, pública y estar fehacientemente acreditada). Exige que en un plazo de tres años se realice un relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las mismas. De acuerdo al decreto reglamentario (1122/07), su autoridad nacional de aplicación es el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), que en Salta firmó un convenio para la realización del relevamiento con el Instituto Provincial de Pueblos Indígenas de Salta (IPPIS), en abril de 2008. Debido a los escasos avances en los relevamientos provinciales, el Congreso, mediante la Ley 26554 de noviembre de 2009, prorrogó la vigencia de la disposición hasta el año 2013.

Los dos decretos fueron furiosamente repudiados por los sectores vinculados a los intereses agropecuarios. Las asociaciones más representativas del sector (Asociación de Productores de Granos del Norte-Prograno, Sociedad Rural Salteña y Asociación de Productores de Legumbres del NOA) publicaron una solicitada en el principal diario salteño, con el título “Esperanza frustrada y realidad del atraso”, donde se dice, entre otras cosas:

“Ver en el mapa de Salta a los departamentos de Rivadavia, San Martín y buena parte de Orán pintados de rojo y amarillo [...] presupone aceptar que tan inmensa extensión y los pocos habitantes que allí residen todavía, tienen cerradas por ley las puertas del progreso y desarrollo, al que aspira cualquier comunidad de cualquier lugar del Mundo. [...] Con la bandera del “*medio ambiente*” y los “*pueblos originarios*” el acto reglamentario conduce indefectiblemente al efecto contrario, porque sin inversiones productivas y reglas claras, continuará la depredación clandestina del poco bosque que se dice proteger y el sobrepastoreo con ovejas y cabras seguirá siendo la fórmula de supervivencia de los “*pueblos originarios*” que se dice respetar y que merecen mucho más. Por ese camino muy pronto no quedarán bosques ni “*aborígenes*” de quienes ocuparnos”. (*El Tribuno*, 11/7/2009, cursivas del original).

Según esta interpretación, el avance de los desmontes equivale a “inversiones productivas” que traen “progreso y desarrollo” a la provincia, beneficiando en particular a los “pocos habitantes” que “todavía” viven en el “poco bosque” (que, sin embargo, ocupa una “inmensa extensión”). El gobierno provincial, al levantar las banderas de los aborígenes y del ambiente, vulnera –según se afirma en otro pasaje de la solicitada– los “principios fundamentales” de la Ley provincial 7543, cuyo articulado era “ejemplo de madurez cívica, hija del consenso de gobernantes y gobernados, fruto del esfuerzo mancomunado en pos del interés general de nuestra provincia” (ibíd.).

El entonces director de Prograno sostuvo que “la ley en su espíritu preservaba tierras para el desarrollo sustentable conjugando criterios (pendientes, cuencas, ríos, suelo, climas), que en el decreto de reglamentación están planeados en forma diferente” (*El Tribuno*, 12/7/2009), sin hacer alusión a otros criterios contenidos en el texto legal, como la presencia de pueblos originarios o la biodiversidad.

Más explícita en esta postura fue la directora de la ONG Fundesnoa (un *think tank* estrechamente vinculado al sector empresarial), quien sostuvo en declaraciones radiales que “una pendiente de un 15%, un suelo A o B o lo que sea, es lo mismo si usted es de izquierda o si es de derecha, si es peronista, si es radical, o lo que sea”, vituperando a los técnicos que habían confeccionado los decretos reglamentarios, porque “quienes debían hablar con la verdad, y con la ciencia y con la técnica, están hablando desde otros ángulos, que no es la ciencia y la técnica, para dar respuesta a estas cosas” (AM840, s/d,14/7/2009).

Según este discurso, la ciencia y la técnica se ocupan de pendientes y de tipos de suelos, y esta clase de variables son las que deben tenerse en cuenta al realizar un ordenamiento ambiental de los bosques. La consideración de los territorios de uso de las comunidades indígenas para el ordenamiento “no es una política pública para las comunidades nativas”, es sólo “ideología y confusión” que “no soluciona el problema ambiental, no soluciona el problema de la producción y no soluciona el problema de las comunidades nativas, que siguen siendo tan pobres, y que tienen tantos problemas no resueltos”. Para enfrentar estos problemas hay “otras leyes, no la de bosques”, pero el gobierno “tampoco las ha ejecutado” (ibíd.).

El argumento no era nuevo. Por el contrario, la indignación provocada por los decretos reglamentarios volvía a poner sobre el tapete un punto que había sido largamente debatido antes de la sanción de la Ley 7543. En efecto, durante el año 2008 el futuro ordenamiento territorial de bosques había sido objeto de vivas controversias, que se ventilaron en diversos foros: a través de la prensa, en una serie de instancias “participativas” organizadas por el gobierno provincial, en el debate legislativo, en sede judicial, en manifestaciones públicas, por Internet, así como en tentativas de cabildeo dirigidas a los funcionarios responsables.⁵ Uno de los núcleos duros de estas controversias había sido, precisamente, el desacuerdo acerca de la pertinencia de tomar en cuenta los usos del territorio por parte de la población indígena y “criolla” a la hora de definir una política ambiental, y el peso que correspondía otorgar a ese criterio con respecto a otros como el potencial agrícola de los suelos.

5. Una descripción del proceso participativo para el OTBN se encuentra en Langbehn (2011). Con respecto al debate legislativo, véase un análisis en Schmidt (2010 a y b). Cfr. también Schmidt y Moricz (2010), Moricz *et al.* (2011), Seghezzeo *et al.* (2011).

Según los sectores vinculados a los agronegocios, el tema de los usos pre-existentes de la tierra introducía un sesgo indebido en una cuestión puramente ambiental; según los sectores que se enfrentaban a ellos, por el contrario, constituía una de las variables centrales a tener en cuenta. Por ejemplo, un grupo de ONG de desarrollo rural que trabaja con pueblos originarios de la provincia señaló en un informe difundido en septiembre de 2008:

“Considerando, como hemos señalado, el grado de pérdida de los bosques nativos que vienen sufriendo las comunidades y como consecuencia de esto, el desplazamiento forzado de cientos de familias indígenas y la concentración en espacios reducidos de su territorio tradicional, la aplicación de la Ley Nacional Nº 26331 (de protección de los bosques nativos), constituye una coyuntura excepcionalmente favorable para garantizar y hacer efectivos los derechos constitucionales, nacionales e internacionales que son de público conocimiento por la sociedad. [...] A nuestro entender, erróneamente se separó el análisis del tema tierra y territorios del análisis del OAT,⁶ es necesario que estos procesos confluyan. De no ser así muy difícilmente se puedan solucionar los problemas de fondo que hoy tienen las comunidades.” (ASOCIANA *et al.*, 2008).

La discusión sobre los aspectos pertinentes para la formulación de una política ambiental podría conducirnos rápidamente a debates fundamentales acerca de la relación sociedad-naturaleza y de diferentes modelos de desarrollo. Aquí no entraremos en estos debates; trataremos de mostrar, en cambio, cómo el conflicto en torno a los bosques involucra desde el inicio una lucha por el acceso a la tierra, y cómo a partir de un episodio clave, el “caso Pizarro”, esta lucha se reconstruye como un conflicto ambiental, sumando nuevos y poderosos actores (las ONG ambientalistas y el Estado nacional en sus tres poderes) y proyectándose a la arena política nacional. En este trayecto se ponen en juego varios procesos de redistribución del control sobre el territorio que se encuentran imbricados y que se refuerzan unos a otros. La disputa acerca de qué es un ordenamiento “ambiental” de los bosques moviliza, más allá de su contenido explícito, una compleja trama de relaciones de poder sobre el territorio, que intentaremos analizar parcialmente en lo que sigue. Retomemos para ello los hechos desde fines de los años 90.

6. Ordenamiento Ambiental Territorial, otra designación para el ordenamiento territorial de bosques nativos.

Deforestación: Argentina y Salta

A pesar de contar a fines del siglo diecinueve con una importante riqueza forestal, la Argentina no administró de manera sostenible ese recurso, y las diversas medidas que a lo largo del siglo veinte se tomaron para protegerlo fueron tibias y resultaron totalmente ineficaces. Las modalidades y los grados de esta destrucción fueron diferentes según las ecorregiones y variaron a lo largo del tiempo, pero el resultado general ha sido una merma considerable de la superficie boscosa y una severa degradación de las masas existentes.⁷

En la década de 1990 este proceso cobró nuevo impulso de la mano de la expansión del cultivo de soja, especialmente en el norte del país (al igual que en los países limítrofes: Brasil, Paraguay, Bolivia); entre 1998 y 2006, la superficie cubierta por bosques en la Argentina ha sufrido un retroceso del orden de las 200 mil hectáreas por año, siendo Santiago del Estero y Salta las provincias con mayor pérdida de superficie boscosa (UMSEF, 2007b).⁸

En lo que se refiere específicamente a la provincia de Salta, según información generada por la Estación Experimental Agropecuaria Salta del INTA, en los últimos treinta años se desmontó el 26% de los bosques: de las 5.960.000 hectáreas registradas en 1977 restaba en 2008 una superficie de 4.409.400 hectáreas. En este lapso pueden distinguirse tres etapas: los primeros veinte años, hasta 1997, muestran una tasa de deforestación constante, cercana al 0,45% anual. A partir de ese momento, ya autorizada la comercialización de la semilla de la soja RR,⁹ esa tasa comienza a sufrir variaciones erráticas hasta fines de 2001. Con la

7. El capítulo 3 del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (UMSEF, 2007) ofrece una síntesis de este proceso. Señala que según estimaciones del año 1915 el país contaba con unos 100 millones de hectáreas de bosques, aunque pone en duda la metodología empleada para llegar a esa cifra; un estudio realizado en el año 1937 indicaba una superficie de 37.535.308. El Primer Inventario, realizado entre 1998 y 2001, releva 31.443.873 de hectáreas, sin discriminar esta cifra según estado de conservación, por las limitaciones de la metodología utilizada. Sobre el "desmantelamiento" de los bosques en el siglo veinte véase también Morello, Pengue y Rodríguez (2005); Zarrilli (2008).

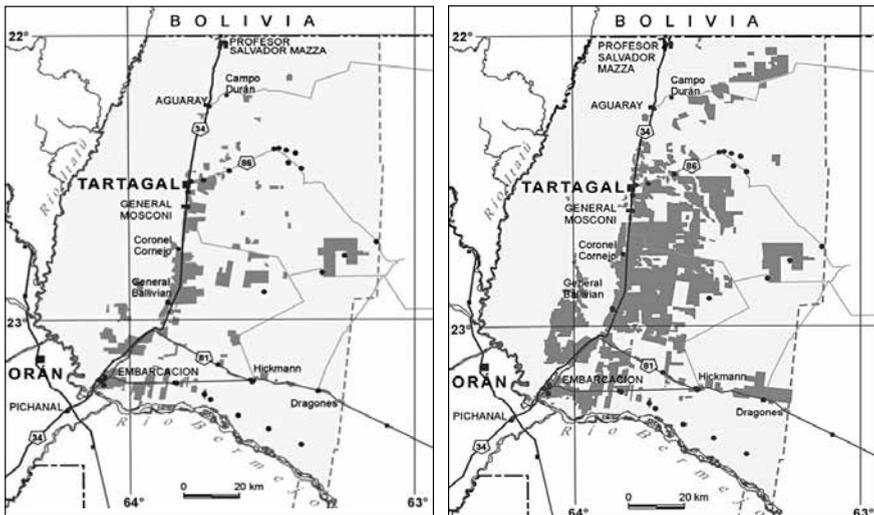
8. En rigor, el "Monitoreo de bosques nativos" elaborado por la UMSEF se refiere sólo a las provincias de Chaco, Córdoba, Formosa, Salta, Santiago del Estero y Santa Fe, que son las más afectadas, de modo que el total para el país debería ser algo mayor. El documento señala que en términos absolutos la deforestación se acelera en 2002-2006 con respecto al período 1998-2002.

9. RR (*Roundup Ready*) es una marca registrada de Monsanto para sus semillas genéticamente mo-

devaluación de la moneda nacional ocurrida en 2002 se impulsa la actividad agropecuaria y se acelera el proceso de desmonte. Entre 2001 y 2007 la deforestación alcanzó a 597 mil hectáreas, concentrándose en cuatro departamentos que acumulan el 88% del total para ese período: Anta (296.000 ha), San Martín (116.200 ha), Rivadavia (67.650 ha) y Orán (45.500 ha). A fines de 2007 se registró el valor más alto de la historia, con una tasa de desmonte de 2,1% anual (Paruelo *et al.*, 2009).

En determinadas localidades la transformación del paisaje ha sido sumamente drástica. Tomando como ejemplo el departamento San Martín, entre 1986 y 2008 la superficie desmontada pasó de unas 102 mil a casi 387 mil hectáreas (fig. II). De similar intensidad han sido los procesos en otros departamentos salteños y en algunas regiones de Santiago del Estero, y en menor medida en el Chaco y otras provincias.

Figura II. Superficie desmontada en el departamento de San Martín (1986-2008)



Fuente: Álvarez, 2008

dificadas con resistencia al herbicida glifosato. La eficacia del “paquete” tecnológico conformado básicamente por el herbicida, las semillas, y determinados sistemas de labranza (siembra directa) ha sido uno de los factores que han impulsado el enorme incremento del cultivo de soja en el país y el avance de la frontera agropecuaria en el norte.

A la par de los desmontes creció la superficie cultivada. Así, el total de hectáreas sembradas en Salta pasó de unas 120 mil a comienzos de los años setenta a cerca de 830 mil en 2004-2005. En especial el cultivo de soja, casi inexistente a comienzos de los años setenta, superó la marca de las 100 mil hectáreas en la campaña 1989-1990, llegó a 467 mil en 2004 y actualmente sobrepasa el medio millón de hectáreas (MAGYP, 2011). Este crecimiento representó una formidable oportunidad para las inversiones productivas y para la especulación inmobiliaria; en el negocio agropecuario participan tanto empresas locales como capitales extraprovinciales y extranjeros.

La expansión agrícola se produjo principalmente en una franja de sentido norte-sur que corre al pie de las sierras subandinas, conocida como “umbral al chaco”. En efecto, hacia el este de esa franja se extiende el “chaco”, es decir la ecorregión Parque Chaqueño semiárido, una planicie que alterna bosques xerófilos con pastizales (Torrella y Adámoli, 2005). Sobre las sierras subandinas, en cambio, se desarrollan las yungas (selva tucumano-boliviana), un bosque subtropical húmedo con diferentes expresiones según el gradiente de altura. El “umbral al chaco” constituye el ecotono entre ambas regiones, y a diferencia del chaco semiárido presenta un régimen de precipitaciones favorable para la agricultura de secano.¹⁰ En los mapas anteriores (fig. II) se aprecia claramente cómo los desmontes se producen en la parte central del departamento San Martín, en una franja de unos 40 km al este de la ruta nacional 34, que corre al pie de las sierras.

En términos ambientales, además de la acelerada deforestación, hay procesos de más larga data que han impactado negativamente sobre los bosques de la región (tanto el chaco como las yungas), en especial la tala selectiva de especies valiosas, el pastoreo desordenado, y la realización de infraestructura para la extracción de hidrocarburos (caminos o “picadas”, oleoductos, etc.).

10. Los desmontes que se han producido más al este de Salta (departamento Rivadavia, este del de Anta) tienen un propósito principalmente ganadero: una de las consecuencias de la “agriculturización” de regiones tradicionalmente ganaderas (por ejemplo, grandes extensiones de la región pampeana) ha sido el desplazamiento de la ganadería empresarial a regiones que antes no resultaban competitivas.

Desmontes y desalojos

Ahora bien, la expansión de la frontera agropecuaria en esta región del país no se produjo sin conflictos. Éstos se refieren, en primer lugar, a la tenencia de la tierra. Para entender esto es necesario saber que, a diferencia de lo que ocurre en las provincias de la región pampeana, en Salta, Santiago del Estero, Chaco y otras provincias del norte del país gran parte de la población rural se encuentra en situaciones precarias de tenencia. Las más difundidas entre estas son: la ocupación de hecho de tierras fiscales o privadas, los contratos o arreglos precarios de aparcería, el uso de campos comuneros, la participación en sucesiones indivisas. Representan un caso especial las tierras de uso de las comunidades originarias, que están protegidas por un régimen legal diferenciado y son atendidas por organismos específicos (González, 2000; Slutzky, 2008). Pese a la dificultad inherente a cuantificar esta clase de fenómenos, se puede estimar que en la región del Noroeste argentino cerca de un 40% de las explotaciones rurales se encuentran en situaciones precarias de tenencia; valor que se verifica aproximadamente en Salta.¹¹

Si bien muchos de los poseedores que se encuentran en esta situación pueden, en principio, obtener la prescripción adquisitiva de los terrenos que habitan, ya que los poseen hace veinte años o más, y frecuentemente hace generaciones, ello implica trámites onerosos, que esta población, generalmente pobre, no suele estar en condiciones de afrontar. Además, en caso de realizar el juicio de prescripción, los poseedores con frecuencia consiguen una superficie insuficiente para su subsistencia, ya que su principal fuente de ingreso, la ganadería, se realiza con pastoreo a campo abierto, el que, según un criterio ampliamente aplicado en los juzgados, no crea derechos posesorios, dado que

11. Los datos analizados por Slutzky son los del Censo Nacional Agropecuario 2002; en cuanto a Salta, la fiabilidad de esos datos ha sido contestada, ya que la superficie relevada presenta una reducción (subcobrimiento) de aproximadamente 1,5 millones de hectáreas con respecto a la superficie registrada en 1988 (Slutzky, 2008:29). Del CNA 2008 se han publicado únicamente resultados provisionales, que no permiten una comparación; sin embargo, se puede observar que para la provincia de Salta un 36% de las explotaciones entran en la categoría "sin límites definidos" (cálculo a partir del "Cuadro 2". INDEC, 2009:4). Dado que todas las explotaciones sin límites definidos se encuentran en tenencia precaria, pero no a la inversa, este porcentaje señala el "piso" para la proporción de tenedores precarios.

no existen "actos posesorios" o "mejoras" visibles. Así, gran parte de la población rural convive con el riesgo de ver cuestionada su permanencia en la tierra por personas que esgrimen títulos de propiedad sobre ella, legítimos o fraguados (cfr. Slutzky, 2008; Frère, 2005).

Este riesgo recrudesció con la valorización de las tierras debida al súbito aumento de la rentabilidad de la agricultura en la región. Son innumerables los casos de desalojos forzosos, las denuncias de maniobras ilegales para desplazar a los poseedores de las tierras, los episodios violentos. Las acusaciones de connivencia de las autoridades judiciales y políticas y de las fuerzas policiales han sido moneda corriente (ver, por ejemplo, CAPOMA, 2009; Redaf, 2010).

Así, la expansión agropecuaria implica una proliferación de conflictos locales por la tenencia de las tierras; esto llevó en Santiago del Estero a la formación, desde los años noventa, de un poderoso movimiento campesino, el Mocase, que ha logrado coordinar una resistencia colectiva ante el riesgo del desalojo, aunque con éxito siempre parcial.¹² En Salta, por razones que no podemos analizar aquí, pero que posiblemente incluyan la menor cantidad de pequeños productores y la escisión que se da entre "criollos" e indígenas,¹³ la población rural no ha alcanzado un grado de organización comparable.

Existe un cierto número de ONG de desarrollo rural (en gran medida financiadas por fundaciones de inspiración religiosa), que trabajan en el territorio salteño junto a las poblaciones originarias y criollas, en muchos casos hace décadas; entre ellas podemos mencionar a Asociana, Fundapaz y Tepeyac. Una de las tareas que asumen es la de incidencia política y mediática en favor del interés de esas poblaciones, así como, según los casos, la de brindarles asistencia jurídica. Por otro lado, investigadores (antropólogos y otros) de las universidades nacionales de Salta (UNSa) y de Buenos Aires (UBA) que realizan trabajo de campo en la región

12. Sobre el Mocase pueden verse, entre muchos, los trabajos de Patricia Durand (2009) y los del Grupo de Estudios Rurales del Instituto Gino Germani, coordinado por Norma Giarraca.

13. La terminología para referirse a la población rural de menores recursos no es homogénea, y refleja una cierta diversidad conceptual, de manera que los autores hablan de "pequeños productores", "minifundistas", "campesinos", etc. El término "campesinos", adoptado por los pobladores rurales de Santiago, es menos usual en Salta, donde se suele hablar de "criollos", "chaqueños", "pequeños productores" o "puesteros" para referirse a la población no perteneciente a pueblos originarios; siguiendo esta opción, hablaremos de "criollos". Por otro lado, usamos indistintamente los términos "aborigen", "indígena" u "originario".

también se han comprometido con la promoción de los intereses de esos grupos, en especial visibilizando su situación en contextos académicos, realizando proyectos de asistencia técnica y extensión y mediante la incidencia política. Otro tanto puede decirse, desde un lugar de inserción distinto, de algunos sacerdotes católicos, en especial los nucleados en el Equipo de Pastoral Aborígen (ENDEPA).

Los conflictos por la tenencia de la tierra han corrido por los carriles de la resistencia directa a intentos de desalojo, de las acciones judiciales, de las denuncias en los medios, y de las protestas públicas (cortes de ruta, marchas).

En defensa de la biodiversidad

En segundo lugar, la expansión agrícola, que trae aparejada la eliminación de los bosques, suscita la resistencia de diversas organizaciones ambientalistas. A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de las explotaciones mineras en diferentes provincias del país, donde la bandera ambiental es levantada por grupos de “vecinos autoconvocados”, es decir, por organizaciones de carácter local con una fuerte implantación en las redes sociales de proximidad, la deforestación es problematizada como cuestión ambiental principalmente por las ONG ambientalistas, al menos en una fase inicial que podemos situar en los años anteriores a 2005.¹⁴ Se trata de organizaciones de alcance provincial, regional, nacional o internacional, surgidas en general en los años 90, que cuentan con un número relativamente reducido de cuadros profesionales y que buscan incidir en las políticas públicas ambientales por diversas vías, entre ellas, la producción de informes técnicos, el cabildeo dirigido a políticos y funcionarios, las acciones judiciales, las declaraciones públicas.¹⁵

De estas organizaciones, la más conspicua es Greenpeace, debido a su particular estilo de incidencia, que incluye un fuerte trabajo de prensa y la realiza-

14. Quizá debiéramos añadir a determinados organismos públicos, en especial la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, que desde los años 1990 ha venido llevando adelante diversos programas cuyo objeto es la lucha contra la deforestación (acciones tales como la cuantificación de la masa de bosques y el monitoreo de su reducción, cfr. UMSEF, 2007a y b), siempre con un estilo de baja confrontación, pero no por ello menos efectivo.

15. Como rasgo de estilo, todas estas ONG mantienen excelentes sitios web, donde puede encontrarse información sobre sus actividades y financiamiento: www.greenpeace.org.ar, www.farn.org.ar, www.proyungas.org.ar, www.fvsa.org.ar.

ción de manifestaciones de carácter espectacular o humorístico. La presencia mediática de la organización se encuentra en sintonía con su modo de financiamiento, que depende de las contribuciones de un gran número de asociados (cfr. Chartier, 2005). En Salta, la organización había cobrado visibilidad en relación con los bosques en 1998, al protestar contra la construcción del Gasoducto Norandino; luego, durante los primeros años de la década de 2000, Greenpeace realizó diversas protestas contra los desmontes agrícolas, varias de ellas junto con la población local (cortes de calle, campañas de difusión mediante volantes, etc.).

Otras ONG de menor exposición mediática –pero no por ello menos influyentes– que han jugado un papel importante en el desarrollo del conflicto, son la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Fundación ProYungas. Las dos nombradas en último término son organizaciones que basan su incidencia en el prestigio académico de sus equipos y en sus conexiones con tomadores de decisión relevantes. En el caso de FARN, una ONG de alcance nacional con sede en Buenos Aires, el núcleo de sus competencias se encuentra en el área jurídica. ProYungas tiene su foco principal en las ciencias ecológicas, en particular en lo que hace a la ecología de la región de las yungas, incursionando a partir de allí en propuestas tecnológicas (sistemas de uso sustentable de bosques, etc.) y de políticas públicas y gestión (ha estado íntimamente asociada, por ejemplo, al manejo de la Reserva de la Biósfera de las Yungas, e intervino como mediadora en el conflicto por el Gasoducto Norandino). Esta ONG en particular se encuentra bien vinculada a las élites políticas de las provincias de la región (Tucumán, Salta, Jujuy).

El “sector productivo”

Así, entonces, el acelerado avance de la frontera agrícola produce conflictos en dos frentes: por un lado, con la población rural de bajos recursos, que ve amenazada su base de subsistencia, y con las organizaciones aliadas a ella; y por otro lado, con las organizaciones ambientalistas. ¿Quiénes enfrentan estos conflictos? En primer lugar, evidentemente, las empresas que impulsan cada proyecto, ya se trate de “finqueros” particulares o de grandes grupos econó-

micos tales como Cresud, Olmedo Agropecuaria, Arcor y otros.¹⁶ Aproximadamente doscientas de estas empresas se encuentran nucleadas en la Asociación Prograno; otras asociaciones sectoriales de peso son las ya mencionadas Sociedad Rural de Salta y Asociación de Productores de Legumbres del NOA. Todas ellas han mantenido estrechos vínculos con el poder político, ya que muchos de los legisladores y de los altos funcionarios del poder ejecutivo se encuentran ligados al sector agroempresarial por lazos familiares y de sociabilidad o por intereses económicos directos; no ha producido una alteración en este aspecto el cambio de gobierno que en 2007 llevó al poder a Juan Manuel Urtubey (actualmente en su segundo mandato) tras doce años de gobierno de Juan Carlos Romero (1995-2007).

En torno al negocio agropecuario existe una cantidad de expertos de incuestionada competencia, que han aportado argumentos en apoyo del carácter ambientalmente sostenible y socioeconómicamente beneficioso de la expansión de la frontera agrícola. Además de algunos eminentes ingenieros agrónomos que trabajan en forma independiente (como Carlos Saravia Toledo o Marcelo Arzelán), cabe mencionar a la ya aludida Fundación por el Desarrollo Sustentable del Noroeste Argentino (Fundesnoa), una suerte de *think tank* vernáculo financiado por grandes empresas de la región (banca, agronegocios, minería, etc.) y abocado a incidir en políticas públicas desde una visión del desarrollo alineada con los intereses de esos sectores. La primera directora de esta ONG, fundada en 2005, había sido anteriormente secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del gobierno de Romero.

Pizarro. El conflicto por la tierra como conflicto ambiental

Cuando después de la crisis de 2001-2002 y la devaluación del peso se aceleraron bruscamente los desmontes, no hubo inicialmente una resistencia unificada; hubo reclamos, acciones judiciales, cortes de ruta, por parte de indígenas y criollos, y las organizaciones ambientalistas, en especial Greenpeace, realizaron algunas protestas en los lugares afectados y en las grandes ciudades. Pero nada

16. Para una nómina de los desmontes aprobados en Salta en 2007, véase Leake y Ecnómico (2008); algunos datos anteriores se encuentran en el folletín *Desmontes SA* (Greenpeace, 2006).

de ello logró movilizar masivamente a la opinión pública ni incidir de manera significativa en las políticas provinciales o nacionales.

Sin embargo, en 2004-2005 se produjo un episodio que marca un punto de inflexión en los acontecimientos: el “caso Pizarro”.¹⁷ En las inmediaciones del pueblo de General Pizarro (departamento de Anta) existía un área natural protegida provincial, que era lo que se llama una “reserva de papel”, puesto que nunca había recibido un manejo por parte de la provincia. En los hechos era una porción de terreno cubierto de monte, que la población rural asentada allí utilizaba con las modalidades habituales (pastoreo, extracción de leña o carbón, caza); en una porción del predio, además, habitaba (y habita) una comunidad wichí, la comunidad Eben-Ezer.

Los terrenos pertenecientes a la reserva se ubican en la transición yungaschaco y tienen un elevado potencial agrícola; en efecto, la zona que se extiende al sur de allí, con centro en Las Lajitas, ha sido uno de los mayores núcleos de expansión agrícola en Salta en los últimos quince años. En abril de 2004, la legislatura de Salta aprobó la Ley N°7274 mediante la cual se desafectaba el área protegida y se disponía la venta de la mayor parte de su superficie, dividida en dos lotes. El producido de la operación sería destinado a realizar obras viales en la zona, en especial al mejoramiento de la ruta provincial 5, conocida como la “ruta de la soja”.

Al saber de la sanción de la ley, algunos vecinos de Pizarro, preocupados por la amenaza de ser desplazados de sus tierras de uso, y por lo que percibían como riesgos ambientales asociados principalmente al uso de pesticidas en los cultivos, se conectaron con las organizaciones ambientalistas, de cuyas acciones en otros sitios de la provincia tenían noticia por los medios. Una vez que se logró establecer este contacto, el conflicto se proyectó rápidamente a la escala provincial y, más aún, a la nacional.

Las características especiales del caso Pizarro, dadas por el hecho de que los lotes fiscales que se ponían a la venta habían sido, aunque no fuera más que nominalmente, una reserva natural, y por la presencia de una comunidad indígena, lo distinguían de otros proyectos de desmonte que avanzaban en diferentes lugares de Salta y en otras provincias. Convenientemente narrado, el

17. La reconstrucción que sigue se basa principalmente en los textos que integran el libro *Desmontar Pizarro* (López et al., 2010).

caso cobró visibilidad en los medios nacionales: el gobierno de Salta, encabezado por Juan Carlos Romero, quería vender una reserva natural y expulsar a una comunidad aborígen para hacer lugar a una plantación de soja (*Página/12*, 5/6/2004, 23/6/2004, 27/7/2004; *Clarín*, 9/7/2004).

La oposición a la venta de los lotes fiscales unió a la población local, a organizaciones ambientalistas de alcance nacional y regional que hemos señalado, y a actores provinciales entre los que se destacaba un grupo de investigadores de la UNSa, incluyendo la conducción de la casa de estudios. Estos actores promovieron diversas acciones judiciales, realizaron marchas y otras manifestaciones públicas, Greenpeace aportó su cuota de acciones espectaculares (motociclistas frenando topadoras, globos aerostáticos con pancartas) y, ante la inflexibilidad del gobierno provincial, llevaron el reclamo a Buenos Aires.

Un dato importante en este contexto es que Romero, gobernador provincial a lo largo de tres períodos consecutivos de gestión, había acompañado a Carlos Menem en la fórmula que enfrentó a la de Néstor Kirchner en las elecciones presidenciales 2003, y era una de las principales cabezas de la oposición a Kirchner dentro del Partido Justicialista. El caso Pizarro brindaba al gobierno nacional la ocasión de marcar diferencias con este gobernador emblemático del período menemista.

Después de varias idas y venidas (que incluyeron una agitada audiencia pública en Pizarro, la intervención del defensor del pueblo de la Nación, el viaje de los representantes de la comunidad wichí a Buenos Aires, la adhesión a su reclamo por parte de personajes mediáticos como Ricardo Darín y Diego Maradona, y la famosa foto del cacique Simón López en el sillón de Rivadavia) se negoció, como solución concreta al conflicto por la reserva provincial, que la Nación, a través de la Administración de Parques Nacionales, adquiriría (en parte) los terrenos para formar un parque nacional, y la comunidad wichí obtendría los títulos sobre una porción del territorio. Pero, más allá de esta salida anunciada hacia fines de 2005 (*Página/12*, 30/9/2004 y 15/10/2004; *Clarín*, 15/10/2004),¹⁸ el caso Pizarro se volvió emblemático y permitió a las organizaciones instalar la problemática de los bosques a nivel nacional, tanto en los medios como en la agenda política.

18. Cabe aclarar que la ejecución de lo negociado en 2005 no se dio sin altibajos; véase, por ejemplo, el testimonio del guardaparque López en el libro citado.

La Ley de Bosques y el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta

En efecto, es en el contexto de alta exposición mediática que ofreció este conflicto, que las organizaciones ambientalistas comenzaron a hablar de una “emergencia forestal” y de la necesidad de que la Nación tomase en sus manos esta problemática. En un documento difundido a comienzos de 2006, “Ordenamiento territorial de los bosques nativos. La alternativa para salvar los bosques en Argentina” (Greenpeace-FARN, 2006), las organizaciones describen el proceso de pérdida de cobertura boscosa, fundamentan jurídicamente el derecho de la Nación a legislar sobre este tema en virtud del artículo 41 de la Constitución, es decir, mediante el mecanismo de las “normas de presupuestos mínimos”, y preconizan para ello la herramienta del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos. Estos puntos son retomados sin alteración en el proyecto de ley presentado por el diputado independiente Miguel Bonasso ante la Cámara de Diputados en mayo de 2006, que un año y medio más tarde sería sancionado, con modificaciones, como Ley 26331.

La potestad de la Nación para regular en materia ambiental entra en tensión con el hecho de que las provincias tienen el dominio originario sobre los recursos naturales (art. 124, CN); para conciliar estas competencias concurrentes la Constitución prevé la figura de las “normas de presupuestos mínimos” de protección ambiental, por las cuales la Nación fija umbrales mínimos a los que las provincias deben atenerse en su normativa ambiental. No obstante, el esquivo texto constitucional dista de circunscribir de manera precisa el alcance de esta potestad, y el debate parlamentario en torno al proyecto de Bonasso se detuvo largamente sobre este punto; especialmente los diputados contrarios al proyecto afirmaron una y otra vez que vulneraba las autonomías provinciales (HCDN, 2006 y 2007).

Mientras que en el Congreso el proyecto recibía un tratamiento pausado, en Salta y en las restantes provincias del norte la deforestación seguía avanzando, y las organizaciones ambientalistas emitían denuncias públicas (por ejemplo, Greenpeace, 2007), que se fueron acumulando como otros tantos argumentos a favor del proyecto de ley de Bonasso. Éste recibió el apoyo de numerosas organizaciones territoriales (por ejemplo del Mocase, de la Organización de Nacionalidades y Pueblos Indígenas de la Argentina) y de asociaciones ambien-

talistas de alcance local o regional de diferentes puntos del país. Se realizaron diversas acciones, entre ellas una junta de firmas que reunió más de un millón de adhesiones, las que fueron presentadas al Congreso en octubre de 2007. Con todo, el parlamento tardó un año y medio en sancionar la norma, resistida con obstinación por gran parte de los legisladores de las provincias del norte, y muy especialmente por los salteños.

El tramo final del debate parlamentario por el proyecto de Bonasso coincidió con la campaña electoral tanto para las elecciones nacionales como para las de la provincia de Salta. Aquí, el retador Urtubey, a la sazón diputado nacional, recalcó su voto favorable al proyecto en el Congreso, y aseguró que si triunfaba se acabaría “el festival de los desmontes” en su provincia. Ante la inminencia de la sanción de la ley, por otra parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable salteña emitió permisos de desmonte a un ritmo nunca visto, que las empresas solicitaban con la expectativa de que los permisos una vez otorgados no podrían ser invalidados por una ley posterior. En 2007 se libraron así autorizaciones por más de 435 mil hectáreas (Leake y Ecónomo, 2008).

La Ley 26331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, finalmente sancionada el 28 de noviembre de 2007, exige a las provincias que en el plazo de un año produzcan un Plan de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, clasificando los bosques existentes en las tres categorías que hemos visto en el ordenamiento salteño; en un anexo enuncia diez criterios que deben tenerse en consideración en la confección de esos ordenamientos, entre los que incluye el “Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura”.¹⁹ No indica, en cambio, cómo deben ponderarse esos criterios, muy heterogéneos.

19. Los “criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos” preconizados por la Ley 26331 son: 1) la superficie mínima de viabilidad, 2) la vinculación del área boscosa con otras comunidades naturales, 3) su vinculación con áreas protegidas existentes, 4) la existencia de valores biológicos sobresalientes, 5) la conectividad entre ecorregiones (corredores biológicos, etc.), 6) el estado de conservación del bosque, 7) su potencial forestal, 8) el potencial de sustentabilidad agrícola del área, 9) el potencial de conservación de cuencas (protección de laderas, de riberas, de humedales), y 10) el valor atribuido al bosque por las comunidades indígenas y campesinas existentes. Estos criterios deben integrarse en un análisis ponderado para determinar el valor de conservación de cada sector.

Un punto clave para lograr la sanción de la norma fue que en el texto final se incluyó la creación de un cuantioso fondo de compensación destinado en un 70% a remunerar a los titulares de las tierras por los “servicios ambientales” prestados por el bosque,²⁰ y en un 30% a fortalecer las instituciones públicas nacionales y provinciales pertinentes.

A partir de la sanción de la Ley 26331 el conflicto de los bosques entra en una nueva etapa, primero en torno a los ordenamientos territoriales, y actualmente en relación con su aplicación. Dejaremos aquí este relato, para pasar a algunas consideraciones sobre lo que implica el conflicto por los bosques en términos de control sobre el territorio. Baste con indicar que a fin de 2008, después de acaloradas controversias públicas, la legislatura de Salta aprobó una ley de ordenamiento territorial que fue celebrada como una victoria por los sectores identificados con los intereses del agronegocio, y cuestionada con vehemencia por los ambientalistas, por las ONG de desarrollo rural, por la universidad y por grupos indígenas y criollos. Pocos días después, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo lugar a una acción de amparo presentada por diversas comunidades indígenas y criollas del norte de la provincia (“Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado nacional s/amparo”), y prohibió toda actividad de desmonte en los departamentos de Orán, Rivadavia, San Martín y Santa Victoria. Ante esa intervención inequívoca de la Corte, el gobierno de la provincia, en sus decretos de reglamentación de la ley, adoptó un criterio más cercano a las expectativas de esos grupos, provocando las reacciones airadas del sector “ruralista”, citado más arriba.

20. La ley define como servicios ambientales a los “beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes”; entre ellos, enumera: la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad, la conservación del suelo y de calidad del agua, la fijación de emisiones de gases con efecto invernadero, la contribución a la diversificación y belleza del paisaje, y la defensa de la identidad cultural.

El conflicto por los bosques y el control territorial

El hecho de que la cuestión de los bosques (que abarca diferentes dimensiones vinculadas a aspectos biofísicos, económicos, sociales y culturales) se procese como un conflicto ambiental pone en juego, como mínimo: (a) una redistribución de competencias específicas entre la Nación y las provincias, (b) una redistribución de competencias dentro de los aparatos burocráticos, tanto nacional como provincial y (c) una transferencia parcial del poder de disponer sobre el territorio de parte de los titulares o poseedores de los terrenos a las agencias estatales. Implica además (d) un desplazamiento del poder sobre determinadas porciones de territorio de unos actores no-estatales (por ejemplo, empresas, titulares dominiales) a otros (por ejemplo, pequeños productores, tenedores precarios); pero cuál es la incidencia real de este desplazamiento es una cuestión que continúa abierta.

(a) En primer lugar, debido a la ya mencionada estructura constitucional de poderes concurrentes entre Nación y provincias, el hecho de llevar un conflicto al terreno ambiental significa involucrar en él a los poderes nacionales. Los actores, en la medida en que construyan sus intereses como ambientales, pueden optar por moverse en la escena nacional o provincial.

En el caso de Salta, el gobierno provincial mantenía una sólida alianza con el sector agroempresarial, y podía hacer oídos sordos a las demandas de los sectores campesinos e indígenas y también a los reclamos de los ambientalistas, mientras éstos se circunscribieran al ámbito provincial.²¹ Desde el punto de vista de los actores campesinos e indígenas, el hecho de que se involucraran las organizaciones ambientalistas significó no tanto ganar aliados fuertes en la disputa provincial, cuanto que el conflicto pasase a operar en la escala nacional e involucrase a nuevos actores nada desdeñables, a saber, los tres poderes del

21. El caso de los indígenas es particular, ya que gozan de la protección de leyes nacionales y de la Constitución. Sin embargo, esta situación jurídica especial no es garantía de un efectivo reconocimiento de los derechos, sino que éstos son disputados palmo a palmo. Por ejemplo, en el conocido caso de la asociación Lhaka Honhat los reclamos se iniciaron en el año 1984, apenas restablecido el régimen constitucional, y sólo ahora (2011), después de un sinnúmero de peripecias políticas y jurídicas, se está regularizando lentamente la situación de tenencia de las más de treinta comunidades que la integran y de los criollos que comparten su territorio –y estamos hablando de un caso relativamente exitoso–. Véase Carrasco y Zimmermann (2006) para los hechos hasta esa fecha.

Estado nacional. Como hemos visto, cada uno de éstos incidió de manera significativa en el transcurso de los hechos: el ejecutivo en el caso Pizarro, con el acuerdo alcanzado entre el gobierno nacional y el provincial, y luego a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que es el órgano de aplicación de la Ley de Bosques; el legislativo, mediante el debate y la sanción de esta ley; y la Corte Suprema, a través de la medida cautelar dictada en “Salas c/Salta”, que torció el rumbo del ordenamiento territorial de bosques salteño.

La puja por la distribución del poder entre provincias y Nación fue tematizada tanto en los debates en el Congreso como ante la Corte Suprema. En un caso, trayendo una y otra vez al recinto la discusión en torno a los alcances que podía tener una ley de “presupuestos mínimos” sin avasallar las autonomías provinciales. En el otro, mediante la impugnación de la competencia del máximo tribunal para entender en una materia supuestamente interna de la provincia.²²

(b) La observación de que al definir el conflicto como ambiental se está poniendo en juego una transferencia de poder entre diferentes estructuras burocráticas es, en sí, trivial, en la medida en que la administración pública cuente con organismos con competencia específicamente ambiental (como ocurre), o se vea forzada a establecerlos a raíz de una situación de conflicto concreta.

En el caso salteño, este proceso tomó un curso sinuoso. Como hemos dicho, durante los últimos meses del gobierno de Romero la Secretaría de Medio Ambiente provincial se había dedicado a “sabotear” la Ley de Bosques, cuya sanción se avecinaba, mediante la emisión apresurada de autorizaciones de desmonte; con la sanción de la ley y la asunción del nuevo gobernador, que en su campaña había insistido en la necesidad de una política ambiental más prudente, el organismo ambiental de la provincia obtuvo mayor poder, a la vez que los puestos clave fueron ocupados por enemigos declarados de la deforestación.

Desde el punto de vista formal, una de las primeras medidas del gobernador Urtubey fue promover la antigua secretaría al rango de ministerio. A la vez, la tarea de realizar el ordenamiento de bosques colocó en manos del organismo una considerable cuota de poder para influir sobre decisiones que afectaban a la configuración del territorio salteño.

22. De hecho, la Corte se abstiene de resolver acerca de su competencia en la cuestión de fondo pero, no obstante, otorga el amparo fundándose en razones de urgencia. Sobre el contexto y las implicaciones de esta sentencia atípica, véase Di Paola y Esaín (2009).

No obstante, esta inicial transferencia de poder a la agencia ambiental no fue aceptada pasivamente por todos los sectores. El sector agroempresarial, que percibía esta constelación como desfavorable a sus intereses, ejerció una intensa actividad de *lobby* dirigida al gobernador²³ y, más aún, a la legislatura, que en lugar de aprobar el proyecto tal como venía del Poder Ejecutivo introdujo en la ley cambios favorables a las expectativas de ese sector (a esta exitosa actividad de *lobby* se refiere la solicitada que citamos al comienzo, cuando afirma que la ley fue “hija del consenso de gobernantes y gobernados, fruto del esfuerzo mancomunado en pos del interés general de nuestra provincia”).

Esto provocó la acción de amparo de las comunidades del norte de la provincia ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que obligó al gobierno de la provincia a volver en gran medida sobre el proyecto de los equipos del área ambiental en los decretos reglamentarios de junio de 2009.

Pero, ante las protestas del sector empresarial a la vista del mapa de ordenamiento, el gobierno de la provincia, como una suerte de concesión, creó un Consejo Asesor del ordenamiento territorial de bosques (Decreto 3676/09). Este órgano está encargado de futuras revisiones al mapa y está formado por representantes del gobierno, de instituciones académicas y del sector empresarial (nótese la ausencia de representantes indígenas y criollos). Funciona bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico, y no, precisamente, del de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

A su vez, el gobernador creó la Agencia Forestal de Salta, también en la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico, la que por su parte tendría injerencia en la política de bosques de la provincia, si bien la distribución de competencias con respecto a los organismos ambientales no fue clara, al menos en un primer momento. En efecto, el Decreto 4355/09, que creó esa Agencia, fue luego revisado por los decretos 3464/10 (crea además una Agencia de Bosques Nativos en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable) y 3466/10 (limita las competencias de la Agencia Forestal al ámbito de las plantaciones forestales). Téngase en cuenta que lo que está en juego

23. El éxito más visible de este accionar fue el rápido alejamiento de la primera secretaria de Política Ambiental, una antropóloga de la UNSa, celosa defensora de los derechos de los pueblos indígenas. Esta funcionaria, responsable por la formulación del ordenamiento de bosques, fue desplazada en pleno desarrollo de ese proceso.

es el manejo, al menos en parte, de los caudales del fondo de compensación creado por la Ley de Bosques.

Vale decir que durante el año 2009 se produjeron una serie de modificaciones de la estructura institucional que tendieron a retirar al MAyDS parte del poder de control sobre el territorio que había adquirido a partir de la Ley de Bosques, aunque invariablemente toda autorización de cambio de uso del suelo (desmonte) tiene que pasar por ese ministerio, donde se coteja la correspondiente solicitud con el mapa del ordenamiento de bosques y con un mapa de las zonas de uso de las comunidades.

(c) Uno de los argumentos esgrimidos por los representantes del sector agroempresarial para repudiar la reglamentación de la Ley 7543 es que la misma cercena el derecho de propiedad. Esta apreciación es exacta, en el sentido de que determinadas decisiones sobre el territorio que en algún momento estuvieron libradas a los propietarios (o a otros tenedores) de los predios pasan a quedar sujetas a una normativa específica, que entre otras cosas exige un acto administrativo (autorización) para poder realizar legalmente ciertas modificaciones (cambios de uso del suelo). Pero evidentemente no hay un obstáculo legal que impida ese tipo de restricciones, que ya existían con anterioridad; sin ir más lejos, la Ley 7070 de la provincia de Salta imponía una serie de exigencias para la realización de desmontes, incluyendo su autorización por parte del organismo competente. Sin embargo, es cierto que determinadas decisiones que el titular de un terreno anteriormente podía tomar quedan ahora supeditadas a la zonificación de las tierras plasmadas en el ordenamiento territorial y a la decisión de los funcionarios competentes. En otras palabras, se produce una cierta transferencia del poder de decisión sobre el territorio, de los actores privados al Estado.

(d) Como consecuencia de lo anterior, se produce a la vez una cierta transferencia del poder de disponer sobre determinadas porciones de territorio entre los actores no estatales, si bien por el momento el alcance de este efecto es impredecible. Concretamente, el hecho de que se detengan los procesos de cambio de uso del suelo, aunque más no sea temporariamente, puede significar para los actores una diferencia decisiva en sus posibilidades de fortalecer su posición en lo que respecta a la tenencia de un determinado terreno. Para las comunidades indígenas o campesinas que están realizando lentos trámites de

regularización de las tierras que usan, el hecho de que no se produzca una alteración drástica que los expulse del territorio no sólo implica una ventaja en su situación económica y vital actual, sino que también mejora decisivamente su posición con respecto a esos trámites. A la inversa, para los que tienen títulos de propiedad sobre determinados predios, el hecho de que éstos queden sujetos a un régimen de uso restringido puede significar que no resulte rentable realizar actos posesorios (que deberían ser diferentes del desmonte y subsiguiente uso agrícola de la tierra) y por lo tanto, que su posición en un posible pleito por la propiedad de la tierra quede debilitada.²⁴

Por ello, la controversia que señalábamos más arriba entre quienes entendían que la zonificación debía realizarse puramente sobre la base de parámetros biofísicos y quienes exigían que se tuviese en consideración el uso actual y tradicional de las tierras no se dimensiona correctamente en su alcance si no se tiene en cuenta esta situación, donde hay intereses relativos a la tenencia de la tierra que se juegan “a todo o nada”. Si consideramos que desde la perspectiva de muchos actores la cuestión de la tenencia de la tierra constituye el núcleo del conflicto, podemos decir que su traducción a un conflicto ambiental deja abierto un margen de ambigüedad, dado por la indefinición de la noción de lo ambiental, sobre cuyo alcance gira entonces la controversia.

Sin embargo, no es sólo al nivel del conflicto por la tenencia de la tierra que impacta esta controversia, sino que pone en tensión los efectos de control territorial que hemos señalado a todas las escalas. En primer lugar, (a) dado que la Nación tiene una potestad constitucional específica sobre temas ambientales (pero no, o de manera diferente, sobre otras materias), al poner en debate qué aspectos son “ambientales” se pone inmediatamente en debate cuál es el alcance de la potestad de la Nación. En este sentido, el fallo “Salas c/ Salta” da una

24. Por ejemplo, el 23 de febrero de 2011 la Cámara Federal de Apelaciones de Salta pronunció una medida cautelar a favor de las comunidades Zopota, El Escrito y El Traslado (departamento de San Martín), en el sentido de que el INAI y el IPPIS deben proceder a delimitar y demarcar sus territorios de uso tradicional en un plazo perentorio. Si bien la Cámara rechaza la solicitud de las comunidades de obtener, luego de la demarcación, la titularidad de esas tierras, por considerar que la vía cautelar no es idónea ya que podría haber derechos de terceros que deben compulsarse en un proceso civil, lo cierto es que la delimitación del territorio implica un antecedente importante para ese fin. De haber prosperado los proyectos de desmonte que existían sobre parte de esos territorios, y que fueron frenados en el contexto de la nueva legislación, muy posiblemente esas comunidades nunca hubieran llegado a esta instancia.

señal inequívoca, que fue interpretada como tal por el gobierno de la provincia: la política ambiental de la provincia no puede pasar por alto la legislación nacional en la materia. Si ésta indica que deben considerarse aspectos “sociales”, o mejor dicho, que deben tenerse en cuenta los derechos de la población rural, la provincia no puede eludirla restringiendo su interpretación de lo “ambiental” a las dimensiones biofísicas. Por otra parte, (b) en lo que se refiere al reparto de facultades y competencias entre organismos de la provincia, el hecho de que determinados aspectos formen o no parte de la política ambiental no deja de tener sus consecuencias; en particular, para el organismo encargado de realizar el ordenamiento de bosques y de controlar su aplicación, el hecho de que aquellos aspectos “sociales” formen parte de su ámbito de competencias significa una mayor cuota de control sobre el territorio frente a otros organismos públicos. Del mismo modo, (c) en la medida en que las competencias del organismo se extienden no sólo a cuestiones caracterizables mediante variables físicas y biológicas, sino también a aspectos vinculados a los reclamos territoriales de las comunidades indígenas y de los tenedores precarios criollos, su grado de injerencia en los derechos de los particulares sobre el territorio se incrementa. Esto, finalmente, incide (d) en la distribución de las posibilidades de control sobre el territorio por parte de los actores no-estatales, ya sea que vean cercenadas o ampliadas esas posibilidades a partir de la aplicación de políticas “ambientales” sobre el territorio que pretenden controlar.

Consideraciones finales

El conflicto por los bosques salteños, como cualquier conflicto, se construye en la convergencia de actores e intereses diversos, que se van redefiniendo a medida que el proceso atraviesa diferentes fases. A la vez, se inserta en un campo de tensiones complejo, dado por disposiciones legales, relaciones de poder, circunstancias políticas más o menos independientes del conflicto en cuestión, por los recursos humanos y materiales y los “repertorios de acción” disponibles para los actores, además de las características propias de los objetos de disputa.

Aquí delineamos una de las aristas de esta complejidad, tomando la noción de territorialización en tanto que proceso de reconfiguración del control jurídico-institucional sobre el territorio, expuesta y operativizada en el citado trabajo

de Azuela y Musetta, como clave para interpretar de manera más precisa un hecho que es de por sí evidente: en la controversia acerca del alcance de lo que es “ambiental” se ponen en juego disputas de poder. Esto nos permite avanzar en la comprensión de la complejidad de la confrontación que se produjo en Salta en torno a la cuestión de los bosques, destacando por un lado, la multidimensionalidad intrínseca de un conflicto que se procesa como ambiental y por otro lado, la tensión existente entre las diferentes niveles de gobierno. Como hemos mostrado, el conflicto pone en juego una serie de procesos de transferencia del control sobre el territorio que se entrelazan; la controversia acerca del alcance de lo que corresponde al ámbito de una política “ambiental” opera en este escenario.

En buena medida estos procesos responden, más que a un rasgo propio de las cuestiones ambientales *per se*, a ciertas características del ordenamiento jurídico y administrativo argentino: el reparto constitucional de competencias entre Nación y provincias, la arquitectura institucional que dispone organismos con tales o cuales competencias específicas, la distribución del control entre sujetos de derecho privado y organismos públicos, la propiedad privada de la tierra.

Pero podemos preguntarnos, para concluir, si más allá de estas determinaciones, por así decir, extrínsecas, hay un nexo intrínseco entre los procesos territoriales que hemos señalado y el carácter específicamente ambiental del conflicto; es decir, si más allá de las características contingentes del ordenamiento jurídico-institucional referido a las cuestiones ambientales hay algo en éstas que ponga en movimiento esa clase de reordenamientos del control territorial.

Esta pregunta nos conduce a terreno resbaladizo, ya que, como hemos visto, el alcance de lo que son “cuestiones ambientales” es disputado. Sin embargo, hay una serie de aspectos que son indiscutidamente reconocidos como ambientales, tales como la biodiversidad, el régimen hídrico, las alteraciones locales o globales del clima. Ahora bien, incluso restringiéndose a este tipo de aspectos –como querían en la controversia salteña los sectores cercanos a la actividad agroempresarial–, el hecho de definir una política como ambiental tendrá determinados efectos sobre el control territorial de las instituciones y de los particulares. Esto es así porque cualquiera de esos aspectos se manifiesta, y debe ser manejado, a escalas espaciales amplias, que van más allá de la que generalmente corresponde al dominio privado sobre un predio, incluso en si-

tuaciones de alta concentración de la tenencia de la tierra, lo que implica que para manejar esos problemas es necesario redefinir el ámbito de decisión sometido al arbitrio de los particulares. Esto a su vez obliga al Estado a generar capacidades técnicas que significan alguna medida de reorganización interna del aparato administrativo, y eventualmente de la legislación. A la vez, la escala a la que se manifiestan los problemas en muchos casos excede también el ámbito de los límites político-administrativos existentes, lo que hace necesario generar mecanismos de gestión suprajurisdiccionales o interjurisdiccionales.

Es por ello que en los más diversos conflictos ambientales se pueden observar, entre otras cosas, procesos de redefinición del control sobre el territorio, como el establecimiento de autoridades de cuenca interjurisdiccionales, la legitimación de cualquier habitante para accionar jurídicamente en defensa del ambiente en su territorio, o la exigencia de exponer proyectos con probables impactos ambientales al escrutinio público en audiencias, si bien las particularidades de cada problemática y del contexto jurídico y político correspondiente gravitará de manera decisiva para determinar las formas específicas que este proceso adopte, tal como lo hemos visto en nuestro caso.

Por otro lado, el caso analizado muestra también que la definición de un conflicto como ambiental no es algo dado de una vez y para siempre con un sentido determinado, sino que esta definición es en sí misma objeto de disputas que vienen condicionadas por las estructuras de poder que operan en la situación específica de conflicto, y en particular, por la dimensión territorial de esas relaciones de poder. El análisis de estas configuraciones es, por ello, un aspecto clave para interpretar la complejidad de los conflictos sociales que se construyen como conflictos ambientales.

Bibliografía

- Alonso, Angela y Costa, Valeriano** (2002): "Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil", en Alimonda, Héctor (Comp.) *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*, Buenos Aires, CLACSO.
- Alonso, Angela; Costa, Valeriano y Maciel, Débora** (2007): "Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro", *Novos Estudos. Cebrap*, N° 79, ps. 151-167.
- Azuela, Antonio y Mussetta, Paula** (2009): "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México", *Revista de ciencias sociales. Segunda época*, Año 1, N°16, ps. 191-216.
- CAPOMA-DDHH (Centro de Acción Popular Olga Márquez de Aredez en defensa de los Derechos Humanos); Chaya Comunicación, y La Soja Mata** (2009): *Expansión de los agronegocios en el Noroeste argentino. Deforestación legalizada y resistencia de las comunidades*, Buenos Aires, autoeditado.
- Carrasco, Morita y Zimmerman, Silvina** (2006): *El caso Lhaka Honhat*, Buenos Aires-Copenhague, CELS-IWGIA.
- Chartier, Denis** (2005): "ONG internacionales environnementalistes et politiques forestières tropicales. L'exemple de Greenpeace en Amazonie", *Anthropologie et sociétés*, Vol. 29, N°1, ps. 103-120.
- Di Paola, María Eugenia y Esaín, Daniel** (2009): "La Corte suspende el ecodidio en el bosque de Salta", *La Ley*, 20 de mayo, ps. 4-10.
- Durand, Patricia** (2009): *Desarrollo rural y organización campesina en la Argentina. La experiencia del Movimiento Campesino de Santiago del Estero*, s/l, Libros en Red.
- Frère, Pablo** (2005): "Tenencia de la tierra en el chaco argentino", informe preparado para la Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- González, María del Carmen** (2000): *Argentina. Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra*, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos-PROINDER.

- Greenpeace** (2006): *Desmontes SA. Quiénes están detrás de la destrucción de los últimos bosques nativos de la Argentina. Parte I*, Buenos Aires, Greenpeace.
- (2007): “Salta aprueba desmontes aceleradamente ante la posible aprobación de la Ley de Bosques”, gacetilla de prensa, 20 de junio.
- Greenpeace-FARN** (2006): *Ordenamiento territorial de bosques nativos. La alternativa para salvar los bosques en Argentina*, Buenos Aires, Greenpeace.
- Langbehn, Lorenzo** (2011): “Participación y conflicto en la elaboración de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos en Salta y en Santiago del Estero”, informe final de beca CLACSO-Asdi.
- Leake, Andrés y Ecónomo, María de** (2008): *La deforestación en Salta 2004-2007*, Salta, ASOCIANA.
- HCDN (Honorable Cámara de Diputados de la Nación)** (2006): *Diario de sesiones* [en línea], sesiones de los días 23 y 29 de noviembre. Sitio web: www.diputados.gov.ar (Consulta: 13/1/2010).
- (2007): *Diario de sesiones*[en línea], sesiones de los días 14 de marzo y 28 de noviembre. Sitio web: www.diputados.gov.ar (Consulta: 13/1/2010).
- López, Eloy et al.** (2010): *Desmontar Pizarro*, Salta, Parque Nacional Pizarro.
- MAGyP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)** (2011): Sistema Integrado de Información Agropecuaria. Sitio web: www.sii.gov.ar/index.php/series-por-tema/agricultura (Consulta: 5/6/2011).
- Melé, Patrice** (2003): “Introduction: conflits, territoires et action publique”, en Melé, P. ; Larrue, C. y Rosemberg, M. (Comps.) *Conflits et territoires*, Tours, Presses universitaires François Rabelais.
- (2007): “Identifier un régime de territorialité réflexive”, comunicación en el coloquio *Territoires, territorialité, territorialisation : et après?*, 7 y 8 de junio, Grenoble, Francia.
- Merlinsky, M. G.** (2009): “Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina”, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y Université Paris VIII.
- Morello, Jorge; Pengue, Walter y Rodríguez, Andrea** (2005): “Etapas de uso de los recursos y desmantelamiento de la biota del chaco”, en Brown, Alejandro et al. (Edits.) *La situación ambiental argentina 2005*, Buenos Aires, FVSA.
- Moricz, Mariana; Cittadini, R.; Barth, I. y Barreda, M.** (2011): “Servicios ecosistémicos y cuestión ambiental. Reflexiones a partir de la implementación

- de la Ley de Bosques Nativos”, en Lathera, P.; Jobbágy, E. y Paruelo, J. (Edits.) *Valoración de Servicios Ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, Buenos Aires, INTA.
- Paruelo, José et al.** (2009): “Elementos conceptuales y metodológicos para la Evaluación de Impactos Ambientales Acumulativos (EIAAc) en los bosques subtropicales. El caso del Este de Salta”, informe de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires presentado como *amicus curiae* en el marco de la causa SCJN “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y otros”.
- Reboratti, Carlos** (2010): “Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias”, *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 45, ps. 63-76.
- Redaf (Red Agroforestal Chaco Argentina)** (2010): *Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del Chaco argentino. 2° informe – Datos relevados hasta agosto de 2010*, Reconquista, REDAF Observatorio de Tierras, Recursos Naturales y Medio Ambiente.
- Seghezzo, Lucas; Volante, J.; Paruelo, J.; Buliubasich, E. C.; Rodríguez, H.; Gagnon, S. y Hufty, M.** (2011): “Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development”, *The Journal of Environmental Development*, Vol. 20, N° 3, ps.251-277.
- Schmidt, Mariana** (2010a): “Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial: Reflexiones en torno al Plan de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en la Provincia de Salta”, *Actas VI Jornadas de Investigación en Antropología Social*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires.
- (2010b): “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Definiciones y debates en la provincia de Salta”, *Proyección*, N° 8, [en línea]. Disponible en: http://proyeccion.cifot.com.ar/?page_id=380 (Consulta: julio 2010).
- Schmidt, Mariana y Moricz, Mariana** (2010): “Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos: Territorialidades en disputa en la provincia de Salta”, *Actas VII Jornadas de Investigación y Debate: “Conflictos rurales en la Argentina del Bicentenario. Significados, alcances y proyecciones”*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.
- Slutzky, Daniel** (2008): *Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina*, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos-PROINDER.

Torrella, Sebastián y Adámoli, Jorge (2005): "Situación ambiental de la ecoregión del Chaco Seco", en Brown, Alejandro *et al.* (Edits.) *La situación ambiental argentina 2005*, Buenos Aires, FVSA.

UMSEF (Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal) (2007a): *Primer inventario nacional de bosques nativos*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

UMSEF (Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal) (2007b): *Monitoreo de Bosque Nativo. Período 1998-2002, Período 2002-2006 (Datos Preliminares)*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Zarrilli, Adrián (2008): "Bosques y agricultura: una mirada a los límites históricos de sustentabilidad de los bosques argentinos en un contexto de la explotación capitalista en el siglo XX", *Revista Luna Azul* (Manizales), N° 26, ps. 87-106.

Sobre arenas movedizas. Las dunas costeras como espacios del (des)conocimiento

Patricio Bruno Besana - Ana Laura Monserrat

Introducción

Quien haya leído previamente una pequeña cantidad de artículos académicos sobre el ambiente, seguramente habrá notado cuán seguido los autores se pronuncian a favor de un enfoque interdisciplinario. “El ambiente” abarca una serie de cuestiones, eventos y problemáticas factibles de ser abordados mediante múltiples disciplinas; sin embargo, ello no significa necesariamente que representantes de aquéllas aúnen esfuerzos por acercarse a la temática transversalmente. Como Azuela (2006), creemos que la preocupación por el ambiente tiende a separar algunas de las disciplinas que lo hacen su objeto de estudio. Este trabajo es un intento por embarcarnos en el desafío que representa lograr una colaboración, al menos coherente, entre conocimientos provenientes de las ciencias naturales y de las sociales.¹ En consecuencia, nuestra estrategia metodológica consta de un “bricolaje” de métodos múltiples (Denzin y Lincoln, 1994) que incluyen: análisis de documentos oficiales,² observaciones en campo, una serie de entrevistas en profundidad a protagonistas e informantes clave, revisión de notas y recortes periodísticos, y el repaso de bibliografía especializada.

De aquí en más nuestro desarrollo versará sobre una temática poco estudiada en la Argentina: la gestión de zonas costeras. Además de la peculiaridad del tema, el caso tiene otras particularidades que lo diferencian del resto de los casos analizados en este libro. Por empezar, no refiere a problemáticas típi-

1. Como resultado de ese desafío, el presente artículo ha sido sometido a numerosas revisiones y reescrito igual cantidad de veces. Agradecemos a Ricardo A. Gutiérrez y a todos los integrantes del Grupo de Estudios Ambientales por sus varias lecturas y pertinentes comentarios.

2. Leyes y decretos nacionales y de la provincia de Buenos Aires, Proyecto MDL y de Reserva Natural “Los Gauchos”, entre otros.

camente rurales o urbanas. Por otro lado, la zona de estudio se encuentra despoblada y permanece casi invisibilizada tanto para la población más cercana como para la comunidad científica en general. Finalmente, a diferencia de lo que suele indicar la bibliografía que se refiere a conflictos y controversias ambientales, la que nos toca analizar no incluyó un proceso de aprendizaje social ni de movilización local genuina, así como tampoco una confrontación entre actores de la sociedad civil, por un lado, y el Estado, por el otro.

Por el contrario, la controversia se ha desarrollado entre dos organizaciones de expertos profesionales con el apoyo de sendas direcciones de la máxima autoridad ambiental de la Provincia de Buenos Aires.

A continuación describiremos cómo ambos bandos promovieron dos proyectos con argumentos ambientales divergentes para una misma zona ubicada en la región costera austral de la Provincia de Buenos Aires, partido de Coronel Dorrego. Uno de ellos (conservacionista) resaltaba el “alto valor ecológico” del lugar (Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2005); el otro, las posibilidades que suponía un emprendimiento forestal para proteger el ambiente mediante la captación de carbono atmosférico.

La exposición comienza con una breve descripción del sector costero de Coronel Dorrego, atendiendo a algunas de sus características sociales y naturales. En segundo lugar, describiremos cómo fue que dos proyectos divergentes tomaron por objeto a la zona costera en cuestión. Valiéndonos de algunas herramientas de la Teoría del Actor Red (TAR), analizaremos algunos de los motivos por los cuales la zona permaneció invisibilizada tanto para los vecinos de Marisol como para la comunidad científica nacional. Finalmente, trataremos de identificar y describir algunas de las representaciones que ambos proyectos – junto a las normas que le dan sustento legal– han hecho del espacio, su valor, usos y características.

Como veremos a lo largo del relato, tanto las definiciones del espacio que hacen ambos proyectos, como las que realizan los propios vecinos, se relacionan de una u otra manera con nociones relativas al desarrollo económico y a distintas formas de valor.

Breve descripción del sector costero del partido de Coronel Dorrego, Buenos Aires

Coronel Dorrego se encuentra entre los partidos de Tres Arroyos, Monte Hermoso, Coronel Pringles y C. M. L. Rosales, al sudeste de la Provincia de Buenos Aires, en la denominada región costera austral. Para el año 2001, el partido contaba con una población estable de 12.033 habitantes. La ciudad cabecera,³ ubicada en el centro del partido, es sede de la administración municipal. Las restantes localidades, eminentemente rurales, son Aparicio, San Román, El Perdido y Oriente. A éstas se suma la localidad de Marisol, que constituye la única villa balnearia del distrito (Municipio de Coronel Dorrego, 2011) y es el poblado más cercano al área de estudio.

Figura 1. Área de conflicto



Fuente: elaboración propia

3. Del mismo nombre que el partido.

Ubicada de espaldas a 54 km de costa atlántica dorreguense, Marisol se encuentra sobre el margen derecho del río Quequén Salado, a unos 97 km de la ciudad cabecera. Su industria más importante es el turismo de pesca sobre el Quequén, con motivo del cual arriban cerca de dos mil personas en época estival. La población estable es minúscula, con tan sólo 42 habitantes en 2001 (Municipio de Coronel Dorrego, 2011). La planta urbana tiene aún una disponibilidad del 87,93% de parcelas vacantes en franco proceso de ocupación, y carece de servicio de agua potable.

La fauna de la región costera austral en general, y del partido de Coronel Dorrego en particular, no poseía antecedentes de trabajos científicos relativos a la zoogeografía hasta los trabajos elaborados por los integrantes de uno de los proyectos aquí analizados (Mora *et al.*, 2006 y notas ad libitum tomadas por Celsi y Monserrat, 2006 y luego por Celsi *et al.*, 2007; Folguera y Monserrat, 2009).⁴ Éstos describen a las playas de Coronel Dorrego como una zona compuesta por amplios campos de dunas y gran diversidad de especies de fauna. Los relevamientos de reptiles que realizaron en la región constataron la presencia de *liolaemus multimaclatus* o lagartija de los médanos, exclusiva de la costa argentina, y de cinco especies más (Kacoliris, com. pers.). Los relevamientos de aves dieron con especies “de alto valor de conservación”, actualmente amenazadas de extinción, como la *strunella defilippi*, o loica pampeana (Celsi y Mac-Lean, 2009: 15), y especies endémicas de la región pampeana, como la *asthenes hudsoni* o esportillero pampeano (Folguera y Monserrat, 2008).

Según los mismos análisis, las dunas de las costas de la provincia en general presentan un alto número de especies y diversidad de comunidades vegetales, pero el sitio más diverso y más rico en especies vegetales es la costa de Coronel Dorrego (Monserrat, 2010). Allí, Celsi y Monserrat (2009) identificaron 94 plantas vasculares, distribuidas en 28 familias, con un 16% de especies exóticas. El paisaje fue descrito como predominantemente ocupado por especies de herbáceas (el 80%), que incluyen especies vegetales endémicas del sector comprendido entre las provincias de Buenos Aires y Chubut (se trata de dos arbustos pequeños: *senecio bergii* y *baccharis divaricata*).

4. Cabe señalar que uno de los integrantes de dicho proyecto es coautor de este artículo. Por ello tomaremos como referencia para describir la zona mucha de la información producida en el marco del citado estudio.

Efemérides del caso: dos proyectos, un espacio

El primero de los proyectos en cuestión tiene por antecedentes los estudios que realizara la Fundación de Historia Natural Félix de Azara (FA), entre los años 2005 y 2008, en los campos de dunas de la costa de la Provincia de Buenos Aires. El objetivo inicial de los estudios contemplaba la detección de áreas prioritarias para su conservación por su “valor ecológico singular” (FA, 2009). Tras una primera propuesta exitosa de reserva natural en la región costera austral, el equipo de investigación de FA promovió una segunda, junto a personal de la Dirección de Áreas Protegidas del Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Buenos Aires (OPDS) y a biólogos y geólogos de dos universidades nacionales. La propuesta se resume en la declaración de *reserva mixta de objetivos definidos mixtos*⁵ (“Arroyo Los Gauchos”) de un área costera ubicada en el Partido de Coronel Dorrego. El documento fue aprobado en el 2007 por el OPDS.⁶

El área propuesta como reserva natural incluía la franja costera del partido comprendida al este y al oeste por los ríos Quequén Salado y Sauce Grande, respectivamente. Un 77% de la superficie terrestre del área la componen sus campos de dunas (ver Imagen I), los cuales poseen una extensión de 5 a 8 kilómetros, desde el mar al continente. Según lo expresan integrantes de la Fundación de Historia Natural Félix de Azara (FA) (2005), dichos campos de dunas son el hábitat de flora y fauna de suma importancia para el ecosistema costero en general.

5. Las categorías señaladas en cursiva serán comentadas en el apartado dedicado a leyes, competencias y controversias.

6. Bajo expediente de aprobación número 22230-156/2007.

Imagen I. Campos de dunas del área propuesta como reserva natural



Fuente: Lic. Diego Urquiza, 2008

El segundo proyecto se encuadra dentro de los denominados Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) (Naciones Unidas, 1998). Fue el resultado de un convenio entre la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), y el Área de Cambio Climático del OPDS. El financiamiento estuvo a cargo de la primera.

Los proyectos MDL tienen por fin la promoción del desarrollo sostenible mediante actividades de forestación y reforestación. Así en este caso, se exponía como objetivo principal “incrementar las actividades de forestación y reforestación en el país” y “fortalecer las capacidades para la asistencia de los organismos de proyectos de forestación y reforestación del MDL” (JICA, 2008). La zona elegida era descrita como “un área costera de aproximadamente 30.000 ha, ubicada en Cnel. Dorrego, Provincia de Buenos Aires”,⁷ que “reviste

7. De allí que el convenio también incluye al Área de Cambio Climático de la OPDS.

gran importancia como *ecosistema* dado que *sus costas son vírgenes*” y “que es de interés proteger su playa, flora y fauna, buscando sumar así los beneficios sociales y ambientales para la comunidad local, tanto por la protección del medio como para las actividades de forestación” (OPDS, 2008). Los documentos destacaban también que la zona, en primera instancia, debía ser sometida a “estudios de elegibilidad”.

Un documento titulado “Proyecto de Fomento de las Actividades de Forestación y Reforestación en el marco del MDL Argentina” (JICA, 2008) da cuenta de la reunión que mantuvieron, el 5 de septiembre de 2009,⁸ representantes de ambos proyectos. A través de este documento, los participantes del encuentro manifestaron su acuerdo en que el estudio de “elegibilidad” se llevara adelante en el municipio de Coronel Dorrego con exclusión del área propuesta como área natural protegida (ANP), y en que se tuviera en cuenta la información de base existente generada por la FA para la ejecución del estudio. En virtud de ello, los firmantes recomendaban a la JICA proseguir con el desarrollo del estudio.⁹

Conflictos y controversias... en teoría

Los conflictos ambientales pueden ser interpretados como las disputas en torno al marco, la definición y la resolución de problemas ambientales (Hajer, 1997). Según Gutiérrez (2010), estas disputas se pueden agrupar en tres tipos ideales: las protestas sociales, las controversias entre expertos y la litigación judicial. Para Callon *et al.* (2001) el punto de partida de toda controversia está en crecientes incertidumbres engendradas por las distintas ramas de la ciencia y la técnica. Nosotros creemos que el conocimiento experto o la apelación a él está presente en todo conflicto ambiental, aunque ninguna decisión o controversia es puramente técnica (Fischer, 2000). La definición de las normas y políticas

8. Entre ellas, las agencias ambientales de la nación (SAyDS) y la provincia (OPDS), y las organizaciones promotoras de cada proyecto, a saber, la FA y la JICA.

9. El 29/10/08, un Proyecto de Resolución de la Cámara de Diputados de Nación deja constancia de su toma de conocimiento del proyecto “Reserva Natural Mixta de Objetivos Definidos Arroyo los Gauchos” elaborada por la FA y personal de Áreas Protegidas de la OPDS, en el mismo territorio y con fecha previa al proyecto MDL, y la resolución se manifiesta a favor de su aprobación.

públicas, así como los argumentos que esgrimen los protestantes y los asuntos sobre los que tienen que dirimir los jueces, se montan sobre la base de conocimientos expertos fuertemente influenciados por posturas políticas (Fischer, 2000) y pertenencias sociales (Merlinsky, 2011). La mayor parte de la literatura ha analizado gran cantidad de casos en que la participación de actores locales ha contribuido a la generación de nuevos conocimientos ambientales, capaces de contraponerse o agregarse a diversos conocimientos expertos (Merlinsky, 2011). De esta forma, ciertas perspectivas señalan que tanto los conocimientos expertos, los contra-expertos, las posturas políticas y las síntesis que de ellas resultan, tienen por efecto replantear los términos de un problema, abrir nuevos escenarios de conflicto en torno a su definición y formular nuevos conocimientos ambientales (Merlinsky, 2011 y Melé, 2006).

En los casos en que las controversias relativas al ambiente tienen asiento en un espacio, el conflicto suele girar en torno a la definición sobre las características, el valor y los usos que se dan a ese espacio (Aizcorbe *et al.*, 2011). El desarrollo de una controversia de estas características pone en disputa representaciones simplificadas de distintos conocimientos expertos sobre el espacio en cuestión y a aquellas complejas e incommensurables que los actores locales poseen como resultado de su experiencia cotidiana (Lefebvre, 1991).

Aquí utilizaremos el concepto de *territorialización* (Merlinsky, 2011) para referirnos al conjunto de arreglos que pretenden imponer ambos proyectos sobre la zona costera de Coronel Dorrego. Estos incluyen a los tipos de representaciones que señala Lefebvre (1991) y a otras formas concretas de control (Merlinsky, 2011) sobre la zona costera, como la legislación a la que hacen referencia ambos proyectos.

Partimos del argumento de que, a diferencia de lo que suele indicar la bibliografía sobre conflictos ambientales, *en este caso no hubo actores locales que tuvieran un papel protagónico en el desenlace de la controversia*. Este argumento no nos exime de analizar las definiciones y representaciones de las que son portadores los actores locales. Por el contrario, nos lega la tarea de describir y analizar qué tipo de definiciones y representaciones tuvieron como resultado la ausencia de participación local. Para ello utilizaremos algunos elementos de la TAR.

La no-participación local, ¿un ambiente invisible?

A diferencia de lo que suele indicar la bibliografía sobre conflictos ambientales,¹⁰ la controversia que nos toca analizar no incluyó un proceso de aprendizaje social ni de movilización local genuina. Aunque no es lo más común en ciencias sociales, existen ya algunos estudios que explican “no-hechos” sociales (Crenson, 1971), “no-movilizaciones” (Auyero y Swistun, 2007); y son más aún los que analizan casos negativos (Mahoney y Goertz, 2006). En estos tipos de análisis adquiere importancia el principio de posibilidad, que indica que solamente deben ser considerados aquellos casos donde las variables indican que el resultado de interés para la investigación podría ocurrir (cf. Mahoney y Goertz, 2006). En nuestro caso, para brindar una explicación de esta no-participación hemos optado por utilizar algunos elementos de la TAR, en particular los principios de simetría extendida y asociación libre (Callon, 2001 y Latour, 1976). La primera noción propone extender el agnosticismo a las ciencias sociales, en el sentido de no ponderar “lo social” –ni el conocimiento del sociólogo– sobre cualquier otro hecho, entidad o conocimiento. La segunda propone que el observador abandone toda distinción *a priori* entre sucesos sociales y naturales, mediante la inclusión en el hecho social de entidades no-humanas pero con poder agente. Es decir, lo importante no es si la entidad es una persona, un grupo de ellas, un objeto, un animal o una planta, o si pertenecen al mundo “social” o “natural”; estas distinciones son para la TAR el resultado del análisis y no su punto de partida (Callon, 1986). Por el contrario, el observador debe identificar cómo los actores “definen y asocian los diversos elementos mediante los que construyen y explican el mundo, sea éste natural o social” (Law, 1985). Si una entidad, cualquiera sea, provoca una acción o inacción en el otro, es un elemento que puede brindar una interpretación posible de un hecho social (Latour, 2007). En este marco, un hecho social no es más que las representaciones, acciones y dinámicas producidas por la asociación entre estas entidades disímiles.

Existen sutiles aunque importantes diferencias entre los tres autores referentes de la TAR, a saber, Latour, Law y Callon. Nosotros nos basaremos prin-

10. En este mismo volumen pueden encontrarse casos que sí se atienen a la norma, entre ellos a Aizcorbe, Fernández Bouzo y Wertheimer; Tobias y Pereira, y Grinberg y Skill.

principalmente en el desarrollo de este último, en uno de sus artículos más conocidos.¹¹ El motivo de nuestra elección es principalmente metodológico: la “extensión de la simetría se realiza con prudencia” (Grossetti, 2007: 95). Desde esta perspectiva, la asociación o red es construida por los actores, y “el observador la reconstituye sobre la base de las producciones discursivas de los humanos. Esto permite limitar a los no-humanos, considerando sólo a los que fueron percibidos en producciones discursivas, y así evitar su proliferación en el análisis” (Grossetti, 2007: 95). En el estudio al que hacemos referencia, Callon describió una asociación entre pescadores, vieiras y científicos mediante distintas etapas, entre ellas el “interesamiento”. Para nuestro propósito, ésta es la única etapa que cuenta, dado que lo que queremos argumentar es que no existió interesamiento de la población local para con el ambiente de dunas. Callon (1986: 8-9) explica el término de la siguiente manera:

“La etimología del término justifica su elección. Estar interesado significa estar en medio (*inter-esse*), estar interpuesto. Interesar a otros actores es construir mecanismos que puedan colocarse entre ellos y todas las demás entidades que quieran definir sus identidades de otra manera. *A* interesa a *B* cortando o debilitando todos los lazos entre *B* y el grupo invisible (o a veces muy visible) de entidades *C, D, E, etc.*, que pueden querer ligarse a *B*. Las propiedades e identidad de *B* (ya sean vieiras, colegas o pescadores) se consolidan y/o redefinen durante el proceso de “interesamiento”. *B* es el “resultado” de la asociación que lo liga a *A*. Este vínculo desliga a *B* de todos los *Cs, Ds y Es* (si existen) que intentan darle otra definición [...] esta relación elemental empieza a dar forma y a consolidar el vínculo social.”

Las dunas adyacentes al balneario se encuentran forestadas laxamente con tamariscos (*tamarix sp*, una especie no nativa). Los pobladores de Marisol describen el ambiente de dunas tomando a éstas como referencia; observemos los siguientes testimonios:

11. “Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuç”. En obras posteriores, su concepción de las asociaciones y de las redes fue tornándose cada vez más estructural, y su metodología, más ligada a la utilización de técnicas y herramientas cuantitativas.

“¿Una reserva? ¿Para qué? Allá hay arena nomás y algunas malezas que traen bichos y pestes.” (Vecino 1 de Marisol, 2007).

“No suelo ir mucho por allá, solamente hay tamariscos y arena, nada para ver.” (Vecino 2 de Marisol, 2007).

“Las únicas plantas que hay ahí... ¡Que ni son plantas! ¡Son unos pastos más feos!” (Vecino 3 de Marisol, 2007).

“Esos son tamariscos, sólo eso hay.” (Vecino 4 de Marisol, 2007).

Testimonios como los anteriores se repiten en la boca de la mayoría de los vecinos consultados. Cuando en las entrevistas les han preguntado hasta dónde han recorrido la zona, suelen responder de la siguiente manera:

“No... y hasta ahí, donde terminan los tamariscos.” (Vecino 4 de Marisol, 2007).

“Donde están los pajonales, después es toda arena.” (Vecino 5 de Marisol, 2007).

“Y acá nomás, donde están los pastos esos.” (Vecino 6 de Marisol, 2007).

Los “pastos esos” se encuentran a escasos metros del pueblo. Los otros 53 kilómetros de costa son escasamente recorridos por los pobladores. Aquellos que llevan a los turistas a pescar se acercan al arroyo Los Gauchos –a unos 37 km de Marisol–, aunque no recorren el campo de dunas:

“Mi marido va hasta donde está el arroyo, porque en temporada trabaja de eso: lleva a gente que viene a pescar.” (Vecino 7 de Marisol, 2007).

Sólo pueden verse en la zona, con escasa frecuencia, cazadores furtivos –“cuatreritos” – y los dueños de los terrenos adyacentes al sector costero fiscal. Los restantes pobladores entrevistados consideran a la zona como un sector no productivo o “sin valor”:

“Hay unos pastos ahí, arena y mugre [...] ¿Qué valor puede tener eso?” (Vecino 2 de Marisol, 2007).

[...] “es que no sirve para nada, no se puede plantar nada, no crece nada ahí más que algunos pastizales.” (Vecino 8 de Marisol, 2007).

[...] “lo que podía servir para algo ya lo alambraron, es de otras personas [...] a los pobres sólo nos dejan arena, tierra inútil.” (Vecino 9 de Marisol, 2007).

La referencias al “disvalor” también se hacen extensibles a un plano estético (como puede observarse en algunas de las citas anteriores), mientras que el desconocimiento sobre la fauna del lugar también parece ser generalizado.

“No hay, no hay, alguna gaviota puede haber [...] pero no hay bicho que vuele o que camine por ahí.” (Vecino 9 de Marisol, 2007).

“No me extrañaría que sólo haya ratas.” (Vecino 1 de Marisol, 2007).

Ciertamente, estas referencias no llamaron la atención de algunos de los integrantes de la FA ni de personal técnico de la OPDS. Tal como nos refería uno de ellos:

[...] “a pesar de que los relevamientos de flora y fauna encontraron una gran diversidad de comunidades vegetales, aves y reptiles de alto valor de conservación [...] es comprensible que no les llamara la atención [...] a los ojos de todo aquel que no es biólogo, no son especímenes que llamen la atención. Incluso algunos de ellos, como la lagartija de los médanos, suelen ser muy escurridizos y muy chiquititos –entran en la palma de la mano–.” (Ex integrante de la FA, 2012).

Imagen II. Lagartija de los médanos (*liolaemusmultimaculatus*)



Fuente: Lic. Diego Urquiza, 2008

[...] “aparte es un q... llegar, nosotros íbamos en camioneta pero si no, tenés que caminar un montonazo [...] Vos pensá que son kilómetros y kilómetros de campos de dunas.” (Integrante de la OPDS, 2011).

Que no haya existido interés de los vecinos por el ambiente de dunas, no quiere decir que no hayan existido intentos de fomentar este “interesamiento” por parte de alguno de los promotores de los proyectos en disputa. De hecho, ambos proyectos consideraban acciones de concientización y educación ambiental con el fin de acercar a los vecinos de Marisol –e impedir el “interesamiento” de la mano de otro proyecto–. Quienes se mostraron más activos al respecto fueron los integrantes de la FA, pero como señala la siguiente entrevista, la poca atención que pudieron despertar en la población local se esfumó una vez hubieron abandonado el área:

“No, después de que se fueron (los integrantes del proyecto de la FA) no pasó nada, no hubo ningún reclamo, se desactivó totalmente. Marisol es un poblado muy chiquito, con una composición de gente muy humilde.” (Informante clave, 2011).

Sin embargo, resta preguntarse por qué en el ámbito de las ciencias naturales este sector ha permanecido en el olvido hasta el 2008, cuando las primeras investigaciones realizadas por los propios integrantes de la FA (Celsi y Monserrat, 2008 y 2009; Folguera y Monserrat, 2009; Monserrat, 2009 y 2010) comenzaron a ser publicadas. En otras palabras, resta preguntarse por qué no existieron previamente científicos naturales que hayan buscado interesar a otros actores. Esto último es motivo de análisis del próximo apartado.

Arenas del olvido, ¿tras la senda de los investigadores pioneros?

Históricamente, el análisis en Argentina de distintos campos disciplinares como la biología, la arqueología, la geología y la paleontología, entre otros, han tomado como referencia los registros de investigadores pioneros. Algunos naturalistas, como Darwin y D’Orbigny habían realizado sus primeras observaciones a mediados del siglo XIX. A los registros de aquéllos les seguirían algunos descubrimientos por parte de Florentino Ameghino, precursor del campo de la arqueología y la paleontología en Argentina (Daino, 1979). Sin embargo, ninguno de los mencionados llegó a cubrir la zona de Coronel Dorrego.

Charles Darwin llegó a Monte Hermoso en 1831. Allí recorrió el sector de la región costera austral denominado Farola de Monte Hermoso, en el actual partido de Coronel Rosales; es discutido si llegó a recorrer el sector del actual partido de Monte Hermoso, lindante con el oeste de Coronel Rosales; pero no hay registros que indiquen su presencia en Coronel Dorrego, tal como nos refiere un experto en la zona:

“Por entonces, Darwin hizo una tarea extraordinaria, abarcó un gran recorrido y tomó registro de prácticamente todo [...] Pero esta zona siempre fue de muy difícil acceso, lo es aún hoy [...] Dudo francamente que haya llegado y si lo hizo por algún motivo, no lo registró.” (Vicente Di Martino, ex director del Museo de Ciencias Naturales de Monte Hermoso).

En su exégesis histórica de la costa de Buenos Aires, Daino (1979) también relaciona la ausencia de Ameghino en la zona con las dificultades que presentaba el camino. Según aquel documento, Ameghino llegó hasta el río Quequén Salado, límite este de Coronel Dorrego, pero la gran cantidad de dunas móviles lo desalentó a continuar por allí; en cambio, se adentraron en el terreno siguiendo hacia el continente.

La falta de antecedentes históricos sobre la zona se mantuvo hasta el arribo del proyecto de la FA y las primeras publicaciones que realizó. La ausencia de registros previos por parte de miembros de las ciencias naturales presentó a los integrantes de la FA el desafío de lidiar con una población local que nunca había sido interesada en el ambiente de dunas, a la vez que les impidió contar con el apoyo de su propia comunidad científica. En ese sentido, debieron comenzar desde cero a definir el valor del área. Cuando su tarea comenzaba a encaminarse, se produjo el arribo del proyecto MDL y la subsiguiente controversia entre las definiciones y representaciones de uno y otro.

Reflexiones parciales: de la falta de participación local a la controversia experta

El análisis precedente, desde la perspectiva de la TAR, nos permitió ofrecer explicaciones potenciales que asocian las particularidades del caso en estudio – como ya mencionamos, el hecho de no referirse a problemáticas típicamente rurales ni urbanas, sumado a que la controversia no haya incluido un proceso de aprendizaje social ni de movilización local genuina–, especialmente mediante la inclusión de entidades no-humanas. Para ello, apelamos a las representaciones y definiciones presentes en las construcciones discursivas de los actores humanos. Las potenciales explicaciones que reconstruimos, de por qué no existió asociación entre los vecinos de Marisol y el ambiente de dunas, refieren a características propias del ambiente (ni rural ni urbano). Por un lado, la vegetación con la que los vecinos de Marisol asocian al conjunto del ambiente es, en sus propias palabras, “poco llamativa”. Los tamariscos suelen ser llamados “pastos”, “pastizales”, y son concebidos como plantas sin valor comercial o estético. Similar es lo que sucede con definiciones que hacen sobre las dunas: “sólo es arena”. En ellas, dicen los vecinos, “no se puede plantar nada”, no hay “nada”.

Por lógica extensión, en esa nada no puede existir ser viviente alguno –o en el mejor de los casos, seres perniciosos para la salud humana, “ratas” o “pestes”–. Tal como reconocen los biólogos de la FA, las definiciones de los vecinos no son inesperadas. Animales como la lagartija de los médanos “a pesar de tener un alto valor de conservación”, son invisibles a los ojos no entrenados, en particular por ser animales “muy chiquitos y escurridizos”.

Por otro lado, tal como mencionan muchos de los expertos entrevistados, la extensión del ambiente de dunas y la falta de caminos accesibles parece haber desanimado no sólo a la comunidad local, sino también a la científica (al menos hasta que la FA arribó a la zona). Esto resultó, en apariencia, un impedimento para que existieran intentos previos de “interesamiento” que intentasen actuar entre los vecinos de Marisol. En ese sentido, las representaciones presentes en los vecinos de Marisol, sin ningún otro tipo de definiciones con las cuales confrontarse, pueden haber influido en la no-asociación entre ambiente y comunidad local.

Lo cierto es que aún así, pese a lo que suele señalar la literatura sobre conflictos ambientales, se produjo una controversia entre dos proyectos de territorialización promovidos por sendas organizaciones profesionales.

Por otro lado, aquí también nos es preciso insistir en una segunda particularidad del caso. Generalmente, en línea con la literatura sobre los movimientos sociales, en Argentina existe una gran cantidad de trabajos sobre el tema que enfrentan a actores estatales por un lado, y actores de la sociedad civil por el otro (Sabatini y Sepúlveda, 1997; Aizcorbe *et al.*, 2007; Merlinsky, 2007; Bonnet, 2008; Alcañiz y Gutiérrez, 2009; Merlinsky, 2009; Svampa y Antonelli 2009; Langbehn *et al.*, 2011; Carman, 2012), en desmedro de trabajos sobre relaciones más cooperativas entre Estado y sociedad o, como en este caso, sobre conflictos y controversias que enfrentan a alianzas o clivajes (Dagnino, 2002) de actores públicos y de la sociedad civil.

Resta entonces analizar las definiciones y representaciones promovidas por ambos proyectos y por la legislación en que se amparan. Veremos que, tal como algunos de los vecinos de Marisol no valoraban el ambiente de dunas por no considerarlo económicamente productivo, el núcleo de la controversia entre un proyecto y otro tiene que ver, principalmente, con la forma en que representan las características del espacio y su relación con un supuesto desarrollo produc-

tivo. En el proyecto de la FA, el tipo de relación entre desarrollo económico y conservación ambiental suele ser muy crítico y no del todo unívoco. Mientras que en el discurso del proyecto MDL, definido académicamente como “modernización ecológica” (Harvey, 1996, y Hajer, 1997), lo que se busca es reconciliarlos mediante el concepto de desarrollo sustentable.

A continuación, presentamos una descripción de las representaciones del espacio que hace cada una de las leyes que dan sustento normativo a los proyectos de territorialización.

Leyes, competencias y controversias: representaciones del espacio y territorialización

Al día de hoy no existe a nivel nacional ni provincial una ley específica para la gestión de zonas costeras (Barragán Muñoz, 2001).¹² En cambio, existen leyes cuya aplicación supone distintas formas de control sobre esos espacios –o territorialización, en palabras de Merlinsky (2011)–. Mientras el proyecto MDL se enmarca dentro de los lineamientos de la Ley Nacional de Inversiones Para Bosques Cultivables (LBC), el de la FA se sustenta en la Ley Provincial de Parques y Reservas Naturales (LPRN).

La LBC instituye un “régimen de promoción de inversiones para nuevos emprendimientos forestales y ampliaciones de bosques existentes”. Contempla “la implantación de bosques, su mantenimiento [...] cuando forman parte de un emprendimiento forestal o foresto-industrial integrado” (art. 2). Entiende por bosque implantado o cultivado al bosque “obtenido mediante siembra o plantación de especies maderables nativas y/o exóticas adaptadas ecológicamente

12. Aunque la legislación para la gestión del espacio y los recursos costeros en Argentina es amplia, se encuentra dispersa en una multitud de códigos, leyes y decretos que se circunscriben sólo a fijar límites y fronteras y a determinar los derechos de explotación por parte de privados (Barragán Muñoz, 2001). Han habido, sin embargo, algunos proyectos de ley, tales como el presentado por el ex senador y presidente de la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado nacional, Antonio Cafero, en el año 1999 (Barragán Muñoz, 2001); o los tres presentados en el ámbito de la provincia de Buenos Aires: uno de ellos por los diputados Mercuri, Marchiollo y Basse en 1993; otro por investigadores del Instituto de Geología de Costas y del Cuaternario, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad Nacional de Mar del Plata; y un tercero del cual desconocemos fecha y procedencia (todos ellos facilitados por personal técnico de un ministerio provincial).

al sitio, *con fines principalmente comerciales o industriales*" (art. 4).¹³ Según el artículo 6, esta ley designa como competente en la Provincia de Buenos Aires al Ministerio de Asuntos Agrarios.¹⁴

Por su parte, la LPRN (N° 10907) sancionada en 1990,¹⁵ es competencia de la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS. El texto final discrimina las reservas por su estado patrimonial¹⁶ y por su tipo (art. 10).¹⁷ La categoría que corresponde a este caso, "reservas naturales de objetivos definidos", comprende aquellas "constituidas con *la finalidad de proteger el suelo, flora, fauna, sitios u objetos naturales o culturales en forma aislada o conjunta*"¹⁸ y permite "la actividad humana [...] aunque en forma reglamentada". En otras palabras, busca compatibilizar las necesidades de conservación de las especies y objetos de interés con las posibilidades de aprovechamiento y uso de los restantes recursos. Esta categoría, a su vez, se encuentra subdividida en otros siete tipos. Puntualmente, las reservas naturales de objetivos mixtos son aquellas que están destinadas a dos o más de los objetivos planteados en las restantes subcategorías (art.10).¹⁹

Como hemos visto hasta aquí, las representaciones de cada una de las leyes definen de forma distinta los espacios sobre los que legislan, les otorgan distintos tipos de valores y, en función de éstos, proponen fines divergentes.

La LBC define a sus espacios como tierras que al momento de la sanción no tienen valor ecológico, "no estén cubiertas por masas arbóreas nativas o bosques permanentes o protectores", y promueve en consecuencia el desarrollo de "emprendimientos forestales o foresto-industriales" con fines de lucro. Por su parte, la LPRN define los espacios sobre los que legisla en referencia a valores intrínsecos a su "suelo, flora, fauna, sitios u objetos naturales o culturales", tiene por fin principal su protección y permite el desarrollo de actividades (incluidas

13. Las cursivas son nuestras.

14. Subsecretaría de Producción, Economía y Desarrollo Rural, Dirección de Bosques y Forestación.

15. Sufrió posteriormente una serie de tres modificaciones según lo estipulado por las leyes provinciales 12459, 12905 y 13757.

16. Estatal, municipal, privado o mixto.

17. a) Parques nacionales, b) reservas naturales integrales, c) reservas naturales de objetivos definidos, d) reservas de usos múltiples y e) refugios de vida silvestre.

18. Las cursivas son nuestras.

19. Reservas botánicas, geológicas o paleontológicas, de protección, escénicas, educativas, y de objetivos mixtos.

aquellas con fines de lucro) de forma reglamentada para que no entren en contradicción con el objeto de la ley.

Por otro lado, a nivel provincial, ambas leyes son competencia de entes distintos: la Dirección de Bosques y Forestación del Ministerio de Asuntos Agrarios y la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS. Además, el proyecto MDL amerita por sus dimensiones la fiscalización de su impacto ambiental por parte del OPDS (Ley 26432/08). En este sentido, las áreas del OPDS que intervienen son las de Impacto Ambiental y de Cambio Climático.

No entraremos aquí en la controversia que la concurrencia de estos dos proyectos generó al interior del OPDS. Sólo señalaremos que a diferencia de lo que suele indicar gran parte de la literatura sobre conflictos ambientales, el OPDS no tomó una posición unificada contra organizaciones de la sociedad civil, sino que el Área de Cambio Climático apoyó y promovió al proyecto MDL mientras que la Dirección de Áreas Protegidas –parte de su plantel técnico– apoyó y promovió la propuesta del proyecto de la FA.

A continuación ahondamos un tanto más en los perfiles de las organizaciones promotoras de los proyectos, las perspectivas teóricas sobre las que se apoyan y las representaciones que los propios proyectos hacen sobre los espacios que pretenden territorializar.

Promotores del conocimiento experto: la base de sus representaciones

Los MDL tienen su origen en el Protocolo de Kyoto (Naciones Unidas, 1998), cuyo objetivo principal es promover el desarrollo sostenible mediante “la promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono” (art. 2). Quienes subscriben, en su mayoría países desarrollados,²⁰ se comprometen a disminuir sus promedios de emisión de gases invernaderos mediante el

20. O “en proceso de transición a una economía de mercado”. Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Comunidad Europea, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña, Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza y Ucrania.

fomento de prácticas sostenibles de gestión forestal en su propio territorio u optando por el MDL. Bajo ese régimen, los países desarrollados se comprometen a fomentar estas actividades y emprendimientos forestales en el territorio de países en desarrollo, debiendo financiar los costos y el capital humano. A cambio, pueden deducir de sus promedios de emisión de gases invernaderos el aporte que estos proyectos hagan a la mitigación del cambio climático (art. 12).

La JICA es un organismo dependiente del gobierno de Japón, que ejecuta sus programas de cooperación técnica en Argentina desde el convenio firmado entre ambos países en el año 1979, ratificado por ley en 1981. Sus acciones en el país se encuentran focalizadas en cuatro áreas, entre las cuales se destaca la de preservación del medio ambiente. Al respecto, la JICA actúa para “la prevención y remediación de la contaminación del aire, suelo y agua; la preservación de los ambientes naturales; las medidas contra el calentamiento global y la destrucción de la capa de ozono” (JICA, 2011). A su vez, el área ambiental contiene específicamente cuatro proyectos, entre los que se encuentra el de “fortalecimiento de tecnologías para la aplicación del Mecanismo de Desarrollo Limpio de la forestación y la reforestación (MDL F/R) en la República Argentina”. Para llevar a cabo el objetivo general de los MDL (Naciones Unidas, 1998) la JICA considera las siguientes actividades:

- 1) Establecer un plan de acción entre las instituciones vinculadas para la promoción de proyectos MDL F/R.
- 2) Organizar talleres, seminarios y cursos de capacitación destinados a organismos, instituciones relacionados con el tema y también para proponentes de proyectos MDL F/R (propietarios de terrenos, consultores forestales, etc.).
- 3) Generar y proveer los datos, informaciones y recomendaciones para la elaboración de Documentos de Diseño de Proyectos (PDD) de MDL F/R.
- 4) Almacenar las informaciones relacionadas con el MDL F/R para lograr su difusión a los proponentes y formuladores de proyectos MDL F/R.
- 5) Fortalecer la colaboración con los actores vinculados al MDL F/R de los países vecinos.

La FA, por su parte, es una organización sin fines de lucro fundada en el año 2000, que “investiga, explora, gestiona, descubre, divulga, educa y conserva el medio ambiente” (FA, 2009) a través del Departamento de Ciencias Naturales y

Antropológicas de la Universidad Maimónides. Sus ingresos se componen de fondos provenientes de la Universidad y de donaciones de particulares, empresas e instituciones.

Los proyectos de reserva natural que la FA promueve se basan sobre los principios de la Ecología (o Biología) de la Conservación. Dentro de la FA se desarrolla el Proyecto Costas Bonaerenses, a cargo de científicos adscriptos a la fundación y colaboradores externos. En la página web oficial del proyecto se explica el enfoque:

“Las actividades del Proyecto Costas Bonaerenses se inician en el año 2003, con el fin de aumentar el conocimiento sobre los ecosistemas costero-marinos de la provincia de Buenos Aires y promover su conservación. La meta de las acciones apunta a detectar, estudiar y valorar las áreas remanentes del paisaje natural de la costa atlántica de la provincia, diseñando y proponiendo pautas para su manejo sustentable y conservación, lo que a nuestro entender requiere de acciones urgentes y de carácter prioritario. El proyecto ha tenido activa participación en la zona desde sus inicios, a través de campañas de investigación, actividades de difusión, educación ambiental y gestión, cuyos antecedentes están reunidos en informes, publicaciones y presentaciones en el ámbito científico y no científico. Las actividades se desarrollan en un marco multidisciplinario constituido por profesionales, técnicos y colaboradores de variadas instituciones nacionales e internacionales.” (FA, 2009).

Al menos cinco de los once artículos científicos de elaboración propia citados en el marco de este proyecto tratan sobre la costa del partido de Coronel Dorrego, dos de los cuales están publicados en la página electrónica oficial. En todos estos estudios se resalta el valor ecológico de esta zona (FA, 2009).

Tabla 1. Representaciones del espacio asociadas a las dos posturas analizadas

Elementos que influyen y Representaciones del Espacio	Proyecto MDL	Proyecto de Reserva Natural
Leyes	LBC (con fines de lucro)	LPRN (sin fines de lucro)
Entes y direcciones fiscalizadores	Ministerio de Asuntos Agrarios y OPDS (Cambio Climático)	OPDS (Áreas Protegidas)
Promotores	Internacional (JICA)	Nacional (FA)
Perspectiva teórica	Modernización Ecológica (Protocolo de Kyoto)	Ecología de la Conservación
Escala	Global (Cambio Climático)	Regional/Global
Objetivo	Forestal	Conservacionista
Tipo de organización	Organización de Expertos	Organización de Expertos

Fuente: elaboración propia

Reflexiones parciales, tras las representaciones del espacio

Hemos señalado ya que la controversia de este caso se ha desarrollado entre dos organizaciones de expertos profesionales, con el apoyo de sendas direcciones de la máxima autoridad ambiental de la Provincia de Buenos Aires. Es objeto de este apartado revisar las distintas representaciones que hacen del espacio en cuestión los dos proyectos y las leyes que los respaldan. Al respecto, hemos logrado situar ambas posturas en el marco de dos discursos o perspectivas teóricas denominadas aquí como *ecología de la conservación* (Pullin, 2000) y *modernización ecológica* (Harvey, 1996 y Hajer, 1997)

¿En qué coinciden y en qué difieren ambos discursos? En principio, debemos señalar que de haber una controversia, ésta no se basa en los argumentos sobre la existencia o no de una crisis ambiental, dada por supuesta en ambos casos, sino en las definiciones de los problemas que le dan contenido, en las representaciones del espacio en cuestión y en la consecuente propuesta de soluciones (Hajer, 1997).

Las leyes que conforman los marcos legales de ambos proyectos, la LBC y la LPRN, nos permiten ahondar en las diferencias de ambos discursos. En la LBC la valoración del espacio supone una conciliación entre desarrollo económico y protección ambiental, porque la misma actividad que genera un crecimiento económico –la forestación– se supone ambientalmente favorable. En el caso de la LPRN, si bien algunas de las categorías que establece habilitan la coexistencia entre lucro y conservación, esto no implica necesariamente que sean producto de la misma actividad. Esta diferencia nos parece central en la controversia que se generó en Coronel Dorrego. En cuanto avanzamos en la línea de los promotores y orígenes de los proyectos, observamos que la conciliación entre desarrollo económico y protección ambiental se reafirma en el MDL, depositando para ello gran parte de sus esperanzas en la generación de “tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales”. Mientras que en el proyecto de ANP, no existe una relación unívoca entre provecho económico y conservación ambiental.

En este punto, el concepto de desarrollo sustentable cumple una función vital al interior del discurso del proyecto de MDL, porque sintetiza la relación mencionada entre crecimiento económico y conservación del medio ambiente.²¹ Planteado en esos términos, para Harvey (1996) y Hajer (1997) el concepto es acuñado por gobiernos de todos los niveles y por organismos internacionales como corpus central del discurso de la modernización ecológica, que reconoce el carácter estructural de la problemática ambiental pero no cuestiona las instituciones políticas, económicas y sociales vigentes, sino que apuesta al desarrollo tecnológico del sistema como solución.

El discurso de la ecología de la conservación, por su parte, contiene en sí diversidad de posturas sobre el sistema sociopolítico presente, algunas más críticas que otras. El tipo de relación entre desarrollo económico y conservación ambiental y su utilización de las ANP (según Onna *et al.*, 2009) responde a la confluencia de elementos de dos corrientes del pensamiento rivales, que sitúan al hombre fuera y dentro de la naturaleza: el positivismo, que dominó y domina gran parte de las ciencias naturales, y el romanticismo, respectivamente.

21. Al respecto, el testimonio de un informante clave menciona cómo el proyecto de MDL fue propuesto precipitadamente en el OPDS por el área de Cambio Climático, sin una base previa de conocimiento local, ante la posibilidad de disponer de los fondos que la JICA prestaba para su realización. Al confrontar con la investigación en campo, el proyecto resultó entonces inaplicable.

Las ciencias naturales se institucionalizaron en el marco del positivismo clásico, y fue allí, en el Siglo de las Luces, en donde surgió la biología, disciplina en la que se incluye usualmente a la ecología en la actualidad. Según la tradición positivista, la naturaleza es un objeto externo a la humanidad, mecanizado (cf. Leff, 2000), y por ello el hombre debe aprovecharlo, explotar sus recursos para el desarrollo de la sociedad. Como reacción a dicha “razón científica”, el romanticismo –que nace en el siglo XVIII– se incorpora a la ecología en la década de los 60 y 70 del siglo XX, cuando algunos ecólogos introducen en sus planteos la necesidad de una ética ambiental que incorpore a las distintas formas de la naturaleza dentro de una concepción ampliada de comunidad (cf. Leopold, 1966).

Habiendo arribado a este punto, vale la pena preguntarnos si efectivamente ambos enfoques son *mutuamente excluyentes*. Desde un punto de vista ecológico, se podría afirmar que no lo son. Tanto el MDL como las ANP definen sus objetivos con arreglo a la conservación de las condiciones y los recursos del planeta, y a la disminución del impacto ambiental que generan las actividades humanas. El conflicto no surgió por la necesidad de elegir entre uno u otro, sino por la concurrencia de ambos en un mismo espacio, su definición del valor que el espacio podría tener y la propuesta de líneas de acción en consideración de ello.

Actualización del caso

Los documentos mencionados nos han servido a la descripción de cada uno de los proyectos y a la identificación de los actores involucrados. Entre todos los documentos, el acta de compromiso firmada el 5 de septiembre de 2008 adquiere un valor extra, dado que testimonia la primera y única reunión formal entre representantes de ambas partes. Como mencionáramos anteriormente, los presentes acordaron entre otras cosas:

- 1)** que se tendría en cuenta la información de base elaborada por la FA para el desarrollo del estudio de elegibilidad del proyecto MDL;
- 2)** la exclusión del área propuesta para ser declarada área natural; y según afirman algunos entrevistados (personal de OPDS e integrantes de la FA),
- 3)** el compromiso de palabra de no realizar declaraciones referentes a los proyectos hasta que se realizara el correspondiente estudio MDL de elegibilidad.

Sin embargo, al día siguiente de la reunión, autoridades del municipio de Coronel Dorrego informaron a la prensa local que:

“La realización del mencionado estudio no implica que se vayan a desarrollar actividades de forestación y reforestación [...] el estudio de elegibilidad incluye una instancia de taller cuyo objetivo es la búsqueda de consenso para el avance del mismo [...] es decir, reunidos diferentes sectores manifestarán sus acuerdos y objeciones que marcarán en definitiva la continuidad.” (Suite101, 2010).

Cuatro días más tarde, la FA declaraba mediante un comunicado:

“El proyecto de Forestación del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible tendrá, de concretarse, consecuencias ambientales extremadamente negativas, provocando en el área de inserción alteraciones en la biodiversidad local, en la dinámica hídrica, en los procesos de erosión edáfica y en la calidad del paisaje regional. Y finalmente desencadenará en la degradación y desaparición del área natura.” (*La voz del Pueblo, 2008*).

Puntualmente los resultados finales del estudio de elegibilidad fueron entregados en noviembre del mismo año. Tal como fuera acordado durante la reunión, aquellos tuvieron presente la información de base elaborada por la FA. Según el equipo técnico de la misma y del OPDS, la consultora contratada para dicho trabajo realizó un relevamiento de especies animales (específicamente reptiles) y un mapeo geomorfológico; pero, en cuanto a la vegetación, no elaboró información propia sino que copió textualmente los trabajos publicados por la FA.

La consultora coincidió en sus valoraciones con la fundación, desestimando en última instancia la ejecución del proyecto MDL por considerar a la zona en cuestión “de alto valor ecológico” (JICA, 2008). Sin embargo, el proyecto no fue descartado oficialmente sino hasta el 26 de febrero del 2010, cuando SAyDS comunicó desde su página virtual:

Concluyó el Proyecto de Cooperación para fortalecer el MDL Forestal entre Argentina y Japón. [...] En un principio, la experiencia piloto se iba a realizar

en la ciudad de Coronel Dorrego [...], pero finalmente, tras realizar evaluaciones de elegibilidad del terreno, de impacto y de vulnerabilidad ambiental, fue descartada. El motivo, acordado con el OPDS, fue el conflicto que se generó entre la presencia de un área de conservación y las características del MDL (SAyDS, 2010).

Por su parte, consultadas por un medio de prensa local, autoridades del JICA confirmaron la última versión, aduciendo los mismos motivos: "La controversia suscitada con algunas organizaciones no gubernamentales sobre la importancia de la zona como área natural a proteger" (*La voz del Pueblo*, 2008).

Finalmente, el 10 de mayo de 2011, mediante el Decreto 469, el departamento de Jefatura de Gabinete de la Provincia declara la Reserva Natural de Usos Múltiples de dominio Provincial "Arroyo Los Gauchos". El ANP declarada incluye sólo a la parcela provincial "825, Circunscripción XIII" (Buenos Aires, 2011), de entre las tres incluidas en el proyecto original de la FA. Según el mismo documento de la FA, la más cercana al pueblo y de menor valor ecológico (FA, 2009).

Reflexiones finales

Como reflexión general que atañe a los dos postulados que guiaron nuestro trabajo, nos es lícito afirmar que tanto las definiciones del espacio que hacen ambos proyectos como las que realizan los propios vecinos, se relacionan de una u otra manera con *nociones relativas al desarrollo económico y a distintas formas de valor*. Las representaciones de los vecinos, que definen al espacio como desprovisto de valor alguno (comercial o estético); las del proyecto de MDL, que definen su valor con arreglo a las actividades de forestación, y las del proyecto de la FA, que directamente lo definen como un espacio de alto valor ecológico.

Finalmente, debemos reconocer que todas las consideraciones precedentes nos han dejado algunos interrogantes abiertos. ¿Por qué no se realizó el proyecto ANP, tal cual fuera presentado originalmente, si el proyecto de MDL terminó por coincidir con el diagnóstico del primero? Podría sugerirse como respuesta tentativa una relación con la falta de movilización local y compromiso de los vecinos para con alguno de los dos proyectos. En muchos estudios académicos se suele valorar positivamente la participación local, en tanto promueve una mayor democratización y/o aporta un tipo de conocimiento de suma impor-

tancia para la definición y resolución de problemas locales. Sin embargo, ¿en qué medida es determinante la participación y el conocimiento local, no sólo en términos de su valoración democrática sino operativamente, en la definición e implementación de proyectos semejantes? ¿En qué medida lo es el conocimiento y las controversias expertas? Y finalmente, ¿cuánto de estas controversias expertas, y las decisiones políticas que se desprenden de ellas, se basan en argumentos técnicos y/o en cuestiones políticas? Este y los restantes son interrogantes que, a nuestro criterio, es preciso seguir planteando en el análisis de cuanto proceso de conflicto o controversia ambiental se presente, para poder aproximarse lo más posible a un entendimiento cabal de estos procesos.

Bibliografía

- Aizcorbe, M.; Fernández Bouzo, S.; Gil, A. y Ricco, R.** (2007): "Las organizaciones territoriales en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires: construcción social y política del conflicto ambiental", ponencia presentada en IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, 19 al 21 de septiembre.
- Aizcorbe, M.; Besana, P. y Fernández Bouzo, S.** (2011): "Conflicto ambiental y megaproyectos de urbanización. El caso del proyecto Nueva Costa del Plata en los partidos de Avellaneda y Quilmes, provincia de Buenos Aires (2004-2011)", ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología, 8 al 12 de agosto, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Alcañiz, I. y Gutiérrez, R. A.** (2009): "From Local Protests to the International Court of Justice: Forging Environmental Foreign Policy in Argentina", en Harris, P. G. (Edit.) *Environmental Change and Foreign Policy*, New York, Routledge Press.
- Auyero, J. y Swistun, D.** (2007): *Inflamable. Estudio del Sufrimiento Ambiental*, Buenos Aires, Paidós.
- Azuela, A.** (2006): *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México DF, UNAM-Fontamara.
- Barragán Muñoz, J. M.** (2001): "The coasts of Latin America at the End of the Century", *Journal of Coastal Research*.
- Bonnet, A.** (2008): "Las relaciones entre el Estado y las luchas sociales recientes: un planteo del problema", ponencia presentada en Jornadas Interdisciplinarias de Problemas Latinoamericanos: Los movimientos sociales en América Latina, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.
- Callon, M.** (1986): "Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles St. Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieuç", *L'Année Sociologique*, Vol. 36, N° 1, ps. 169-208.
- (1986): "The Sociology of an Actor-Network: The Case of the Electric Vehicle", en Callon, M. (Edit.) *Mapping the Dynamics of Science and Technology*, Londres, Macmillan.
- (1989): *La science et ses réseaux*, París, La Découverte.
- (2001): "Les méthodes d'analyse des grands nombres", en Pouchet, A. (Edit.) *Sociologie du travail: quarante ans après*, París, Elsevier.

- Callon, M.; Lascoumes, P. y Barthe, Y.** (2001): *Agir Dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, París, Seuil.
- Carman, M.** (2012): *Las Trampas de la Naturaleza: Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Celsi, C. E. y Mac-Lean, H. D.** (2009): "Comparación de la avifauna asociada a la vegetación nativa y exótica en el sistema de dunas costeras del partido de Coronel Dorrego (Buenos Aires)", ponencia presentada en la XIII Reunión Argentina de Ornitología, del 3 al 6 de junio, Taquí del Valle, Tucumán.
- Celsi, C. E. y Monserrat, A. L.** (2006): "La Vegetación Costera de las Dunas Pampeanas Australes: su valor ecológico para la conservación (Partido de Coronel Dorrego, Buenos Aires)", *Multequina*, N° 17.
- (2009): "Vascular plants, coastal dunes between Pehuén-có and Monte Hermoso, Buenos Aires, Argentina", *Check List*, Vol. 4, N° 1, ps. 37-46.
- Celsi, C. E.; Monserrat, A. L.; Carricart, J. P. y Mac-Lean, H. D.** (2007): Propuesta de Incorporación al Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de Buenos Aires. Reserva Natural Mixta de Objetivos Definidos Mixtos "Arroyo Los Gauchos", Partido de Coronel Dorrego, Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, expediente N° 22.230-156/07.
- Crenson, M.** (1974): *The Unpolitics of Air Pollution. A Study of Non-decision Making in the Cities*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Dagnino, E.** (2002): *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- Daíno, L.** (1979): *Exégesis histórica de los hallazgos arqueológicos de la costa atlántica bonaerense*, Olavarría, Prehistoria Bonaerense.
- Denzin, N. y Lincoln, I.** (1994): *Handbook of Qualitative Research*, Los Angeles-London, Sage.
- Fischer, F.** (2000): *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*, Durham, Duke University Press.
- Folguera L. y Monserrat, A.** (2008): Relevamiento de fauna en la costa de Coronel Dorrego, proyecto final para la carrera de Ingeniería en Ecología, Universidad de Flores, Buenos Aires, Argentina.
- (2009): "Primer relevamiento de la avifauna del sector costero del Partido de Coronel Dorrego, Provincia de Buenos Aires, Argentina", *BioScriba*, Vol. 2, N° 1, ps. 31-40.

- Fundación de Historia Natural Félix de Azara** (2005): "Propuesta de Incorporación al Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de Buenos Aires: Reserva Natural Mixta de Objetivos Definidos 'Arroyo los Gauchos'".
- (2008): "La vegetación Dunícola en el frente costero de La Pampa Austral (partido de Coronel Dorrego, Buenos Aires)", *Multequina*, N° 17, ps. 73-92.
- (2009): "Proyecto Costas Bonaerenses" [en línea]. Sitio web: www.fundacionnazara.org.ar.
- Grossetti, M.** (2007): "Reflexiones en torno a la noción de red", *Redes*, Vol. 12, N° 25, ps. 85-108.
- Gutiérrez, R.** (2010): "Theory and Praxis of Environmental Rights in Argentina", ponencia en el Congress of the Latin American Studies Association, 6 al 9 de octubre, Toronto, Canada.
- Hajer, M.A.** (1997): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press.
- Harvey, D.** (1996): *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford, Blackwell.
- Hiskes, R. P.** (2009): *The Human Right to a Green Future*, Cambridge, Cambridge University Press.
- JICA** (2008): "Términos de Referencia para el Estudio de Elegibilidad: Proyecto de Fomento de las Actividades de Forestación y Reforestación en el marco del MDL Argentina".
- (2008): "Proyecto de Fomento de las Actividades de Forestación y Reforestación en el marco del MDL Argentina".
- Langbehn, L.; Montera, C.; Tobias, M.; Paschkes Ronis, M.** (2011): "Ambiente, territorio y organizaciones sociales. Reconfiguraciones de la noción de ciudadanía en torno a la cuestión ambiental", en Di Virgilio, M.; Herzer, H.; Merlinsky, G. y Rodríguez, M. C. (Comps.) *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, Café de las Ciudades.
- Latour, B.** (2007): *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford-New York, University of Oxford.
- Latour, B.** (1976): *La Vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, París, La Découverte.

- Law, J.** (1985): "A Propos de Mots et des Autres Alliés", *Culture Technique*, N° 14, ps. 58-69.
- Lefebvre, H.** (1991): *La Production de l'Espace*, París, Anthropos.
- Leff, E.** (2000): *Saber Ambiental, sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Siglo XXI.
- Leopold, A.** (1966): *A Sand County Almanac with Others Essays on Conservation*, New York, Oxford University Press.
- Mahoney, J. y Goertz, G.** (2004): "The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research", *The American Political Science Review*, Vol. 98, N° 4, ps. 653-669.
- Melé, P.** (2006): *Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation. Habilitation á diriger des recherches*, Tours, Université FrançoisRabelais.
- Merlinsky, M. G.** (2007): "Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Solari Vicente, A. y Cruz Santacroce, A. (Comps.) *Sociedad Civil y Desarrollo Local*, México, Porrúa.
- (2009): "Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en la Argentina", tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y Université Paris VIII.
- (2011): "Las crisis de la basura en Buenos Aires. Un análisis de la productividad del conflicto ambiental por el cierre del relleno sanitario de Villa Domingo" (En prensa).
- Montserrat, A. L.** (2009): "Breve análisis de las herramientas de manejo de los recursos naturales en la costa marina de Buenos Aires, Argentina", *Revista de Medio ambiente, Turismo y Sustentabilidad*, Vol. 2, N° 2, ps. 25-32.
- Montserrat, A.** (2010): "Evaluación del estado de conservación de dunas costeras: dos escalas de análisis de la costa pampeana", tesis doctoral, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires.
- Mora, M. S.; Lessa, E. P.; Kittlein M. J. y Vassallo A. I.** (2006): "Phylogeography of the subterranean rodent *Ctenomys australis* in sand-dune habitats: evidence of population expansion", *Journal of Mammalogy*, Vol. 87, N° 6, ps. 1192-1203.
- Municipio de Coronel Dorrego** (2011): "Ciudad" [en línea]. Sitio web: www.dorrego.gov.ar.

Naciones Unidas (1998): "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático" [en línea]. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> (Consulta: julio 2013).

Onna, A.; Monserrat, A. L.; di Pasquo, F. y G. Folguera (2009): "La implementación de las Áreas Naturales Protegidas entre dos Tradiciones enfrentadas" [en línea], *Episteme*, N° 29. Disponible en: www.ilea.ufrgs.br/episteme/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=28.

Pullin, A. (2000): *Conservation biology*. Cambridge, Cambridge University Press.

Sabatini, F. y Sepúlveda L. (1997): *Conflictos ambientales: entre la Globalización y la Sociedad Civil*, Santiago de Chile, CIPMA.

Svampa, M. y Antonelli, M. (Comps.) (2009): *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.

Noticias de prensa local

www.lavozdelpueblo.com.ar

Noticias de prensa internacional

www.suite101.com

Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza

Facundo Martín y Lucrecia Wagner

El agua: entre una naturaleza estatal y una cultura pública conflictiva

“Si hay una palabra clave para la vida económica y productiva de la provincia, esa es agua” (*Diario Uno*, 2007). Así iniciaba su artículo un periodista, en uno de los periódicos más importantes de la provincia, que en el año 2007 asistió a la presentación de un libro dedicado a la vida de César Cipolletti (1843-1908), editado por el Departamento General de Irrigación (DGI).¹ Poco más de un año después de aquella nota periodística, el 22 de noviembre de 2008, durante el discurso oficial pronunciado en la Fiesta del Agua, el Superintendente del organismo equiparó su breve gestión con la del célebre ingeniero italiano.² La justificación de tamaña comparación se basaba en el “histórico” monto de dinero destinado a obras hidráulicas que, según sostuvo, eran emblemáticas para la provincia.

Es que la sociedad mendocina ha sido configurada históricamente en base al manejo tecnológico y político del agua. Sin embargo, este problema no ha recibido adecuada atención desde las ciencias sociales. Sólo recientemente, a partir de la creciente politización de las cuestiones ambientales locales –y en algunos casos su repercusión a nivel nacional–, la conflictividad en torno de las

1. El DGI es el organismo que administra el agua en la provincia de Mendoza. Cipolletti fue un ingeniero hidráulico italiano que entre sus muchas obras construyó en Mendoza el primer dique de la Argentina, que hoy lleva su nombre. Había sido además el encargado de aplicar la Ley de Aguas sancionada en diciembre de 1884 que constituyó un pliegue fundamental en la historia de Mendoza.

2. “Esta gestión es la más importante de la historia de Irrigación”, dijo y tras un breve silencio volvió sobre sus palabras para aclarar que “Bueno, sólo se podría comparar con la de César Cipolletti” (*Diario Uno*, 2008).

actividades económicas y sus disputas políticas y sociales ha cobrado interés académico. En este trabajo ahondaremos en las conexiones entre aridez, sed, control del agua y poder social que no han sido suficientemente problematizadas por la región o sus estudiosos.

A modo de hipótesis disparadora, sostenemos que el agua se ha constituido en uno de los centros estructuradores del conflicto público, que a su vez se presenta como enunciador y potencial articulador de otras tramas y dinámicas sociales. En este sentido, analizaremos cómo las arenas públicas³ en las cuales se inscriben las reglas de pertinencia que regulan la forma de hacer públicas las demandas (Cefaï, 2002: 64), en el caso de Mendoza, se asocian contradictoriamente a una “cultura del agua”⁴ que hizo emerger la sociedad de la mano de un proyecto agroindustrial especializado y que a su vez, en los últimos años, ha operado como sustrato para el rechazo de actividades potenciales para la provincia, como la minería a gran escala.

Con el fin de ordenar nuestra exposición, seguiremos la trayectoria histórica de la “construcción del ambiente” en el modelo productivo mendocino, hasta desembocar en la “contradicción” agua vs. minería presente en el debate público actual. El estudio de la histórica estructuración de lo “ambiental” en Mendoza constituye una parte importante en la comprensión de las implicaciones sociopolíticas de los actuales conflictos ambientales, particularmente los que giran en torno a las explotaciones mineras. En este sentido, el caso de Mendoza presenta una experiencia paradigmática de la continua construcción y disputa en torno de lo que hemos denominado

3. Las arenas públicas se pueden identificar en los procesos de deliberación por medio de canales de expresión observables y descriptibles, que dan cuenta de la elaboración de opiniones públicas y acciones colectivas, generando como resultado la elaboración de bienes comunes y causas públicas (Cefaï, 2002). El concepto remite a la doble connotación de “lugar de combate” y de “escena de actuación o dramatización”, y permite entender la constitución misma de tal espacio como un trabajo de experimentación en torno a los asuntos públicos (Merlinsky, 2009:305).

4. Adoptamos esta denominación porque durante el trabajo de campo apareció en reiteradas oportunidades y, a nuestro entender, resume la expresión que diversos sectores y entidades mendocinas utilizan respecto a su relación con el agua. “Cultura del agua” fue la denominación usada tanto por algunas instituciones mendocinas en sus documentos (por ejemplo, el Ente Provincial del Agua y de Saneamiento–EPAS–), en *trabajos sobre los aspectos legales-ambientales de la provincia* (ver Rodríguez Salas, 1993), y en los testimonios de quienes se manifestaron en contra de la actividad minera en diferentes departamentos de Mendoza.

una *naturaleza estatal*.⁵ Podemos reconocer que en la construcción de “lo ambiental”, y especialmente en su dimensión pública, el Estado provincial ha tenido un protagonismo histórico contundente. Es por esto que consideramos relevante comprender la mutua influencia que existe entre la construcción pública de los actuales conflictos ambientales y la ecología política histórica local.

Historia y contemporaneidad de una relación (mítica) estratégica

Desde nuestra perspectiva, la naturaleza no constituye un simple resultado instrumental de la intervención del Estado, sino que emerge como el resultado contradictorio de una serie de luchas para representar y transformarla, como una categoría ideológica y un recurso material. Esta naturaleza estatal es entendida asimismo como una forma de naturaleza gobernada administrativamente para constituir parte fundamental de los procesos que han resultado en la formación de los modernos Estados y sus relaciones de poder.

Las interpretaciones del pasado devienen asimismo parte importante de esta ecología política regional, donde cada sector o intérprete invoca lecturas del pasado para justificar una mirada sobre el presente. Así las narrativas históricas dominantes, simplifican un largo y complejo proceso para sostener una posición política, al mismo tiempo que reflejan procesos políticos regionales actuales, afectando las relaciones sociedad-naturaleza.

Las relaciones entre el Estado y la naturaleza en el caso de Mendoza pueden ser comprendidas entonces como construcciones sociales míticas en el sentido en que nunca llegan a ser tales en la realidad siconatural. Estos mitos están esencialmente basados en la doble codificación científica del poder político y los procesos ecológicos ocurridos en la era moderna (Whitehead, Jones y Jones, 2007:19). Así, la emergencia del mito de la *naturaleza moderna* está íntimamente

5. Entendemos por *naturaleza estatal* a esos fragmentos materiales de naturaleza que han sido políticamente removidos y abstraídos de sus contextos ecológicos. Pero también esta naturaleza puede ser conjurada bajo la forma de narrativas y mitos que son incorporados en leyendas fundacionales e historias formativas de los Estados nacionales o subnacionales. Cfr. Whitehead, Jones y Jones (2006 y 2007), Smith (1984 y 1999) y Lefebvre (2003).

te vinculada a las operaciones del Estado moderno.⁶ Sólo en nuestras sociedades “modernas”, la naturaleza es extrahumana: somos los únicos que hacemos una diferencia absoluta entre la naturaleza y la cultura, entre la ciencia y la sociedad (Latour, 1993).

En este sentido la propia posibilidad de surgimiento y consolidación del Estado provincial estuvo vinculada a la existencia de un cuerpo de ideas particulares sobre la naturaleza, así como a intervenciones sobre el mundo natural (y social) concretas (Martín, Rojas y Saldi, 2011). Allí, la manipulación del agua y la concentración demográfica con una alta productividad permitieron el surgimiento de formas de organización y poder nuevas. Pese a que las zonas no irrigadas constituyen más del 90% del territorio provincial, los oasis de riego y las ciudades se transformaron en la imagen prototípica del paisaje provincial y la identidad mendocina, mientras que “el desierto es un ámbito ocultado” (Escolar *et al.*, 2011:2).

Del surgimiento a la crisis de la economía regional vitivinícola

Hacia 1880 se forjaron una serie de condiciones y factores que indujeron cambios en la estructura y economía del espacio y la sociedad, con el surgimiento de la industria vitivinícola. Esta “interiorización” gestada y consolidada en las últimas tres décadas del siglo XIX no fue alterada sino sólo recientemente.

Los actores centrales de este “modelo vitivinícola tradicional” fueron la oligarquía local, el Estado provincial –en alianza con el poder central– y los grupos de inmigrantes que fueron atraídos –y expulsados de Europa– mediante diversas estrategias y procesos. Los grandes contingentes de inmigrantes, provenientes de países con tradición vitivinícola, pasaron a formar parte de esta nueva “economía regional” que estaba emergiendo. También la llegada del ferrocarril en 1885 y las exenciones impositivas promovidas por el Estado provin-

6. La *naturaleza moderna* es una construcción del mundo natural dentro de la cual la misma es aislada de sus vínculos, valores y significados sociales y presentada como un objeto purificado de la reflexión, exploración y explotación científica (Whitehead, Jones y Jones, 2007:19).

cial, hicieron crecer rápidamente la superficie implantada con vides.⁷ Se trató de casi un siglo en el que se amplió la red de riego, se expandió la frontera agraria a favor del cultivo de vides y se multiplicó la construcción de bodegas.

Durante la segunda posguerra mundial y con la llegada del Estado de bienestar-desarrollista este proyecto de economía regional se profundizó. La necesidad de crecimiento económico extendió y multiplicó las acciones del Estado sobre la naturaleza. Fue el período de las grandes obras públicas vinculadas a la energía eléctrica (represas hidroeléctricas), la extensión de caminos para alcanzar las riquezas, transportarlas y transformarlas en las ciudades. En el caso de la provincia de Mendoza, una vez consolidada la vitivinicultura como el lugar a ocupar en la división regional del trabajo, se lograron regular, a través de diques, la mayoría de los ríos provinciales, extendiendo el oasis a casi 400 mil hectáreas y concentrando el 97% de la población en el 3% de la superficie provincial (Chambuleyron, 2004).

Un nuevo momento de rearticulación de las relaciones Estado-naturaleza podemos visualizarlo desde mediados de los años 70 a la actualidad. La crisis del Estado de bienestar y el cambio de régimen de acumulación implicaron profundas transformaciones en la matriz productiva y el rol del propio Estado en las interacciones con la naturaleza. La privatización de múltiples empresas, fundamentalmente las vinculadas a la energía y los servicios básicos constituyeron un punto central en la medida en que se reorganizaron, en ese período, las lógicas que guiaban el accionar de estas empresas sobre la naturaleza y para con la sociedad.

El denominado “modelo centenario” de la vitivinicultura mendocina llegó a su límite a fines del siglo xx. La nueva vitivinicultura se configuró gracias a la desregulación y liberalización de los mercados y produjo una “globalización rápida” de la actividad (Neiman, 2003). La apertura de la economía argentina de los años 90 atrajo a Mendoza capitales extranjeros (Francia, España, Chile, entre otros) que practican una vitivinicultura capital-intensiva orientada a la exportación, contrastante con la desarrollada por los pequeños productores tradicionales. Este nuevo

7. Ésta pasó de 48.000 a 78.604 hectáreas, entre 1908 y 1937. Hacia 1960 ya se habían implantado 183.863 hectáreas de vid y la misma representaba el 70% de los cultivos provinciales (Neiman, 2003:298).

modelo, dirigido desde la industria y la distribución, y demandante de materia prima de mayor calidad, impulsó cambios técnicos y organizacionales en la producción primaria del complejo vitivinícola. Este aspecto ha sido determinante en las principales transformaciones territoriales de los oasis de Mendoza, ya que la nueva vitivinicultura ha tenido como estrategia principal el instalarse por fuera de la tradicional frontera agraria,⁸ expandiendo las nuevas zonas de cultivo hacia “tierras altas”, fundamentalmente en el Valle de Uco.⁹

La agricultura de Mendoza se caracterizó históricamente por una gran presencia de pequeños productores a los que la economía globalizada puso en una situación de exclusión socioproductiva. La salida de aproximadamente 8.000 productores de la actividad vitivinícola en la década del 90 ha sido la consecuencia social más importante. A principios del siglo XXI, lejos de haberse dado un proceso completo y homogéneo en el conjunto del sector, se ha estimulado una creciente *heterogeneidad* al interior de la actividad.

Agua, ambiente e institucionalidad

Las transformaciones económico-productivas destacadas previamente no habrían sido posibles sin un acompañamiento explícito o implícito por parte de las instituciones encargadas de administrar el agua en Mendoza. Las reformas macroeconómicas de la década del 90 no alcanzaron a alterar la condición del recurso hídrico, que conservó su carácter de bien público¹⁰ y

8. Esto ha sido posible gracias a la difusión del riego presurizado. La importancia de esta innovación radica en que permite racionalizar el uso del agua, incorporar fertilizantes líquidos en el sistema de riego y disminuir la mano de obra necesaria para el mantenimiento, pues utilizar métodos superficiales constituye trabajo intensivo con altos costos operativos. Otro aspecto fundamental es que al utilizar predominantemente agua subterránea y tratarse de un sistema localizado, permite llegar a zonas muy aptas para la nueva vitivinicultura donde la producción era hasta este momento imposible. Es importante destacar que recientemente el DGI ha declarado la “restricción hídrica” en esta zona, lo que implica la prohibición de realizar nuevas perforaciones debido a la sobreexplotación del acuífero.

9. Esta zona vitivinícola está formada por los Departamentos de San Carlos, Tunuyán y Tupungato y es actualmente la de mayor desarrollo en cuanto a la instalación de nuevos emprendimientos vitivinícolas orientados al mercado externo.

10. El régimen de dominio sobre las aguas en Argentina surge de los artículos 2340, 2350, 2635 y 2637 del Código Civil, los cuales consagran su carácter netamente público, atribuyendo su dominio a las provincias (Mathus Escorihuela *et al.*, 2006:94). El Art. 186 de la Constitución provincial también se refiere a su carácter público.

su cualidad de “recurso inherente a la tierra”.¹¹

Ahora bien, aunque no existe un mercado de aguas en Mendoza, ésta puede ser adquirida mediante la compra de tierras o, excepcionalmente –en casos en los que existen dotaciones de agua no utilizadas por los detentores de sus derechos–, la administración puede favorecer a algún agente con la capacidad de pago necesaria y acceder a que este último use agua “prestada”. Esto determina en la práctica cierto dinamismo en la utilización del recurso que tiende a reorientarse en las explotaciones dedicadas a la nueva vitivinicultura.

Así, para comprender la institucionalización del poder del agua en Mendoza es necesario destacar que el Departamento General de Irrigación (DGI) es una institución con gran autonomía dentro del organigrama del gobierno provincial. El DGI posee una sede propia fuera de la Casa de Gobierno y del mismo Barrio Cívico, sede de los principales edificios de la administración. Su máxima autoridad (el superintendente) es propuesta por el gobernador y sólo puede asumir tras el acuerdo otorgado por la Legislatura provincial en donde es objeto de negociación política entre los representantes de los diversos partidos. Así, el cargo de superintendente conlleva una marca simbólica en la carrera política en el ámbito provincial. Asimismo, el *staff* del DGI se destaca por la preeminencia de ingenieros: agrónomos, civiles, en construcciones e hidráulicos.

Sobre esta tradición irrumpió en Mendoza el paradigma ambiental a fines de la década del 80. En 1989 se creó en Mendoza el Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas (MAyOP), en la línea del desarrollo sustentable y con mandatos infundidos desde el *Informe Bruntland*. Sus competencias se refieren a la elaboración e implementación de una política ambiental destinada a crear condiciones de prevención, protección y conservación de la naturaleza y hábitat humano, como así también el uso y aprovechamiento

11. En este régimen, la propiedad de ambas no puede ser disociada, por lo que para acceder al uso del agua se debe comprar la tierra a la que se asocian sus derechos. Las hectáreas “empadronadas” (las que poseen derechos de riego) no pueden perderlos, salvo que el propietario renuncie a ellos por cambio de uso, caso en el que el agua vuelve al fondo común, a ser distribuido entre los poseedores de derechos. A diferencia del mercado de aguas, el régimen de inherencia dificulta la toma de medidas para incrementar la eficiencia en el uso del recurso ya que cada parcela recibe un volumen acorde a su superficie, independientemente del cultivo que se haga o de si la tierra se encuentre cultivada o no.

de los recursos naturales y defensa contra desastres y accidentes. No tiene competencia directa en materia de aguas, sino que coordina la gestión entre el DGI, el Ente Provincial del Agua y Saneamiento (EPAS) que regula el uso del agua potable, el Ente Provincial Regulador Eléctrico (EPRE) y los municipios.

Se establece, a partir de ese momento, una tensión permanente entre ambas instituciones: por un lado, el DGI, respaldado por una larga tradición en la administración del agua, ocupado de la planificación y la operación del sistema hídrico con especial énfasis en riego agrícola y apareciendo desde un abordaje recursista y sectorial; por otro lado, el MAyOP –actualmente Secretaría de Ambiente– inspirado en los principios del desarrollo sustentable. Si bien el MAyOP contaba con buenas herramientas legales para ejercer sus funciones, el DGI ejercería con efectividad los poderes que supo acumular durante más de cien años de gestión del agua, afirmados en una identidad regional hegemónica que se construye sobre la gesta heroica de mendocinos que han sabido domar el agua, vencer al desierto y doblegar una naturaleza percibida como hostil (Montaña, 2007; Montaña y Torres, 2005).

Queda claro entonces que los cambios recientes en la gestión del agua en Mendoza han estado guiados hacia la disminución del riesgo económico, lo que ha implicado una redistribución de riquezas y pobreza hacia dentro del complejo económico y de la sociedad en su conjunto. El Estado provincial, si bien retuvo facultades formales de regulación del recurso agua en el nivel superficial, no pudo evitar los usos irracionales, ni mucho menos proveer remediaciones suficientes. Así, en Mendoza, la institucionalidad del agua se encuentra estrechamente asociada a la construcción de “lo ambiental” y es a partir de este escenario histórico que se desplegó la conflictividad socioambiental reciente.

El desembarco del modelo minero: la conflictividad socioambiental en el centro de la escena

Los debates por la posible radicación de proyectos mineros a gran escala en Mendoza se iniciaron en la primera década de 2000 en Valle de Uco. En los años 90 se produjo una masiva solicitud de derechos mineros en la pro-

vincia, cuyos yacimientos habían sido prospectados por el Estado desde la década del 60.¹²

El proyecto que es foco de rechazo público en Valle de Uco pretendía localizarse en las cercanías de un área protegida provincial, la Laguna del Diamante, considerada uno de los mayores reservorios de agua dulce de la provincia. Este no es un dato menor, ya que la cercanía del proyecto a una zona preservada como fuente de agua fue crucial para la construcción de legitimidad del rechazo a la minería a gran escala. Asimismo, un hecho determinante fue la presencia en la zona de montañistas y “baqueanos” que eran contratados por la empresa minera para sus tareas de prospección. La actividad minera era percibida con expectativa y como posible “changa” temporal, hasta que uno de ellos viajó en invierno de 2003 al sur del país, y tomó conocimiento de lo acontecido en Esquel,¹³ provincia de Chubut. El regreso a Mendoza del sancarlino que tomó contacto con los esquelenses y trajo información elaborada por ellos para su difusión, marcó en gran medida el punto de inflexión a partir del cual los actores locales tomaron a la minería metalífera como una actividad problemática.

Desde entonces, un grupo de vecinos comenzó a recopilar información y difundirla, favorecidos por el “boca a boca” que permite una población pequeña¹⁴ y acompañados por docentes que tomaron el agua como bien a ser defendido, dinamizando la formación pública de un bien valorizado como tal (Cefai, 2002).

Además de los nuevos capitales extranjeros que llegaron a la provincia para invertir en minería –en su mayor parte metalífera–, otros actores se conformarían en el devenir del conflicto. Quienes se oponían a esta actividad se organizaron en el “Frente Diamante”, conformado por productores organizados en la

12. Las tareas de prospección llevadas a cabo por el Estado, a través de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), Secretaría de Minería de la Nación, Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) y las Direcciones de Minería provinciales, se llevaron adelante en la región de Cuyo, a través del Plan Cordillerano, junto con otros planes del SEGEMAR y de la Dirección de Minería, dando como resultado entre 35 y 38 zonas prospectivas, es decir, zonas de interés minero.

13. Primera comunidad argentina que rechazó un proyecto minero metalífero, cuyas movilizaciones impulsaron un plebiscito, que se llevó a cabo en marzo de 2003 y dio como resultado un 81% de “No a la mina”.

14. El Departamento de San Carlos cuenta con 30.877 habitantes (INDEC, 2001).

Sociedad Rural¹⁵ y vecinos que habían iniciado las discusiones sobre el tema. El Frente fue liderado por el Presidente de la Sociedad Rural –quien ya era conocido mediáticamente debido a cortes realizados por demandas rurales– (Onofrio, 2009). El Frente Diamante intentó ser la oposición institucional a la megaminería. Pero las diferencias entre un grupo de vecinos y la conducción del Frente, generó en algunos la necesidad de contar con un espacio más horizontal en lo que respecta a la toma de decisiones y a su puesta en práctica, dando lugar a la conformación de “Vecinos autoconvocados de San Carlos”.

Respecto a las acciones públicas que se desarrollaron en torno al conflicto suscitado en Valle de Uco, éstas estuvieron dirigidas hacia las autoridades gubernamentales locales, exponiendo su posición frente a la actividad minera en eventos públicos. Los primeros *stands* y manifestaciones fueron realizados en fiestas departamentales y en acontecimientos relacionados a la Fiesta de la Vendimia.¹⁶ Por ejemplo, interrumpieron el paso del intendente a una fiesta organizada en la Laguna del Diamante, en febrero de 2005, en la que se realizaría “la degustación de vinos más alta del mundo”, con la participación de las reinas departamentales –postulantes a reina de la Vendimia 2005– y de la reina y virreina de la Vendimia elegidas en el 2004.

Durante aquellos meses, los pobladores de San Carlos exigían información sobre la situación del proyecto mientras los gobiernos local y provincial mantenían un hermetismo total respecto al tema. Así fue que en el marco de un acto por el aniversario de la Revolución de Mayo realizado en este departamento, que contó con la presencia del entonces gobernador de Mendoza Julio Cobos, se llevó a cabo la primera manifestación ante el gobierno provincial: vecinos de San Carlos desfilaron ante el palco con sus carteles y entregaron a Cobos un petitorio titulado “El Pueblo quiere saber de qué se trata”. En el desfile cívico-militar de aquel día, desfilaron frente al palco oficial jóvenes con pancartas, que

15. Las Sociedades Rurales del interior argentino, y específicamente en Mendoza, tienen características sociopolíticas diferenciadas respecto, fundamentalmente, de la Sociedad Rural Argentina (SRA). Básicamente están conformadas por pequeños y medianos productores, en la mayoría de los casos productores directos y en muchos casos dedicados exclusivamente a actividades agropecuarias o agroindustriales.

16. La Fiesta Nacional de la Vendimia se realiza en Mendoza en el mes de marzo desde 1936. Simboliza el cultivo y la cosecha de la vid, mediante teatralizaciones, danzas y la elección de la Reina Nacional de la Vendimia.

combinaron frases provenientes de Esquel –“No a la mina” – con otras que, de cierta forma, inauguraban el repertorio provincial –“Agua es vida” –; este evento constituyó la primera “puesta en escena”, tomada por los medios de comunicación masivos provinciales. “El tema se instala en la agenda política provincial, mientras que para los participantes del Frente Diamante, significó un fortalecimiento mediante el accionar en la calle, con la movilización, y a la vez, un proceso de identificación como defensores del ‘agua’” (Onofrio, 2009:7).

Este nuevo actor colectivo, el primero en la provincia, al que luego le sucedió la conformación de diversas asambleas en otros departamentos mendocinos, puede describirse como parte de aquellas formas de resistencia que Maristella Svampa enmarca dentro de la “narrativa autonómica”. Sus características remiten a la tipología que tiene como elementos centrales la horizontalidad y la democracia por consenso, alimentadas por una desconfianza radical respecto de las estructuras partidarias y sindicales, así como de toda instancia articuladora superior.

En tanto talante epocal, da cuenta de una transformación importante en la dinámica de construcción de las subjetividades políticas, que gran parte de la teoría social contemporánea ha subrayado en términos de procesos de individualización. Por ello mismo hablamos de una narrativa, pues ésta se construye como un relato identitario, de producción del sujeto, en el cual cuenta la experiencia personal de los actores, más que una inscripción del sujeto en la comunidad, el pueblo o la clase social (Svampa, 2012: 82).

Sumado a ello, Gabriela Delamata destaca que:

[...]“los reclamos que sustentan la resistencia no fundan su derecho en una identidad territorial previa, de base étnica o campesina, sino en la defensa de un conjunto de recursos, funciones y actividades actuales, que se constituyen como rasgos de una nueva identidad territorial progresivamente construida en el curso de la protesta.” (Delamata, 2009: 9).

Ante ello, el gobierno provincial intentó encauzar el conflicto haciendo hincapié en la posibilidad de compatibilizar la minería “sustentable” con las actividades tradicionales en la provincia. Esto dio lugar a la organización de eventos tales como “Minería sustentable en Mendoza, un desafío para el siglo XXI”, jorna-

das organizadas por el Ministerio de Economía.¹⁷

Pero el conflicto ya había tomado otro carril, atizado por las repercusiones mediáticas de las primeras acciones públicas. Asimismo, cabe destacar que en el año 2005 confluyeron dos hechos clave para la trascendencia de las manifestaciones anti-mineras en San Carlos: por un lado, un año electoral,¹⁸ y por el otro, las noticias nacionales sobre las movilizaciones en Gualaguaychú y otras ciudades de la provincia de Entre Ríos, en oposición a la instalación de plantas de celulosa en las márgenes del río Uruguay. Sobre este conflicto, Vicente Palermo y Carlos Reboratti afirman que el vecinalismo de Gualaguaychú aporta la novedad de la entrada plena del ambientalismo en la esfera pública y la politización de un nuevo valor, lo que lo habilita a ser considerado movimiento social.

Esto no quiere decir que el tema ambiental haya estado ausente hasta entonces, pero carecía de la densidad política y cultural que al parecer ha adquirido, y si bien los antecedentes de pequeños movimientos de defensa ambiental en algunas otras provincias argentinas no deberían ser para nada despreciados, podemos estimar que el punto de inflexión en lo que atañe a la afirmación de una conciencia ambiental está constituido por la eclosión de este conflicto (Palermo y Reboratti, 2007: 4).

El 4 de septiembre de 2005, aproximadamente 4.000 vecinos de todo el departamento de San Carlos se reunieron frente a la terminal de ómnibus de Eugenio Bustos para manifestar su rechazo a los proyectos mineros a gran escala. "Ese pueblo tranquilo produjo uno de los hechos populares más trascendentes de los últimos años en Mendoza...", destacaba aquel mes el diario provincial *Los Andes*.

De esta manera, las manifestaciones masivas facilitaron la inscripción del conflicto en la agenda mediática, mientras el gobierno provincial intentaba inscribirlo en las agendas gubernamentales, destacándose las legislativas y administrativas: ante la garantía por parte de los Vecinos Autoconvocados de que al mes siguiente –el mes de las elecciones– volverían a movilizarse, el gobierno

17. En declaraciones a los medios provinciales, la entonces ministra de Economía de Mendoza, Laura Montero, definía la posición del gobierno de compatibilizar la actividad minera con la protección del medio ambiente: "...la Provincia quiere promover el recurso pero generando un concepto minero nuevo que tenga en cuenta el asiento de otras actividades (como agricultura y turismo)...".

18. El 23 de octubre de 2005 se llevaron a cabo elecciones nacionales en la Argentina. Se renovaron senadores y diputados nacionales, se votaron legisladores provinciales y concejales.

provincial convocó a una reunión, con la finalidad de “encontrar juntos una salida al conflicto”. Poco tiempo después, se sancionó la ley de ampliación de la reserva Laguna del Diamante (N°7422), que dejó los cateos mineros en cuestión dentro de la reserva y, por lo tanto, la empresa minera quedó imposibilitada de continuar con sus actividades.

Podemos destacar, por este hecho y otros que se sumarán con el devenir del conflicto, que en el caso de Mendoza las acciones de justicia han ido confirmando los “pulsos anti-mineros”, transformándose en un recurso con el cual el gobierno intenta paliar el conflicto, así como también desde los procedimientos administrativos de evaluación de impacto ambiental se ha buscado encauzar el tema minero en el marco del desarrollo sustentable, teniendo al “control ambiental” como principal argumento de validación. Respecto al primer punto –el judicial–, Mendoza es un caso testigo del elemento en común identificado por Gabriela Merlinsky en varias investigaciones sobre conflictos ambientales: su amplificación a través de procesos de judicialización. Parafraseando a la autora, cuando los conflictos son llevados al terreno del derecho, se genera un proceso de juridificación que los resignifica, y los “operadores del derecho” se vuelven actores del conflicto.

Se produce así una “actualización local del derecho”, que permite ver cómo son traídas las normas jurídicas (que normalmente resultan “distantes” en el tiempo y en el espacio) a la situación concreta y la experiencia cotidiana. Esto le agrega valor heurístico a los casos bajo análisis, pues permite focalizar el análisis en la producción de reglas y de normas que construyen o transforman ordenes locales, y por lo tanto, dar un papel privilegiado en la investigación al estudio de las dimensiones espaciales y territoriales del derecho (Melé, 2007), (Merlinsky, 2009: 26).

Consideramos que un proceso similar ocurre con el ámbito administrativo de los procedimientos de evaluación ambiental, que incorpora al conflicto otros actores, como los funcionarios del gobierno provincial y los cuerpos técnicos de sus dependencias.

Sumado a ello, ante el ataque hacia estos recursos jurídicos –como fue en este caso la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 7422, por parte de empresas mineras cuyos cateos quedaron dentro del área de la reserva–, el gobierno ha respondido desplegando el imaginario ambiental legitimado histó-

ricamente: no sólo argumentará la defensa de la belleza escénica y del recurso hídrico,¹⁹ sino la de la identidad cultural de los pobladores y la de sus actividades productivas y formas de vida. En este sentido, la Asesoría de Gobierno argumentó que este departamento, al igual que el resto de la región conocida como el Valle de Uco, basaba su economía principalmente en la actividad agrícola:

[...]“actividad que históricamente fue el sustento de la población local, constituyendo entonces la esencia cultural de ese pueblo [...] No resulta descabellado entonces que una población que ha sabido sostenerse a través del tiempo haciendo un uso adecuado y racional de sus recursos naturales renovables quiera protegerlos, y con ellos su forma de vida, frente a una aventura altamente impactante como lo es la actividad minera, con dudosos beneficios en el corto plazo para la población local y serios perjuicios en el largo plazo para la humanidad toda.” (Asesoría de Gobierno, 2005).

El gobierno mendocino respaldó con esta defensa la demanda iniciada por los pobladores de Valle de Uco, a pesar de que la misma gestión había viajado a Canadá a promocionar el potencial minero provincial, hecho que fue duramente cuestionado por el sector minero. Esta característica de “adaptar” la decisión del gobierno a los vaivenes de la conflictividad no ha sido esgrimida por un partido político en particular sino que se ha mantenido como práctica frecuente de las diferentes gestiones de gobierno provinciales. Una política que ha sido acompañada por la elaboración de leyes, decretos y resoluciones que “regulaban” el avance minero en materia ambiental. A tal efecto, en el año 2006 se emitió el Decreto 820, que reglamenta la evaluación de impacto ambiental para la actividad minera, con el fin de “regular esta importante actividad dentro del marco de sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo”.²⁰ Este decreto establece la conformación de la Comisión Evaluadora Interdisciplinaria Ambiental Minera (CEIAM), y la realización de consultas y audiencias públicas.

19. “La ampliación de la reserva Laguna del Diamante asegurará la calidad del recurso hídrico, tanto superficial como subterráneo, en toda la zona alta de la cuenca del río Tunuyán superior, así como también por supuesto hacia aguas abajo, donde están los usos agrícolas del recurso vital, agua...” (Asesoría de Gobierno, 2005:36).

20. Fuente: Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, N° 27.657, Año CVIII, 16/5/2006.

Para dar cuenta de la especificidad mendocina en cuanto a sus fuerzas político-partidarias, volvemos al análisis de la politóloga Gabriela Delamata, quien plantea que Mendoza ha tenido alternancias en el gobierno y que, aunque la mayoría de su electorado se distribuye entre tres fuerzas políticas (Unión Cívica Radical, Partido Justicialista y Partido Demócrata), “ello no ha sido óbice para la aparición de otras fuerzas políticas provinciales y de procedencia nacional” (Delamata, 2009: 11). A ello agrega que, de acuerdo al índice de “democracia global” –que considera en su conjunto la limpieza del acto electoral, el funcionamiento de la división de poderes, el estado de las libertades de expresión y prensa y el respeto de los derechos individuales–, Mendoza se encuentra en segundo lugar, después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en una escala que va de mayor a menor nivel de democracia “global” provincial. Considerando éstos y otros elementos, la autora concluye que:

[...] “en Mendoza, donde el sistema político devino más fluido como resultado de la fragmentación partidaria, la resistencia a la minería encontró mayor receptividad, abriéndose canales institucionales de comunicación y aprendizaje y articulándose finalmente un discurso común, frente al debilitamiento de las fronteras territoriales/ federales que supone el proceso nacionalizador.” (2009: 24).

Retomando los acontecimientos del año 2006, el conflicto se visibiliza en el sur de la provincia, donde los habitantes de Punta del Agua –distrito perteneciente al departamento de San Rafael– y de la localidad de General Alvear se manifestaron en contra de proyectos mineros cercanos a la zona del cerro Nevado. La cercanía y potencial contaminación de fuentes de agua también fueron en este caso motivos aglutinantes de la oposición a la megaminería, que llevó a un grupo de pobladores de Punta del Agua a solicitar la “Banca del Ciudadano”²¹ en el Concejo Deliberante de General Alvear, apoyados por la Cámara de Comercio de Gral. Alvear, con la que junto a otras organizaciones conformaron la “Multisectorial de General Alvear”. “Somos un departamen-

21. Mecanismo que permite a los ciudadanos contar con un espacio de expresión en el Concejo Deliberante Municipal. Unos años después, ante el avance del proyecto San Jorge en las cercanías de la localidad de Uspallata, los uspallatinos también hicieron uso de este mecanismo en el municipio de Las Heras.

to netamente agrícola, donde el oasis que tenemos a través del río Atuel, lo debemos defender...”, manifestaba el presidente de la Cámara de Comercio, durante la primera marcha, en la que más de mil personas manifestaron su rechazo a la actividad. “La minería usa agua y nosotros vivimos del agua, como agricultores y como ciudadanos...”, destacaban los agricultores de Gral. Alvear. En cada marcha aumentaba la adhesión: aproximadamente 3.000 personas en la segunda, y 4.500 en la tercera, lo que era destacado por los medios provinciales.

Nuevamente, las movilizaciones encontraron su respuesta institucional. En noviembre del 2006, el Gobierno provincial suspendió oficialmente la actividad de la minera “Chapleau”, pero era sólo uno de los proyectos en la zona. En ese marco, la solicitud de suspensión y/o prohibición de estas actividades comenzó a tratarse en la Legislatura provincial. Y paralelamente, la manifestación de rechazo se trasladó a la ciudad de Mendoza, más precisamente a los alrededores de la Legislatura provincial. El rechazo a la minería golpeaba por primera vez las puertas del poder legislativo en la capital mendocina: pobladores de Valle de Uco, General Alvear y San Rafael –estos últimos en rechazo a la reapertura de la mina de uranio Sierra Pintada–, organizaron una jornada cultural y de ayuno en las inmediaciones de la plaza central y la peatonal de la ciudad, rodeando el edificio donde sesiona el poder legislativo. Esta jornada tuvo como objetivo concientizar a la población de la capital mendocina sobre los riesgos de la megaminería, a partir de actividades artísticas y culturales: disfraces alusivos, bailes, representaciones teatrales, actuaciones musicales; banderas con frases tales como “El agua es un derecho y no una mercancía”, “Primero la vida, primero el agua pura, no a la minería con cianuro”, acompañaron a los ayunadores.²²

Como ya hemos planteado, el carácter instituyente del conflicto en Mendoza se ha materializado tanto en la conformación de organizaciones sociales como en la elaboración de reglamentaciones ambientales, y ambos procesos iban a alcanzar su máxima expresión en diciembre de 2006. En aquel mes, la legislatura provincial sancionó una ley que suspendía las actividades mineras

22. Fuente: “Actividad en la legislatura 2006”, video documental compilado en el DVD No a la megaminería, 2006-2008, Mendoza.

en la provincia hasta tanto no se contara con un Plan Ambiental.²³ Esta ley fue vetada, cinco días después, por el poder ejecutivo. Más allá de este resultado, la llegada del conflicto a la ciudad capital fue determinante para el surgimiento de la “Asamblea Popular por el Agua del Gran Mendoza”, cuya primera acción fue “escrachar” la casa del gobernador Cobos por su veto, hecho que fue resaltado por los periódicos provinciales. Y la confluencia de todos los grupos organizados en la provincia en rechazo a la minería, en un mismo espacio, fue el puntapié para la conformación de la “Asamblea Mendocina por el Agua Pura” (AMPAP), creada con la finalidad de articular y coordinar acciones a nivel provincial. El nombre de la asamblea reflejó la defensa del agua como eje del rechazo a una megaminería que en Mendoza es considerada “saqueante, secante y contaminante”.

Diversos autores que investigan la conflictividad ambiental –en su mayor parte derivada de la actividad minera– destacan la importancia de la multiplicidad de escalas en la que se desarrollan estos conflictos, debido al entramado de actores involucrados (Bottaro y Sola Álvarez, 2012) y a la importancia de la intervención y configuración de la institucionalidad estatal en la comprensión de las actuales luchas (Ciuffolini y De la Vega, 2011). Al respecto, Delamata (2009: 6) destaca que:

[...] “las acciones de los autoconvocados son particularmente defensivas y multiescalares, según un proceso dinámico que comienza con estrategias de resistencia en el ámbito local y se orienta a estructurar el reclamo a nivel provincial, en concomitancia con la potestad de los gobiernos provinciales respecto de las concesiones mineras”.

Coincidimos con la importancia de la escala provincial en esta diversidad de planos en que se despliega el conflicto, también porque, además del otorgamiento de las concesiones mineras, las provincias tienen el dominio sobre los recursos naturales, eje central de las disputas socioambientales, en las que surgen nuevas formas de movilización y participación ciudadana por la de-

23. Plan exigido por la Ley provincial de Preservación del Ambiente, N° 5.961.

fensa de los recursos naturales (definidos como “bienes comunes”), centrales en la fase actual del capitalismo (Bottaro y Sola Álvarez, 2012). Es decir que en Argentina, la legislación nacional en materia ambiental establece presupuestos mínimos que las provincias deben respetar, pero pueden avanzar desde esta base y llevar adelante leyes más rigurosas y/o específicas, lo que ha orientado al plano provincial los debates sobre la sanción de leyes que limiten y/o prohíban la minería a gran escala, ante la coyuntura política actual que torna inviable pensar en una legislación de este contenido a escala nacional. La coordinación provincial multisectorial llevó adelante acciones de difusión –como la contramarcha en el carrusel de la vendimia²⁴ y fue determinante en los cortes de ruta que empujaron la sanción, en junio de 2007 –también un año de elecciones–, de la Ley provincial 7722, que prohíbe el uso de sustancias tóxicas en minería. Las disconformidades con las negociaciones que se generaron en torno a la sanción de esta ley, dan cuenta de la diversidad de demandas que, con el avance del conflicto, fueron confluyendo en el rechazo a la megaminería:

A pesar de haber obtenido una ley, las discusiones en las instancias gubernamentales, institucionales, fueron encabezadas por las Cámaras empresariales. Razón por la cual no resultó paradójal que en los “Considerandos de la ley” pusieran su énfasis en hablar del equilibrio entre las actividades económicas (productivas y extractivas) y no en el derecho al agua como derecho humano, o la importancia del recurso hídrico en una región que sólo tiene tres oasis y su población se encuentra en el 3% del territorio provincial; o la importancia de la protección de recursos naturales no renovables, o la gravedad, las amenazas, los impactos ambientales y sociales que implican este tipo de proyectos de minería metalífera a gran escala (Stornini, 2011:52).

24. El “Carrusel” consiste en un desfile de carrozas por diferentes calles de la ciudad de Mendoza. Cada departamento de dicha provincia prepara una carroza que lo representa: en ella va su reina –postulante a ser reina de la Vendimia–, su “corte” (conformada por aquellas reinas que compitieron por el reinado departamental) y muestra sus productos típicos. El carrusel se realiza la mañana del día en que, por la noche, se lleva a cabo la Fiesta de la Vendimia, donde cada año es elegida, entre las postulantes de los diferentes departamentos, la Reina Nacional de la Vendimia. Desde el año 2007, AMPAP marcha en sentido contrario al carrusel, con disfraces y carteles alusivos a la defensa del agua y a los riesgos de los emprendimientos mineros, hasta el año 2011 en que cambió la estrategia y marchó en el mismo sentido del carrusel.

A nivel nacional, esta ley posicionó a Mendoza dentro de las provincias que cuentan con marcos regulatorios que limitan la minería.²⁵ Y en ese mismo año, grupos pertenecientes a AMPAP comenzaron a participar de los encuentros de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC), espacio donde confluyen diferentes organizaciones sociales y ambientales de todo el país bajo el lema “Contra el saqueo y la contaminación”. Este ámbito de coordinación a nivel nacional amplió el marco de acción para aquellos grupos de AMPAP para los cuales la megaminería constituye sólo un ejemplo del modelo neo-extractivista en el que también se sustentan los monocultivos, la negociación inmobiliaria, etc.

A fines de 2007 se inició el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del primer proyecto minero que presentaba su Informe de Impacto Ambiental (IIA) de la etapa de explotación: Potasio Río Colorado, de extracción de sales de potasio, localizado en Malargüe, de la minera anglo-australiana “Río Tinto”, posteriormente comprada en 2009 por “Vale”. Este proyecto no generó un rechazo social masivo: se trataba de un proyecto de minería por disolución, no a cielo abierto; localizado en Malargüe, departamento que no presenta un fuerte rechazo local a la actividad; los riesgos sobre el río Colorado fueron minimizados a partir de una reestructuración del proyecto inicial, entre otros aspectos. Pero sí generó numerosas instancias de debate que propiciaron la discusión sobre los beneficios y perjuicios de la megaminería para Mendoza, y aceptaron canales de diálogo y coordinación, por un lado, entre los grupos que venían desarrollando acciones contra la megaminería y otras organizaciones que comenzaron a interesarse en la temática, y por el otro, entre los grupos locales y algunos actores relevantes a nivel nacional e internacional.²⁶ Este proyecto sumó un antecedente más: la participación de los miembros de AMPAP en la audiencia pública del proyecto.

25. En el 2003 se sanciona la Ley 5001 en Chubut y en 2005, la 3981 en Río Negro. En 2007, además de la 7722 en Mendoza, se sancionan leyes similares en La Rioja (posteriormente vetada) y Tucumán. En 2008 se suman La Pampa, Córdoba y San Luis, y en 2011, Tierra del Fuego.

26. Un escrache realizado por la “Asamblea Popular por el Agua del Gran Mendoza” en las inmediaciones de la oficina de la empresa Río Tinto, permitió, a través del representante argentino de Mines and Communities, que la organización británica People Against Rio Tinto and Subsidiaries (PARTIZANS, Pueblos en contra de Río Tinto y subsidiarias), invitara a esta asamblea a enviar un representante a la reunión anual de accionistas de Río Tinto. Fue así como uno de sus integrantes viajó en abril de 2008 a Londres, como parte de un grupo de representantes de comunidades afectadas por las actividades de la empresa y activistas que intervendrían en la reunión (Wagner y Giraud, 2011).

Con el cambio de gestión –cuando Celso Jaque asumió la gobernación provincial–, la institucionalización del conflicto aumentó: la Subsecretaría de Ambiente pasó a Secretaría, y el nuevo secretario de Ambiente, argumentando la voluntad de diálogo y búsqueda de consenso de la nueva gestión, invitó a los miembros de AMPAP a integrar el Concejo Provincial del Ambiente (CPA), un órgano conformado por organizaciones de la sociedad civil con funciones de asesorar el poder ejecutivo. A inicios de 2008, la “Multisectorial de General Alvear” y la “Asamblea Popular por el Agua del Gran Mendoza” se incorporaron a este espacio y, por su intermedio, pasaron a integrar la CEIAM, es decir, la Comisión que evaluaría ambientalmente los proyectos mineros que se presentaran en la provincia, conformada por organismos científico-académicos y equipos técnicos, funcionarios de dependencias del Estado provincial y en algunos casos, nacional.

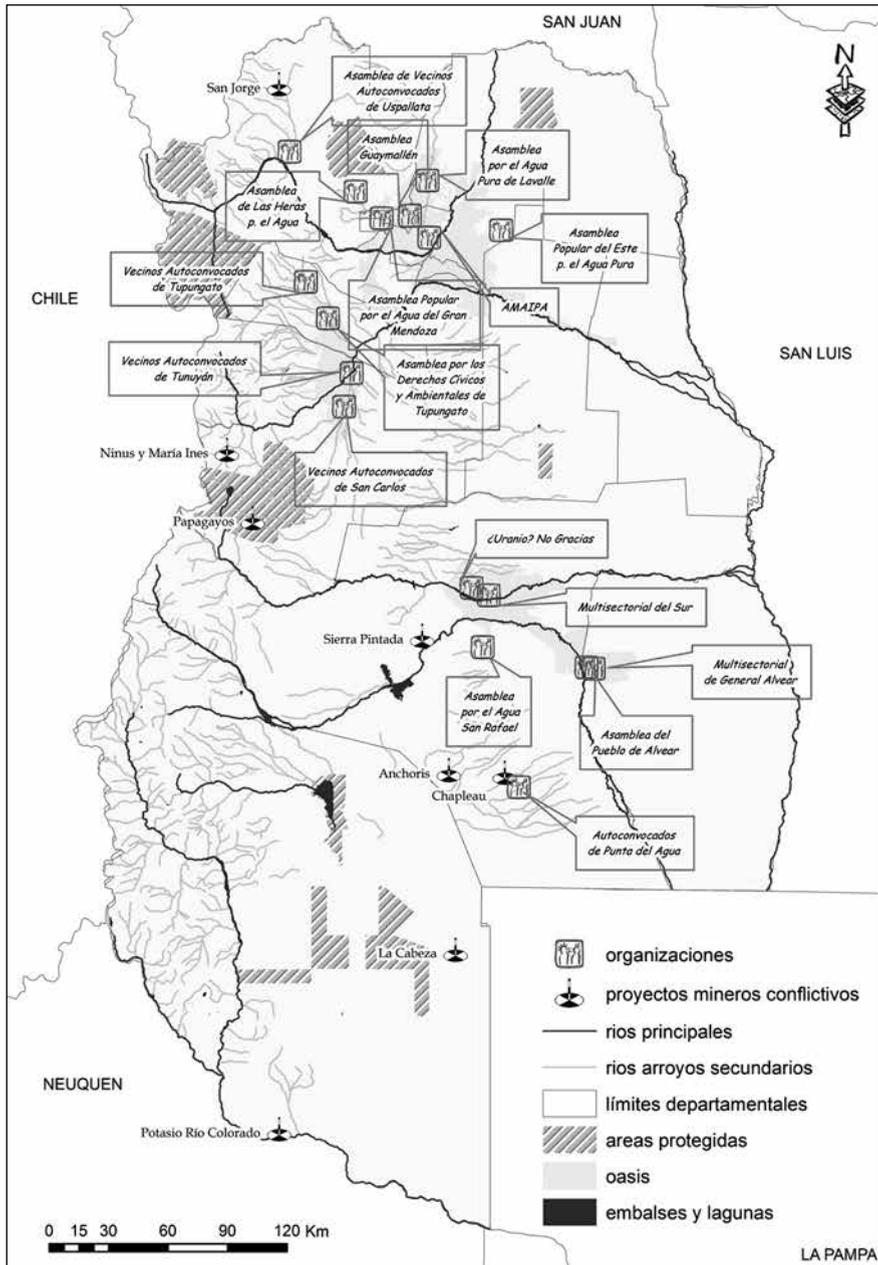
Si bien este hecho acentuó el carril institucional que caracteriza el conflicto por la megaminería en Mendoza, no impidió que el mismo tuviera una fuerte visibilización social en marchas y otro tipo de manifestaciones. Esta complementariedad entre la institucionalidad del conflicto y las demandas no institucionalizadas va a ser puesta en práctica posteriormente, ante la presentación del Informe de Impacto Ambiental de un proyecto minero metalífero a cielo abierto, “San Jorge” –de la empresa canadiense Coro Mining–, que pretendía localizarse en el departamento de Las Heras, cercano a la localidad de Uspallata.

Las asambleas y otros grupos que venían rechazando la actividad minera consideraron a San Jorge como la “punta de lanza” de la minería metalífera en la provincia. Es importante destacar en este sentido que Coro Mining es una de las empresas que había presentado demanda de inconstitucionalidad de la Ley 7722, por lo que inmediatamente el proyecto “San Jorge” fue asociado con el riesgo de perder una ley que, más allá de sus limitaciones y los resquemores en torno a su sanción, era el producto de una lucha común.²⁷

27. La empresa Coro Mining modificó el proyecto San Jorge luego de la sanción de la Ley 7722. Como esta ley prohíbe el uso de ácido sulfúrico, parte de las escombreras del proyecto presentado estaban conformadas por roca con mineral (cobre) que la empresa podría haber extraído con uso de esa sustancia. Estas escombreras quedarían “a la espera” de cualquier modificación en las leyes provinciales, según declaraciones de los propios representantes de la empresa.

Uspallata es una localidad que se encuentra sobre la ruta internacional 7, que comunica a la Argentina con Chile, en un valle que separa precordillera de cordillera. Muchos de sus habitantes, en gran parte comerciantes y con actividades incipientes de turismo, recibieron con preocupación la llegada del proyecto, mientras otros sectores veían en San Jorge una posibilidad laboral de fácil acceso. El accionar de la empresa y de los funcionarios municipales de Las Heras que pronto apoyaron abiertamente el proyecto, aumentó el rechazo de un grupo de uspallatinos que conformó la "Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Uspallata" (Ver Imagen I). En enero de 2009 –momento de gran afluencia turística en la zona– los autoconvocados realizaron marchas manifestando su posicionamiento. La "convivencia" con la empresa a nivel local generó en los uspallatinos otra consigna, que se sumó al "No a la megaminería saqueante, secante y contaminante" que se había gestado en Mendoza: "Sin licencia social no hay minería", reivindicando su derecho a tomar decisiones respecto al futuro de su localidad, demanda que será fervientemente repetida con posterioridad durante la audiencia pública del proyecto.

Imagen I. Proyectos mineros que fueron foco de conflicto y organizaciones que rechazan la megaminería en Mendoza, 2003-2012



Paralelamente, se iniciaba el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de San Jorge, del que, como ya destacamos, miembros de AMPAP también formaban parte.

En septiembre de aquel año, los vecinos autoconvocados, acompañados por AMPAP, realizaron cortes intermitentes en la ruta internacional 7, por los que algunos de ellos serían denunciados penalmente por el gobierno provincial ante la Justicia Federal –que finalmente los sobreescribió en 2011–. El punto máximo de la exposición pública del conflicto se dio paralelamente a uno de estos cortes, cuando en la Legislatura provincial, la ONG OIKOS denunció a Coro Mining por falsedades en la información presentada en el EIA. Estas “falsedades” rondaban en torno a la conexión o no entre la cuenca Yalguaraz –sobre la que se localizaría el proyecto– y la cuenca del río Mendoza –que mediante el Dique Potrerillos abastece de agua al Gran Mendoza–.

Así, OIKOS atacó el centro de la “institucionalidad ambiental” al afirmar, en conferencia de prensa desde la propia legislatura provincial:

“Un tema tan sensible a la ciudadanía como la aprobación de un proyecto minero, trae aparejado el deber de la función pública de otorgarle la máxima transparencia al proceso, a fin de despejar cualquier duda sobre el mismo. La sospecha de que el procedimiento estuviere viciado, echaría un manto de dudas no solamente sobre el gobierno, sino sobre el organismo académico o científico que realiza el dictamen técnico, sobre los informes sectoriales y por sobre todo, a la empresa proponente del proyecto.”²⁸

De la mano de esta denuncia, las “incertezas científicas” del proyecto minero entraron en escena. Y las repercusiones no tardaron en llegar. Se dieron a conocer las divergencias entre profesionales de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN)-Regional Mendoza –que elaboró el Informe Técnico del proyecto–, y tres profesionales manifestaron la tergiversación de sus informes por parte de la consultora que realizó el IIA –Vector SA–. Por su parte, la Universidad Nacional de Cuyo emitió un informe en el que concluía:

28. Fuente: Oikos Red Ambiental (2009): “Informe Técnico DCA 0099 / DayDH 0011. EIA PLANTA CONCENTRADORA SAN JORGE”, Mendoza, 10 de setiembre.

“El IIA del proyecto minero San Jorge presenta una gran cantidad de falencias e inexactitudes, las que impedirían garantizar su viabilidad ambiental, particularmente ante la comunidad.” (UNCuyo, 2010).

Unos meses después, el hidrogeólogo José María Cortés, presentó un informe que fue incorporado al expediente del proyecto, en el que manifiesta que sus estudios citados por la empresa consultora Vector, no prueban la no-conexión entre las cuencas –argumentada por la empresa–, sino todo lo contrario.²⁹

Las asambleas y otras organizaciones que se sumaron al rechazo a San Jorge actuaron como caja de resonancias hacia la sociedad, de cada una de estas inconsistencias, mediante movilizaciones, comunicados y actividades culturales en las que una diversidad de músicos mendocinos se plegó a la causa. Las denuncias también se dirigían hacia la vinculación entre la empresa y el gobierno, ya que el gerente de Coro Mining, su apoderado legal y el ministro de Infraestructura, Vivienda y Transporte del Gobierno de Mendoza son ex-socios en un estudio de abogados.

En este marco, la audiencia pública del proyecto, realizada el 26 de octubre de 2010, canalizó las denuncias y las expectativas que San Jorge generaba en la provincia, trascendiendo el mero acto administrativo y convirtiéndose en un hecho inédito: una audiencia pública de 13 hs de duración.³⁰ De los habitantes de Uspallata, el 77% de quienes hicieron uso de la palabra en la audiencia se manifestó en contra de la instalación de San Jorge. Es importante destacar también que la audiencia estaba en la agenda de todos los medios de comunicación de la provincia desde la semana previa, en la que la Pastoral Social había

29. “Los datos de aguas subterráneas presentados en los informes IIA, MEIA y NARH, indican que la planta que se pretende instalar mediante el proyecto San Jorge, son drenadas por aguas superficiales cuya infiltración alimenta tanto aguas subterráneas que drenan y descargan hacia la ciénaga de Yalguaraz como aguas que drenan hacia el sur en dirección a la localidad de Uspallata y el río Mendoza. [...] Los informes ambientales no demuestran la desconexión hidráulica del acuífero de Yalguaraz con las aguas subterráneas que fluyen hacia el sur. Por el contrario, [...] (el acuífero) muestra evidencias de ser un medio de circulación de aguas subterráneas y podría jugar un rol importante en la interconexión hidráulica de las aguas subterráneas de distintos acuíferos” (Cortes, 2010: 27-28).

30. Desde las 9 hs de la mañana hasta pasadas las 22 hs de la noche, en un local de Vialidad Nacional cercano a la localidad de Uspallata –a más de 110 km de la ciudad capital– uspallatinos y mendocinos en general se manifestaron sobre el proyecto.

emitido un comunicado analizando la dimensión ética de la problemática, y manifestando su preocupación por “el progresivo deterioro de la convivencia ciudadana en Uspallata y la alteración de la paz social”, argumentando también que existían fundados temores por eventuales hechos de violencia en torno a la Audiencia pública, “que la autoridad sabrá prevenir”.³¹

A pesar de todo lo mencionado, luego de un largo proceso de evaluación de la CEIAM, el poder ejecutivo otorgó la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) al proyecto San Jorge –permiso ambiental para iniciar la explotación–, en enero de 2011, con más de 140 condicionantes, entre los que destacaba la exigencia de impermeabilizar el dique de colas, a pedido del DGI.

Mientras los representantes del Concejo Provincial del Ambiente (CPA) renunciaron a la Comisión evaluadora (CEIAM) y el CPA suspendió sus funciones, desilusionado por el accionar del Ejecutivo, la reacción social no se hizo esperar: las movilizaciones convocadas por las asambleas fueron multitudinarias, trascendieron a grupos organizados y la población en general se sumó a las marchas, una de las cuales culminó con el ingreso al recinto de la Legislatura provincial y una votación simbólica rechazando el proyecto. “Para finalizar, una gran cantidad de manifestantes ‘tomaron’ de manera pacífica la Legislatura, y llegaron a ocupar la totalidad del recinto, cosa que nunca había sucedido...” redactó sobre lo acontecido uno de los periódicos provinciales.³²

Pero este hecho tenía un motivo: la DIA del proyecto, según lo establecido en la Ley 7722, debía ser ratificada por la Legislatura, y hacia allí se dirigieron no sólo las miradas sino las acciones de rechazo y apoyo al proyecto, nuevamente en un año electoral. Los medios locales acompañaban el proceso: “...el rechazo de la comunidad creció: se notó en la audiencia pública y también en las manifestaciones conducidas por las asambleas defensoras del agua”, detallaba el

31. Declaración del Equipo Arquidiocesano de Pastoral Social donde se pronuncia sobre la mina San Jorge, en Uspallata, 20 de octubre de 2010.

32. “Cerca de 2.000 personas marcharon este martes por las calles céntricas de Mendoza y llegaron hasta el Palacio Judicial para pedir que la Justicia detenga la aprobación del proyecto minero San Jorge. La marcha había sido convocada por diferentes asambleas del norte, centro y sur de la provincia y agrupaciones defensoras del agua. El mensaje dado durante la caminata –fueron casi tres cuadras llenas de gente– tuvo como objetivo apoyar la acción de amparo que fue presentada ayer para que se califique como inconstitucional la Declaración de Impacto Ambiental redactada por el Gobierno” (*El Sol*, 22/2/2011).

diario *MDZ*, dando cuenta de otro actor central en estos conflictos: los medios masivos de comunicación.³³

Los diputados, entre la incomodidad y el ofuscamiento con el Ejecutivo, que había dejado la decisión final en sus manos, abrieron sesiones especiales para escuchar a todos aquellos que aportaran información sobre el tema. Circularon por estas sesiones vecinos de Uspallata, de San Alberto (zona poblada de Uspallata cercana al proyecto), cámaras de empresarios, representantes de colegios profesionales, científicos, académicos, organizaciones sociales y particulares.

El 24 de agosto de 2011, el proyecto fue rechazado por unanimidad en la Cámara de Diputados. El periódico *MDZ*, con el título "Bochazo y ensalada de frutas", detallaba con humor la decisión tomada bajo contexto pre-electoral:

El debate en la Legislatura giró sobre reproches múltiples, relacionados más con las internas políticas que con el tema de fondo. Y mientras los legisladores trataban de sacar réditos de sus "convicciones verdes", desde las gradas algunos militantes de las organizaciones ambientalistas festejaban por la decisión de bajarle el pulgar a San Jorge pidiendo que ningún partido se apropiara de ese logro. Los legisladores se calificaron como "sandías", porque "son verdes por fuera y rojos por dentro", apuntando a que se convirtieron en ecologistas por el contexto electoral. Otros se autobautizaron como "verdes completos".

Como ya habíamos argumentado, estos giros inesperados en función del fuerte rechazo social hacia la megaminería, no fueron exclusivos de esta gestión, y los medios también trazaron el paralelismo con los acontecimientos de 2007 en torno a la sanción de la Ley 7722 bajo la gestión de Cobos. Así continuaba el diario *MDZ*:

"Los diputados le dieron la espalda a ese proyecto minero en el mismo espacio en el que el gobernador Celso Jaque pidió por su aprobación en distintas oportunidades. Para muchos, lo que ocurrió fue un *déjà vu*: en plena campaña electoral los dirigentes "escucharon" los reclamos y le bajaron el pulgar a un proyecto minero. Durante

33. También los medios alternativos han desempeñado un rol central en la difusión de la conflictividad socioambiental, transmitiendo la información generalmente omitida por los medios masivos. En el caso de Uspallata, ante la postura favorable a Coro Mining por parte de la única radio local, los autoconvocados, con asesoramiento de medios alternativos de Mendoza, crearon la radio comunitaria La Paquita, cuyo nombre fue tomado de un insecto presente en la zona, en alusión a su capacidad de molestar y causar incomodidad en la población.

la gestión de Julio Cobos ocurrió con la sanción de la Ley 7722, que no estaba en mente de los dirigentes, pero terminó aprobándose por presión.”

A continuación, resumimos en un cuadro los hechos hasta aquí relatados, contextualizados en una situación nacional de creciente conflictividad ambiental y surgimiento tanto de diversas modalidades de protesta, como también de sus respuestas desde lo legal y desde lo represivo.

Año	Conflictos por minería en Mendoza	Contexto nacional
2003	Inicio de la oposición a un proyecto minero en el departamento de San Carlos.	Plebiscito en Esquel, Chubut (el 81% de los votos por el No a la Mina). Se sanciona la ley 5.001 de Chubut.*
2004	Obtiene personería jurídica la Multisectorial del Sur, y se conforma la agrupación “Uranio? NO Gracias”, en San Rafael.	
2005	Masivas movilizaciones en San Carlos. Se conforma Vecinos Autoconvocados de San Carlos. Se sanciona la ampliación de la Laguna del Diamante.	Se sanciona la ley 3.981 de Río Negro. Movilizaciones masivas y corte del puente internacional en Gualeguaychú, Entre Ríos, en rechazo a pasteras en Uruguay, colocan en la agenda pública al tema ambiental.
2006	Se organiza Vecinos Autoconvocados de Punta del Agua, en San Rafael, y la Multisectorial de General Alvear, en dicho departamento. Movilizaciones masivas. Se suspenden actividades mineras en el sur provincial. Se reglamenta la evaluación ambiental de la actividad minera a partir del decreto 820. Jornadas de ayuno y actividades culturales frente a la Legislatura provincial. Se crea la AMPAP y surge la Asamblea Popular por el Agua del Gran Mendoza. Se sanciona ley que suspende el otorgamiento de derechos mineros, posteriormente vetada por el Poder Ejecutivo. Escrache al gobernador Cobos en su casa.	Primera reunión de la UAC en la provincia de Córdoba.

<p>2007</p>	<p>Se ratifica el fallo del Juez Federal que disponía la medida cautelar de no innovar —en contra de la explotación de Sierra Pintada—. Así, la CNEA no puede reiniciar la explotación de la mina. Primera contramarcha en el Carrusel vendimial. Cortes coordinados por las organizaciones de AMPAP, impulsan la sanción de la ley provincial 7.722. Empresas mineras demandan la inconstitucionalidad de esta ley. Audiencia Pública del proyecto PRC en Malargüe.</p>	<p>Se sanciona la ley 8.137 de La Rioja, la ley 7.879 de Tucumán y la 2.349 de La Pampa. Se realiza la III UAC en San Rafael, Mendoza. Habitantes de Famatina y Chilecito, en La Rioja, inician el corte de Peñas Negras, para impedir el paso de insumos al campamento de Barrick Gold en el cerro Famatina.</p>
<p>2008</p>	<p>Escrache a las oficinas de PRC-Río Tinto en Mendoza. En el contexto de actividades de resistencia a proyectos mineros en el Valle de Uco, se organiza Vecinos Autoconvocados de Tunuyán, y la ADE-CAT. La Asamblea Popular por el Agua del Gran Mendoza y la Multisectorial de General Alvear se incorporan al Consejo Provincial del Ambiente (CPA). Representante de la Asamblea Popular por el Agua participa de reunión de afectados por Río Tinto en Inglaterra, procedentes de diversos países, que expresan sus reclamos en la reunión anual de accionistas de la empresa y en diversas instituciones de Londres. Coro Mining presenta el IIA de su proyecto “San Jorge”</p>	<p>Se anula la ley 8.137 de La Rioja. Se sancionan la ley 9.526 de Córdoba, y la ley IX-0634 de San Luis. El Defensor del Pueblo de la Nación inicia actuaciones sobre el proyecto PRC. Se realiza la VIII UAC en Tunuyán, Mendoza. Se sanciona la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Glaciares y Ambiente Periglacial (N° 26.418), posteriormente vetada por el Poder Ejecutivo, veto vinculado a los intereses en la actividad minera.</p>
<p>2009</p>	<p>Se movilizan la Asamblea de Vecinos de Uspallata, en Las Heras, y la Asamblea por el Agua Pura de Lavalle, en el departamento de Lavalle. La empresa Vale compra a Río Tinto el proyecto PRC. El gobierno otorga la DIA que aprueba con condiciones el proyecto PRC. Cortes en ruta que une Argentina con Chile en Rechazo a San Jorge. Oikos denuncia a San Jorge.</p>	<p>Se inicia la discusión en las universidades nacionales por la aceptación de los fondos provenientes de la mina La Alumbra, que en algunos casos termina con el rechazo de los fondos por facultades y/o universidades.</p>
<p>2010</p>	<p>Se realiza la audiencia pública del proyecto “San Jorge”. Se organizan otras asambleas en el Gran Mendoza, como la Asamblea de Las Heras por el Agua.</p>	<p>Fuerte represión a asambleístas en Andalgalá, Catamarca, que alcanza repercusión nacional. Se sanciona la Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial (Ley 26.639).</p>

<p>2011</p>	<p>Masivas marchas contra San Jorge en la capital provincial. En una de ellas se ingresa a la Legislatura y se realiza una votación simbólica de rechazo al proyecto. Se organiza la Asamblea por el Agua de San Rafael, la Asamblea Maipucina por el Agua y la Asamblea Popular del Este por el Agua, en los departamentos de San Rafael, Maipú y San Martín, respectivamente. Diputados provinciales organizan sesiones para escuchar argumentos sobre San Jorge. San Jorge es rechazado por la legislatura provincial.</p>	<p>Se anula la ley 3.981 de Río Negro. Se sanciona la ley 852 de Tierra del Fuego.</p>
<p>2012</p>	<p>Coro Mining demanda a Oikos por calumnias, injurias y daño moral.</p>	<p>Fuerte represión en Tinogasta, Catamarca, contra vecinos que rechazan proyectos mineros, con importante difusión mediática nacional. Se realiza la XVIII UAC en Mendoza, con la participación de organizaciones de todo el país en el carrusel vendimial.</p>

** Todas las leyes provinciales indicadas en el cuadro se refieren a la prohibición y/o limitación de la actividad minera, en su mayor parte metalífera.*

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La manipulación histórica del agua constituye en Mendoza la principal *determinación* en torno de la cual se configura el conflicto ambiental. Este histórico proceso de articulación de las relaciones sociedad-naturaleza da cuenta de un conjunto de elementos estructuradores del conflicto ambiental reciente. Algunas de sus dimensiones emergen claramente a partir del problema generado por la irrupción de la minería a gran escala. Así, el preponderante rol del Estado, aunque reconfigurado bajo el neoliberalismo, se mantiene e incluso se profundiza, contradictoriamente tensionado por la creciente relevancia de nuevos actores, como son las empresas mineras transnacionales y las asambleas socioambientales locales, ambas con gran capacidad de incidir en el espacio público e informativo.

La exposición pública del rechazo a la actividad minera dotó al conflicto de una inédita capacidad performativa, tanto en el ámbito de la organización so-

cial como así también en el de la institucionalidad estatal. Para el caso de Mendoza, la judicialización del conflicto y su materialización en reglamentaciones acompaña al mismo tiempo que nutre la genealogía de las movilizaciones. Es decir que ante las manifestaciones sociales, el Estado ha recurrido a retóricas basadas en el imaginario ambiental históricamente construido –que paradójicamente comparte con los actores que se movilizan– pero éstos también cuestionan los instrumentos con los que el Estado responde desde su institucionalidad, desbordando así su capacidad de respuesta.

Podemos afirmar entonces que el Estado provincial ha intentado conciliar las actividades tradicionales de la provincia con la nueva actividad “alternativa”, desde un discurso basado en el desarrollo sustentable y el control ambiental. Mientras tanto, el agua se ha constituido como centro estructurador de las movilizaciones en rechazo a la megaminería, encontrando legitimidad en la histórica “cultura del agua” pero presentando también la potencialidad de encauzar y articular otras tramas y dinámicas sociales.

Queda claro en nuestro caso, que estamos ante una nueva divisoria de aguas en la politización de las cuestiones ambientales y la ambientalización de la política. Este proceso enmarca la reciente trayectoria de los conflictos ambientales en Mendoza: una naturaleza estatal que nutrió el conflicto y dotó de legitimidad la defensa del agua ante la actividad minera, y su contraparte, un control-arbitraje estatal que fue presionado socialmente, amparado en el mismo imaginario.

Actualmente, el conflicto se encuentra en un momento histórico en el que el paradigma de la sustentabilidad no alcanza todavía a imponerse sobre el prestigio de los “domadores del agua” (Martín, Rojas y Saldi, 2011), y cuando aflora, lo hace desde una racionalidad que proclama que la modernidad y el progreso han fallado por no estar bajo control total de la sociedad. Ello abre un abanico de posibilidades que dependerán tanto del terreno de la estructuración y formas de reproducción social en general, como de las particularidades de las zonas de potencial instalación de las actividades extractivas.

Donald Worster, un reconocido historiador ambiental, sostenía que:

[...] “no eran las condiciones de escasez “natural” lo que llevaba a los grupos sociales a tomar la decisión de intensificar el control del agua, o el peligro del hambre que no

les dejaba alternativa. [...] Más frecuentemente, la explicación debe ser que muchos grupos estaban disputando el uso de un recurso limitado, una situación que los llevó a requerir y entregar el poder a un árbitro o juez. En otros casos el impulso decisivo fue un problema de ideas más que de hambre, de ambición más que sobrevivencia, de sed de poder más que de agua." (1985:47).

En Mendoza, la entrega del poder a un "árbitro" es lo que, con el devenir del conflicto, ha permanecido en el centro de la disputa, y en ese marco, nos preguntamos si los nuevos conflictos ambientales, y especialmente su dimensión pública, están implicando desplazamientos importantes en la forma de disputar y experimentar las relaciones de la sociedad con la naturaleza.

Finalmente, este recorrido empírico por el caso de Mendoza evidencia la compleja trama que se va tejiendo sobre la conflictividad ambiental. Los graves problemas catalogados como "ambientales" por las burocracias y las elites económicas son habitualmente resignificados en clave neodesarrollista. El deterioro generalizado de la cultura sociopolítica de nuestras sociedades no permite ver en las nociones de "sociedad reflexiva", "cambio institucional" y "capitalismo sostenible" pistas consistentes para cambiar la trayectoria reciente. Más bien parecen proponer falsas terapéuticas bajo diagnósticos normalizados teóricamente, ajenos a las particularidades de cada caso. Hoy día, ninguna estrategia de "desarrollo" puede mantenerse por fuera de la pregunta por los complejos causales de la crisis social, económica y ambiental actual. Parte de esta tarea es dar cuenta de que la nueva vitivinicultura y la minería pueden rescatar a los Estados provinciales de crisis de gobernabilidad coyunturales, pero lejos están de ofrecer una salida socioambientalmente aceptable para el conjunto de la población.

Bibliografía

- Asesoría de Gobierno** (2005): *Contesta Acción de Inconstitucionalidad: Minera Angloamericana Argentina S.A. c/Gobierno provincia de Mendoza s/acción de inconstitucionalidad*, Gobierno de la provincia de Mendoza, Mendoza.
- Bottaro, L. y Sola Álvarez, M.** (2012): "Conflictividad socioambiental en América Latina. El escenario post crisis de 2001 en Argentina", *Política y Cultura*, N° 37, ps. 159-184.
- Cefaï, D.** (2002): "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste", en Cefaï, D. y Joseph, I. (Coords.) *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, París, Éditions de L'aube, París.
- Chambuleyron, J.** (2004): "La Cultura del agua. De las acequias coloniales a los grandes embalses", en Roig, A. A.; Lacaste, P. y Satlari, M. C. (Comps.) *Mendoza, Cultura y Economía*, Mendoza, Caviar Blue.
- Ciuffolini, M. A. y De la Vega, C.** (2011): "Conflictos ambientales en América Latina: una nueva oportunidad para pensar el Estado", *Claroscuro, Revista del Centro de Estudios sobre Diversidad Cultural (CEDCU)*, Año X, N° 10, ps. 215-237.
- Cortés, J. M.** (2010): "Evaluación Hidrológica e Hidrogeológica del Informe de Impacto Ambiental del Proyecto Minero San Jorge, Departamento Las Heras, Mendoza", Buenos Aires.
- Delamata, G.** (2009): "Las resistencias sociales contra la minería transnacional en Argentina. Una aproximación a la escala provincial en la constitución de nuevas identidades políticas", ponencia presentada en el 21° World Congress of Political Science, IPSA-AISP, 12-16 de julio, Santiago de Chile.
- Escolar, D.; Martín, F.; Rojas, F.; Saldi, L. y Wagner, L.** (2012): "Imaginario Ambiental mendocino. Sus efectos en las políticas estatales y la producción científica", en Salomón, A. y Zarrilli, A. (Comps.) *Historia, política y gestión ambiental. Perspectivas y debates*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Latour, B.** (1993): *We Have Never Been Modern*, London, Harvester Wheatsheaf.
- Lefebvre, H.** (2003): "Space and the state", en Brenner, N.; Jessop, B.; Jones, M. y Macleod, G. (Edits.) *State/Space: A Reader*, Oxford, Blackwell.

- Martín, F.; Rojas F. y Saldi, L.** (2011): "Domar el agua para gobernar. Concepciones sociopolíticas sobre la naturaleza y la sociedad en contextos de consolidación del Estado provincial mendocino hacia finales del siglo XIX y principios del XX" [en prensa], *Anuario del Centro de Estudios Históricos Carlos S. Segretti*, Córdoba.
- Mathus Escorihuela, M. (Dir.)** (2006): *Derecho ambiental y de los recursos naturales*, Mendoza, autoeditado.
- McMichael, P.** (1996): "Globalization, Myths and Realities", *Rural Sociology*, Vol. 61, N° 1.
- Merlinsky, M. G.** (2009): "Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina", tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y Université Paris VIII.
- Montaña, E.** (2006): *Agua y Equidad territorial en Mendoza, Argentina*, CONICET-INCIHUSA [mimeo].
- Neiman, G.** (2003): "La calidad como articulador de un nuevo espacio productivo de organización del trabajo en la vitivinicultura mendocina", en Bendini, M.; Murmis, M. y Tsakoumagkos, P. (Comps.) *El Campo en la Sociología Actual: Una Perspectiva Latinoamericana*, Buenos Aires, La Colmena.
- Neiman, G.; Bocco, A. y Martín, C.** (2001): "Tradicional y Moderno. Una aproximación a los cambios cuantitativos y cualitativos de la demanda de mano de obra en el cultivo de la Vid", en Neiman, G. (Comp.) *Trabajo de Campo, Producción, Tecnología y Empleo en el medio rural*, Buenos Aires, CICCUS.
- Onofrio, S.** (2009): "La Construcción de la Identidad en los Movimientos Asamblearios de Resistencia a la Actividad Minera Metalífera. Caso San Carlos", ponencia en el Congreso ALAS, septiembre, Buenos Aires.
- Palermo, V. y Reboratti, C.** (2007): "Introducción", en Palermo, V. y Reboratti, C. (Comps.) *Del otro lado del río: Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires, Edhasa.
- Rodríguez Salas, A.; Puliafito, G. J.; Hernández, V. G. y Obregón, A.** (1993): "La legislación ambiental de Mendoza. Política ambiental y reforma del Estado", en Rodríguez Salas, A. (Dir.) *Legislación ambiental de Mendoza*, Mendoza, Idearium.

Smith, N. (1984): *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Place*, Oxford, Blackwell.

— (1999): "Nature at the millennium: production and reenchantment", en Braun, B. y Castree, N. (Edits.), *Remaking Reality: Nature at the Millennium*, London, Routledge.

Stornini, G. I.

(2011): "Participación en organizaciones populares como espacios de construcción de poder contrahegemónico. El caso de la Asamblea Popular por el Agua", tesis de licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Svampa, M. (2012): "Hacia una gramática de las luchas en América Latina: dimensiones de la acción y giro eco-territorial", *Nostromo. Revista Crítica Latinoamericana*, Año IV, N° 5, ps. 77-94.

Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO) (2010): Informe sobre Proyecto Minero San Jorge, Mendoza.

Wagner, L. y Giraud, M. (2011): "El proyecto minero Potasio Río Colorado: Conflicto socioambiental, impactos regionales y falta de integralidad en la evaluación ambiental", en Alimonda, H. (Coord.) *La Naturaleza colonizada: Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Whitehead, M.; Jones, M. y Jones, R. (2007): *The nature of the state: excavating the political ecologies of modern estate*, Oxford, Oxford University Press.

Williams, R. (2003): *Palabras clave. Un vocabulario de la cultura y la sociedad*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Sobre los autores

Gabriela Merlinsky

Socióloga UBA. Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y Doctora en Geografía (Paris VIII). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora regular UBA y Coordinadora del Grupo de Estudios Ambientales (GEA) Área de Estudios Urbanos. Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (FSOC-UBA)
merlinsk@retina.ar

Karin Skill

Licenciada, Magister en Antropología social e Historia y Doctora de Filosofía en Tecnología y Cambio Social, Universidad de Linköping, Suecia. Colaboradora en el Grupo de Estudios Ambientales del Área de Estudios Urbanos (IIGG)
karin.skill@yahoo.com.ar

Ezequiel Grimberg

Licenciado en Economía (UBA) y Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Diplomado en gestión de la innovación en el sector agroalimentario, UNAM-México. Investigador en el Instituto de investigación y desarrollo para la pequeña agricultura familiar región Patagonia, (INTA). Colaborador en el Grupo de Estudios Ambientales del Área de Estudios Urbanos (IIGG)
ezequielgrin@yahoo.com.ar

Marie-noëlle Carré

Licenciada y Magister en Sistemas Territoriales, Desarrollo Sustentable y Ayuda a la Decisión, Ecole Normale Supérieure Lettres et Sciences Humaines, Lyon- Francia. Doctora en Geografía, Universidad Sorbonne-Nouvelle Paris 3. Investigadora del Instituto de Altos Estudios de América Latina- CREDA-Paris 3. marie-noelle.carre@univ-paris3.fr

Victoria D´Hers

Licenciada en Sociología (UBA). Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becaria Postdoctoral CONICET, Grupo de Estudios de Sociología de las Emociones y los Cuerpos. Colaboradora en el Grupo de Estudios Ambientales, Área de Estudios Urbanos (IIGG). Docente JTP en la materia Ciencias Sociales y Medio Ambiente, Cátedra Sejenovich, Carrera de Sociología (UBA). victoriadhers@gmail.com

Cinthia Shammah

Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Colaboradora del Grupo de Estudios Ambientales, Área de Estudios Urbanos (IIGG) e investigadora de la Fundación Interamericana del Corazón Argentina. cinshammah@gmail.com

España Verrastro

Licenciada y Profesora en Sociología (UBA).
Doctoranda en Ciencia Política, por la Escuela de
Política y Gobierno de la Universidad Nacional de
San Martín (UNSAM). Becaria CONICET y colaborada
del Grupo Ambiente y Política (UNSAM) y del Grupo
de Estudios Ambientales, Área de Estudios Urbanos
(IIGG).
everrastroy@gmail.com

Matías Paschkes Ronis

Licenciado en Sociología (UBA).
matiasronis@hotmail.com

Matías Aizcorbe

Licenciado y Profesor en Sociología (UBA). Maestrando
en Políticas Sociales (FSOC, UBA). Colaborador del
Grupo de Estudios Ambientales, Área de Estudios
Urbanos (IIGG). Analista de Gestión Territorial,
Secretaría de Empleo (MTEySS)
mzo64@hotmail.com

Soledad Fernández Bouzo

Licenciada y Profesora en Sociología (UBA) y
doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria
doctoral del CONICET. Grupo de Estudios Ambientales,
Área de Estudios Urbanos (IIGG). Ayudante docente en
la materia "Metodología de la Investigación I", cátedra
Merlinsky, Carrera de Trabajo Social (UBA).
soledad.fernandezbouzo@gmail.com

Marina Wertheimer

Licenciada en Ciencia Política (UBA). Magister en Periodismo, Universidad de San Andrés. Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento -Instituto de Desarrollo Económico y Social. Becaria Doctoral en la Escuela de Geografía de la Universidad de Leeds (UK). Colaboradora en el Grupo de Estudios Ambientales del Área de Estudios Urbanos (IIGG)
marina_wertheimer@hotmail.com

Ana Laura Monserrat

Licenciada y Doctora en Ciencias Biológicas (UBA). Acompañante Didáctico del Plan Nacional de Ciencias Naturales PROMEDU 2, Ministerio de Educación, CABA y Jefe de Trabajos Prácticos en la Universidad Favaloro, Ciencias Biológicas.
karin.skill@yahoo.com.ar

Patricio Bruno Besana

Licenciado en Sociología (UBA). Doctorando en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín y becario doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.
patriciobesana@hotmail.com

Melina Tobías

Licenciada en Sociología (UBA), Maestría en curso en Sociología Económica, IDAES, Universidad General de San Martín. Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral CONICET en el Grupo de Estudios Ambientales, Área de Estudios Urbanos (IIGG). Ayudante docente ad-honorem en la materia "Metodología de la Investigación I", cátedra Merlinsky, Carrera de Trabajo Social (UBA).
melina.tobias@gmail.com

Pablo Pereira

Licenciado en Sociología (UBA). Colaborador del Grupo de Estudios Ambientales, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Ayudante docente ad honorem en la materia "Globalización y crisis. Cambios sociales en el proceso de mundialización", Cátedra Beinstein, Carrera de Sociología (UBA).
pabluspe@gmail.com

Lorenzo Langbhen

Licenciado y Profesor de Filosofía (UBA), Magister en Filosofía por la Universidad de Luxemburgo. Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Docente en el departamento de filosofía de la UNSE. Colaborador en el Grupo de Estudios Ambientales del Área de Estudios Urbanos (IIGG)
lorenzolan@hotmail.com

LUCRECIA WAGNER

Licenciada en Diagnóstico y Gestión Ambiental (UNICEN) y Doctora en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes. Integrante del grupo de Historia Ambiental y Antropología del IANIGLA-CONICET.

FACUNDO MARTÍN

Ingeniero Agrónomo, Magister en Estudios Sociales Agrarios por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor Regular Adjunto, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
facucampo@yahoo.com.ar

Existe otro mundo mejor y está en este

Somos optimistas bien informados. Los que integramos CICCUS sabemos que, en gran medida, el desencuentro humano obedece a la inequidad en la distribución y disfrute de los bienes tanto materiales como intangibles. Y no pecamos de ingenuos cuando creemos que esto se debe y se puede corregir.

Nuestros cuidados libros divulgan textos de reconocidos especialistas e investigadores que animan valores tales como la cooperación, la solidaridad, el respeto a la naturaleza y la adhesión gozosa de lo diverso desde la propia identidad.

Crisis: oportunidad y/o conflicto. Siempre depende de nosotros elegir, decidir. Nosotros y nuestros autores ya lo hicimos.

El libro como creación cultural es una aventura que se recrea con los lectores, necesita de su complicidad.

Para leer, sentir, pensar y actuar situados.

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN:

*Juan Carlos Manoukian, Mariano Garreta,
Susana Ferraris, Enrique Manson,
Violeta Manoukian, Héctor Olmos.*

EDICIONES
ciccus

CENTRO DE INTEGRACIÓN
COMUNICACIÓN, CULTURA Y SOCIEDAD

Medrano 288 - (C1179AAD) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
(011) 4981-6318 / 4958-0991 - www.ciccus.org.ar

Otros títulos de CICCUS

INDUSTRIAS CREATIVAS

Cultural

Las formas del desarrollo
Héctor Ariel Olmos y Ricardo Santillán
Güemes (compiladores)

Industrias culturales

Mercado y políticas públicas en
Argentina
AA. VV.

Industrias del audiovisual argentino en el mercado internacional

El cine, la televisión, el disco y
la radio
Octavio Getino

El capital de la cultura

Las industrias culturales en la
Argentina
Octavio Getino

Cine Argentino

Entre lo posible y lo deseable
Octavio Getino

Cine Iberoamericano

Los desafíos del nuevo siglo
Octavio Getino

Cine Latinoamericano

Producción y Mercados en la
primera década del siglo XXI
Octavio Getino

CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Donde hay una necesidad, nace una organización

Surgimiento y transformaciones de
las asociaciones populares urbanas
Javier Bráncoli (director)

El purgatorio que no fue

Acciones profanas entre la
esperanza y la soportabilidad
Eugenia Boito y Adrián Scribano
(compiladores)

La dimensión social de la cooperación internacional

Aportes para la construcción de una
agenda post-neoliberal
Ana Josefina Arias y Gabriel Miguel
Vallone (compiladores)

De utópicos y reformistas

Y otros pensamientos de jóvenes en
un estudio por inducción analítica
Raquel Borobia

Política y religión en los márgenes

Nuevas formas de participación so-
cial de las mega-iglesias evangélicas
en la Argentina
Joaquín M. Algranti

Todos los marcianos son verdes

La epistemología al alcance de los
terráqueos
Aldo Birgier

Estudios sobre teoría social contemporánea

Bhaskar, Bourdieu, Giddens, Habermas y Melucci
Adrián Scribano

Las leyes del poder

Introducción al análisis político
Carlos Mastrorilli

Globalización e identidad cultural

Rubens Bayardo y Mónica Lacarrieu
(compiladores)

Ética, desarrollo y región

Hacia un regionalismo integral
Juan Carlos Scannone y Daniel García Delgado (compiladores)

La expresión social de la conciencia planetaria

Reflexiones sobre los procesos de la sociedad civil
Lucio Capalbo y Haleh Maniei

COEDICIÓN CICCUS/CLACSO

Filosofía para la ciencia y la sociedad

Indagaciones en honor a Félix Gustavo Schuster
Verónica Tozzi y Cecilia Hidalgo
(compiladores)

La transformación del mundo del trabajo

Representaciones, prácticas e identidades
Carlos A. La Serna

Los señores de la soja

La agricultura transgénica en América Latina
Bravo, Centurión Mereles, Domínguez, Sabatino, Poth y Rodríguez

La política es un arma cargada de futuro

La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela
Susana Hintze

COLECCIÓN CUERPOS EN LAS MÁRGENES

Sexualidades adolescentes

Amor, placer y control en la Argentina contemporánea
Daniel Jones

Eróticas de la disidencia en América Latina

Brasil, siglos XVII al XX
Carlos Eduardo Figari

Cuerpo(s), subjetividad(es) y conflicto(s)

Hacia una sociología de los cuerpos y las emociones desde Latinoamérica
Carlos Eduardo Figari y Adrián Scribano

COLECCIÓN TRANSFORMACIÓN (FLACSO/ CICCUS)

Rol del estado y desarrollo productivo-inclusivo

Ideas para el Bicentenario
Daniel García Delgado (compilador)

El desarrollo en un contexto posneoliberal

Hacia una sociedad para todos
Daniel García Delgado y Luciano Nosetto (compiladores)

Políticas municipales para el desarrollo económico social

Revisando el desarrollo local
Alejandro Villar

ECOLOGÍA, MEDIO AMBIENTE Y CIENCIAS NATURALES

Vienen por el oro, vienen por todo

Las invasiones mineras 500 años después
Javier Rodríguez Pardo

Futuros: contra una visión

autoindulgente del desastre planetario
Luis E. Sabini Fernández

El resignificado del desarrollo

Lucio Capalbo (compilador)

ECONOMÍA SOCIAL

¿Qué es lo económico?

Materiales para un debate necesario contra el fatalismo
José Luis Coraggio (organizador)

Economía social, acción pública y política

Hay vida después del neoliberalismo
José Luis Coraggio

Moneda social y mercados solidarios

Potencial emancipador y pedagógico de los sistemas monetarios alternativos
Adela Plasencia y Ricardo Orzi (compiladores)

Caminos solidarios de la economía argentina

Redes innovadoras para la integración...
Floreal H. Forni (compilador)

Emprendedores de la economía social

Mario César Elgue

EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

La comunicación virtual en la educación a distancia

Un estudio sobre interacciones comunicacionales y procesos pedagógicos en Internet
Patricia Halaban

Educación y desarrollo rural

La experiencia de los Centros Educativos para la Producción Total
Osvaldo Barsky, Mabel Dávila y Teresa Busto Tarelli

La educación agropecuaria en la Argentina

Génesis y estructura
María Cristina Plencovich, Alejandro Costantini y Ana María Bocchicchio

Embarazo, maternidad y paternidad adolescentes

Isabel Mansione, Sara Pallma, Ana Steiman

El juego teatral

Aportes para la transformación educativa
Roberto Vega

Educación en cultura

Ensayos para una acción integrada
Héctor Ariel Olmos y Ricardo Santillán Güemes

CICCUS/ Fundación de Organización Comunitaria (FOC)

Educación y primer empleo

Formando jóvenes para la inclusión y el trabajo
Laura Piñero

Del barrio a las políticas públicas

Mónica Rosenberg –FOC–

Salir del descarte

Construyendo participación en el conurbano bonaerense. La experiencia de la Red de Jóvenes Unidos y la Fundación de Organización Comunitaria
Laura Piñero – FOC–

CICCUS/ Fundación Sustentabilidad, Educación, Solidaridad (SES)

Desde la esquina

Aprendiendo junto a los adolescentes con menos oportunidades
Alberto César Croce

GESTIÓN CULTURAL Y DE ORGANIZACIONES

Voluntariado

Una forma de hacer y de ser
Sara Shaw de Critto e Istvan Karl

Hacia una gestión participativa y eficaz

Manual con técnicas de trabajo grupal para organizaciones sociales
David Burin, Itzvan Karl y Luis Levin

POLÍTICAS DE DESARROLLO

Trabajo, desarrollo, diversidad

Políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos
David Burin y Ana Inés Heras

Viviendo redes

Experiencias y estrategias para fortalecer la trama social
AA. VV.

ARTE

Vanguardia y renovación estética

Asociación Amigos del Arte

(1924- 1942)

Verónica Meo Laos

BIBLIOTECOLOGÍA

El desafío de certificar

La ISO 9001:2000 su aplicación en bibliotecas, unidades de información y otras organizaciones

Silvia Texidor

La biblioteca popular, pública y escolar

Una propuesta para su organización

Ana Dobra

Didáctica de la biblioteca

Cora Céspedes

Soportes en la biblioteca de hoy

Desarrollo de las habilidades de la información

Dora Gazpio y Marcela Álvarez

Esta edición de 1000 ejemplares
se terminó de imprimir en diciembre de 2013 en Indugraf,
Dean Funes 2779 esq. Emilio Castro, Lanús Oeste,
Buenos Aires, República Argentina