

Las ciudades como constructoras de causas del medio natural y rural. Activismo ambiental, modelos productivos y ciudadanías en la Argentina contemporánea

Gabriela Delamata¹

INTRODUCCIÓN

Las ciudades no sólo producen conflictos sociales por el espacio urbano, también entablan disputas sobre procesos que ocurren en medios rurales y naturales. Las ciudades pueden aportar estructuras de movilización en controversias sobre el medio natural y el rural, y aún contribuir al *framing* sobre lo que está en juego en estos procesos. En su libro sobre la oposición social a los proyectos energéticos de gran porte ubicados en distintas regiones costeras de Estados Unidos, un autor clásico de los movimientos sociales les asigna a las localidades el papel protagónico de la acción contenciosa a través de la definición del riesgo que es percibido por la población local, más allá del legalmente admitido, y de la “capacidad cívica” existente en la comunidad (McAdam y Boudet, 2012). El propósito del libro no es reforzar el llamado efecto “nimby” (*not in my back yard*) para interpretar este tipo de conflictos, dado que uno de sus objetivos es explorar las (distintas) amplitudes que un mismo problema puede adoptar. La propuesta es desplazar la mirada puesta en los movimientos sociales para entender la acción ambientalista hacia la participación de las ciudades en la construcción de los “marcos de injusticia” y las capacidades de sus habitantes para la movilización. Los principales hallazgos de

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

la investigación apoyan la preeminencia de la dimensión subjetiva o significativa de la acción y la incidencia de la historia local en la formación (o no) de causas ambientales. En primer lugar, el significado socialmente construido sobre lo que representa para una localidad el proyecto en cuestión es lo que explica, por sobre cualquier otro, las reacciones diferenciales entre comunidades (amenaza u oportunidad) frente a un mismo proceso productivo. En segundo lugar, estos significados y respuestas se relacionan positivamente con la experiencia previa de las localidades respecto a la industria en cuestión.

En los últimos años, Argentina registró avances importantes en la regulación de las actividades extractivas de los recursos naturales. Los nuevos marcos legales han sido el resultado de la presión y el *lobby* de coaliciones urbanas, conformadas tanto a nivel territorial como en la capital federal. Desde 2002, movimientos locales y alianzas nacionales fueron dando paso a una intensa movilización legal de corte ambiental para enfrentar la expansión de distintas actividades productivas sobre el acervo de recursos naturales. Los primeros surgen bajo la forma de “asambleas ciudadanas” y “vecinos auto-convocados” en distintas localidades del país, y pese a que invocan un formato social de base, integran como parte fundamental del movimiento al sector empresarial local y a actores estatales de ese nivel territorial. Las segundas son coaliciones entre las grandes organizaciones no gubernamentales, ambientalistas profesionales, legisladores nacionales y agencias técnicas ambientales que lograron la aprobación de leyes nacionales de protección ambiental mediante la actividad parlamentaria. Como la legislación argentina ordena a los estados provinciales la adecuación normativa a las leyes ambientales nacionales, la sanción de nuevas leyes generales habilita la ulterior intervención de los actores territoriales en la discusión de estas normas.

Dado que en este texto analizamos distintas causas sin partir de ninguna teoría macropolítica que discuta de antemano sus posibles significados, la propuesta de McAdam y Boudet, que tampoco utilizamos en sentido teórico o metodológico, nos resulta de particular utilidad tanto para establecer el marco general del análisis como para hacer algunas precisiones sobre la participación de las ciudades en la casuística argentina. Con bastante libertad retomamos de los autores la idea de una “mirada urbana” en conflictos donde está en juego la explotación y el manejo de recursos naturales, para destacar, en primer lugar, el origen (urbano) tanto de los iniciadores de la causa como del problema. En esta constante, una variante del protagonismo urbano son las ciudades. En la interpretación de McAdam y Boudet, las ciudades existen como configuraciones socio-espaciales dadas a las que cabe imputar tanto la construcción social del riesgo como sus varianzas en función de las historias locales particulares. En nuestro caso, y si bien la cuestión de por qué los núcleos urbanos han devenido en vector fundamental en la regulación de las actividades productivas deberá ser explorada, las ciudades se constituyen como verdaderos actores de la movilización, se convierten en actores mediante la participación de los diferentes grupos que las integran, incluyendo a las autoridades, en el marco y la afirmación de un “espacio de desarrollo territorial” común que puede coincidir con los contornos urbanos o desbordarlos (Taiclet, 2015) y es la base de la movilización.

De entrada, todas las causas que analizamos en este texto están teñidas de una “mirada urbana”. El origen urbano de los iniciadores es un denominador compartido, pero existen diferentes formulaciones del problema ambiental: mientras las coaliciones nacionales buscan preservar la naturaleza del avance de las actividades extractivas, los actores territoriales establecen balances entre naturaleza y economía, menos en función de la conserva-

ción del medio natural que de la defensa de modelos productivos locales dinámicos cuya sustentabilidad económica y social se vería seriamente amenazada por la implantación de nuevas actividades productivas. Es en este nivel territorial en particular donde las ciudades “actúan”. A diferencia de lo que ocurre con las coaliciones ambientalistas nacionales, cuyas acciones están centradas en la protección de bienes naturales “públicos”/universales, en la instancia territorial el principal argumento del activismo social y gubernamental ambiental es la *ciudadanía residencial*. Este marco tiene una expresión concreta en el nombre que adoptan las coaliciones locales, ya sea de la ciudad de pertenencia o de la provincia que la contiene. También aparece en el lenguaje oficial cuando los gobiernos apelan a las potestades jurisdiccionales locales para garantizarse un “tratamiento territorial” de los asuntos ambientales. En todo caso, dado que la ciudadanía residencial presenta un fuerte anclaje no sólo a las unidades político-administrativas del territorio, sino también a los aspectos económicos del desarrollo territorial, su invocación podrá utilizarse tanto para promover regulaciones ambientales como para tolerar “rebajas” territoriales a estándares ambientales establecidos más exigentes. Con base en el mismo argumento, las “ciudades” pueden, alternativamente, encabezar movilizaciones ambientales, prescindir de su involucramiento o responder mediante construcciones diferenciales del conflicto ambiental. Comprender qué visiones del ambiente están presentes en el ambientalismo emergente y por qué las ciudades han quedado posicionadas como vectores de las relaciones de definición entre ambiente y desarrollo son algunas de las interrogantes que se espera tentativamente responder en este trabajo.

El texto está organizado en cuatro secciones. En la primera se revisan dos casos de movilización ambiental de origen territorial que ya son emblemáticos en la casuística del país: el “caso pasteras” y las movilizaciones contra la minería a cielo abierto,

o de gran porte, que produjeron leyes que prohíben este tipo de métodos en distintas provincias. En la segunda sección se ofrece una recapitulación de la casuística, con especial atención en los estudios producidos en el campo de la sociología económica, que contribuyen a echar luz sobre las fronteras o los límites del ambientalismo territorial. En la tercera sección se analizan dos causas originadas en el Poder Legislativo nacional que se convirtieron en leyes de presupuestos mínimos ambientales:² la protección de bosques nativos y la protección de glaciares. Y en la sección final se discuten los resultados a modo de conclusión.³

PEQUEÑAS Y MEDIANAS LOCALIDADES

Los procesos de localización de proyectos productivos basados en la explotación intensiva de recursos naturales originaron en Argentina una fuerte reacción social. La implantación de fábricas de pasta de celulosa en la cuenca alta del río Uruguay y la introducción de la minería de gran porte en un país con escasísimos precedentes en la actividad ocasionaron los primeros conflictos ambientales a principios del corriente siglo.

² Las leyes de presupuestos mínimos son las que establecen un piso de tutela ambiental igual en todo el territorio de la nación, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución nacional.

³ Para este trabajo nos apoyamos en un seguimiento de los conflictos tratados y en una estrategia de investigación que abarca la realización de entrevistas semiestructuradas a distintos actores involucrados, la participación en eventos de deliberación y acción colectiva, el relevamiento de informes producidos por organizaciones sociales e instituciones públicas, el análisis de debates legislativos y causas judiciales y la consulta a medios de prensa y literatura especializada. Para los conflictos suscitados por la expansión de las fábricas de producción de celulosa y de la megaminería retomamos resultados de investigaciones previas (Delamata, 2009, 2009a y 2013).

Pasteras: Gualeguaychú

En 2005, vecinos de la ciudad de Gualeguaychú —ubicada en la provincia de Entre Ríos, de tamaño mediano, económicamente pujante, con base en la actividad turística y comercial, pero también industrial y agropecuaria (desde la fabricación de afamados camiones y jugos de frutas, pasando por la producción avícola, miel, arándanos y quesos a pequeña escala, a la agricultura extensiva e intensiva en capital y tecnología), con un importante tejido socio-asociativo y reconocidos antecedentes en políticas de educación y gestión ambiental municipal— conformaron la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG) con el propósito de formalizar su oposición a la instalación de pasteras en la colindante vera uruguaya del río Uruguay, un curso de agua compartido entre Uruguay y Argentina, aduciendo un impacto ambiental —contaminación biofísica y visual— “incompatible” con el mantenimiento del “modelo de desarrollo regional”.

El conflicto planteado por Gualeguaychú marcó la entrada de la cuestión ambiental a la esfera pública. Por primera vez, un asunto que no había concitado mayor interés en la sociedad argentina se convirtió en tema de preocupación. No obstante la amplitud de su resonancia pública, la defensa del ambiente se combinó en Gualeguaychú con otras formulaciones del asunto que contribuyeron a moldear el quién, el qué y el cómo de la causa ambiental. Como observa Vicente Palermo, la oposición a las pasteras o “papeleras” —así llamadas por los propios actores— se estructuró en torno a dos identidades sociales y políticas, una territorialista y otra nacionalista (Palermo, 2007). Mientras que la segunda apareció en un momento ulterior y contribuyó a transformar un diferendo en una confrontación entre dos Estados y países, la primera fue crítica en la construcción del problema ambiental.

Para comprender la dimensión territorialista en el movimiento de oposición a las pasteras, no basta, sin embargo, con advertir la actualización de una “identidad pre-existente” entre los habitantes de Gualeguaychú, y desvinculada de intereses, como sugiere el autor (Palermo, 2007: 195); por el contrario, es preciso revisar los esfuerzos deliberados llevados adelante para dar forma al quién, el qué y el cómo de la causa ambiental. En primer lugar, cabe señalar que la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú se concibió y organizó como un espacio de la comunidad política, incluyendo entre sus integrantes a concejales, funcionarios y políticos locales, además del intendente de la ciudad, en calidad de presidente honorario. Sin mediaciones representativas, esta construcción de un actor colectivo fundó su existencia y formato en los “aportes” de distintos sectores (estatales, económicos, sociales) a un estilo de desarrollo que se reivindicó regional. Paralelamente, la ACAG estableció su identidad socioeconómica como un movimiento de clase media local (Reboratti, 2007: 138-139). En segundo lugar, la fórmula “estilo de desarrollo” resultó de una combinación electiva de los rasgos mencionados, con especial énfasis en el balance “logrado” entre las actividades económicas de los habitantes, el resguardo del paisaje y la defensa del ambiente. Simultáneamente, se dejaron fuera de la consideración de la asamblea otras problemáticas ambientales, en particular las “relativas al campo”, indicándose que el objetivo estratégico de la ACAG se circunscribiría a la lucha contra las “papeleras”.⁴ En tercer lugar, la

⁴ “La lucha ambiental es que la asamblea tendría que atender todos los temas, ¿no es cierto? Y nosotros siempre fuimos... yo soy un convencido de que la asamblea tiene que ponerse únicamente con el tema de ‘no a las papeleras’ (...) si hay alguien que en este momento va a luchar contra el tema de los pesticidas en la soja (...) íbamos a empezar a tocar algunos intereses, ¿no es cierto?, de gente que nos podía ayudar en todo esto. Entonces eso lo delimitamos un día” (entrevista propia a Osvaldo M, miembro de la ACAG y concejal de Gualeguaychú por el Partido Radical, 2007).

negativa a aceptar la instalación de pasteras sobre el río Uruguay se invocó como un derecho de los habitantes y la ciudadanía de Gualeguaychú:

Gualeguaychú no le otorgó ni le otorgará la licencia social a Botnia [la “papelera” en cuestión]. Licencia social es el derecho que deben tener los habitantes a aceptar o no la instalación de industrias que modifican compulsivamente el modelo social y económico proyectado para la región.⁵

Promediando la instalación de Botnia en la periferia de la ciudad uruguaya de Fray Bentos, el reclamo de la ACAG dirigido al gobierno nacional se transformó en un litigio judicial entre Argentina y Uruguay. El fallo del Tribunal de la Haya declaró que Uruguay no había respetado la obligación de consulta previa establecida en el Tratado del Río Uruguay, pero que debía hacerse un monitoreo de los efluentes de la planta Botnia, sin que se hubieran comprobado daños al ambiente. La sentencia y las causas penales iniciadas en Argentina contra miembros de la Asamblea que habían perseverado en la acción directa paralizaron el conflicto.

En su análisis sobre este problema ambiental, Gabriela Merlinsky repara en el conflicto binacional como causa eficiente de su configuración (estrecha). Así, señala que “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 hidro-

⁵ Documento de difusión pública de la ACAG.

lógico y las nacientes de las altas cuencas) y, lo que es más serio en términos de modelo de desarrollo, su industrialización a través de megaplantas cuya producción está destinada al mercado global” (Merlinsky, 2013: 26).

Sin restar importancia a los efectos de la polarización de posiciones, que efectivamente simplificó el problema sobre la contaminación (o no) acuática, resultaría difícil encontrar en la Asamblea de Gualeguaychú una interpretación tan amplia y compleja de las “papeleras” como la sugerida. Casi por el contrario, el “modelo económico y social regional” invocado como derecho por Gualeguaychú se erigió en vector de exclusión de una serie de demandas, entre ellas las efectivamente existentes referidas a los impactos de la industria sobre la ruralidad. Esta frontera se hizo evidente cuando, en un contexto de relaciones tensas con el gobierno nacional (2007), los gualeguaychuenses intentaron conformar una nueva alianza con los vecinos uruguayos contra las pasteras, en otro esfuerzo que resultó fallido.⁶ En esta ocasión, los actores movilizados en el país vecino (pequeñas organizaciones ecologistas y pobladores rurales) mantenían una postura radical contra el modelo agroforestal asociado a la industria celulósica y reclamaban por el despoblamiento del campo y la escasez de agua, en una perspectiva muy distante de la de Gualeguaychú, que circunscribía los impactos ambientales de la actividad a los activos de la ciudad, a su atractivo natural, turístico y comercial,⁷

⁶ En 2003, Gualeguaychú había propuesto a Fray Bentos desarrollar un polo turístico y productivo conjunto en la cuenca del río Uruguay, ante el avance de las pasteras. Simultáneamente, los fraybentinos comenzaban a valorar positivamente la instalación de las plantas (véase Alvarado, 2007).

⁷ Informe del grupo técnico interdisciplinario de la ACAG (2007), resumido en Delamata, 2009: 247.

y resguardaba al “campo”, es decir, se abstenía de problematizar el monocultivo, sus efectos sociales y políticos.⁸

Megaminería: de los municipios a las provincias. El caso de Mendoza

La oposición a la minería a cielo abierto comparte con la lucha contra las pasteras aspectos normativos y organizativos, a la vez que presenta aspectos diferenciales en ambas dimensiones. Desde el punto de vista normativo, el rechazo a la actividad megaminera se funda en el riesgo de contaminación biofísica, la protección del agua y la defensa de un estilo de desarrollo territorial. No obstante, el agua no aparece aquí como un recurso paisajístico (el río Uruguay), sino como un medio valorado y necesario para abastecer la producción local y el consumo humano, que entra en competencia con los requerimientos hídricos de la gran minería. Desde el punto de vista organizativo, si bien la primera experiencia de lucha se canalizó a través de la convocatoria a un plebiscito municipal, forzada por la movilización social, como se verá a continuación, la oposición a la megaminería se fue apoyando progresivamente en la construcción de alianzas entre actores sociales y económicos, las autoridades locales y los representantes de las fuerzas políticas provinciales, que cristalizaron en ordenanzas municipales y leyes provinciales prohibiendo el uso de “sustancias tóxicas” en los procesos mineros.

⁸ En 2008, la ciudad de Gualaguaychú fue uno de los epicentros de la “rebelión del campo” contra la decisión del gobierno nacional de regular la presión impositiva sobre la exportación de soja. Su activista más mediático había sido uno de los fundadores de la ACAG. El monocultivo de soja transgénica es otra de las actividades ambientalmente controvertidas y ha dado lugar a la conformación de grupos de vecinos autoconvocados en muchas ciudades de la zona productora núcleo del país que centran su cuestionamiento en la utilización de agroquímicos, por sus impactos en la salud humana y el ambiente. Más adelante se volverá sobre este problema.

Así, la primera movilización “antiminera” data de 2002, cuando un grupo de vecinos de la ciudad de Esquel, provincia de Chubut, que había tomado conocimiento de la posible explotación de metales preciosos en el cordón montañoso del mismo nombre, inició acciones de protesta. En el curso de estas acciones, la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Esquel logró que el Poder Legislativo municipal convocara a un plebiscito para votar a favor o en contra de la mina, en el que se impuso el “No a la mina en Esquel” con 81% de los votos, el 23 de marzo de 2003. A continuación, el mismo concejo deliberante local dictó la ordenanza 33/03, declarando a Esquel “municipio no tóxico y ambientalmente sustentable”. A los pocos días, en el mes de abril, la legislatura provincial sancionó la ley 5001/03, prohibiendo en el territorio de la provincia de Chubut “la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro en los procesos de producción minera”.⁹

El formato “vecinos autoconvocados” y/o “asamblea ciudadana” se difundió en otras regiones del área cordillerana y precordillerana andina, en pequeñas y medianas localidades, donde emergió la oposición social a la megaminería. Si bien algunas asambleas insistieron en la convocatoria a nuevos plebiscitos,

⁹ Este proceso tuvo réplica en el plano judicial. En 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó firme la sentencia del Superior Tribunal de la provincia de Chubut, que falló a favor de un recurso de amparo presentado por una vecina de Esquel contra la empresa minera El Desquite, aduciendo el no cumplimiento de la audiencia pública requerida en la evaluación de impacto ambiental. En su sentencia, la Corte interpretó la normativa ambiental federal, sosteniendo que “corresponde a la nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias la facultad de complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada”. También se refirió a la prohibición de realizar explotaciones mineras a cielo abierto, fundándose en la emanada de la “ley provincial 5001” (Recurso de Hecho deducido por Minera El Desquite SA en la causa Villibar, Silvana Noemí c/provincia de Chubut y otros, 17-04-2007).

rápídamamente se produjo un cambio de herramienta y se fueron dictando ordenanzas municipales y nuevas leyes provinciales prohibiendo el uso de sustancias consideradas tóxicas y/o la utilización de ciertas técnicas en la actividad.¹⁰

De manera más pormenorizada, pueden detectarse dos trayectorias en la aprobación de estas leyes: por un lado, la seguida en las provincias de La Pampa, Tucumán y Tierra del Fuego, donde la iniciativa del gobierno provincial jugó un rol decisivo. En las dos primeras, los gobiernos respondieron con la ley frente a la amenaza y los hechos de contaminación provenientes de provincias vecinas con proyectos en estado de evaluación y explotación, respectivamente. Por otro lado, lo ocurrido en las provincias de Mendoza, Córdoba y San Luis, donde la sanción de numerosas ordenanzas municipales en localidades ubicadas en zonas con “potencial minero” y la coordinación regional de los actores locales condujeron a la presentación de proyectos de prohibición de la minería con uso de sustancias “tóxicas” en las legislaturas provinciales, que fueron debatidos en presencia de los interesados y, finalmente, convertidos en leyes. En estos últimos casos, de coaliciones normativas amplias entre asambleas, representantes de distintos sectores económicos, legisladores y gobierno, las leyes se fundamentaron en la preservación de las “economías regionales”, la vitivinicultura y la actividad agropecuaria en Mendoza y en el turismo de serranía en Córdoba y San Luis.

La provincia de Mendoza es un caso emblemático del rechazo a la megaminería, sustentado en la defensa de actividades productivas identificadas con la provincia (Delamata, 2009a). En

¹⁰ Después de Chubut, otras ocho provincias aprobaron leyes de prohibición: Río Negro (21 de junio de 2005; derogada el 30 de diciembre de 2011), La Rioja (3 de julio de 2007; derogada el 7 de agosto de 2008), Tucumán (3 de julio de 2007), Mendoza (6 de julio de 2007), La Pampa (8 de julio de 2007), Córdoba (9 de septiembre de 2008), San Luis (10 de septiembre de 2008) y Tierra del Fuego (25 de agosto de 2011).

los fundamentos de la ley 7722/07, “que prohíbe en la provincia de Mendoza, el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otras sustancias tóxicas similares en los procesos minero metalíferos”, se establece como finalidad alcanzar un “desarrollo sustentable” en la provincia, en términos de las actividades que se realizan y en función de la preservación de las cuencas de los distintos ríos regionales, “elemento vital para el desarrollo de la producción agrícola ganadera”.

Todo indica que si bien la defensa del “agua pura” fue el marco reivindicativo común a los distintos actores y sectores que encabezaron la oposición al ingreso de la gran minería a Mendoza, el resguardo del agua se puntualizó, una vez que se franqueó la instancia legislativa, en expectativas selectivas, vinculadas en particular al progreso de la vitivinicultura, una actividad tradicional de la provincia desde su fundación pero que atravesó por una profunda transformación de su estructura productiva entre la década de los noventa y la de 2000, desplazando a pequeños productores vitivinícolas tradicionales y avanzando sobre un nuevo territorio, la región del valle de Uco,¹¹ en donde se impulsó un modelo de vitivinicultura capital-intensiva (Martín y Wagner, 2013) y donde emergió, a la sazón, la oposición a la gran minería de la mano de productores organizados en la Sociedad Rural, que creó la primera plataforma activista, el Frente Diamante (Delamata, 2009a).

¹¹ Así, pasaron a conformarse tres oasis urbanos y agrícolas en la provincia, con el valle de Uco al centro. Tradicionalmente se habla de dos oasis principales de regadío que aprovechan los ríos cordilleranos y de régimen nivo-glaciario, el norte (río Mendoza y Tunuyán) y el sur (ríos Diamante y Atuel); el primero, estructurado en torno a la ciudad capital y el segundo presidido por la ciudad de San Rafael y extensivo a la ciudad de General Alvear. En tan sólo 3% del territorio provincial se concentran las ciudades, la industria, los servicios, la agricultura y 90% de la población. Fuera de los oasis, las montañas y las llanuras del semidesierto dan cabida a una población dispersa dedicada a actividades extractivas (petróleo) o ganadería extensiva, el turismo y los deportes invernales (Richard-Jorba, 2008: 1-2).

Pese a su amplia legitimidad social, la ley que prohibió la minería con la utilización de “sustancias tóxicas” en el territorio de Mendoza, y que fue posteriormente declarada de “validez constitucional” por la Suprema Corte de Justicia de la provincia,¹² no ha estado exenta de críticas entre sus propios defensores. Así, subraya Stornini que “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)” (Stornini, 2011: 52, citado en Martín y Wagner, 2013: 304).

Las objeciones a la “representatividad” de la norma han tenido como referentes, en particular, a pequeños productores vitivinícolas tradicionales y a trabajadores del campo que se organizaron por fuera de las “asambleas ciudadanas” y las multisectoriales, en las autodenominadas asambleas “populares”. Según una integrante de la Asamblea del Pueblo de Alvear, a la lucha por el agua subyace una profunda segmentación del sector productivo, entre los intereses que representan las cámaras empresariales de la agricultura, la ganadería y el comercio, y las demandas de los productores marginales y los trabajadores del campo, que no se benefician de las políticas destinadas al sector (entrevista propia a P., de la Asamblea del Pueblo de Alvear, diciembre 2007).

Los estudios sobre el proceso de reconversión de la vitivinicultura en Mendoza apoyan esta visión, indicando que este proceso no sólo puso en crisis a los productores más pequeños, sino que dio lugar a una recomposición del sector, que pasó a caracterizarse

¹² Suprema Corte de Justicia-Sala Primera-Poder Judicial Mendoza. Sentencia plenaria en la causa N° CUIJ: 13-02843392-6 (012174-9058901), caratulada: “Minera del Oeste SRL y ot. c/ Gbno. de la provincia p/acción inconstitucional”, 16 de diciembre de 2015.

tanto por una preponderancia de los capitales nacionales y locales al interior de la burguesía vitivinícola, que debió responder a transformaciones exógenas (innovación tecnológica, sistemas de producción en los viñedos, etc.), como por una mayor concentración y diferenciación interna, en términos de los recursos controlados, posicionamiento en el mercado, capacidad de adaptación a los cambios en la actividad y relación con las políticas del estado provincial, que pasaron a fomentar a unos (sub)sectores en perjuicio y la falta de apoyo a otros (Chazarreta, 2014 y 2014a). Adriana Chazarreta traza una diferencia mayor entre las posiciones dominantes en la actividad, en donde la flexibilidad representa un reflejo de su posición, y las posiciones más débiles y subordinadas, que no concentran proporciones significativas del mercado ni logran crecer de manera sostenida, para las cuales la flexibilidad constituye una estrategia de supervivencia. En estas posiciones subordinadas se encuentran las figuras típicas de la empresa familiar capitalista, como la del antiguo bodeguero-patrón (Chazarreta, 2014: 88), en la que confluían simultáneamente la organización, la propiedad y la autoridad sobre la unidad productiva (Heredia y Poblete, 2013).

RECAPITULANDO: MODELOS PRODUCTIVOS
EN PUGNA: LAS RACIONALIDADES AMBIENTALES

A través de los casos analizados es posible observar la competencia entre los “modelos de desarrollo” que impulsa el ambientalismo emergente. Lo que ha sido menos estudiado es la manera en que los procesos de modernización productiva que fueron dando forma a estos modelos afectó la construcción de demandas ambientales.

Chazarreta sostiene que la transformación de la vitivinicultura, una actividad especialmente pujante en la provincia de Mendoza,

que se extiende a otras provincias de la región, presenta características similares a otras agroindustrias (Chazarreta, 2014: 62).

Carla Gras y Valeria Hernández estudian el modelo de agricultura hegemónico actual. Subrayan que la innovación tecnológica no es sólo un presupuesto de su constitución, sino la causa de “mutaciones profundas en todos los registros del paisaje rural: expulsión de un número no menor de productores y surgimiento de nuevos perfiles”: mayor concentración de la producción, recomposición del mapa institucional, nuevas modalidades organizacionales (escalas de producción, contratismo/tercerización, presencia de redes y *pools* de inversores, etc.), integración de cadenas productivas, etc. (Gras y Hernández, 2010: 27). Puntualizando en la introducción institucional del “paquete eco-bio-tecnológico” al mercado agrícola argentino (semilla transgénica, herbicida total y siembra directa) en 1996 (2010: 229), las autoras subrayan, a partir del cambio de modelo, la fragmentación interna producida en el sector de los productores familiares entre aquellos que fueron capaces de sumarse al tren de los “empresarios innovadores”, los que se convirtieron en rentistas (alquilaron sus campos) o se “especializaron” en algunas de las actividades derivadas de la lógica de tercerización de servicios, integrándose al nuevo modelo, y los que pasaron a buscar un nuevo empleo en las ciudades (2010: 234). Se calcula la desaparición de 21% de los productores, fundamentalmente en las franjas medias y pequeñas de productores familiares, desde mediados de 1990 (Gras, 2006; citada en Gras y Hernández, 2010: 231; Giarraca y Teubal, 2010). Al mismo tiempo, otros productores se resisten a desaparecer y defienden su identidad de chacareros como actores del presente, articulando en un único haz la propiedad de la tierra, el trabajo y el modo de vida en el territorio, pese a la fragilidad de su capacidad productiva (Gras y Hernández, 2010).

Estos estudios son fundamentales para nuestro objetivo. Junto con la estratificación intrasectorial impuesta por la reconversión del modelo agro-productivo, la migración del campo a las ciudades, impulsada por las nuevas modalidades organizacionales (Murmis, 2010: 314), y el desplazamiento de “‘el saber’ acumulado por generaciones anteriores, *gracias al contacto cotidiano con la explotación*”, en favor del nuevo rol que desempeña el conocimiento en el proceso de creación de valor (Gras y Hernández, 2010: 231 y 227), estas transformaciones crean una forma de ambientalismo.

Sus promotores son “las ciudades”, que se han convertido en un lugar de comando de las actividades productivas rurales y en cuyas acciones cabe consignar la formulación de demandas ambientales dirigidas a proteger “los modelos productivos territoriales o regionales” del avance de industrias potencialmente amenazantes. Tanto quienes se incorporaron con perfil propio a los nuevos modelos productivos como quienes pasaron a desempeñar otras actividades en las ciudades, como los gobiernos, encuentran poderosas razones para integrar el valor de cambio de las actividades productivas como un componente fundamental de la racionalidad ambiental compartida. Esto produce una fractura en el campo ambiental entre la racionalidad construida desde las ciudades y la racionalidad ambiental, divergente, que detentan los pequeños productores y trabajadores rurales, basada en la preservación de los sistemas de producción tradicionales y en el sostenimiento de una vida digna en el campo.

En general, las regiones no crecen basándose en una industria solamente. Los casos de Gualeguaychú y Mendoza presentan no sólo una estructura productiva privada fuerte, sino también diversificada (Heredia y Poblete, 2013). Como vimos, Gualeguaychú defendió su industria turística e inmobiliaria contra las pasteras y limitó “la cuestión del ambiente” a las puertas del

agro-negocio, una actividad particularmente impulsada que nutrió de representantes a la asamblea y es muy criticada por otros ambientalistas. Mendoza y otras provincias que regularon ambientalmente la minería muestran el apoyo amplio que puede lograr el proyecto de una burguesía local (e internacionalizada), pero nunca tan extenso como para convertirse en “una causa sin adversarios” (Taiclet, 2015), dada la exclusión de otros intereses y visiones sobre el ambiente especialmente presentes entre los actores subordinados de la estructura productiva.

LA ARENA FEDERAL Y EL CLIVAJE URBANO-RURAL

En 2007 y 2010 se aprobaron las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos y glaciares, respectivamente. Ambos proyectos legislativos respondían a problemas y demandas preexistentes, pero su impulso no provino de la movilización social, sino de la iniciativa individual de dos diputados nacionales por la Ciudad de Buenos Aires, junto a la participación activa de las grandes organizaciones ambientalistas profesionales, con sede en la misma ciudad, en la elaboración de los proyectos, el *lobby* político y la organización de campañas a favor de las leyes (Greenpeace Argentina, Fundación Vida Silvestre Argentina y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN).

Durante el tratamiento parlamentario de los proyectos de ley, la relación entre protección ambiental y desarrollo económico se tensó fuertemente. De un lado se ubicaron los legisladores que bregaban por una ley de jerarquía superior, que garantizara un piso ambiental uniforme en todo el territorio de la nación, para la protección de los bosques y el resguardo de los glaciares. Del otro lado se posicionaron legisladores de provincias del norte del país que plantearon que estas leyes, de sancionarse, limitarían las posibilidades de desarrollo de la minería en la alta montaña

(ley de glaciares) y de la agricultura (ley de bosques), y que estas normas infringían las competencias provinciales sobre recursos naturales (Ryan, 2014; Calvo y Tow, 2009). El triunfo de la coalición ambientalista en la aprobación de las leyes representó, no obstante, un *impasse*: cuando las normas debieron ser implementadas en las provincias, el criterio desarrollista/productivista reapareció con fuerza y la coalición debió salir en apoyo de los actores territoriales más afectados por la expansión de la frontera minera hacia la alta montaña y de la frontera agropecuaria a los bosques nativos.

Iniciadas por actores urbanos metropolitanos, las ciudades ubicadas en las zonas de influencia de estas normas no jugaron un papel relevante en su formación o defensa. La actitud expectante, o prescindente, de las ciudades del “interior” y/o su conversión en epicentro de nuevos problemas ambientales “estrictamente urbanos”, en respuesta a un mismo proceso de expansión productiva, contribuyeron a poner nuevamente de relieve el clivaje urbano-rural en la estructuración de los asuntos ambientales y de desarrollo.

La Ley de Bosques

La Ley de Bosques Nativos¹³ “establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad” (artículo 1º). La ley dispone, entre sus objetivos: “a) promover la conservación mediante el ordenamiento territorial de los bosques nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo”

¹³ Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/DB/File/ley_26331_presupuestos_minimos_bosques_nativos.pdf>.

(artículo 3º),¹⁴ y establece que, “entre otros, los principales servicios que los bosques nativos brindan a la sociedad son: regulación hídrica; conservación de la biodiversidad, conservación del suelo y la calidad del agua, fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; contribución a la diversificación y belleza del paisaje; defensa de la identidad cultural” (artículo 5º). En términos operativos, la Ley de Bosques dispone que las provincias deben producir, en el plazo de un año, un ordenamiento territorial de los bosques nativos (OTBN) mediante un proceso participativo y acorde con los criterios de sustentabilidad y las categorías de zonificación de la ley. Las tres categorías dispuestas son, muy resumidamente: I. Los bosques deben permanecer intactos; II. Los bosques pueden explotarse de manera sustentable; III. Los bosques pueden eliminarse para transformar el suelo a otros usos (artículos 6º y 9º).

Desde la sanción de esta ley (en 2007) hasta la fecha, la casi totalidad de las provincias produjo su ordenamiento territorial de los bosques nativos.¹⁵ Uno de los hechos más remarcados por los académicos y las organizaciones que monitorean el cumplimiento de la ley es que en la región norte y centro-norte del país, donde se concentra desde hace un par de décadas el avance de la frontera agropecuaria y el desmonte de millones de hectáreas de bosque nativo (proceso que motivó la iniciativa legislativa), las legislaturas provinciales aprobaron ordenamientos territoriales de los bosques nativos que habilitaron una mayor cantidad de tierras

¹⁴ El subrayado es mío.

¹⁵ Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, Informe de Estado de Implementación 2010-2015, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Presidencia de la Nación, elaborado por los equipos de trabajo de las áreas de Ordenamiento Territorial y Vinculación y Control de la Dirección de Bosques. Disponible en: <[http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/OrdTerrBN/file/Informe%20de%20Implementaci%C3%B3n%2010-15\(1\).pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/OrdTerrBN/file/Informe%20de%20Implementaci%C3%B3n%2010-15(1).pdf)>.

disponibles para la agricultura que las que admitiría el criterio legal (Luft, 2014: 14). Esto ha sucedido de distintas maneras, como, por ejemplo, permitiendo la explotación de bosques en la categoría I, de alta preservación, incluyendo actividades prohibidas en la categoría II y/o incrementando superlativamente la cantidad de hectáreas aptas para el desmonte en la categoría III, entre otras (Luft, 2014: 9-13; Cáceres, 2015: 133). En estos y otros trabajos que analizan la adecuación normativa de la Ley de Bosques en las provincias (Langbehn, 2013; Langbehn y Schmidt, 2015) se señala que los principales perjudicados por el avance de la agricultura sobre los bosques son los pequeños pobladores rurales, los campesinos y los indígenas, expuestos al desalojo de los territorios de subsistencia que tradicionalmente ocupan y sobre los que poseen derechos derivados de la posesión veinteañal o ancestral. Estos actores tuvieron la capacidad de incidir e incluir parcialmente sus reivindicaciones en los ordenamientos territoriales de los bosques nativos de distintas provincias, mejorando la ley gracias al respaldo de legisladores, organizaciones no gubernamentales ambientalistas, agencias ambientales provinciales, entidades académicas y hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, como lo resaltan cotidianamente las organizaciones de desarrollo presentes en el territorio, los conflictos entre las comunidades rurales, los entes privados y los Estados provinciales permanecen constantes en torno a dos demandas insatisfechas, y que la continuidad de los desmontes ilegales (de hecho y autorizados) consigue expandir el dominio sobre las tierras que reclaman y el respeto por las formas de uso del territorio (Redaf, 2013).

Así, no todo el peso del criterio productivista sobre los bosques ha bajado desde los gobiernos provinciales. También la política de crecimiento económico del gobierno nacional, por un lado, y la emergencia de problemas ambientales urbanos disociados de la problemática rural, por el otro, contribuyeron a legitimar, en

distinta medida, la pertinencia de este criterio. Es preciso señalar que entre el momento de la sanción de la ley y el comienzo de su adecuación normativa provincial el Poder Ejecutivo nacional reemplazó a los máximos responsables de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la nación (SADS), autoridad nacional de aplicación de la Ley de Bosques, reconocidos tanto por su defensa de las políticas de presupuestos mínimos de protección ambiental como por su preocupación hacia los conflictos sociales ocasionados por la deforestación en el norte del país. El nuevo secretario de la SADS desde 2008 operó un giro brusco a ambas tendencias, instando a una (re)formulación de la política de bosques, que, en sus palabras, debía privilegiar el desarrollo de los recursos naturales como condición del crecimiento económico con justicia social (Luft, 2014: 22); es decir, sumando nuevos criterios (extraños) a los previstos en la Ley de Bosques, que establece parámetros biofísicos junto al “valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas (...) a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura”, como lineamientos que deben guiar el ordenamiento territorial de bosques. En 2010, el referido secretario fue relevado de su función al frente de la SADS, pero sus sucesores en el cargo no alteraron aquel marco interpretativo; probablemente, la SADS y su par federal, el Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema), se han venido comprometiendo en un horizonte de intervención que podríamos denominar como “productivista-inclusivo” y que parece responder al mismo tiempo a los intereses de la coalición productivista y a los sectores marginados de la nueva estructura agraria.

Así, la SADS dispuso en 2014 que las familias campesinas en situación de “poseedores” fueran incluidas como beneficiarias del Fondo de Conservación de Bosques que prevé la ley, y de esta manera poder presentar planes de manejo sustentable de los

bosques, beneficio antes reservado sólo a titulares “dominiales” de las tierras. En teoría, la inclusión de las comunidades indígenas y campesinas en la política de bosques mediando un criterio productivista se pondría en tensión con el citado valor y uso que estas comunidades otorgan a las áreas boscosas. En 2015, en su exposición ante el plenario del Foro de Bosques de la ONU,¹⁶ la Secretaría defendió una posición de integración entre el manejo sustentable de las zonas boscosas, la producción, la inclusión de las poblaciones que viven en los bosques y la erradicación de la pobreza.¹⁷

Finalmente, en un informe de febrero de 2016, elaborado por la Dirección de Bosques, un organismo técnico de la Secretaría (convertida a partir de 2015 en Ministerio de Ambiente), muy favorable a la Ley de Bosques, se reconoce que “el valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas” es uno de los criterios de sustentabilidad ambiental que mayores dificultades presentó para la incorporación en la primera ronda cumplimentada de ordenamientos territoriales de los bosques nativos provinciales (informe citado, 2016: 7). A su vez, en la síntesis, el documento se refiere a los planes de manejo sustentable como una “oportunidad para la articulación de herramientas de promoción de ambas carteras (Agricultura y Ambiente, a nivel nacional y provincial), para el desarrollo de sistemas de manejo superadores de la dicotomía ‘producción vs. ambiente’ y para dar respuestas concretas a los conflictos generados” (2016: 34).

¹⁶ Disponible en: <<http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=noticias&idarticulo=13683&idseccion=12>>.

¹⁷ El énfasis en el desarrollo y el combate a la pobreza aparece expresado en voz de los sectores empresariales del agro que consideran que la aplicación de la Ley de Bosques significa la exclusión de miles de productores, la marginación de la producción y la multiplicación de la pobreza “en áreas perdidas de la provincia” (entrevista al presidente de una sociedad rural de la provincia de Córdoba, reproducida en Cáceres, 2015: 133).

En particular, debe consignarse que, en paralelo a los conflictos sociales suscitados por el desmonte y los desalojos, el avance de la frontera agropecuaria dio lugar a la emergencia de conflictos que no tienen como protagonistas a las organizaciones ambientalistas o a los pobladores rurales, sino a habitantes de las ciudades. Se trata de organizaciones vecinales constituidas para enfrentar los efectos sobre la salud y el ambiente de la utilización de agroquímicos en las periferias urbanas, que en muchos casos han logrado la implementación de regulaciones municipales a su aplicación aérea y terrestre, destinadas a proteger los poblados urbanos y las escuelas en áreas rurales.

El caso de la provincia de Córdoba ejemplifica la convivencia separada entre ambos tipos de conflicto. Dan cuenta de esto las movilizaciones sociales realizadas por el Movimiento Campesino de Córdoba (Mocafor) hacia la ciudad capital de la provincia después de conocerse que grupos empresariales del agro habían elaborado un proyecto de ordenamiento territorial de los bosques nativos para la provincia, en flagrante violación de los criterios de zonificación de la Ley de Bosques y del criterio participativo. En dicha movilización, el Mocafor descubrió que la población urbana desconocía sus problemáticas y no logró ampliar los apoyos sociales (Cáceres, 2014: 133). A juicio del autor, las luchas ambientales urbanas “no han sido capaces de articular una crítica bien fundamentada ni del agronegocio, ni del modelo político que lo sostiene [una lucha por la tierra, el agua y los servicios ecosistémicos]. Más que confrontar con lo que realmente está causando el problema, están protestando contra algunas de sus externalidades” (Cáceres, 2015: 136; la traducción es propia).

La Ley de Glaciares

La Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y el Área Periglacial los define “como reservas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico. Los glaciares constituyen bienes de carácter público” (artículo 1º). En términos operativos, la ley prohíbe, tanto en zona glaciaria como periglacial, la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen, así como también la exploración y explotación minera e hidrocarbúrfica. La ley dispone la realización de un inventario nacional de glaciares, a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (Ianigla/Conicet), bajo la autoridad de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y ordena comenzar el inventario por las áreas donde existan actividades prohibidas en ejecución, que deben ser incluidas en el cronograma inicial dentro de los sesenta días de sancionada la ley, y realizarse en dichas áreas dentro de los ciento ochenta días. Estos emprendimientos deben someterse a una auditoría ambiental y a las medidas que resulten para dar cumplimiento a la ley.¹⁸

El proceso legislativo que llevó a la sanción de esta ley transitó por un derrotero largo y complicado. Una primera ley de glaciares, sancionada en octubre de 2008, con base en el proyecto impulsado por la entonces diputada nacional Marta Maffei, por Buenos Aires, que había contado con el voto unánime (en general) en ambas cámaras legislativas, fue vetada por el Poder Ejecutivo na-

¹⁸ Disponible en: <http://www.glaciaresargentinos.gob.ar/documentacion/ley_26639.pdf>.

cional, que adujo perjuicios a la actividad minera y petrolera y al desarrollo económico de las provincias involucradas (decreto presidencial 1837/08). El potencial costo de la medida, en términos de opinión pública (Ryan, 2014: 28), llevó al senador oficialista Daniel Filmus, por Buenos Aires, a presentar un nuevo proyecto “de consenso” con las “provincias mineras” que contenía una delimitación del área de protección legal del ambiente periglacial más reducida en relación con la protección más amplia establecida en la ley vetada. Encabezadas por San Juan,¹⁹ varias provincias se dedicaron a sabotear la propuesta dictando sus propias leyes provinciales de glaciares, en desacuerdo con la creación de una ley nacional y en abierto desafío al senador de su mismo espacio político. En ese clima, el senador Filmus y el diputado nacional Miguel Bonasso (independiente), por Buenos Aires, que impulsaba un proyecto similar a la “ley Maffei”, llegaron a un acuerdo de unificación de ambos proyectos en torno al “proyecto Bonasso”, que fue aprobado por ambas cámaras tras un intenso trabajo de *lobby* informativo y político, de búsqueda “voto a voto”, y sancionado con fuerza de ley el 30 de septiembre de 2010.²⁰

El 23 de febrero de 2011, una protesta protagonizada por Greenpeace contra la empresa minera Barrick Gold en la provincia de San Juan, en reclamo de la aplicación de la Ley de Glaciares, que acabó con la detención de unos cincuenta manifestantes, se trasladó a los medios de comunicación nacionales. Días después, el

¹⁹ La norma vetada afectaba principalmente al megaemprendimiento minero Pascua-Lama, operado por la canadiense Barrick Gold, en la frontera de Argentina, provincia de San Juan, y Chile. En 2013, la justicia transandina paralizó el proyecto del lado chileno, acogiendo la demanda de comunidades indígenas que acusaban a la empresa por daño ambiental, destrucción de glaciares y contaminación de recursos hídricos.

²⁰ En la Cámara de Diputados se aprobó el proyecto por 129 votos contra 86 (de los cuales 66 pertenecían al oficialismo) y en la Cámara de Senadores por 35 votos contra 33.

28 de febrero, el Poder Ejecutivo nacional reglamentó la ley pero de modo parcial, dejando sin establecer el cronograma para la realización del inventario y la delimitación de las áreas que según la norma debían ser inventariadas antes de abril de ese año.

El relevamiento de glaciares es una actividad que el Ianigla realiza regularmente. Sin embargo, a partir del reglamento, el deber de informar sobre el estado de los glaciares se volvió una potestad discrecional de la autoridad ambiental, y el poder regulatorio y sancionatorio de la ley sobre las actividades y áreas prohibidas quedó trunco. Tampoco se convocó a un proceso participativo para la reglamentación de la ley, un reclamo de Greenpeace para que se aplicara la normativa sobre la participación ciudadana en las decisiones públicas y que habría eventualmente dado voz a las organizaciones territoriales que se oponen a los gobiernos provinciales por su impulso a la actividad megaminera, y que en virtud de esto dieron la bienvenida a la aprobación de la ley.

La paralización de la ley tuvo, además, un claro efecto territorial inter-provincial e “intra-ambiental”. Las provincias que habían prohibido con anterioridad los procesos megamineros en sus territorios, protegiendo modelos productivos vigorosos o precautelándose de la contaminación cierta o probable, proveniente de provincias vecinas, quedaron mejor posicionadas ante la paralización de la ley de glaciares. Como clara expresión del papel que cumplen las ciudades económica y ambientalmente dinámicas, capaces de proyectar su intencionalidad al resto de la provincia, la no implementación de la ley de glaciares resulta crítica en los espacios provinciales en donde la coalición “ambientalista” es débil en los centros urbanos, es representada por productores rurales marginales y, como consecuencia, permanece regularmente excluida de los espacios oficiales de decisión.

CONCLUSIONES

La expansión a gran escala de actividades económicas extractivas de recursos naturales se produjo en Argentina, y en otros países de la región, en un contexto de privatización del manejo de esos recursos y de la mano de planes de desarrollo sectoriales, como los que promueven la megaminería o el agronegocio, lanzados por el gobierno nacional en la década pasada. En estas condiciones, no resulta extraño que los esfuerzos por generar alguna gobernanza ambiental provinieran fundamentalmente de la sociedad civil y que lograran progresar en alianza con otros actores dentro del Estado. Un nodo fundamental de esta convergencia transversal han sido las ciudades, de diferentes tamaños, convertidas en vectores de balances y regulaciones entre el desarrollo económico y la protección ambiental.

El papel de las ciudades en conflictos ambientales relacionados con los recursos naturales es motivo de controversia. Darío Aranda, periodista y escritor “especializado en extractivismo” (Aranda, 2015: solapa interior), a quien mucho se le debe en el relevamiento de conflictos territoriales, sostiene que “las clases medias urbanas son cómplices, por acción u omisión, del extractivismo que sufre la Argentina profunda. Les preocupa tener combustible para el auto y electricidad para el aire acondicionado. Y minimizan el costo si lo pagan comunidades indígenas y campesinas con represión y destierro” (2015: 26). La investigadora Maristella Svampa observa que “la lejanía [de las problemáticas de las pequeñas y medianas localidades] respecto de los grandes nodos urbanos, ha contribuido a reforzar las fronteras entre campo y ciudad en la medida que estos megaproyectos (minería, agronegocio, represas, *fracking*, entre otros), sólo afectan de manera indirecta a las ciudades” (Svampa, 2013: 44).

Ambos enfoques tienen algo de razón y sinrazón. Las problemáticas que afectan a comunidades campesinas e indígenas y al “campo”, entendido como el universo de los pequeños productores rurales, constituyen, en efecto, “lo negado”, el afuera de las nuevas actividades productivas, con la diferencia de que son las propias ciudades, pequeñas, medianas o grandes (y las clases medias), las principales formadoras de causas ambientales orientadas a proteger los recursos naturales, y de un modo tal que sólo marginalmente contemplan racionalidades fundadas en el resguardo del territorio de vida y la preservación de estilos de producción tradicional como los reivindicados por las comunidades y los actores mencionados. El clivaje urbano-rural (pequeños pobladores y comunidades rurales) es también efecto de las características propias del ambientalismo emergente, más que un evento (completamente) externo a su constitución.

Hemos visto que una de las claves de este clivaje, o frontera, se relaciona con la competencia entre modelos de desarrollo *modernos* que subyacen a las disputas por el territorio y el ambiente. En ocasiones, la defensa local o regional de un modelo productivo interrumpe estándares ambientales más exigentes fijados de antemano. El ordenamiento provincial de los bosques nativos muestra a cabalidad cómo juega el modelo de la agricultura intensiva tanto en la morigeración territorial del principio ambientalista como en las valoraciones diferenciales que la expansión de la frontera agraria suscita entre los pobladores del campo y los habitantes de las ciudades.

Pese a que las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y los abogados intervienen en defensa de los actores subordinados de la estructura productiva moderna, parece que la presencia de un esquema productivo robusto en el territorio es lo que permite la conversión de un movimiento de oposición en una causa ambiental positivamente fundada. Existen en Ar-

gentina muchos movimientos de oposición a la megaminería²¹ (o al *fracking*, para tomar otro problema reciente), pero sólo los que cuentan con una economía local vigorosa en el territorio, con base en la cual transformar la oposición social en una competencia entre modelos productivos, logran estructurarse como un asunto de ambiente y desarrollo sustentable.

La defensa del ambiente, en clave de desarrollo sustentable, se postula como un asunto de ciudadanía residencial. En función del fuerte anclaje de la ciudadanía no sólo en las unidades político-administrativas del territorio, sino también en los aspectos económicos del desarrollo territorial, cabe preguntarse si esta versión de la ciudadanía, cuasioficial, no alienta fronteras entre grados de ciudadanía, en detrimento de los sectores y actores que no encuentran una articulación cabal en los modelos productivos hegemónicos o bien rechazan formar parte de ellos, al tiempo que en función de su fortaleza/debilidad y declinaciones varias produce una gran heterogeneidad inter-provincial y también intra-provincial.

Convengamos en que el federalismo argentino es desde el punto de vista local un concepto amplio y maleable. En los considerandos de la sentencia que declara la constitucionalidad de la ley 9.526/08, que prohibió en la provincia de Córdoba la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y la de minerales nucleares, se entiende por federalismo el que “permite a cada provincia arreglar la vida local en forma que consulte más provechosamente los intereses y las peculiaridades del respectivo pueblo”.²² Dado que la provincia de Córdoba aprobó la ley de re-

²¹ Véase Machado Aráoz (2009) para un análisis de la oposición a la megaminería en la provincia de Catamarca.

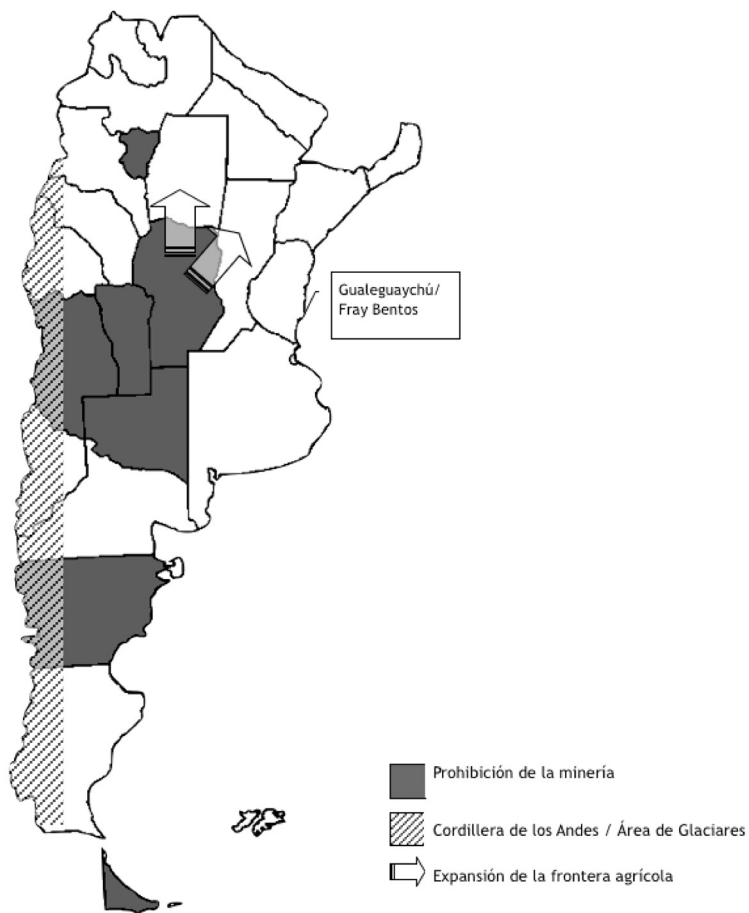
²² Superior Tribunal de Justicia de Córdoba, sentencia en “Cemincor y otra c/Superior Gobierno de la Provincia”, 11 de agosto de 15; expediente N° 1798036: 63. El subrayado es mío.

gulación ambiental de las actividades mineras más comprensiva dentro del conjunto de las legislaciones de igual tenor existentes, incoada por una amplia movilización de las localidades y los municipios de serranía, y a su vez sancionó un ordenamiento de sus bosques nativos flagrantemente distorsivo de los criterios técnicos de la ley nacional, y en consonancia con los intereses de las empresas del agro, resulta claro que la noción de “pueblo de la provincia” permite captar y universalizar proyectos e intereses muy diversos, y hacerlo en clave de ciudadanía regional o provincial.

Para finalizar, el estudio de causas ambientales referidas al medio natural y rural en Argentina requiere actualizarse, dejando atrás muchos clichés, nutriéndose de los estudios que analizan la transformación de los sistemas productivos tradicionales, así como de la relación campo-ciudad, y profundizando en el papel que juega la apelación a la ciudadanía en la producción de normatividades ambientales y territoriales, modulando y espacializando los criterios legales, creando, en definitiva, ciertos modos del ambientalismo.

MAPA 1

CAUSAS AMBIENTALES REFERIDAS AL MEDIO NATURAL Y RURAL



Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, Raquel (2007). “Política forestal, plantas de celulosa y debate ambiental. Uruguay tras un nuevo modelo de desarrollo”. En *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, compilado por Vicente Palermo y Carlos Reboratti, 57-92. Buenos Aires, Edhasa.
- ARANDA, Darío (2015). *Tierra arrasada. Petróleo, soja, pasteras y megaminería. Radiografía de la Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.
- CÁCERES, Daniel (2015). “Accumulation by dispossession and socio-environmental conflicts caused by the expansion of agribusiness in Argentina”. *Journal of Agrarian Change*, 15, 1 (enero): 116-147.
- CALVO, Ernesto, y Andrés Tow (2009). “Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino”. *Desarrollo Económico*, 49, 195 (octubre-diciembre): 451-477.
- CHAZARRETA, Adriana (2014). “Recomposición económica de las burguesías regionales: la burguesía vitivinícola en la provincia de Mendoza, Argentina (1990-2011)”. *Población & Sociedad*, 21, 1: 61-97.
- CHAZARRETA, Adriana (2014a). “Los cambios en la organización gremial de la burguesía vitivinícola de la provincia de Mendoza, Argentina (1990-2011)”. *Pampa*, 10, 10: 55-85.
- DELAMATA, Gabriela (2009). “¿La ciudadanía poblana? El movimiento asambleario de Gualguaychú y la construcción y el reclamo de un derecho colectivo”. En *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, coordinado por Gabriela Delamata, 237-275. Buenos Aires: Biblos.

- DELAMATA, Gabriela (2009a). "Las resistencias sociales contra la minería transnacional en Argentina. Una aproximación a la escala provincial en la constitución de nuevas identidades políticas". 21 Congreso Mundial de Ciencia Política (IPSA-AISP). Santiago de Chile, del 12-16 de julio. Disponible en: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_3557_pdf>.
- DELAMATA, Gabriela (2013). "Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de sustentabilidad fuerte en el sector extractivista megaminero". *Entramados y Perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología*, 3, 3: 55-90.
- GIARRACA, Norma, y Miguel Teubal (2010). "Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo". *Alasru*, 5: 113-134.
- GRAS, Carla, y Valeria Hernández (2010). "Renta, conocimiento e identidad. El estatus de la tierra en el nuevo modelo y las disputas por sus funciones". En *Trabajo, conflictos y dinero en un mundo globalizado*, compilado por Valeria A. Hernández, 227-258. Buenos Aires: Biblos.
- HEREDIA, Mariana, y Lorena Poblete (2013). "La estratificación socio-laboral en un caso de globalización exitosa: la vitivinicultura mendocina (1995-2011)". *Mundo Agrario*, 14, 27. Disponible en: <<http://mundoagrario.unlp.edu.ar>>.
- LANGBEHN, Lorenzo (2013). "Conflictos y controversias por el ordenamiento territorial de bosques nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio". En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, compilado por Gabriela Merlinsky, 223-254. Buenos Aires: Ciccus.
- LANGBEHN, Lorenzo, y Mariana Schmidt (2015). "Bosques, territorio y justicia ambiental. Un análisis de la Ley N° 26.331 en Argentina". Ponencia presentada en la XI Reunión de An-

- tropología del Mercosur. Montevideo, 30 de noviembre-4 de diciembre.
- LUFT, Jack (2014). "Moving floors: the obstacles to guaranteeing environmental protection of native forests in the context of Argentina's federalism", mimeo.
- MACHADO ARÁOZ, Horacio (2009). "Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minera Alumbrera". En *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, editado por Maristella Svampa y Mirta A. Antonelli, 205-228. Buenos Aires: Biblos.
- MARTÍN, Facundo, y Lucrecia Wagner (2013). "Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza". En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, compilado por Gabriela Merlinsky, 287-320. Buenos Aires, Ciccus.
- MCADAM, Doug, e Hilary Schaffer Boudet (2012). *Putting Social movements in their Place. Explaining Opposition to Energy Projects in the United States, 2000-2005*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MERLINSKY, Gabriela (2013). "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública". En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, compilado por Gabriela Merlinsky, 19-60. Buenos Aires: Ciccus.
- MURMIS, Miguel (2010). "Trabajo, políticas sociales y transformaciones productivas: una perspectiva latinoamericana". En *Trabajo, conflictos y dinero en un mundo globalizado*, compilado por Valeria A. Hernández, 311-317. Buenos Aires: Biblos.
- PALERMO, Vicente (2007). "Papeleras: sacando las castañas del fuego". En *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, compilado por Vicente Palermo y Carlos E. Reboratti, 187-238. Buenos Aires: Edhasa.

- REBORATTI, Carlos (2007). "Ambientalismo y conflicto ambiental en el río Uruguay". En *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, compilado por Vicente Palermo y Carlos E. Reboratti, 129-148. Buenos Aires: Edhasa.
- RED AGROFORESTAL CHACO ARGENTINA, REDAF (2013). *Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del Chaco argentino. 3º Informe*. Reconquista, Santa Fe: Redaf.
- RICHARD-JORBA, Rodolfo (2008). "Los empresarios y la construcción de la vitivinicultura capitalista en la provincia de Mendoza (Argentina), 1850-2006". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12, 271 (agosto): 1-27.
- RYAN, Daniel (2014). "Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares". *Estado y Políticas Públicas*, 3: 22-32.
- SVAMPA, Maristella (2013), "'Consenso de los Commodities' y lenguajes de valoración en América Latina". *Nueva Sociedad*, 244: 30-46
- TAICLET, Anne-France (2015). "La territorialización de la acción pública. Un modo de gestión del declive económico". *Sudamérica*, 4: 78-94.