

La política ambiental en Argentina. Un abordaje comparativo a través de bosques y ríos.

Mariana Schmidt.

Cita:

Mariana Schmidt (2015). *La política ambiental en Argentina. Un abordaje comparativo a través de bosques y ríos. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/738>

La política ambiental en Argentina. Un abordaje comparativo a través de bosques y ríos

Dra. Mariana A. Schmidt

Becaria postdoctoral CONICET – IIGG-FSoc-UBA

marianaaschmidt@yahoo.com.ar

Resumen

La “cuestión ambiental” se ha vuelto una problemática de relevancia en las últimas décadas en Argentina, dada la emergencia y progresiva multiplicación de conflictos en torno al acceso, disponibilidad, apropiación, distribución y gestión de los “recursos naturales”. Ha involucrado una multiplicidad de actores e intereses, además de convertirse en tema de agenda pública, atraer nuevas formas de movilización social y promover novedosos marcos jurídicos e institucionales. En esta ponencia, proponemos un ejercicio de reflexión en torno a dos conflictos ambientales con gran resonancia en los últimos años: 1) el acelerado avance de la frontera agropecuaria a expensas de amplias superficies de bosques nativos que tiene lugar en el norte del país desde fines del siglo XX y que derivó en 2007 en la sanción de la Ley Nacional N° 26.331 (“de bosques”); y 2) la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, iniciada hacia el año 2006 cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su competencia originaria en la “Causa Mendoza”, intimando a los gobiernos implicados a la elaboración de un plan integrado de saneamiento. El abordaje comparado permitirá vislumbrar diferencias y similitudes, y así seguir avanzando en la comprensión de la política ambiental a nivel nacional.

Palabras clave: política ambiental, Argentina, bosques nativos, cuencas hídricas, conflictos territoriales

Introducción

Las disputas por el territorio, por los distintos modelos de desarrollo posibles y en torno a los diversos modos de valorización de la naturaleza y el ambiente han suscitado amplios debates en el ámbito político y académico latinoamericano de las últimas décadas del siglo XX y comienzos del XXI (Alimonda 2011, 2002; Escobar 2007; Gudynas 2011, 2004; Leff et al. 2006). La definitiva incursión -en nombre del “desarrollo”- de emprendimientos productivos y/o inmobiliarios afectando a los bienes naturales (suelo, agua, bosques) ha desencadenado en Argentina una serie de luchas y reivindicaciones por parte de las poblaciones locales afectadas, tanto en ámbitos urbanos como rurales (Giarraca y Teubal, 2010; Merlinsky, 2013ayb; Svampa, 2012).

En este contexto, la “cuestión ambiental” se ha vuelto un tópico preponderante desde fines del siglo XX, involucrando a un amplio abanico de actores e intereses, además de convertirse en un tema de agenda pública, atraer nuevas formas de participación política y movilización social, y dar lugar al desarrollo de novedosos marcos jurídicos e institucionales. Esto supuso un gran crecimiento de la institucionalidad ambiental: creación o reconfiguración de organismos específicos, reformas constitucionales o sanción de leyes ambientales y profesionalización de equipos, todo lo cual fue dotando de una mayor jerarquía en la estructura estatal a las políticas relativas al cuidado y/o conservación del ambiente (Gudynas, 2004; Hajer, 2000).

En esta ponencia, proponemos un abordaje simultáneo y comparado de dos conflictos ambientales con el objetivo de avanzar en el análisis y seguimiento de la formación del campo de las políticas y demandas ambientales como asunto socialmente problematizado en Argentina. Por un lado, nos detenemos en el caso de la “ley de bosques” sancionada en el año 2007 en el contexto de un fuerte avance de la frontera agropecuaria hacia el norte del país; y por el otro, en el caso de la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), programa iniciado hacia el año 2006 cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) intimó a los gobiernos implicados a la elaboración de un plan integrado de saneamiento.¹

Avanzamos en primer lugar en una presentación de la progresiva institucionalización y problematización de la cuestión ambiental en el ámbito nacional, ofreciendo una breve cronología de los conflictos que tuvieron a la deforestación y a la lucha por la recomposición de la CMR en el centro de los debates durante los primeros años del siglo XXI. Luego, exponemos algunas de las transformaciones resultantes de los casos bajo estudio y proponemos algunos ejes comparativos de análisis, para en último lugar esbozar una serie de reflexiones finales.

¹ En mi Tesis de Doctorado he avanzado en el análisis de los diversos modos de “ordenar un territorio”, los modelos de desarrollo y las formas diferenciales de apropiación y valorización de la naturaleza que se ponen en tensión durante el proceso de demanda, diseño, formulación e implementación de políticas de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) en contextos de expansión de la frontera agropecuaria en las últimas décadas del siglo XX y comienzos del XXI. Nos concentramos en la provincia de Salta, caso “paradigmático” en el marco de los debates por la “ley de bosques”: en los años previos el avance de la deforestación sobre territorios históricamente habitados por poblaciones originarias y criollas había llegado a niveles inéditos (Schmidt, 2014ayb, 2012, 2010). En el marco de mi investigación postdoctoral, me detengo en los conflictos en torno al uso del territorio y la política de Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) en la CMR, particularmente en lo que refiere a la creación y gestión de áreas protegidas.

Política ambiental en Argentina: entre el freno a los desmontes y la recomposición de cuencas

Desde fines de siglo XX se ha dado una paulatina introducción de consideraciones ambientales en las políticas estatales, a la par de un creciente incremento de las demandas socioambientales y los movimientos socioterritoriales (Giarraca y Teubal, 2010; Merlinsky, 2013b; Svampa, 2012). Esta progresiva institucionalización de lo ambiental puede ser considerada en varias facetas concurrentes entre sí: la producción de legislación ambiental por parte de los países y sus jurisdicciones (en Argentina, la Ley Nacional N° 25.675 “General del Ambiente” sancionada en el año 2002), la conformación de organismos específicos y la difusión de la problemática ambiental desde los organismos internacionales, entre las principales.

De acuerdo con Merlinsky (2013ayb), la consolidación del campo ambiental como un ámbito autónomo en la esfera jurídica en Argentina se remonta a la reforma constitucional de 1994 (antecedente y condición de posibilidad para la entrada en escena de “lo ambiental” como objeto de políticas y de conflictos y controversias), a través de las garantías en torno al derecho a un ambiente sano, la introducción de nuevos actores de control de la gestión pública, la habilitación a las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) a litigar en nombre de intereses colectivos de defensa del ambiente, sumado a la nueva legislación de presupuestos mínimos inaugurada con la Ley N° 25.675.²

En este camino, la confluencia de una serie de factores -político-institucionales, cambios legislativos, contextos específicos en la correlación de fuerzas entre Nación y provincias, fortalecimiento del accionar de ONGs ambientalistas en conjunto con organizaciones locales, ocurrencia de “desastres naturales” y/o conflictos territoriales que involucraban población indígena o campesina- fueron llevando a que a inicios del presente siglo la deforestación de amplias superficies en las provincias del norte y la situación de degradación de la CMR en la región metropolitana tomaran visibilidad en tanto problema ambiental en Argentina, pasaran a reelaborarse como asunto público y constituirse en política estatal.

El 5 de mayo del año 2006, el presidente Kirchner había señalado al ambiente como cuestión de Estado -“la protección de un ambiente sano debe estar en el centro de nuestras políticas de Estado”- en un discurso pronunciado en Gualeguaychú (provincia de Entre Ríos) en el

² El primer organismo ambiental nacional, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, fue creado en el año 1974 en el ámbito del Ministerio de Economía. Este esquema institucional fue destruido en el año 1976 por la dictadura cívico militar, y la cartera ambiental fue disuelta y vuelta a constituir en sucesivas oportunidades de acuerdo a las coyunturas político-institucionales. A partir de la asunción de Néstor Kirchner en el año 2003 se constituyó la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) en el ámbito del Ministerio de Salud y Ambiente, y en el año 2006 pasó a estar bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

contexto del conflicto por la instalación de plantas de celulosa en Uruguay. Un mes más tarde, al conmemorarse el Día Mundial del Medio Ambiente, una serie de ONGs le dirigieron una carta en la que solicitaron al gobierno nacional: “dar un impulso prioritario a una política y normativa sobre ordenamiento ambiental territorial, hoy ausente; siendo sustancial para la construcción social, democrática y federal, estableciéndose preventiva y precautoriamente una urgente declaración de moratoria sobre la transformación del bosque nativo en aquellas áreas del país sobre las cuales hay consenso de numerosas instituciones acerca de los riesgos de continuar con los desmontes” (...) y “liderar la creación y puesta en marcha efectiva de un único organismo interjurisdiccional y participativo que tenga a su cargo el saneamiento y la gestión integral de la Cuenca Matanza- Riachuelo, monumento nacional a la contaminación”. De modo sincrónico con estos hechos, la CSJN se declaraba competente en la “Causa Mendoza” por la CMR y en la Cámara de Diputados de la Nación se presentaba el proyecto de “ley de bosques”.³ Detengámonos entonces en esta progresiva entrada en agenda institucional y emergencia de la cuestión ambiental en Argentina a partir de ambos casos bajo estudio, sin desconocer otros conflictos ambientales de resonancia que venían desarrollándose desde años previos, como la lucha por el “no a la mina” en la ciudad de Esquel, provincia de Chubut (2002-2004) y el mencionado diferendo por la instalación de plantas de celulosa en el río Uruguay (2004-2009), entre otros.

Para comenzar, señalemos que la CMR ha sido afectada por continuos impactos antrópicos desde tiempos coloniales, a expensas del paulatino asentamiento urbano en sus márgenes y merced de la actividad de curtiembres, mataderos y saladeros. Con el correr de los siglos -al compás del crecimiento económico y social de la región metropolitana- fueron sumándose las cargas contaminantes de nuevas industrias (frigoríficos, plantas textiles y de alimentos, talleres metalúrgicos, etc.) y los impactos de la creciente urbanización (efluentes cloacales, basurales a cielo abierto, ocupación del suelo no planificada, etc.).

Es una de las cuencas más importantes de la región metropolitana de Buenos Aires: se extiende a lo largo de casi 70 km en una superficie de 2.338 km², atravesando catorce municipios de la provincia de Buenos Aires y parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Se trata de la zona más urbanizada e industrializada del país, con una alta densidad poblacional que en gran parte está afectada por condiciones de extrema vulnerabilidad -

³ Si bien la Ley N° 26.331 rige para todo el territorio nacional, para estas reflexiones haremos especial foco en su impacto en la región chaqueña, uno de los espacios geográficos que más debates han suscitado con relación al manejo de los recursos boscosos en ocasión de su sanción e implementación.

económica, social y ambiental- como consecuencia del desmanejo histórico que mantiene el territorio de referencia.⁴

En el año 2004, un grupo de habitantes y trabajadores afectados por la contaminación de la CMR había presentado una acción judicial ante la CSJN contra el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires, la CABA y 44 empresas, en nombre del derecho colectivo al ambiente sano. De modo paralelo, en los años 2003 y 2006 la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) había confeccionado, junto con otras instituciones y organizaciones convocadas para el seguimiento de las denuncias recibidas vinculadas a la degradación ambiental de la cuenca, dos informes poniendo en evidencia la situación histórica, jurídico-institucional y sociosanitaria en que se encontraba la CMR. En sendos documentos se afirmaba la necesidad de adoptar medidas concretas por parte de las autoridades responsables y se sugerían líneas de acción posibles (DPN et al, 2005, 2003).⁵

A partir de aquí, en la cronología del conflicto por la CMR pueden identificarse dos períodos. El primero tiene su inicio el 20 de junio de 2006, cuando el máximo tribunal de justicia declaró su competencia originaria en la “Causa Mendoza” e intimó a los tres gobiernos con jurisdicción en la CMR (nación, provincia y CABA) a la elaboración de un plan integrado y progresivo para su saneamiento.⁶ Esto ha sido señalado como un punto de inflexión histórica, al colocar en el centro de la escena la política ambiental del Estado argentino (Merlinsky, 2013a), llevando a la jerarquización de la cartera ambiental nacional y a la creación de un dispositivo institucional para la gestión de la cuenca: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), mediante la Ley Nacional N° 26.168. Desde entonces, se desarrolló un proceso judicial con cuatro audiencias públicas que tuvieron lugar entre los años 2006 y 2007, en las cuales comparecieron representantes de los poderes ejecutivos nacional, provincial y de la CABA, los 14 municipios, las asociaciones y organizaciones intervinientes, la DPN y las empresas demandadas.

El segundo momento se inauguró el 8 de julio de 2008 con la sentencia definitiva de la CSJN, a través de la cual se condenó al Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la CABA a dar cumplimiento, por intermedio de la ACUMAR, a un programa obligatorio para la recomposición del ambiente de la cuenca en pos de alcanzar tres objetivos simultáneos: 1)

⁴ En la CMR se distinguen tres tramos con distintas características geográficas, económicas y sociales, en las cuales pueden encontrarse diferentes usos del suelo: la cuenca baja (la más urbanizada e industrializada), la cuenca media (de mediana densidad de urbanización) y la cuenca alta (predominantemente rural).

⁵ El segundo informe fue presentado el 3 de mayo de 2006, con gran repercusión pública ya que se dio en paralelo a la trascendencia mediática del conflicto por las papeleras.

⁶ “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros, s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”.

mejorar la calidad de vida de la población, 2) recomponer el ambiente de la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelo) y 3) prevenir futuros daños con suficiente y razonable grado de predicción. El fallo estableció que la ejecución de la sentencia estuviera a cargo del Juzgado de Primera Instancia de Quilmes⁷, incorporando controles cruzados: por un lado, la Auditoría General de la Nación a cargo del control de la asignación de fondos y la ejecución presupuestaria, y por el otro, se determinó la creación de un Cuerpo Colegiado encargado del control de la ejecución de la sentencia. Este último está coordinado por la DPN e integrado por las organizaciones intervinientes como terceros en la causa.⁸

Al día de hoy, el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) se ha ido organizando en torno a catorce líneas de acción (ACUMAR, 2010).⁹ El proceso de puesta en marcha de la recomposición ambiental de la CMR a partir del fallo del año 2008 ha posibilitado un cambio de escenario en la política ambiental argentina, motorizando la puesta en acción de políticas, programas y planes. Con sus avances y retrocesos, se han ido implementando acciones tales como el relevamiento, control y monitoreo de agentes contaminantes; la identificación de áreas de protección ambiental para la conservación de biodiversidad; el monitoreo de la calidad de suelo, agua y aire; la detección y limpieza de basurales clandestinos; la limpieza del espejo de agua y márgenes; el desarrollo de obras de infraestructura; la relocalización de viviendas; entre otras. No obstante, aún existen una serie de problemáticas pendientes de abordaje y/o resolución: falta de una planificación estratégica a largo plazo y de una gestión integrada del territorio a escala metropolitana; carencia de un sistema de medición de resultados e impactos generados; ausencia de mecanismos de coordinación y articulación interjurisdiccional e interinstitucional; necesidad de fortalecimiento institucional de la ACUMAR, son algunas de ellas (Cuerpo Colegiado, 2014, 2009; García Silva y García Espil, 2014; Merlinsky, 2013a).

Por su parte, las políticas hacia los bosques en Argentina han estado signadas por su discontinuidad, falta de institucionalización, monitoreo y financiamiento, privilegio de los bosques implantados frente a los nativos y controles ineficaces, entre otras características. A largo plazo, la ausencia de planes de manejo y la continuidad de la extracción indiscriminada

⁷ Ante denuncias de corrupción, en el año 2012 el juez actuante fue removido de la causa y el control de la ejecución de la sentencia fue reasignado entre dos Juzgados Federales.

⁸ Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace, Asociación de Vecinos de La Boca y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos.

⁹ 1) Sistema de indicadores, 2) Sistema de información, 3) Fortalecimiento institucional, 4) OAT, 5) Educación ambiental, 6) Plan sanitario de emergencia, 7) Monitoreo de la calidad de agua, sedimentos y aire, 8) Urbanización de villas y asentamientos precarios, 9) Expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal, 10) Desagües pluviales, 11) Limpieza de márgenes, 12) Contaminación de origen industrial, 13) Saneamiento de basurales, y 14) Programa Polo Petroquímico Dock Sud.

de las especies más valiosas se tradujo en un rápido deterioro en la calidad y extensión de los bosques (SAyDS, 2005; Schmidt, 2015; Zarrilli, 2007).

A fines del siglo XX, la pérdida de superficie de bosques nativos iba en ascenso, en gran medida como consecuencia de la expansión de la frontera agropecuaria a impulsos de la habilitación de tierras para el cultivo de soja.¹⁰ Hacia 1998, el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos dio como resultado una superficie de 31.443.873 has (SAyDS, 2005). En 2002 la cifra descendía a 30.073.385 has, demostrando una constante pérdida de bosques nativos y una aceleración del proceso (de 180.000 has/año en el período 1987-1998, se incrementó a 230.000 has/año en 1998-2002), en tanto las estimaciones para el año 2006 (en base a la tasa de deforestación de cinco provincias entre 2002-2006, con un promedio de 267.000 has/año) mostraban su reducción a 29.069.185 has (SAyDS-UMSEF, 2007ayb).

En el año 2005, el diputado nacional Miguel Bonasso junto a otros legisladores, había presentado un proyecto de Declaración a través del cual la Cámara de Diputados declaró que vería con agrado que el Poder Ejecutivo arbitrara las medidas tendientes a declarar la emergencia forestal nacional y en consecuencia disponer, en acuerdo con las provincias, la prohibición absoluta de desmontes de los recursos forestales nativos hasta tanto sea sancionada una ley de presupuestos mínimos para su protección. Entre los fundamentos, tomaba centralidad la alusión a la situación de la provincia de Salta, que por entonces se encontraba en conflicto por la Reserva de General Pizarro.¹¹ Se trata del antecedente más directo al comienzo de las discusiones en torno a la “ley de bosques”, gran parte de los actores allí involucrados fueron los impulsores del debate a nivel nacional, denunciando la “emergencia forestal” en la que se encontraba el país.

En este contexto, en mayo de 2006 el mencionado diputado presentó el proyecto de “Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales para la Protección de los Bosques Nativos”, con apoyo de ONGs ambientalistas.¹² El texto fue aprobado en general por la Cámara de Diputados el 29 de

¹⁰ Según estimaciones para el total del país provistos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, en la campaña 1970/71 se sembraron 37.700 has de soja, en 1980/81 la cifra se acercó a 2.000.000 has, para en 1990/91 avanzar hacia las 5.000.000 has. Las series muestran el impulso de la producción sojera hacia fines de la década de 1990, en consonancia con la introducción de la soja RR. Ya hacia la campaña 2000/01, la superficie se duplicó y superó las 10.000.000 has destinadas a este cultivo, y continúa en ascenso, promediando las 20.000.000 has en las campañas 2012/13 y 2013/14 (más de la mitad del área agrícola total del país).

¹¹ En 1995, un total de 25.536 has fueron declaradas como “Área Natural Provincial Protegida”. En 2004, luego de que un informe diera cuenta de su situación de deterioro ambiental, fue desafectada en su carácter de área protegida para ser loteada y vendida a manos privadas. El conflicto llegó a instancias del gobierno nacional a través del accionar de Greenpeace y otras ONGs, diversos organismos del gobierno nacional y un amplio apoyo de figuras del espectáculo y el deporte nacional.

¹² Greenpeace ya venía realizando campañas cuyo tema central era la protección de las masas boscosas y la declaración de la “Emergencia forestal” en Argentina (Greenpeace, 2006). Durante la campaña por la “ley de bosques”, se produjeron spots publicitarios en los cuales distintas personalidades denunciaron la masiva

noviembre de ese año, y su votación en particular quedó en suspenso, lográndose la media sanción el 14 de marzo de 2007. Meses después, el 28 de noviembre de 2007 fue sancionada la Ley Nacional N° 26.331 “De Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”.

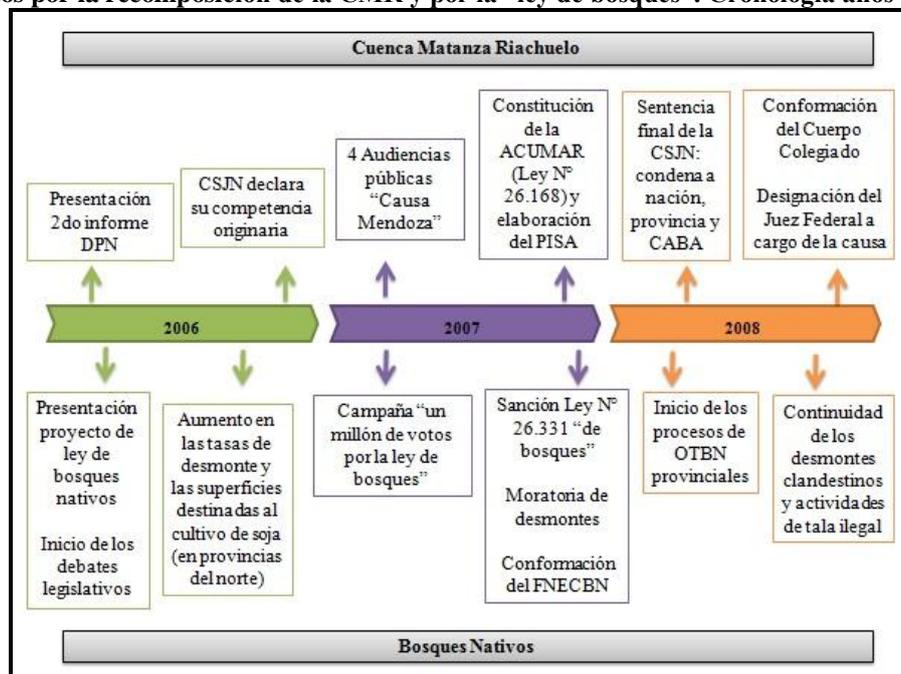
En ella se establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad, y se define al OTBN como la norma que, basada en diez criterios de sostenibilidad ambiental, zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a tres categorías de conservación: I (rojo): Sectores de muy alto valor de conservación, que no deben transformarse; II (amarillo): Sectores de mediano valor de conservación, que podrán ser sometidos a usos tales como aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica; y III (verde): Sectores de bajo valor de conservación, que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad. En un plazo máximo de un año, cada provincia debería realizar sus OTBN a través de un proceso participativo. En ese lapso, las jurisdicciones estaban impedidas de autorizar desmontes y, cumplido el plazo, se les prohibía la autorización de cualquier tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos.

Si bien pueden reconocerse toda una serie de aspectos positivos -la desaceleración de los desmontes, la apertura del debate acerca de los modos de uso y valoración de la naturaleza y las modalidades alternativas al desarrollo hegemónico, la puesta en visibilidad de la situación de la población indígena y campesina del norte del país, entre otros-, no debemos dejar de sopesar aquellos aspectos que fueron saliendo a la luz tras su aprobación y a partir de su implementación: 1) demoras, falta de coordinación y/o articulación entre las provincias en el diseño de sus OTBN, algunos de los cuales han sido cuestionados y/o resistidos por no ajustarse a ciertos requerimientos (por ejemplo, los procesos participativos y de consulta a los actores afectados); 2) retraso en la reglamentación de la Ley N° 26.331, recién lograda en el año 2009 (luego del alud ocurrido en Tartagal, ciudad cabecera del departamento San Martín en la provincia de Salta, uno de los más afectados por el avance de la deforestación); 3) dilaciones en la llegada de las partidas presupuestarias del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (y críticas a los montos efectivamente asignados y a los actores efectivamente beneficiados); y 4) continuidad de los

deforestación en Argentina, y se llevaron a cabo una serie de protestas. La más destacada fue la de “Un millón de votos por la Ley de Bosques”, orientada a recolectar firmas para presionar a los legisladores y cuyas planillas - con más de 1.413.000 de votos- fueron entregadas a fines de octubre de 2007.

desmontes y necesidad de avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de control y monitoreo¹³, entre los principales.

Conflictos por la recomposición de la CMR y por la “ley de bosques”. Cronología años 2006-2008



Hasta aquí, nos detuvimos en una breve cronología de los casos. Como pudimos ver, la degradación ambiental de la CMR es un proceso de larga data: se trata de un territorio contaminado durante siglos, si bien recién a inicios del siglo XXI comenzó a ser problematizado en términos ambientales. A su vez, el caso de la deforestación de bosques nativos, si bien también es un fenómeno que puede rastrearse desde fines de siglo XIX en adelante a partir de la extracción y degradación de las masas boscosas, la misma se agravó y cobró una dinámica sin precedentes desde mediados de la década de 1990, vinculado a los cambios en la estructura productiva y al avance de frontera agropecuaria, llevando a su emergencia como problema ambiental también a inicios del presente siglo. En suma, es en años recientes cuando ambos casos convergen en su problematización en la esfera pública y comienzan a dar lugar a transformaciones en la institucionalidad ambiental en Argentina, en un contexto de emergencia y multiplicación de conflictos ambientales y territoriales.

¹³ De acuerdo a informes publicados por la SAYDS con resultados del monitoreo de la pérdida de bosque nativo entre los años 2006 y 2014 en las principales regiones forestales de Argentina, si bien el promedio anual de deforestación disminuyó, el mismo sigue siendo elevado: un total de 720.290 has entre 2006-2007, 1.160.984 has durante 2007-2011, 757.426 has en el período 2011-2013 y 188.799 has para los años 2013-2014. Asimismo, se detectaron áreas deforestadas en zonas categorizadas como rojas y amarillas en los distintos OTBN provinciales (SAyDS-UMSEF, 2015, 2012).

Sobre la productividad de los conflictos, sus semejanzas y contrastes

En adelante, más allá de las causas y dinámica propia de los conflictos bajo estudio, también nos interesa avizorar su “productividad” y sus resultados provisorios (Azuela y Mussetta, 2005; Merlinsky, 2013ayb). Podemos aventurar entonces algunas líneas en torno a las transformaciones (sociales, jurídicas, institucionales y territoriales) derivadas de los mismos, en tanto se trata de procesos que continúan abiertos.

En términos territoriales, progresivamente se ha ido dando lugar a una valorización de los territorios de referencia por parte de los actores involucrados, se los fue dotando de una historia y de significados simbólicos, históricos e identitarios. Este movimiento permitió identificar y visibilizar los territorios en disputa, asignarle unas causas a su estado actual y designar responsables para su recomposición y conservación, volverlos un ámbito de enunciación y de política pública. También trajo consigo toda una serie de cambios en las formas concretas de control territorial previas: en torno a los derechos de propiedad de los privados y a su posible accionar sobre las tierras; en la incipiente jerarquización de la política ambiental a nivel nacional, provincial y local; en el reparto de poderes y división de responsabilidades entre las diferentes instancias y niveles de gobierno en la toma de decisiones (de allí los desajustes interjurisdiccionales y la tensión entre las provincias que por mandato constitucional ejercen el dominio originario de los “recursos naturales” existentes en sus territorios y el Estado nacional que cuenta con la potestad de dictar normas de presupuestos mínimos), por citar algunos.

La productividad social, por su parte, nos remite al progresivo aprendizaje por parte de las organizaciones locales involucradas en ambos conflictos respecto de las posibilidades jurídicas a su alcance para posicionar a la problemática ambiental de la CMR y la deforestación de bosques nativos como asunto de público interés. Así también, a la articulación de las demandas con otras experiencias de lucha y a la generación de alianzas con actores estratégicos (en particular, ONGs y ciertos organismos como la DPN) que han impulsado acciones legales, institucionales y de comunicación en pro del posicionamiento de las problemáticas ambientales de referencia.

En lo que a efectos jurídicos respecta, se ha logrado la creación de legislación específica para abordar las problemáticas ambientales analizadas (la Ley N° 26.331, las normativas provinciales de OTBN y la Ley N° 26.168 de creación de la ACUMAR, por citar las principales). Asimismo, toda una serie de normativas, resoluciones y regulaciones ambientales han comenzado a pesar sobre estos territorios. La productividad institucional, por último, nos conduce a dar cuenta de la creación de nuevos organismos y equipos responsables de la

gestión e implementación de la política ambiental y de la apertura (si bien aún deficitaria) a mecanismos de participación social. También de la serie de cambios en la distribución y/o puja de competencias entre la jurisdicción nacional, provincial y municipal (según el caso), junto con una progresiva jerarquización en lo que respecta al diseño e implementación de políticas de OAT en contextos urbanos y rurales.

A continuación, trazamos una serie de reflexiones que nos permiten comprender diferencias y semejanzas entre ambos casos. Si bien se trata de problemáticas a priori divergentes en virtud de sus distintas configuraciones históricas, políticas, ambientales y socioeconómicas -una de ellas enclavada en la región metropolitana y estrechamente vinculada a los efectos contaminantes de la urbanización e industrialización no planificada, y la otra emplazada en áreas predominantemente rurales y directamente asociada a los impactos socioambientales del avance de la producción agropecuaria-, los casos están ligados a los principales ejes en los cuales gira la disputa ambiental actual en Argentina.

Para comenzar, un tópico de interés (que excede los límites del presente trabajo) consistiría en un abordaje en torno a la configuración histórica de los territorios bajo análisis y de los imaginarios hegemónicos que los delinearon desde tiempos de la colonia en adelante. Así como las regiones boscosas (en particular el “Gran Chaco”) y la población (indígena) que en ellas habitaba se constituyeron como el polo de la barbarie y el atraso -el lugar por excelencia de la naturaleza y “los naturales”- sobre el cual era necesario avanzar para terminar con el “desierto” (Schmidt, 2015, 2013; Trincheró, 2000); el Riachuelo, si bien emplazado en la región metropolitana, polo de la modernidad y la civilización, no llegó a adquirir un carácter vertebrador de la vida urbana sino que se constituyó como un “espacio residual” (Merlinsky, 2013a: 60), albergando la población empobrecida e históricamente segregada del sur ciudadano. Tanto en el conflicto por la recomposición de la CMR como en el de la deforestación, lo que se encuentra en disputa no es la conservación de los bosques como tales o la limpieza del espejo de agua en sí mismo. Los debates van más allá de lo estrictamente ambiental y tienen como sustrato problemáticas históricas irresueltas. En palabras de Escobar (2011), son conflictos de distribución cultural, ecológica y económica.

En el caso de la Ley N° 26.331, no es solamente el recurso boscoso sino las tierras que lo albergan (su potencialidad productiva) lo que está en juego: la disminución en las superficies con bosque nativo se encuentra en relación inversa al aumento en las superficies dedicadas a la producción agrícola y ganadera. De allí la exacerbación de los conflictos por la tierra que tienen como protagonistas a las poblaciones indígenas y campesinas que históricamente han habitado esos territorios, uno de sus principales modos de producción y reproducción de la

vida. En el caso de la CMR, en tanto, no se trata del saneamiento de la cuenca en lo que a la contaminación de sus aguas se refiere (además del suelo y el aire también afectados), sino que se pone en evidencia la histórica segregación espacial del territorio en cuestión, los problemas del crecimiento metropolitano no planificado (de espaldas y a merced de los ríos) y la concentración poblacional en tierras contaminadas, bajas e inundables, en áreas con déficit sanitario y de infraestructura en general. En suma, los casos nos hablan de disputas en torno al acceso diferencial a la tierra en cantidad y calidad suficiente por parte de distintos grupos sociales (indígenas y campesinos en regiones boscosas, poblaciones de bajos recursos en el área metropolitana), así como también nos revelan situaciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica en ámbitos rurales y urbanos.

Lo que está en juego es “algo más” que un problema ambiental (Azuela y Mussetta, 2005) y lo que se pone en cuestión es la definición y el significado de lo ambiental en sí mismo, definiciones que nunca son definitivas, sino que son motivo continuo de conflicto y reflexión (Azuela, 2006; Hajer, 2000). Una complejidad de situaciones económicas, sociales y políticas son las que concurren en la construcción de una situación como problema ambiental y llevan a la consolidación de un conflicto ambiental, por lo cual las “soluciones propuestas” también deben atender a esa composición de variables. En estas controversias confluyen una multiplicidad de actores, portadores de diversos “lenguajes de valoración” (a veces intraducibles e inconmensurables) y que cuentan con distintas dotaciones de derechos, poder y recursos (materiales y simbólicos) para imponer sus sentidos, intereses y valores (tanto económicos como no económicos) en torno a los territorios en disputa (Martínez Alier, 2006). En relación con el mapa de actores involucrados, puede detectarse el interjuego de similares organismos, fundaciones y organizaciones (en algunos casos, los mismos) tomando parte en los conflictos. Por ejemplo, el accionar de ONGs ambientalistas como Greenpeace y FARN, así como el involucramiento de la DPN a través de sus informes alertando acerca de la gravedad de ambos casos (y en el caso de la CMR, como coordinador del Cuerpo Colegiado). A su vez, los conflictos también encuentran actores específicos, en virtud de las particularidades históricas, sociales, culturales y productivas: organismos nacionales, provinciales y/o municipales (la ACUMAR, la Dirección de Bosques al interior de la SAyDS); entidades que reúnen a grandes productores agropecuarios, forestales y/o industriales; organizaciones y movimientos de pueblos originarios y/o pequeños productores campesinos; ONGs, fundaciones y organizaciones de vecinos locales y/o regionales, etc. Como anticipamos, los debates no sólo giran en torno a una definición técnica y/u objetiva acerca de qué hacer con los bosques o las cuencas hídricas, sino que a través de los mismos

pueden escudriñarse los distintos lenguajes de valoración de la naturaleza y el territorio en juego, los diversos modos de entender al desarrollo y los escenarios a futuro posibles (más allá de que la vuelta al estado “original” de ambos ecosistemas sea imposible). Si como señalan Callon et al (2009), el estudio de estas controversias sociotécnicas se presenta como una oportunidad para la exploración (de actores, problemas y soluciones) y para el aprendizaje colectivo (enriquecimiento mutuo de formas específicas de conocimiento de los expertos y legos, redefinición de identidades, apertura a compromisos y alianzas), los casos aquí expuestos se presentan como un escenario privilegiado para observar los debates acerca de los “estados de mundo posibles” o de los modelos de desarrollo alternativos, el modo en que se hacen presentes diferentes y novedosos lenguajes de valoración en torno a los bienes de la naturaleza y el territorio (Merlinsky, 2013a).

A modo de cierre

En esta ponencia, nos propusimos reflexionar en torno a dos conflictos ambientales con gran resonancia en la Argentina de los últimos años, tras el objetivo de avanzar en el análisis y seguimiento de la construcción del ambiente como un tema socialmente problematizado, su incorporación en la agenda pública y su asunción desde el gobierno nacional como política de Estado. No dejemos de recordar la escalada en el proceso de politización del ambiente y la existencia de puntos de contacto entre los distintos conflictos ambientales que se estaban desplegando en Argentina en ese momento. Así como la resonancia del conflicto por la instalación de plantas de celulosa en el río Uruguay fue el contexto de oportunidad política que permitió la entrada de la cuestión ambiental en el espacio de deliberación nacional y así la construcción del problema de la CMR como problema ambiental, para que la CSJN declarara su competencia originaria y tomara el caso de la CMR en mayo de 2006 (Merlinsky, 2013ayb), en simultáneo se presentaba el proyecto de “ley de bosques” que fue posteriormente tratado y sancionado a fines de 2007, en el contexto del avance de la deforestación.

Por un lado, nos ocupamos del contexto económico, político y ambiental en el cual se presentó y debatió el proyecto de ley “de bosques”. Hacia fines del siglo XX y comienzos del XXI tuvo lugar un aumento inédito en las tasas de deforestación, que en las provincias del norte se tradujo en la conversión de las tierras forestales (baratas y disponibles) en suelos agrícolas. Como resultado, se potenciaron los históricos conflictos en torno a las tierras habitadas por indígenas y campesinos, y se reactivaron las disputas acerca de los modelos de desarrollo posible para estos territorios y poblaciones. La sanción de la Ley N° 26.331 implicó

una moratoria de los desmontes y supuso para todas las jurisdicciones el inicio de un proceso de discusiones en torno a la elaboración de los OTBN provinciales. No obstante estos avances, no se ha logrado dar fin a las actividades de deforestación y/o tala clandestina, a la vez que restan alcanzarse objetivos en materia de fortalecimiento institucional, financiamiento, control y monitoreo de la política de protección de bosques, tanto a nivel nacional como provincial. Así también, resta avanzar en la discusión en torno a los actores efectivamente beneficiados.

Por otro lado, avanzamos en el proceso abierto durante los primeros años del presente siglo, a partir del cual la situación de degradación y contaminación histórica (y naturalizada) de la CMR -como consecuencia del continuo impacto de vertidos industriales, efluentes domiciliarios y basurales a cielo abierto, entre otros tantos- comenzó a ser un asunto público y objeto de debates políticos. A partir de que la CSJN se declaró competente en la “Causa Mendoza” se dio apertura a un “caso testigo”, que se tradujo en arreglos institucionales, políticos e interjurisdiccionales novedosos en el campo ambiental, y que traccionaron hacia la puesta en marcha del PISA en el cual confluyen múltiples jurisdicciones, organismos y actores sociales, portando distintas visiones de futuro y modos de valorar la naturaleza y el territorio en cuestión. Si bien se han dado lugar a acciones tendientes hacia la concreción de los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente de la cuenca y prevenir futuros daños, aún pueden enumerarse una serie de desafíos para la recuperación ambiental de la CMR: déficit de cobertura en infraestructura sanitaria, continuidad de la contaminación industrial, alta concentración de basurales clandestinos, ausencia de OAT (planificación de la expansión urbana y de zonificación de territorios según destinos posibles: espacios verdes protegidos por ejemplo), concentración de la población vulnerable en las áreas más degradadas ambientalmente (asentamientos, villas y barrios informales, en su mayoría ubicados en áreas contaminadas e inundables), entre las principales. En definitiva, los casos de estudio condensan una serie de problemáticas de insoslayable actualidad y atención: histórica degradación e impactos ambientales por emprendimientos productivos y crecimiento urbano y/o rural no planificado; cambios en el uso del suelo rural y urbano; situaciones de injusticia ambiental y/o distribución desigual de los impactos de la degradación ambiental; dificultades concretas para la efectiva participación y consulta a las poblaciones locales afectadas; falta de estudios de impacto ambiental y/o planes de OAT previo a las intervenciones, entre otros. En particular, nos permiten insertarnos en el debate en torno al rol del Estado en el contexto “postneoliberal” y en la tensión no resuelta entre la recomposición, conservación y/o protección del ambiente y el desarrollo económico-

productivo en contextos de alta valorización territorial y avanzando según el caso sobre territorios y poblaciones considerados “prescindibles” en pos del “desarrollo” entendido meramente como crecimiento económico.

Se trata de situaciones que, con sus particularidades, podemos reencontrar en otras geografías y afectando a otros actores. Más allá de los avances y retrocesos evidenciados, y de las particularidades específicas de los casos abordados, nos interesa dejar constancia del terreno fértil que el mismo supone para seguir indagando las disputas territoriales y las distintas concepciones de desarrollo subyacentes en los conflictos ambientales, tópicos de gran actualidad tanto en ámbitos urbanos como rurales.

Bibliografía

ACUMAR (2010) *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Actualización Marzo 2010.*

ALIMONDA, H. (Coord.) (2011) *La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina.* CLACSO, Buenos Aires.

_ (Comp.) (2002) *Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía.* CLACSO, Buenos Aires.

AZUELA, A. (2006) *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al Derecho ambiental.* Fontanamara, México.

_ y MUSSETTA, P. (2005) “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”. En: *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época* Año 1 N° 16, pp. 191-206.

CALLON, M.; LASCOUMES, P. y BARTHE, Y. (2009) *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy.* The MIT Press, London.

CUERPO COLEGIADO (2014) *Informe especial a seis años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ordenó mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir daños en la cuenca Matanza Riachuelo.*

_ (2009) *Cuenca Matanza Riachuelo - Informe 2009.*

DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA NACION – DPN, et al (2005) *Informe Especial de seguimiento Cuenca Matanza-Riachuelo (2003-2005).*

_ (2003) *Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo.*

ESCOBAR, A. (2011) “Ecología Política de la globalidad y la diferencia”. En: ALIMONDA, H. (Comp.) *La colonización de la naturaleza.* CLACSO, Buenos Aires, pp. 59-90.

_ (2007) *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo.* Fundación Editorial el perro y la rana, Caracas.

- GARCIA SILVA, L. y GARCIA ESPIL, L. (2014) "Caso Matanza-Riachuelo: cambios, avances y déficits en el camino del río olvidado hacia la cuenca de oportunidades". En: *Informe ambiental anual 2014*. FARN, Buenos Aires, pp. 243-260.
- GIARRACA, N. y TEUBAL, M. (2010) "Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo". En: *ALASRU* N° 5, pp. 113-133.
- GREENPEACE (2006) *Ordenamiento territorial de los bosques nativos. La alternativa para salvar los bosques en Argentina*.
- GUDYNAS, E. (2011) "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa". En: GRUPO PERMANENTE DE TRABAJO SOBRE ALTERNATIVAS AL DESARROLLO. *Más allá del desarrollo*. Abya Yala-Fundación Rosa Luxemburg, Quito, pp. 21-53.
- _ (2004) *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Ed. Coscoroba, Montevideo.
- HAJER, M. (2000) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press, Oxford.
- LEFF, E.; ARGUETA, A.; BOEGE, E. y PORTO GONÇALVES, C. W. (2006) "Más allá del desarrollo sostenible: la construcción de una racionalidad ambiental para la sustentabilidad: una visión desde América Latina". En: LEFF, E.; EZCURRA, E.; PISANTY, I. y ROMERO LANKAO, P. (Comps.) *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. INE-SEMARNAT-UAM-PNUMA, México, pp. 477-576.
- MARTINEZ ALIER, J. (2006) *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria, Barcelona.
- MERLINSKY, M. G. (2013a) *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. FCE, Buenos Aires.
- MERLINSKY, M. G. (2013b) "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública". En: MERLINSKY, M. G. (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ed. Ciccus, Buenos Aires, pp. 19-60.
- SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE - SAyDS (2005) *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe nacional*.
- _ - UNIDAD DE MANEJO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN FORESTAL-UMSEF (2015) *Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la Republica Argentina. Periodo 2013-2014*.
- _ (2012) *Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo en el marco de la Ley N° 26.331. Período 2006-2011*.
- _ (2007a) *Informe sobre Deforestación en Argentina*.

_ (2007b) *Monitoreo de Bosque Nativo. Período 1998-2002, Período 2002-2006 (Datos Preliminares)*.

SCHMIDT, M. (2015) “Un abordaje histórico en torno a los discursos y sentidos vinculados al “recurso boscoso” en Argentina”. En: *HALAC* Vol. IV, N° 2, pp. 263-287.

_ (2014a) “Bosques nativos en Salta. Entre el ordenamiento territorial y los re-(des)ordenamientos posibles”. En: *Geograficando. Revista de Estudios Geográficos* Vol. 10, N° 2.

_ (2014b) “(Des)ordenamientos territoriales salteños. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta”. En: *Mundo agrario* Vol. 15 N° 28, pp. s/d.

_ (2013) “Pueblos indígenas y Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta: ¿guardianes de la naturaleza o depredadores por naturaleza?”. En: *Actas X Reunión de Antropología del Mercosur (RAM)*. Córdoba, Argentina. 10 al 13 de julio de 2013.

_ (2012) “Situación de la tierra en la provincia de Salta. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos”. En: *Estudios rurales* Vol. 1 N° 3, pp. 75-103.

_ (2010) “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Definiciones y debates en la provincia de Salta”. En: *Revista Proyección* N° 8, pp. s/d.

SVAMPA, M. (2012) “Consensus de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”. En: *OSAL* Año XIII, N° 32, pp 15-38.

TRINCHERO, H. (2000) *Los dominios del demonio. Civilización y barbarie en las fronteras de la Nación. El Chaco central*. Eudeba, Buenos Aires.

ZARRILLI, A. (2007) “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”. En: GIRBAL-BLACHA, N. y MENDONÇA, S. (Coords.) *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*. Prometeo, Buenos Aires, pp. 289-311.