

**Gabriela Merlinsky**  
(compiladora)

# Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 3



agrotóxicos

fronteras extractivas

justicia ambiental

glaciares

bosques

humedales

minería

ecología de saberes

biocombustibles

energía

fracking/petróleo

resistencias

participación y reconocimiento

EDICIONES  
**CICCUS**



**CLACSO**

***Cartografías del conflicto  
ambiental en Argentina  
III***



# ***Cartografías del conflicto ambiental en Argentina III***

**Gabriela Merlinsky (compiladora)**

Mauricio Berger, María Paula Blois, Tomás Capalbo, Cecilia Carrizo,  
Andrea Ceretani, Guillermo Folguera, Julieta Godfrid, Felipe Gutiérrez Ríos,  
Mark Healey, Lorenzo Langbehn, Facundo Martín, María Gabriela Merlinsky,  
Pablo Pereira, Patricia Pintos, Constanza Rendón, Andrés Scharager,  
Mariana Schmidt, Alejandro Schweitzer, Anne Tittor, Melina Tobías,  
Virginia Toledo López, Astrid Ulloa, Martina Villahoz, Lucrecia Wagner,  
Mariana Walter.

Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina 3 / Mauricio Berger ...  
[et al.] ; coordinación general de Gabriela Merlinsky. - 1a ed. - Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires : Fundación CICCUS, 2020.

368 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-693-814-3

1. Cartografía. 2. Ambientalismo. I. Berger, Mauricio. II. Merlinsky, Gabriela, coord.  
CDD 306

Primera edición: mayo 2020

© Ediciones CICCUS - 2020  
Medrano 288 - CABA (1179)  
(54 11) 4981-6318 / (54 11) 2127-0135  
ciccus@ciccus.org.ar  
www.ciccus.org.ar



Impreso en Argentina  
Printed in Argentina



**CLACSO**

Consejo Latinoame  
de Ciencias Sociale  
Conselho Latino-ar  
de Ciências Sociais

### **CLACSO Secretaría Ejecutiva**

Karina Batthyány - *Secretaria Ejecutiva*

Nicolás Arata - *Director de Formación y Producción Editorial*

### **Equipo Editorial**

María Fernanda Pampín - *Directora Adjunta de Publicaciones*

Lucas Sablich - *Coordinador Editorial*

María Leguizamón - *Gestión Editorial*

Nicolás Sticotti - *Fondo Editorial*

### **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX | Ciudad de Buenos Aires, Argentina |

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

E-mail: clacso@clacsoinst.edu.ar | Web: www.clacso.org



CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)

*Hecho el depósito que marca la Ley 11723.*

*Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.*



Ediciones CICCUS recibió el **Diploma de Honor Suramericano** que otorga la Fundación Democracia desde su

Programa de “Formación en Valores en el Mercosur y la Unasur”.

Círculo de Legisladores,

Honorable Congreso de la Nación.



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

# Índice

**Prólogo.** *Astrid Ulloa* .....7

**Introducción. Cosmopolíticas de lo común.** *Gabriela Merlinsky*..... 11

**Primera parte. La justicia espacial y ambiental a la luz de las políticas del conocimiento y los debates sobre participación ciudadana.** ..... 27

Humedales en disputa a las puertas de Buenos Aires. Comunes urbanos, espacialidades injustas y conflicto.

*Patricia Pintos* ..... 29

La nueva política de urbanización y el rol de los mecanismos participativos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 31 (2015-2018).

*Tomás Capalbo, Melina Tobías y Andrés Scharager* ..... 55

Un marco de justicia ambiental: Luchas de los afectados por agrotóxicos, transgénicos y biocombustibles en la provincia de Córdoba, Argentina.

*Mauricio Berger y Cecilia Carrizo* ..... 83

Saber científico y problemáticas ambientales: un análisis comparativo entre perspectivas científicas y de comunidades locales en regiones sojeras de Argentina.

*Constanza Rendón, María Paula Blois, Martina Villahoz, Andrea Ceretani y Guillermo Folguera* ..... 115

**Segunda Parte. Activismo legislativo y judicialización de los conflictos ambientales. Renovación de lenguajes, inercias y desencantos** ..... 155

La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina.

*Facundo Martín y Mark Healey*..... 157

Las leyes ambientales en el ojo de la tormenta. Un análisis comparativo en torno a la legislación sobre glaciares, bosques y humedales en Argentina.

*Lorenzo Langbehn, Mariana Schmidt y Pablo Pereira* ..... 187

Conflicto en torno a los impactos de la producción de etanol en el barrio San Antonio de la ciudad de Córdoba. <i>Anne Tittor y Virginia Toledo López</i> .....	215
<b>Tercera parte. Fronteras extractivas y subalternización del debate.</b>	
<b>¿Minería, petróleo y energía para quién?</b> .....	245
Cartografía de la conflictividad minera en Argentina (2003-2018). Un análisis desde el Atlas de Justicia Ambiental. <i>Lucrecia Wagner y Mariana Walter</i> .....	247
La estrategia comunicacional de responsabilidad social empresaria en el sector minero: los casos La Alumbraera y Veladero. <i>Julieta Godfrid</i> .....	279
La Vaca Muerta no dejó ver el bosque: tres tendencias del desarrollo del <i>fracking</i> en Argentina en el período 2012-2019. <i>Felipe Gutiérrez Ríos</i> .....	307
Reescalamiento del capital, conflictos ecológico-distributivos y resistencias en el sur de la provincia de Santa Cruz, Patagonia Sur. <i>Alejandro Schweitzer</i> .....	333
<b>Sobre las autoras y los autores</b> .....	363

## Prólogo

**Astrid Ulloa**

Contextos sociales diversos han generado estrategias heterogéneas para lidiar con el desarrollo del capitalismo y con su espacialización, principalmente con aquellos procesos desencadenadores de conflictos socioambientales de diversas escalas. Si bien hay múltiples análisis y maneras de abordarlos, es muy común encontrar trabajos que oscilan entre la esencialización de los procesos locales y una visión vertical de las dinámicas económicas, especialmente las extractivas, y de sus efectos.

Por tanto, quiero comenzar resaltando que el libro *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina III*, compilado por Gabriela Merlinsky, presenta novedosas propuestas de análisis para abordar estas cuestiones en Argentina. Los artículos se centran en el estudio de acciones territoriales, políticas y económicas tanto de empresas privadas como estatales, así como de políticas empresariales e institucionales (ambientales, económicas o de expansión de mercados) en torno a la minería, los hidrocarburos, los biocombustibles, los agronegocios, las represas y los mercados inmobiliarios.

Los autores y las autoras aquí reunidos analizan los efectos de estas acciones, en sus dimensiones ambientales, territoriales, económicas (despojo, apropiación y acaparamiento de bienes comunes), sociopolíticas (reducción de espacios de participación y cooptación social), poblacionales y de salud (contaminación e intoxicación). También dan cuenta de la exacerbación de desigualdades, de la generación de nuevos conocimientos (críticos y técnicos) y de las estrategias comunicativas relacionadas con la legitimación/defensa de estos efectos. Estudian el posicionamiento de debates o de la emergencia de categorías ambientales o legales en escenarios políticos públicos. Finalmente, observan el surgimiento de nuevos procesos sociales que generan repertorios inéditos de acción individual y colectiva en torno a lo socioterritorial, lo jurídico o lo legislativo. Sobre esto último, se encargan de valorar la búsqueda de justicia social, ambiental y territorial, y los procesos de construcción de leyes ambientales y de reconocimiento de nociones plurales de las ciudadanías y de lo público.



Estas perspectivas, además, repiensen las escalas y los procesos de territorialización urbanas, rurales o corporales, al igual que los acercamientos a las prácticas cotidianas y a las acciones localizadas de diversos actores sociales, poniendo en foco la dimensión cultural y la capacidad de acción de sujetos que, con intencionalidades individuales y/o colectivas, y desde diversas instituciones, empresas o colectivos sociales, en contextos situados espacial e históricamente, se conectan, confrontan, resisten o generan nuevas acciones frente a dinámicas ambientales conflictivas.

De igual manera, plantean que los actuales procesos extractivos generan no solo desplazamientos, desarraigos o territorialidades superpuestas, sino que también producen nuevas territorializaciones y relaciones entre la materialidad, la infraestructura, el Estado y los diversos actores sociales y económicos. Asimismo, proponen investigar las nuevas maneras en que las empresas, los políticos y la institucionalidad responden y actúan usando conceptos y estrategias generadas por los movimientos sociales. Resaltan que es necesario entender las relaciones cotidianas, que incluyan los deseos y las expectativas locales frente a procesos económicos y de instauración de programas que se territorializan a través de, por ejemplo, la responsabilidad social empresarial, los programas estatales, la urbanización o las “buenas prácticas” ambientales.

Por otro lado, los aportes del libro superan los análisis que conciben a los extractivismos o los emprendimientos económicos como procesos que cooptan las diversas dinámicas culturales de manera vertical; aquí se plantean otras maneras de abordar los constantes reajustes, acomodaciones y facetas de los extractivismos y la expansión de los mercados, que parten de cartografías complejas centradas en las prácticas políticas, ambientales, territoriales y socioculturales de las transnacionales, los gobiernos nacionales y regionales, y de los actores locales. Esta mirada permite entender las fragmentaciones, continuidades y discontinuidades territoriales que generan los procesos económicos relacionados con dinámicas extractivas y de nuevos mercados, desde el inmobiliario a la mercantilización de “lo natural”, al igual que las expresiones locales y regionales de desarrollos económicos nacionales.

Cada capítulo se preocupa por exponer la necesidad de ver los contextos políticos e institucionales de manera diferenciada. Por ejemplo, hay situaciones en las cuales actores locales entran de manera “inintencionada” en relación con los

políticos locales, los funcionarios públicos o los empleados de las empresas, y actúan en lógicas de negociación y cambios de procesos instaurados por dinámicas del mercado. Detenerse en estas particularidades nos lleva a mirar las maneras diferenciadas y localizadas de actuación del Estado y las empresas transnacionales.

Paralelamente, los textos nos llevan a entender estrategias locales y repertorios culturales de acción ante el capitalismo y los procesos extractivos, en los cuales las subjetividades o sentidos de pertenencia se vuelven un eje clave para comprender las desigualdades socioambientales y las demandas de justicia. También plantean debates sobre dinámicas económicas alternas, indígenas, campesinas y urbanas, que se articulan o no al capitalismo, que constituyen un aporte valioso a las actuales discusiones sobre economías diversas o economías comunitarias. Las respuestas culturales buscan consolidar autonomías y la continuidad de sus modos de vida, como alternativas al capitalismo y al desarrollo en sus diversas versiones extractivistas.

No obstante, los autores y las autoras plantean que centrarse en procesos puntuales, detallados y específicos no implica desatender los contextos de relaciones de poder y de articulaciones multiescalares complejas, que trascienden lo micro y lo relacionan con procesos económicos, políticos y ambientales regionales, nacionales y transnacionales. Asimismo, que la localización de los extractivismos se torna múltiple y se articula de manera simultánea con procesos de distintas escalas, lo que requiere replanteamientos en los abordajes teóricos y metodológicos.

Si bien la propuesta del libro nos permite tener claridad sobre la espiral de los conflictos socioambientales en contextos diversos, y de sus actores y acciones, deja varios ejes para el análisis frente a la intensificación de dinámicas económicas y extractivas generadoras de desigualdades, así como sobre la eficacia de las demandas sociales, debido a procesos legales, institucionales y políticos.

Por un lado, nos plantea la necesidad de reflexionar sobre la fragmentación de las políticas ambientales y las nociones de gobernanza institucional, las cuales cambian de acuerdo con cada gobierno. Asimismo, sobre la poca presencia de la autoridad ambiental en monitoreos a largo plazo, o sobre su cooptación por empresas privadas. Por otro lado, si bien hay eficacia de las luchas legales y son exitosas en las respuestas de las cortes o estrados, no son exitosas en su implementación a largo plazo; por el contrario, se diluyen en el tiempo.

También hay un eje que es transversal al libro y que tiene que ver con la producción de conocimientos desde las ciencias sociales u otras fuentes: aquí se cuestiona el conocimiento institucional y académico que legitima los procesos extractivos con datos insuficientes, mal tomados o sesgados.

En síntesis, las discusiones presentadas en el libro realizan aportes fundamentales que nos llevan a revisar nociones, propuestas y alternativas vinculadas a los extractivismos, y abren caminos para continuar investigaciones sobre las cartografías de los conflictos socioambientales.

Asimismo, estas propuestas alimentan los actuales debates sobre alternativas a la crisis ambiental global y al desarrollo, y permiten pensar transformaciones hacia mundos ambientalmente sostenibles, más justos y equitativos.

## ***Introducción. Cosmopolíticas de lo común***

***Gabriela Merlinsky***

Este libro es el resultado de diferentes investigaciones realizadas durante más de una década entre estudiantes, becarias, becarios, investigadoras, investigadores y diversos colectivos que apuestan por la construcción colaborativa de conocimiento en la universidad pública. Se trata de una comunidad que produce resultados científicos en clave de lo común, que asume un compromiso con expresiones disidentes y que sabe perfectamente que el valor más importante, el elemento dinámico en los conflictos ambientales, refiere a la defensa de la vida.

Los textos dan cuenta de un momento crucial en el cual nos enfrentamos a límites biofísicos creados por el capitalismo y que ponen en riesgo la sostenibilidad de la vida tal como la conocemos. Por esa razón, la escritura desafía el dominio hegemónico de una mentalidad extractiva que ve en el mundo natural una fuente de recursos para usar y descartar.

En los conflictos ambientales se pone en evidencia la lógica intrínseca de un capitalismo cuyo metabolismo de flujo abierto requiere de la apropiación sin freno de diferentes naturalezas como la mano de obra, la alimentación, la energía, las materias primas y la biodiversidad. El concepto que gobierna al modelo capitalista es que puede hacer lo que quiera con la naturaleza, considerada como un recurso externo, como un bien que puede ser codificado, cuantificado y racionalizado para servir al crecimiento económico, el desarrollo social o algún otro bien -pretendidamente- superior.

En las páginas que siguen, las lectoras y los lectores podrán tomar contacto con las voces de aquellos que son protagonistas de los conflictos y que se oponen de diversas maneras a este consenso hegemónico. Son miradas que aportan a un debate que central: pensar nuestro mundo en común y la defensa de lo común frente al avance de diferentes formas de despojo social y ambiental.

Los conflictos abren nuevas preguntas y habilitan controversias acerca de ciertos eventos que se consideran amenazantes para el ambiente, la salud y la vida humana; de ese modo, se elaboran inventarios de ideas que amplían las opciones disponibles para enfrentar un problema. Estas voces no aparecen

de forma transparente, el esfuerzo consiste en amplificar su resonancia, darles estado público. Al ser producto de un proceso de interpretación en plena evolución mientras se escribe y, por ser un ejercicio de escritura plural, los textos no proponen una posición única de enunciación. La narración no es lineal porque precisamente contiene a las otras y los otros que son protagonistas de los conflictos, en ese sentido, hay una vocación de permanecer abiertos a su encuentro. Se busca abrir un horizonte de indagación, formar parte de una experiencia de montaje, un *bricolage* de miradas que, puestas en relación, permiten comprender diferentes facetas de la acción colectiva ambiental, su carácter transitivo y performativo.

El tercer volumen de Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina hace su aparición en una América Latina convulsionada, en un contexto en el que diferentes movimientos sociales se han alzado para mostrar que vivimos en una de las regiones más desiguales del planeta. Las movilizaciones arrecian con más fuerza en aquellos países donde la aplicación sistemática de formas de gobierno neoliberal ha expropiado derechos y ha puesto en riesgo la reproducción de la vida. Pero también hay fuertes movilizaciones en países donde el ciclo de gobiernos progresistas no pudo lograr cambios importantes en la matriz productiva, donde, por el contrario, se intensificó el lazo entre extractivismo, acaparamiento de tierras, destrucción de biodiversidad y consecuencias en la salud de la población.

El fenómeno más perturbador refiere a puntos de no retorno como las grandes crisis ambientales ocasionadas por desastres socio-naturales, las afectaciones irreversibles a la salud (especialmente por el uso de agroquímicos) y ecocidios (destrucción irreversible de ecosistemas) producidos por grandes incendios (la Amazonia) o grandes derrames (la catástrofe de Mariana en Brasil). Estas grandes catástrofes son el reverso de una expansión incesante de la frontera agrícola, de la especulación inmobiliaria y de la búsqueda de espacios de uso exclusivo para industrias extractivas y emprendimientos energéticos.

Es importante situar los casos de Argentina en lo que tienen en común con otras manifestaciones de conflictos ambientales en América Latina. Aquí podemos resaltar cuatro aspectos centrales que definen y enmarcan el escenario actual.

El primer aspecto relevante tiene que ver con lo que Paola Bolados (y precisamente refiriéndose a la situación en Chile) denomina narrativas y prácticas

identitarias post neoliberales. Se trata de repertorios que ponen en discusión la (i)rrracionalidad del modelo neoliberal y reclaman por lógicas alternativas que combinen la cuestión ecológica, social, de género, ambiental y étnica. Aunque parte importante de la crítica al neoliberalismo, en sus inicios, tuvo su origen en los problemas de distribución o redistribución de los beneficios de un capitalismo que no produjo un derrame, este debate se ha desplazado hacia aspectos gravitantes de la vida en común, algo que abarca tanto las consecuencias identitarias del despojo como la destrucción de las relaciones entre naturaleza y cultura.

El segundo aspecto da cuenta de la permanencia del territorio como un elemento clave en las disputas por ambiente, especialmente, cuando la antigua lucha por la tierra se redefine (cosa que no siempre ocurre) bajo el ropaje de la ecología y la justicia ambiental. Es entonces cuando la discusión por el territorio que se defiende deviene en un laborioso proceso de construcción de dispositivos específicos de protección, algo que se une con la crítica a la democracia representativa/delegativa y que apela a repertorios de acción colectiva que se caracterizan por dinámicas de proximidad abiertas al debate público. Esto permite explicar no solo las acciones y demandas de las organizaciones sino también, al decir de Patrice Melé, un aspecto de territorialización reflexiva. La crítica a la democracia representativa no puede verse exclusivamente como un anti-institucionalismo acérrimo. Si los conflictos apelan a demandas de autonomía lo hacen bajo una lógica democrática en la que se busca ampliar derechos políticos como la participación vinculante en el desarrollo local y los derechos territoriales. Aquí hay una arena muy disputada -una característica muy marcada en Argentina- en torno a la sanción de legislación de protección ambiental, la judicialización de los conflictos y el reclamo por la aplicación de normas que, en el pasado, habían devenido ineficaces en su implementación. Esto nos lleva a revisar un activismo legislativo a nivel nacional que luego se topa con los límites concretos de los autonomismos provinciales que son favorables a los consensos extractivistas. Tanto el ejemplo de la ley de glaciares (el trabajo de Facundo Martín y Mark Healey), como la comparación de los derroteros de las leyes de presupuestos mínimos de protección de bosques, glaciares y humedales (el capítulo de Lorenzo Langbehn, Mariana Schmidt y Pablo Pereira), muestran avances, retrocesos y también una cuota no menor de desencanto por parte de los protagonistas.

En tercer lugar, y este es un punto fuerte en nuestro estudio longitudinal, es posible observar que los conflictos abren discusiones sobre temas que están minorizados o subalternizados en el debate público. Un ejemplo de ello puede verse en las discusiones sobre el avance de la frontera extractiva mediante la técnica de la fractura hidráulica, donde las tecnologías y proyectos son presentados bajo una visión marcadamente optimista en términos de su rol estratégico para el futuro energético y productivo del país, a la par que se presentan de manera esquemática o directamente se obvian las dificultades técnicas, financieras, sociales y ambientales que tiene su explotación. Tampoco hay un sinceramiento en el debate con respecto a la gran encrucijada que nos plantea el cambio climático, algo que requiere tomar en cuenta la necesidad de moratorias para la extracción de combustibles fósiles. Dejarlos en el suelo sería la opción visionaria, por no decir de supervivencia y, sin embargo, ¿quién lo plantea? Algo similar sucede con las consecuencias derivadas del procesamiento vegetal para la producción de agrocombustibles, un tipo de actividad que es presentada como una solución a la crisis energética. No obstante, los discursos que promueven estas opciones obvian las consecuencias en las pautas de producción agrícola (los agrocombustibles forman parte de y traccionan el agronegocio), la concentración de la tierra para monocultivos y los impactos en términos de las múltiples contaminaciones que genera su procesamiento en localizaciones urbanas (ver aquí el capítulo de Anne Tittor y Virginia Toledo López). Así, es posible leer las contribuciones de este libro en clave de los grandes debates que nos debemos en Argentina, discusiones que están negadas, silenciadas y sobre las cuáles todavía hay escasa información pública.

En cuarto lugar, hay un componente de reflexividad que tiene que ver con nuestra posición como investigadoras e investigadores en el respectivo campo científico y su vinculación con las otras y los otros que producen conocimiento más allá de los círculos herméticos en los que se desenvuelve la ciencia. Como veremos en el artículo de Constanza Rendón, María Paula Blois, Martina Villahoz, Andrea Ceretani y Guillermo Folguera, no se trata apenas de un problema vinculado a la comunicación de resultados. La cuestión clave es que los que participan en estos conflictos reclaman por instancias de intercambio que impliquen un diálogo plural, local y simétrico entre los actores científicos y los actores de las comunidades involucradas en problemáticas socio-ambientales.

Algo que nos lleva a pensar el rol de la ciencia en relación a las formas de capilaridad del conocimiento que está presente en los conflictos ambientales y que, al decir de Isabelle Stengers, son prácticas cosmopolíticas porque pertenecen a un campo de exploración comunitaria fronteriza entre lo natural y lo humano. Estas formas de exploración dan cuenta de una incansable labor de composición de un mundo común a partir del respeto recíproco (entre especies, entre humanos, entre géneros, entre culturas, etc.) y donde se tiene plena conciencia del riesgo que conlleva la exposición de los otros (Nosotros) a todo tipo de peligros ambientales y daños a la salud que están subregistrados o no reconocidos por la ciencia. Los colectivos nos exigen salir de la trampa de la negación y estar muy atentos, vigilantes, a eso que llamamos autonomía relativa del campo científico. Si esto se define como neutralidad valorativa, las prácticas científicas son directamente una amenaza para las comunidades.

Para defenderse de esos peligros, las redes y grupos que son parte de los conflictos ambientales buscan reforzar la autonomía comunitaria: las oposiciones férreas a monocultivos, industrias extractivas, avances del mercado inmobiliario y las luchas de los afectados para que su sufrimiento ambiental se reconozca como una violación de derechos humanos no son comportamientos irracionales, todo lo contrario, son el modo de lograr visibilidad y defender cosmopolíticas de lo común. El aspecto más interesante, y aquí vale la pena nuestro trabajo, es que todo ello permite la creación de foros híbridos que reúnen diversos actores que van desde agrupaciones de carácter más ambientalista-conservacionista hasta las demandas de los movimientos indígenas, campesinos y feministas, quienes ponen en crisis los discursos hegemónicos que sostienen que hay que crecer a cualquier precio, al abrigo de sus prácticas comunitarias del buen vivir y desde una ética del cuidado.

Nuestro compromiso tiene que ver con hacer explícito un diagnóstico -rara avis en institutos, carreras y departamentos de las ciencias sociales- que reconoce que los problemas socio-ambientales no son una cuestión de áreas especializadas y tampoco se resuelven mediante opciones de mercado. Es necesario entender que estamos ante una crisis civilizatoria y ecológica y, para ello, es indispensable superar una barrera todavía infranqueable para estas disciplinas: su herencia moderna en torno a la idea de progreso, una preñación que está viva en las múltiples promesas incumplidas de los proyectos desarrollistas en



América Latina. Corresponde poner en el centro de la discusión el supuesto de la adaptabilidad de lo natural a lo social (una concepción clave en el surgimiento de estas ciencias) y repensar radicalmente la idea de lo común, cuestionando la visión del ambiente como una caja de recursos. Buscando propiciar esa comprensión es posible tender puentes y lecturas cruzadas entre los capítulos que componen este libro. Siguen a continuación algunas claves de lectura.

## **Primera parte. La justicia espacial y ambiental a la luz de las políticas del conocimiento y los debates sobre participación ciudadana**

El trabajo de Patricia Pintos: "Humedales en disputa a las puertas de Buenos Aires. Comunes urbanos, espacialidades injustas y conflicto", explora el fenómeno de las urbanizaciones cerradas sobre las planicies de inundación y los humedales en la periferia metropolitana de Buenos Aires. Se destaca un análisis histórico que da cuenta del desplazamiento espacial de este tipo de emprendimientos hacia el sector norte del aglomerado. La autora muestra que la intervención sobre los humedales -impulsada por la búsqueda de rentas diferenciales- produce una forma de naturaleza reificada, mediatizada, modelada a la medida de un imaginario que se pretende muy exclusivo y, por lo mismo, excluyente. Se trata de un conflicto ecológico distributivo suscitado por la presión del mercado inmobiliario y por diferentes formas de colaboración de las agencias del Estado, que tiene importantes consecuencias en las formas de hábitat residencial ligadas a la urbanización popular. Su trabajo pone el foco en los impactos acumulativos y muestra que, en los últimos años, una de las aristas más conflictivas tiene que ver con el impacto en la generación de riesgo de inundaciones, algo que se debe a la reducción de las planicies de inundación, como consecuencia de polderización de los perímetros de los barrios cerrados. La construcción de un creciente consenso social y científico en torno al tema ha impulsado un proceso de judicialización que ha tenido interesantes resultados. Siendo una autora pionera en el tema y con largos años en el desarrollo de investigaciones, nos aporta un panorama de larga duración sobre los efectos de esos procesos en términos de (in)justicia espacial.

En "La nueva política de urbanización y el rol de los mecanismos participativos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 31 (2015-2018)", Tomás Capalbo, Melina Tobías y Andrés Scharager muestran que los conflictos urbanos y, específicamente, los que tienen que ver con el acceso a suelo y vivienda por parte de los sectores populares, rara vez aparecen bajo el argumento exclusivamente ambiental. En el caso de la urbanización de la Villa 31, lo que está en juego es el derecho de las y los ciudadanos a ser parte activa en el proceso de producción de la ciudad, algo que hace referencia a diferentes ámbitos de organización de la vida social desde la salud, la educación, la vivienda, la alimentación y el transporte, hasta el trabajo y el ocio. Para que tenga lugar este derecho, es necesario hacerlo político, y eso es algo que se ve con claridad en el conflicto por la definición y posterior implementación de un programa de "integración urbana". La propuesta gestada por el gobierno local, que propone un mejoramiento de viviendas y la ampliación del parque habitacional, ha avanzado a partir de una punta de lanza que es la rectificación de la traza de una autopista urbana, una iniciativa que -si bien no se ha concretado- ya ha implicado violentos desplazamientos poblacionales. El trabajo se propone analizar los procesos participativos que acompañan esa propuesta de integración urbana, sin desconocer los conflictos por acceso al suelo urbano y elude tratar ambas categorías (participación, conflicto) como aspectos antagónicos o desde una valoración normativa. El capítulo muestra que la participación no es el mundo domesticado del debate organizado, ni tampoco una herramienta para reconducir el conflicto. En todo caso lo que sucede es que, a partir de esta iniciativa, los históricos conflictos por acceso al suelo urbano se reconfiguran en relación con los dispositivos participativos en los que, por cierto, las agencias estatales y los organismos internacionales de crédito juegan un rol fundamental.

Mauricio Berger y Cecilia Carrizo hacen un aporte a la comprensión de las múltiples resistencias de los afectados por el agronegocio en Argentina a partir de su trabajo: "Un marco de Justicia Ambiental: Luchas de los afectados por agrotóxicos, transgénicos y biocombustibles en la provincia de Córdoba, Argentina". El texto refuerza un punto clave que tiene que ver con la liberación de la agricultura transgénica en el año 1996, algo que representa un hito en nuestro país, en tanto la producción de soja transgénica ha llegado a abarcar la mitad de la superficie agrícola nacional y se ha impuesto como monocultivo paradig-

mático de la transformación productiva en el modelo global de los agronegocios. Lo interesante del trabajo es que presenta un análisis de mediana duración del reverso de ese proceso, que tiene que ver con la constitución de una red de afectados en todo el país, los denominados *pueblos fumigados*, una experiencia que los autores conocen muy bien por ser también sus protagonistas. Mauricio Berger y Cecilia Carrizo particularmente se ocupan de lo ocurrido en la provincia de Córdoba: a partir de las primeras movilizaciones del Grupo de Madres de Barrio Ituzaingó Anexo y de la conformación del colectivo Paren de Fumigar Córdoba, analizan el papel de la comisión de apoyo al Juicio Ituzaingó del año 2012, el rol jugado por la asamblea CASA (Córdoba Asamblea Socioambiental) y el acampe contra la planta de Monsanto en la localidad de Malvinas Argentinas. Además, nos acercan información actualizada acerca de los recientes reclamos por la implementación de la ley de bosques provincial y las resistencias a la instalación de una planta procesadora de agrocombustibles. Todo ese arco de luchas da cuenta de la importancia de la escala provincial en la construcción de acciones colectivas, así como de la emergencia de un nuevo sentido de justicia en el que se enlazan cuestiones de reconocimiento, paridad participativa y equidad socio-ambiental. La dimensión representativa de la justicia ambiental no se orienta apenas a la cuestión procedimental, sino que también produce sentidos epistémicos, algo que implica la inclusión de evidencias y argumentos no científicos; la producción de fundamentaciones morales como la afirmación del valor de la vida por sobre el lucro y también una dimensión ético-política en relación a la búsqueda de una sociedad más justa.

El trabajo de Constanza Rendón, María Paula Blois, Martina Villahoz, Andrea Ceretani y Guillermo Folguera: "Saber científico y problemáticas ambientales: un análisis comparativo entre perspectivas científicas y de comunidades locales en regiones sojeras de Argentina", se interroga en torno al modo en que diversas investigaciones abordan las problemáticas socio-ambientales en Alcorta, un pueblo rural de la pampa húmeda. Estos hallazgos son confrontados con las visiones de sus habitantes en relación a las mismas problemáticas. Se trata de una localidad que tiene una fuerte impronta en los conflictos por la expansión de la actividad agrícola-ganadera desde sus orígenes y donde, en los últimos años, se han realizado diferentes relevamientos epidemiológicos a cargo de docentes y estudiantes de medicina de la Universidad Nacional de Rosario (los

denominados “campamentos sanitarios”). Por otra parte, en la misma localidad se han desarrollado otras investigaciones en el campo de la epidemiología y las ciencias sociales en relación con las transformaciones asociadas a los cambios en los modos de producción agraria. El texto presenta una revisión de estas publicaciones, abre preguntas en torno al rol del saber científico y sobre el tipo de diálogo (o su ausencia) entre los actores involucrados en la definición y abordaje de estas problemáticas. Una clave de interpretación muy interesante da cuenta del problema de los recortes y simplificaciones de aquellos problemas circunscriptos al ámbito científico-técnico y el modo en que las diferentes situaciones que afectan a las comunidades pueden o no ingresar en el discurso de la ciencia.

## **Segunda Parte. Activismo legislativo y judicialización de los conflictos ambientales. Renovación de lenguajes, inercias y desencantos**

El trabajo de Facundo Martín y Mark Healey: “La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina”, nos aporta una arista poco explorada en torno a las disputas por la implementación de la legislación ambiental y, dicho sea de paso, sobre la cuestión de la transformación de las normas cuando pasan por una segunda interpretación en los tribunales a partir de su judicialización. Aunque suene a trabalenguas, el punto es que una ley sancionada para proteger los glaciares no llegó a su fase de implementación y las razones de su incumplimiento luego fueron el tema central en un juicio en el que se dirimió la responsabilidad de los funcionarios estatales y de un investigador del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) en relación con varios derrames de solución cianurada ocasionados por la empresa Barrick Gold en áreas de glaciares. El capítulo analiza el proceso activista que dio lugar a la sanción del Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (ley 26.639), lo sitúa en el marco de la emergencia de un boom minero en Argentina y destaca el rol que han jugado los gobiernos provinciales que promueven estas explotaciones. En ese sentido, la producción legislativa y las posteriores disputas por su implementación, están atadas a una contienda política en la

que un aspecto central en juego para los activistas es proteger a los glaciares del avance de la actividad minera. La lectura del texto nos permite entender como juegan las controversias socio-técnicas cuando son llevadas al campo del derecho y el modo en que el esfuerzo del saber experto es insuficiente para lograr un cierre del problema. Si los científicos jugaron un papel central en la definición de criterios de identificación y demarcación de los territorios de los glaciares, cuando la cuestión de la implementación de la ley se judicializa, el conflicto se desplaza hacia la responsabilidad de estos mismos actores quienes debían realizar (como condición previa a la actividad de protección de los bienes en juego) un inventario de los glaciares en Argentina. Facundo Martín y Mark Healey analizan las paradojas de este proceso, abren nuevas pistas para entender lo que está en juego y plantean interesantes interrogantes que permiten un análisis en clave social y política en torno al activismo legislativo en materia ambiental.

El capítulo de Lorenzo Langbehn, Mariana Schmidt y Pablo Pereira: “Las leyes ambientales en el ojo de la tormenta. Un análisis comparativo en torno a la legislación sobre glaciares, bosques y humedales en Argentina” propone un análisis retrospectivo sobre los procesos de debate, sanción y aplicación de dos leyes y de un proyecto de ley de presupuestos mínimos de protección ambiental: la ley 26.331 de Bosques Nativos aprobada en 2007, la ya mencionada ley 26.639 de Glaciares sancionada en 2010 y la ley de Humedales, cuyo proyecto obtuvo media sanción en 2016. Como señalan los autores y la autora, el esquema de presupuestos mínimos habilita diferentes estructuras de oportunidades, de este modo, su trabajo revisa en forma exhaustiva estos contextos, para dar cuenta de quiénes son los actores que intervienen en cada caso, cuáles son los intereses en juego, qué discursos y conocimientos se movilizan. Es muy sugerente el modo en que se producen las batallas legislativas, allí donde los proyectos, las enmiendas y las propuestas de legislaciones alternativas siguen el mismo enunciado: “promover el desarrollo sustentable”. Una vez más, la pregunta es para quién y desde qué modelos de apropiación social/protección de los bienes comunes. Aquí las coaliciones discursivas que se pueden reconstruir son muy diferentes y las definiciones de fondo respecto de qué se considera un ambiente periglaciario, qué implica un aprovechamiento sustentable de los bosques o la inclusión/exclusión de los salares en la definición de humedales,

tienen consecuencias gravitantes en los posibles usos del suelo y en los conflictos ecológicos distributivos en torno a la tierra y el ambiente. Tanto las dos leyes como el proyecto analizado suponen un freno al avance de la frontera agrícola, minera y/o inmobiliaria, de ese modo, cuando los actores económicos concentrados no pueden detener su sanción, apelan luego a diferentes formas de reformulación o bloqueo. El ejemplo de lo ocurrido en Mendoza en diciembre de 2019 es muy elocuente. La legislatura dio de baja a la ley 7722 que prohíbe el uso de sustancias químicas en la minería y en tan solo una semana arreciaron las protestas hasta dar de baja la iniciativa. Fue la organización de las asambleas mendocinas por el agua pura lo que sepultó ese intento por instalar una ley minera en la provincia. Lo sucedido ejemplifica el modo en que las elites económicas pueden “retorcer” las leyes hasta hacerles perder su sentido original.

El capítulo elaborado por Anne Tittor y Virginia Toledo López: “Conflicto en torno a los impactos de la producción de etanol en el barrio San Antonio de la ciudad de Córdoba”, refiere a un conflicto de implantación que tiene lugar desde el año 2012. El trabajo describe los modos de acción colectiva y presta especial importancia a la judicialización de los reclamos de diferentes grupos de la provincia en relación con la localización de una planta de producción de etanol. Un aspecto muy relevante tiene que ver con el modo en que las organizaciones definen las consecuencias sociales y ambientales de esta producción, en ese sentido, la construcción social del problema sigue los pasos de una red de organizaciones que desarrolla una producción de conocimiento de pares ampliados junto con profesionales de la Universidad Nacional de Córdoba y el Ministerio de Salud. Aquí es muy interesante observar que las sucesivas reformulaciones del problema conducen a la definición de la cuestión ambiental como un tema de riesgo sanitario y como una afectación a los derechos humanos, con especial foco en niños y niñas. Este es un modo de enmarcar el problema que también se hace presente en el trabajo ya mencionado de Mauricio Berger y Cecilia Carrizo. En las diferentes localidades de Córdoba en las que el avance del agronegocio produce consecuencias irreversibles para la salud, los protagonistas de los reclamos buscan visibilizar la conexión ineludible entre las desigualdades ambientales, sociales, políticas, culturales, económicas y de género, entre otras.

## **Tercera parte. Fronteras extractivas y subalternización del debate. ¿Minería, petróleo y energía para quién?**

El texto de Lucrecia Wagner y Mariana Walter: “Cartografía de la conflictividad minera en Argentina (2003-2018). Un análisis desde el atlas de justicia ambiental”, desarrolla un primer análisis sistemático de la conflictividad minera metalífera a gran escala en el país, realizado en colaboración con el Atlas Mundial de Justicia Ambiental. El trabajo analiza treinta y ocho conflictos mineros, da cuenta de quiénes son los actores movilizados, sus estrategias, los impactos que denuncian y los resultados de estos procesos. El Atlas de Justicia Ambiental es una herramienta de relevamiento de la conflictividad socio-ambiental en diferentes regiones del mundo, que documenta conflictos sociales relacionados con demandas contra los impactos sociales o ambientales que son percibidos como negativos por diferentes colectivos de actores. Cada caso registrado ofrece información sobre las características del proyecto que desencadena el conflicto, la commodity en juego (ej: oro, petróleo, madera), los actores movilizados, sus estrategias y los resultados/consecuencias del conflicto, entre otra información. El capítulo de Lucrecia Wagner y Mariana Walter constituye la primera apertura de estos datos para el caso de los conflictos mineros en Argentina. Su principal aporte es que permite agregar y cuantificar datos y contribuir así a un análisis de escalas, impactos y estrategias. Los resultados muestran que, mayoritariamente, los casos de resistencia a la megaminería en Argentina se consideran “exitosos” precisamente porque en más de la mitad los proyectos de extracción han sido cancelados o temporalmente suspendidos. El trabajo aporta además un conocimiento muy valioso para comprender el modo en que las resistencias locales influyen sobre el entramado político institucional y jurídico. Aquí se destaca la actualización de leyes que no tenían eficacia en su cumplimiento, así como la apertura de espacios de debate y participación, y/o la sanción de nuevas normas.

El artículo de Julieta Godfrid: “La estrategia comunicacional de responsabilidad social empresaria en el sector minero: los casos La Alumbra y Veladero”, muestra uno de los aspectos menos difundidos acerca del papel que juega el capitalismo extractivo en las provincias de Catamarca y San Juan. Son jurisdicciones que presentan altos niveles de pobreza y en las que es hegemónico un

relato sobre la postergación con respecto a la situación económica en el resto del país, que habilita la idea de que la minería puede ser una “salida reparadora”. Desde la década de 1990 en adelante, estas provincias se han convertido en el territorio de implantación de buena parte de la actividad minera mundial concentrada en manos de empresas transnacionales que están en los sectores de punta del capitalismo financiero. En los territorios de localización de los enclaves mineros se desarrollan verdaderos “estados de excepción” que tienen un doble estándar con respecto al funcionamiento de esas mismas empresas en sus países de origen. El trabajo de Julieta Godfrid entra por un aspecto menos explorado y que resulta clave para entender cómo se logra subalternizar el debate sobre la minería en nuestro país y que se vincula con la forma en que estas empresas logran legitimación social en los espacios locales a través de iniciativas de “responsabilidad social empresaria”. El capítulo muestra la confluencia entre capitalismo avanzado y mecanismos sociales de complicidad, los que permiten que ese discurso de la “relegación social” sea un aspecto clave de la dominación, a través de complejas estrategias de intervención territorial y comunicacional.

El trabajo de Felipe Gutiérrez Ríos: “La Vaca Muerta no dejó ver el bosque: tres tendencias del desarrollo del fracking en Argentina en el período 2012-2019”, aborda los primeros años del desarrollo de dicha explotación no convencional en la patagonia argentina y la toma como un caso testigo para entender el papel que juegan las denominadas “energías extremas” en el desarrollo del sector hidrocarburífero nacional. Para esto, analiza el plan comunicacional que permitió disminuir la resistencia contra el megaproyecto “Vaca Muerta”, así como las diferentes políticas que facilitaron su implantación. Se destaca un análisis de diferentes impactos sociales y ambientales que se dan a diversas escalas y niveles, así como un aporte en clave de lo que James O’Connor denomina segunda contradicción del capital (capital-naturaleza). Desde finales del siglo xx comienzan a visibilizarse de manera más clara una serie de conflictos territoriales en la norpatagonia que desbordan las demandas históricas para una redistribución de la renta hidrocarburífera y comienzan a poner el foco en los impactos sociales, ambientales y en la salud de la actividad petrolera, así como en torno al valor simbólico que tienen los territorios reconocidos por parte de las comunidades mapuche.



El capítulo de Alejandro Schweitzer: “Reescalamiento del capital, conflictos ecológico-distributivos y resistencias en el sur de la provincia de Santa Cruz, Patagonia Sur”, da cuenta del despliegue de prácticas extractivas y su relación con diferentes cambios espaciales en la provincia. El autor nos ofrece un panorama de la distribución espacial y de las características de las diferentes actividades extractivas. Aquí se destacan las transformaciones relacionadas con los recursos no renovables, como los hidrocarburos o la minería, así como otro tipo de cambios vinculados con la explotación de recursos renovables que atentan contra la supervivencia de especies, como sucede con la pesca artesanal y de alta mar. Otras actividades que no se relacionan directamente con la visión clásica del extractivismo, como el turismo, se realizan con características similares por el recurso al paisaje como principal atractivo de la región, asociado a la exclusión de poblaciones o la extranjerización de tierras en espacios rurales a lo largo de la cordillera y la especulación inmobiliaria en localidades turísticas. El trabajo aborda asimismo los conflictos en torno a diferentes proyectos que se proponen construir tres grandes represas en la cuenca del río Santa Cruz. En el cierre del capítulo, el análisis de los conflictos por represas permite situar el ciclo de transformaciones y dar cuenta del reescalamiento de las resistencias por la conformación de redes regionales de acción colectiva, por la judicialización de los reclamos y por la presencia más activa de los pueblos originarios en estos conflictos.

Desde las páginas de este libro se hacen presentes las voces y acciones colectivas de los movimientos que reclaman por justicia ambiental. Se trata de múltiples miradas que reúnen de formas diversas los reclamos por el acaparamiento de comunes, la resistencia al centralismo de los gobiernos nacionales y provinciales, los derechos indígenas y campesinos, los feminismos y ecofeminismos, la defensa de los territorios, la protección de ecosistemas complejos como las cuencas, las ontologías relacionales que implican otra forma de entender el lazo entre lo humano y lo no humano.

Se trata de creaciones compartidas que ponen en entredicho una concepción del desarrollo entendida como destino irreversible, atada a prácticas depredadoras de la naturaleza y políticas públicas tecnocráticas que no toman en cuenta los límites biofísicos del planeta ni la finitud de los bienes naturales. La

construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina es uno de los fenómenos más destacables de nuestro tiempo. Esperamos contribuir con esta compilación a abrir preguntas que son centrales para pensar nuestros escenarios de futuro ¿Quién está considerando a las futuras generaciones? ¿Cuáles son los criterios de justicia ambiental que deberían orientar las decisiones comunes? Estos interrogantes abarcan a otros tantos que tienen que ver con la salud y las opciones productivas a largo plazo en los territorios. Son debates que no podemos eludir.



## ***Primera parte***

**La justicia espacial y ambiental a la luz de las políticas del conocimiento y los debates sobre participación ciudadana**



# ***Humedales en disputa a las puertas de Buenos Aires. Comunes urbanos, especialidades injustas y conflicto***

***Patricia Pintos***

La marcada dispersión del crecimiento metropolitano de Buenos Aires en las últimas tres décadas corporiza la idea de la ruptura del patrón de crecimiento basado en la contigüidad suburbana vigente durante el largo ciclo del loteo popular.<sup>1</sup> Los requisitos impuestos a la subdivisión del suelo urbanizado a partir de la entrada en vigencia del decreto ley 8912/77, en combinación con el surgimiento de un submercado del suelo destinado a generar una oferta diferente para las élites urbanas a expensas de una suerte de nueva ruralidad urbanizada, abonaron a la ruptura de la compacidad del tejido residencial y a la incorporación de nuevas vastedades de periferia.

En la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) el fenómeno expansivo centrado en el mercado de urbanizaciones cerradas fue el fiel reflejo y consecuencia de las brechas sociales abiertas al fragor del neoliberalismo intenso de los años noventa, pero también de un cambio en las mediaciones del Estado respecto a las materialidades urbanas. En este período, las ciudades evidenciaron el rápido declive del fordismo en su variante urbana y el surgimiento de la llamada “nueva política urbana” posfordista que tradujo las condiciones para la institucionalización de la ciudad neoliberal (Moulaert, Rodríguez y Swyngedouw, 2003; Abramo, 2012), las que a su vez servirían de sustrato para la apertura y flexibilización a las nuevas reglas fijadas por el mercado.

Sin embargo, con la poscrisis de 2001-2002 la redefinición a nivel macro de la relación entre sociedad, Estado y mercado no tuvo correlato en la producción de cambios sustantivos sobre la manera que asumiría la transformación de las

---

1. Corresponde al período comprendido entre los años cuarenta y finales de los setenta, caracterizado por el fraccionamiento de suelo masivo con mínima urbanización y venta de lotes en mensualidades, promovido por agentes privados con destino a la vivienda de los sectores de bajos ingresos. Este ciclo habilitó el acceso a la propiedad de sectores asalariados a través de mecanismos formales, constituyendo un elemento central en la estructuración socio-espacial del territorio metropolitano durante el período.

periferias; muy por el contrario, las tendencias en curso tendieron a consolidarse. Podría decirse que a la par que el Estado procuró recuperar cierta capacidad de maniobra en la conducción de procesos urbanos –como la producción de una oferta de vivienda social, o la adopción de una política basada en hipotecas para sectores medios (como sucedió con el Pro.Cre.Ar.)–,<sup>2</sup> el submercado del suelo destinado a sectores medios-altos y altos permaneció con cierta autonomía en relación al rumbo de las políticas estatales, aun de las regulatorias, y se sofisticó para captar una demanda crecientemente segmentada, en procura de las mayores rentabilidades del mercado.

Lo anterior da cuenta de la construcción de un escenario metropolitano donde la atomización del crecimiento se fue prefigurando como un complejo muestrario conformado por urbanizaciones dispersas, vacíos urbanos expectantes, áreas de producción intensiva en retracción por la competencia de rentas diferenciales urbanas, pero con una nota dominante: la gentrificación de la periferia popular (Sabatini *et al.*, 2008) que vendría a consumir una disputa silenciosa y asimétrica por las mismas localizaciones urbanas entre sectores ubicados en los extremos del espectro social. La materialidad de estos cambios se produjo bajo la modalidad de una gentrificación sin expulsión (Sabatini *et al.*, 2008), donde la segregación socio-espacial no necesariamente trajo consigo conflictos de convivialidad, aunque ciertas materialidades propias del urbanismo inmobiliario sobre áreas de ecosistemas naturales han devenido en conflictividades socio-ambientales a partir de su relación con los barrios del entorno.

Dada la continuidad y magnitud de estos cambios, Fernández Wagner y Varela (2003) han llegado a caracterizar a esta tendencia como una verdadera “revolución residencial urbana”, la cual a pesar de ciertas diferencias cualitativas devenidas de la propia evolución del mercado de bienes raíces para este segmento y de estar atravesadas por contextos político-económicos diferentes al que le dieron origen, mantiene su vigencia hasta nuestros días.

Por formar parte sustantiva de estas transformaciones en la estructura y dinámica de la periferia metropolitana de Buenos Aires, nos interesa aquí explorar sobre una modalidad particular y muy difundida en la cuenca baja del río

---

2. El Programa Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar.) implementado a partir del año 2012 generó condiciones para el acceso al suelo y la vivienda de los sectores medios, mediante la apertura de un segmento de oferta no cubierto por el mercado hipotecario.

Luján, caracterizada por el fenómeno de la urbanización cerrada sobre planicies de inundación y humedales.

Este trabajo propone una aproximación al campo de tensiones del que forman parte las territorialidades históricas, entre las que incluimos los comunes de la naturaleza como las planicies de inundación del río Luján y su sistema de humedales, y las formas del hábitat residencial ligadas a la urbanización popular en sectores de la periferia próximas al río, todo ello en el contexto del ciclo de despliegue colaborativo entre Estado y mercado (Pintos y Sgroi, 2012) y los conflictos ecológico distributivos que resultan de estas transformaciones.

La estructura del capítulo es la siguiente. En primer lugar, nos abocaremos a problematizar sobre la avanzada del urbanismo privado en humedales a partir de la afectación de bienes comunes de la naturaleza, su relación con mecanismos propios del extractivismo inmobiliario y las intersecciones que esto tiene con la generación de condiciones de injusticia espacial. En segundo lugar, por tratarse de uno de los casos más emblemáticos de avasallamiento y destrucción de humedales, se buscará examinar este campo de tensiones en el derrotero que condujo a la habilitación de la megaurbanización San Sebastián (partido de Pilar) hasta su polémica actualidad; donde las aristas de conflictividad gestadas a partir del agravamiento de las inundaciones de la cuenca en años recientes denudan una compleja trama de desmanejos técnico-burocráticos en las diferentes escalas vinculadas a la gestión del territorio. Por último, cerramos con algunas reflexiones finales.

## **Despojo silente. Las prácticas del extractivismo en la ciudad**

### ***Extractivismo en ámbitos metropolitanos***

Los cambios ocurridos en la periferia metropolitana de Buenos Aires pueden explicarse desde los ajustes espacio-temporales impulsados por el capitalismo para resolver sus crisis de sobreacumulación (Harvey, 2004).

En América Latina, estos procesos han sido ampliamente abordados en su faz analítica desde el giro neodesarrollista extractivista (Svampa, 2012) referido también como neoextractivismo progresista (Gudynas, 2012) que profundizó la apertura al capital extranjero y su asociación con capitales locales orientados a la extracción y exportación de materias primas.



Sin embargo, estos mecanismos no se reducen de manera excluyente a los circuitos de acumulación del sector primario. Las ciudades más grandes y dinámicas han pasado a formar parte fundamental de la llamada solución espacial, a punto tal que como advierte Harvey se han transformado “en el punto de colisión masiva [...] de la acumulación por desposesión impuesta sobre los menos pudientes y del impulso promotor que pretende colonizar espacio para los ricos” (2008: 39).

A partir de esto, los mecanismos de desposesión en espacios metropolitanos han sido analizados como variantes urbanas del extractivismo exportador (Svampa y Viale, 2015; Vásquez Duplat, 2017) o bien caracterizados como extractivismo inmobiliario (Hidalgo *et al.*, 2016; Pintos, 2017), un enfoque sutilmente diferente que enfatiza sobre el rol de uno de los sujetos clave en estos cambios: el del promotor/desarrollador inmobiliario y la difusión de un conjunto de nuevos productos urbanos introducidos para motorizar la desposesión. Cualquiera sea su denominación, estos mecanismos ponen en foco la internalización privada de los efectos de aglomeración de los nuevos desarrollos urbanos bajo la forma de rentas de especulación, a través de las cuales se subordina la producción del habitar urbano a su mera condición de mercancía, con total prescindencia de sus contextos y de los potenciales conflictos que generan.

En lo concerniente al mercado de bienes raíces destinado al segmento más solvente de la demanda, el régimen urbano conformado al calor del neoliberalismo<sup>3</sup> experimentó más continuidades que rupturas durante el período del neodesarrollismo.<sup>4</sup> En ambas etapas se favoreció la difusión de modalidades muy diversas del extractivismo en la ciudad, que van desde la gentrificación de las áreas centrales degradadas, la venta de suelo público colocada a la especulación inmobiliaria, la privatización de sectores de parques públicos y plazas, la generalización de la urbanización dispersa como mecanismo de valorización del suelo, la transferencia de valor al suelo privado por sucesivos reajustes normativos sin captura de la plusvalía generada y monumentales procesos de cercamiento y destrucción de bienes comunes de la naturaleza en las periferias del aglomerado, entre otros.

---

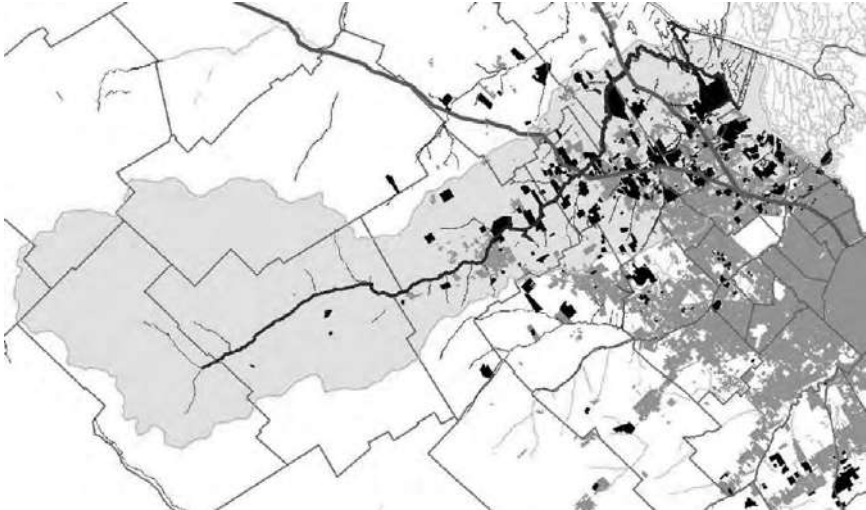
3. En términos temporales, el proyecto neoliberal en Argentina tuvo su desarrollo entre los años 1975-2001, reemplazado tras la crisis de convertibilidad cambiaria por el modelo neodesarrollista (2002-2015).

4. Al referirse al comportamiento de este segmento durante la mencionada etapa, Del Río sostiene que “se observó una creciente expansión del mercado inmobiliario y la mercantilización del espacio habitacional producto de la intensificación de la función financiera del suelo urbano” (2014: 20).

Lo anterior es útil para explicar los cambios en la dinámica de acumulación del mercado inmobiliario, aunque insuficiente para dar cuenta de las lógicas que subyacen al desplazamiento socio-espacial de los productos ofrecidos dentro del mercado formal, algunas de las cuales se relacionan con la producción de espacialidades periféricas como las que nos ocupan en este capítulo.

En la RMBA, estos desplazamientos espaciales se descubren a partir de la expansión del mercado residencial de urbanizaciones cerradas direccionado hacia el sector norte del aglomerado, sobre todo en sus opciones más sofisticadas a expensas de la transformación de ecosistemas de humedales y planicies de inundación del río Luján.<sup>5</sup> Contrariamente a la pretensión inicial del mercado de bienes raíces, que promueve la diferenciación de los nuevos fragmentos que se incorporan al crecimiento metropolitano, el interés despertado por la novedad empuja a los empresarios enfocados a este particular segmento a replicarlos de manera desenfrenada (Figura 1).

**Figura 1. Urbanizaciones cerradas en el sector noroeste de la RMBA**



**Fuente:** DPOUT, 2014.

---

5. En el período que media desde fines de los años noventa hasta la actualidad, las distintas ofertas de urbanizaciones cerradas constituyen la tipología de espacialidad periférica que ha experimentado el mayor crecimiento en la RMBA, alcanzando en 2017 unas 560 ha de superficie, de acuerdo a datos de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) y de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.

### **Comunes urbanos, espacialidades injustas y conflicto**

Hemos dicho que los nuevos fragmentos de ciudad que inducen más claramente el desplazamiento de los límites del aglomerado son aquellos más rentables y sofisticados, basados por lo general en una oferta residencial que pone el foco sobre dos aspectos: la exclusividad y una imagen idealizada de la naturaleza. Nos detendremos sobre el segundo, considerando que la exclusividad no está determinada a priori por condicionamientos de tipo locacional.

Para el mercado desarrollador inmobiliario con actividades en la región, la promesa de una naturaleza idealizada que incluye visuales a paisajes y condiciones de accesibilidad a cuerpos de agua como parte sustantiva de su propuesta urbanística se ha vuelto un condicionante para la elección de las localizaciones posibles. El aliciente de mayores rentabilidades ha sido el motor principal en el desplazamiento de las preferencias locacionales hacia espacios cada vez más alejados, en otro momento considerados marginales por sus restricciones naturales y por ello vedados para cualquier proyecto residencial. A partir de estas nuevas preferencias, las áreas de humedales y planicies de inundación del río Luján han pasado a ser los nuevos espacios de disputa del mercado inmobiliario, a pesar de que para poder hacerlos habitables se requiera acondicionarlos mediante monumentales obras de ingeniería hidráulica.<sup>6</sup>

Con la expectativa puesta en la obtención de rentas diferenciales, se interviene sobre los humedales para producir una forma de naturaleza reificada, más mediatizada, modelada a la medida de un imaginario que se pretende muy exclusivo y por lo mismo muy excluyente. Así las cosas, el tipo de naturaleza resultante se mueve en los márgenes del simulacro (Pintos, 2014) al servicio de las representaciones con que es ofrecida en las publicidades, y para ello se la somete a transformaciones que desnaturalizan por completo su esencia y plantean un verdadero contrasentido: "la búsqueda de la 'naturaleza' (en términos de paisaje) destruye su finalidad esencial: la naturaleza (en términos de ecosistemas y la biosfera)" (Berque, 2008: 14).<sup>7</sup>

---

6. Más recientemente esta tendencia se ha trasladado hacia la franja costera ubicada al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con varios emprendimientos en ejecución entre los municipios de Avellaneda, Quilmes y Berazategui.

7. La traducción es nuestra.

Las empresas que promueven emprendimientos urbanísticos como estos lo hacen a costa de la destrucción definitiva de ambientes con innegable gravitación metropolitana por su valor paisajístico y ecosistémico.<sup>8</sup> Despojadas de prejuicios acerca del valor de la naturaleza, modelan estos particulares territorios como si se tratara de un lienzo en blanco sobre el cual plasmar las expectativas y fetiches de los futuros moradores. El resultado es bastante bien conocido, la multiplicación de propuestas residenciales estandarizadas propias de un urbanismo ubicuo, banalizado, escenográfico,<sup>9</sup> evocador de una naturaleza prístina que dejó de serlo definitivamente a partir de un esquema que consiste en replicar cuerpos de agua producidos artificialmente, áreas urbanizadas con formas sinuosas en torno a ellos que aseguran la mayor cantidad de parcelas frentistas al agua, y vastas superficies parquizadas que han hecho desaparecer todo vestigio de los humedales allí existentes y de sus formas de vida asociadas.<sup>10</sup>

La transformación de estos valiosos ecosistemas metropolitanos guarda puntos de contacto con otras prácticas extractivistas que avanzan sobre distintos territorios apropiándose de bienes comunes de la naturaleza, subalternizados a una lógica de matriz productivista que los valora únicamente desde su condición de potenciales mercancías. Esto lleva a la privatización progresiva de recursos que poseen otros significados para los pobladores relacionados de manera directa o indirecta a ellos, ya sea por sus vínculos de vecindad o por ser beneficiarios de sus bienes y servicios ecosistémicos.

Mecanismos de mercado como los referidos se sostienen para alimentar los engranajes de una lógica de acumulación individualizada en los que se articula la comodificación<sup>11</sup> de la naturaleza (Romero, 2009) y la valorización monetaria

---

8. Nos referimos a sus atributos para asegurar el flujo sostenible de bienes y servicios ambientales que proveen a los ámbitos urbanos con los que se relacionan de manera directa o indirecta, en particular en relación a los parámetros que inciden sobre la conservación de la biodiversidad, los bienes y servicios ecológicos, y a la construcción de un paisaje cultural.

9. Este urbanismo corporiza la producción de paisajes manufacturados donde la apelación a la naturaleza "se instrumentaliza para dotar de legitimidad a productos netamente culturales" (Brú, 1997: 169).

10. Conformando una configuración "de tablero" de áreas inundables y urbanizables que incluyen bahías, penínsulas e islas.

11. Romero conceptualiza de esta manera la venta de recursos naturales, ambientales y territoriales como el agua, los espacios públicos, los suelos, el aire y la biodiversidad, de manera similar a la que se transan en el mercado otros bienes y recursos, los llamados commodities.

de los procesos sociales y naturales, mecanismos que dejan traslucir “un proceso ideológico de construcción, naturalización, conservación y ampliación de un imaginario individualizado capaz de conquistar constantemente nuevos espacios, ‘lugares comunes’ de cuya existencia poco a poco se pierde conciencia” (Mattei, 2013: 19).

A pesar que en los procesos de *cercamiento de bienes comunes*<sup>12</sup> las grandes corporaciones y las empresas se esfuerzan por ocultar o negar el vínculo que éstos mantienen con la vida (Mattei, 2013), desde una valoración menos utilitarista y más próxima a los modos de vida históricos no es posible admitir una desconexión teórica aislada de la praxis, puesto que no viene dada “en función de presuntas características ontológicas, objetivas o mecánicas, sino de contextos en los cuales adquieren relevancia específica” (Mattei, 2013: 66).

La tradición occidental moderna ha otorgado un valor superlativo a la existencia y salvaguarda de la propiedad privada individual y de las sociedades anónimas, devenidas junto a los Estados soberanos en los artífices de la transformación de los bienes comunes en diferentes formas de capital concentrado, quienes lograron producir en relativamente poco tiempo “una dramática escasez de bienes comunes y una sobreabundancia de capital” (Mattei, 2017: 166). Con asistencia de las regulaciones jurídicas, la alianza conformada entre los Estados soberanos y los propietarios privados ha sido un factor clave en la destrucción de un orden jurídico previo muy diferente, fundado en las relaciones sociales y en la adaptación de los seres humanos a las exigencias de equilibrio ecológico de la naturaleza.

Finalmente, no puede dejar de considerarse que la apropiación de bienes comunes de la naturaleza, y de manera más reciente de los comunes urbanos como mecanismo de salida a las crisis de acumulación del capitalismo, trajeron consigo variadas modificaciones sobre las dinámicas territoriales, el desplazamiento de los pobladores históricos y la consumación de otras modalidades de injusticia espacial, como las derivadas de las externalidades de estos cambios sobre las poblaciones del entorno.<sup>13</sup>

---

12. Por su expresión en inglés *enclosure of the commons*.

13. Bollier es concluyente acerca de la insustancialidad de la propiedad del suelo para delimitar alcances ambientales: “Un propietario suele considerar sus terrenos como una parcela de suelo inerte fija e individual con la que puede hacer a su antojo. Pero esta ilusión, según la cual la

El denominado “giro espacial” de la justicia (Harvey, 1996; Soja, 2014) viene a poner en debate al extractivismo en su condición de portador de unas geografías injustas, que se entrelazan bajo formas múltiples, con frecuencia naturalizadas o soterradas por discursos justificatorios como resultantes inevitables de la forma de vida urbana o simplemente como externalidades del “progreso”.

De las dos formas cardinales de injusticia espacial descritas por Marcuse (2009),<sup>14</sup> nos interesa la referida a la asignación desigual de bienes y recursos en el espacio,<sup>15</sup> entre las que incluimos por su relevancia para este análisis las condiciones asimétricas de acceso al suelo en las periferias, la privatización de comunes urbanos como los humedales y muy especialmente los conflictos distributivos resultantes de la articulación entre ambos, referidos a la pérdida de funciones ecológicas y el progresivo agravamiento del impacto de las inundaciones por la tendencia a la ocupación extensiva de las planicies de inundación del río Luján.

Sobre esto caben dos aclaraciones. La primera, referida a la justicia espacial como concepto relacional, en el sentido de que las intervenciones materiales tienen implicaciones que van más allá de las capacidades diferenciales de los actores sociales en el acceso a los recursos y también en el impacto de las consecuencias ambientales adversas que pudieran derivarse de lo anterior. La segunda está vinculada con la distinción analítica entre lo legal y lo legítimo en cuanto al juego de poderes que delimitan lo justo o injusto de las prácticas espaciales; pensamos en el ejercicio de los derechos de propiedad y de los permisos administrativos que habilitan ciertas actuaciones en el territorio, que aunque legales pudieran ser ilegítimas por las consecuencias de sus resultados.

## **San Sebastián: la desmesura del extractivismo inmobiliario**

Localizado en las proximidades de la estación Zelaya, en el partido de Pilar, San Sebastián es uno de los cuatro megaemprendimientos inmobiliarios que se

---

‘propiedad’ no conlleva implicaciones sociales o ecológicas, es un cuento de la vida moderna” (Bollier, 2016: 100).

14. La primera de las modalidades refiere al confinamiento involuntario de un grupo en un cierto espacio delimitado a través de procesos como la segregación o la gentrificación.

15. Carlos Salamanca Villamizar (2016) distingue a la justicia ambiental como el antecedente intelectual y político de la noción de justicia espacial en América Latina.

asientan sobre humedales y planicies de inundación de la cuenca baja del río Luján.<sup>16</sup> Se ubica en tierras que previamente pertenecieron al inmigrante vasco Manuel Gurmendi, empresario siderúrgico que en los años setenta diversificó sus actividades en la industria aviar, de cuya propiedad rural adopta el nombre el emprendimiento inmobiliario.

Se trata de una megaurbanización cerrada (mega-UC)<sup>17</sup> o ciudad-pueblo (Ríos, 2005), denominación que alude tanto a su superficie –mayor a la habitual para esta tipología residencial– como por tratarse de un conjunto de barrios que se van habilitando por etapas.<sup>18</sup> Sus características centrales se basan en un esquema de áreas urbanizadas dispuestas en torno a lagunas artificiales, resultado de costosas obras de ingeniería que implican movimientos de suelo, terraplenamientos, rellenos, excavaciones y técnicas de refulado hidráulico.<sup>19</sup>

La magnitud de las transformaciones materiales desplegadas en el sitio de emplazamiento de esta mega-UC y sus comprobados efectos sobre la dinámica de escurrimiento del río, hace que se trate de uno de los mayores despropósitos urbanísticos aprobados por la administración pública local y provincial.

### ***Un camino de porosidades administrativas***

San Sebastián es por estos días una de las apuestas inmobiliarias más importantes de la desarrolladora EIDICO (Emprendimientos Inmobiliarios de Interés Común).<sup>20</sup> Autodefinida como una empresa de servicios con un sistema de comercialización al costo, su modalidad es similar al de una cooperativa de pe-

---

16. Actualmente en el área de la cuenca baja existen cuatro megaurbanizaciones cerradas: Puertos del Lago (Escobar), Nordelta (Tigre), Complejo Villa Nueva (Tigre) y San Sebastián (Pilar).

17. En sus 1110 ha de superficie, incluye 3615 lotes en trece barrios y 154 ha de lagunas artificiales. Dispone de Club House y espacios deportivos (fútbol, tenis, golf, equitación y náutica).

18. A diferencia de la mayoría de las urbanizaciones cerradas de menor tamaño, éstas superan las 800 ha de superficie (en el caso de Nordelta, las 1.600 ha) y como parte de la propuesta urbanística pueden incluir equipamientos de orden superior como colegios, universidades privadas, medicina privada, centros comerciales y de entretenimientos, entre otros.

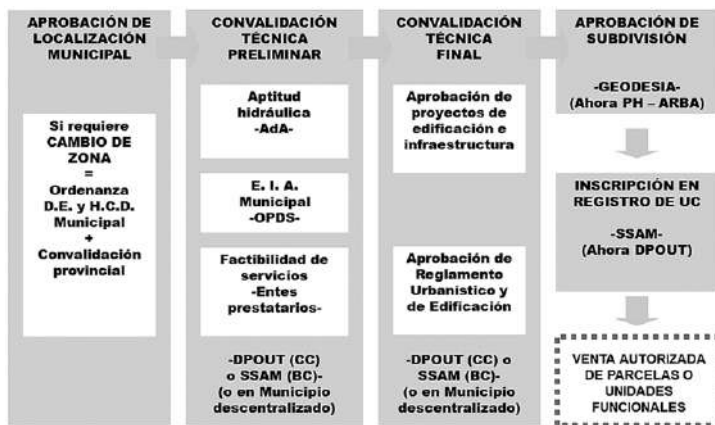
19. Se llama así a los procedimientos técnicos de acondicionamiento del suelo para la producción de lagunas artificiales consistentes en la extracción de material sedimentario por medio de dragas.

20. Empresa fundada en 1994 por Patricio Lanusse y Jorge O'Reilly Lanusse. Según se afirma en el sitio web, su cartera incluye 84 emprendimientos en diez provincias y el exterior (Uruguay y Estados Unidos), con una superficie aproximada de 16.000 ha, unas 34.000 unidades suscriptas y una inversión por cuenta de los suscriptores del orden de los 860 millones de dólares.

queños inversores y se basa en la transformación de una fracción de suelo en una urbanización dotada de infraestructura, generalmente bajo la figura del fideicomiso, del que la empresa oficia como administradora o mandataria.<sup>21</sup>

El largo proceso para la aprobación del emprendimiento comienza en 1998 con la tramitación de la aptitud de "localización"<sup>22</sup> en el municipio (Figura 2). Para esa fecha el predio propiedad de la firma Sol del Pilar S.A. formaba parte del área rural, y por ello no admitía el uso residencial. El cambio de estatus normativo para las parcelas que forman parte del emprendimiento requirió de la sanción de una ordenanza modificatoria (ordenanza 119/99), que pasó a definirla como zona residencial extraurbana.

**Figura 2. Procedimientos de aprobación para las urbanizaciones cerradas (uc)**



Fuente: elaboración propia (Alejandra Sgroi y Patricia Pintos).

Un dato fundamental por las consecuencias que esto tendría a futuro es que de las 1.110 ha totales del predio, 900 ha se encontraban por debajo de la cota de inundación natural, integrando la planicie de inundación del río. Esta particularidad no fue observada en su momento por la autoridad urbanística

21. Sobre el concepto de la empresa o "modelo EIDICO" véase la nota realizada a Jorge O'Reilly por el sitio Reporte Inmobiliario, disponible en: <<http://www.reporteinmobiliario.com.ar/nuke/articulo1033-eidico-un-modelo-unico.html>>.

22. El primer paso requiere que la actividad a localizar se ajuste a lo establecido por la zonificación según usos vigente (ordenanza 10/85).



provincial, que delegó en la intervención de la autoridad hidráulica la determinación de las restricciones correspondientes, a pesar de lo cual la ordenanza fue convalidada años más tarde (2004) con los condicionamientos que estableció la Autoridad del Agua (ADA). Ese organismo certificó la aptitud hidráulica exclusivamente al sector ubicado entre las cotas +6,00 y +25,00m IGN, es decir para poco menos del 40% de la superficie total del predio, y para el sector por debajo de esa cota sólo estableció una restricción de 100 metros contados a partir del borde superior del río Luján.

Este cambio normativo –de excepción al marco regulatorio municipal en vigencia– habilitó el cambio de uso del suelo de rural a urbano, pero no la modificación de la geomorfología local, como sucedería con la planicie de inundación del río Luján mediante obras de terraplenado, dragado y refulado hidráulico, que terminaron modificando drásticamente las cotas de nivel y con ello las condiciones naturales de escurrimiento superficial del área. Con el cambio de uso otorgado, EIDICO había franqueado el camino para la obtención de las factibilidades técnicas de los organismos provinciales competentes en cada tema.<sup>23</sup> Sin embargo, omitió estas exigencias y apeló a la práctica de “hechos consumados” con que la mayoría de estas empresas realizan sus movimientos en el territorio a la espera de una validación pública posterior.

Puede aseverarse que el accionar desaprensivo y ominoso en el cumplimiento de las exigencias administrativas para la aprobación de emprendimientos urbanísticos forma parte sustantiva del accionar de las empresas que tienen un papel fundamental en la transformación del territorio. Como ejemplo de ello, EIDICO recién inicia el trámite para la obtención del “Certificado de Aptitud Hidráulica en Etapa de Factibilidad” ante la ADA habiendo transcurrido tres años

---

23. Según el marco jurídico vigente, las uc pueden ser aprobadas si el predio se encuentra en zona apta para ese uso, y siempre y cuando se cumplan los requisitos básicos de aptitud hidráulica (ADA), impacto ambiental (Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable), provisión de servicios y equipamiento, y las cesiones correspondientes a espacios verdes y de circulación, acordes a la magnitud del proyecto en términos de densidad de población y ocupación del suelo.

El trámite de la “factibilidad” contempla dos instancias: al evaluar el anteproyecto se extiende la Convalidación Técnica Preliminar y al evaluar el proyecto definitivo, la Convalidación Técnica Final (columnas 2 y 3 de la Figura 2).

Una vez aprobado el emprendimiento en los tres aspectos referidos (urbanístico, ambiental e hidráulico) puede darse curso al trámite de aprobación de la subdivisión de las parcelas en Geodesia. Finalmente, las uc deben inscribirse en un Registro en la SSAM, como condición indispensable para proceder a la comercialización de las unidades funcionales generadas.

del cambio normativo que aprobara la localización, y sólo como resultado de denuncias a la Justicia interpuestas por vecinos de la zona que alegaban acciones sobre el predio en cuestión sin autorización alguna.

El desapego al cumplimiento de las normas se transforma en una práctica que por su habitualidad produce normatividad también al interior del propio Estado, que defeciona de sus funciones de control y asume una prescindencia colaborativa con intereses estrictamente privados.

Al cobijo de la anomia con que el sistema público gestiona las inversiones en el territorio, las empresas llegan al punto de publicitar el avance de obras que serían imposibles de realizar sin los certificados de factibilidad final, alegando la inminente obtención de un certificado previo, el de “prefactibilidad hidráulica”.

Esta monumental obra se está llevando a cabo de manera muy exitosa. Hay que destacar que el clima nos está ayudando, porque al estar seco el campo, el trabajo es mucho más dinámico... Tenemos dividida la obra en dos contratistas, Pentamar S.A. (Áreas 5 y 6) y Leymer S.A. (Áreas 9 y 10), que actualmente cuentan con gran cantidad de maquinaria en el campo, incluidas dos dragas que se encuentran realizando las lagunas de las Áreas 6 y 10.<sup>24</sup>

Para el año 2009, la empresa había concretado la mayor parte de las obras de acondicionamiento del suelo previstas en su *master plan* como la elevación de cotas de terreno y la producción de lagunas. Extemporáneamente, la ADA emite la resolución 256/09 por la cual se le otorga a la empresa permiso de uso “esencialmente precario y revocable”<sup>25</sup> para ejecutar las obras hidráulicas que habían sido paralizadas a raíz de una medida cautelar ordenada por el Tribunal de San Isidro.<sup>26</sup> Es decir que el permiso (precario y revocable) llegaría cuando

---

24. Fragmento del texto publicado en la página web de la empresa como información para sus asociados. Junio de 2008.

25. Otorgada a la firma Sol de Pilar S.A., establecía un “permiso de uso esencialmente precario y revocable al solo arbitrio de la Administración Pública Provincial y sin derecho a indemnización alguna a favor de la permisionaria, para ejecutar obras de desagües pluviales, conformación de terraplén de defensa, obras de relleno, canalización y entubamiento del arroyo Zelaya, conformación de lagos y obras accesorias”.

26. Causa ADECAVI C/ EIDICO S. A. S/Amparo por incumplimiento del procedimiento ambiental, tramitada en el Tribunal en lo Criminal N° 5 del distrito judicial de San Isidro.

una transformación de enormes proporciones había sido ya consumada en su totalidad.<sup>27</sup>

Con la atribución conferida por el Programa de Descentralización Administrativa (decreto provincial 1.727/02) que permite a los municipios que lo integran aprobar las urbanizaciones cerradas que se tramiten en su jurisdicción, el municipio de Pilar otorgó la declaración de impacto ambiental (resolución municipal 227/08) a la mega-uc San Sebastián. Esto nos mueve a señalar dos cuestiones. Por un lado, el citado Programa habilita el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA) para urbanizaciones cerradas, aunque no así sobre aquellas que para su desarrollo se requiera de la construcción de diques y embalses, ya que para esa categoría se requiere la intervención de la autoridad provincial.<sup>28</sup> Por otro lado, aun si la competencia municipal fuera posible en un caso como este, abre la pregunta sobre las capacidades técnicas de municipios de esta escala para abordar la evaluación de megaproyectos de máxima complejidad técnica e impacto sobre el ambiente.<sup>29</sup>

También en el marco del Programa de Descentralización Administrativa, el municipio de Pilar le otorgó a San Sebastián la convalidación técnica preliminar o prefactibilidad (resolución 086/09). Esta resolución establecía taxativamente en su artículo 3° que la cota de arranque de las construcciones en ningún caso podría ser inferior a +8.50 IGN. No obstante ello, EIDICO fundó los terraplenes en +5 IGN y las cotas de arranque de obra permanente en +4, es decir, 4,5 m por debajo de lo fijado por la resolución municipal.

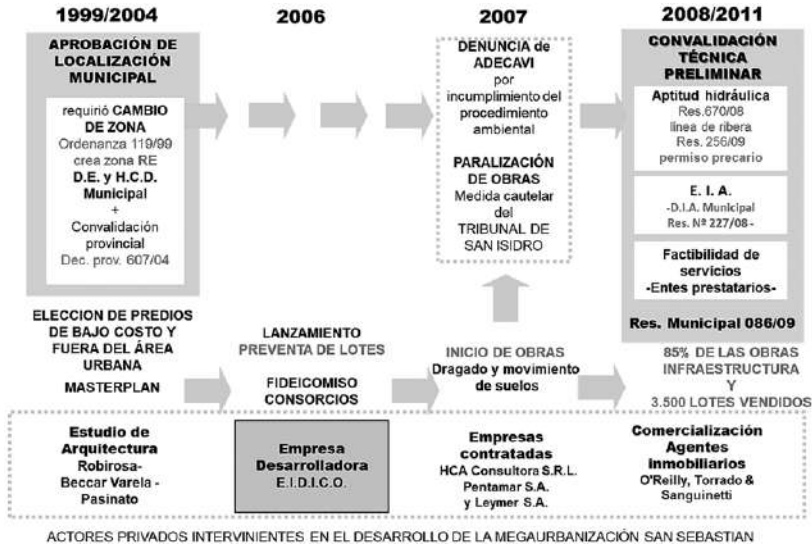
---

27. De acuerdo a información proporcionada por ingenieros de la obra, durante la etapa de movimiento de suelos, el volumen total a ser movilizado ascendía a los 64 millones de m<sup>3</sup>.

28. Tal establece el Anexo II de la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (ley 11.723/95) para el caso de diques y embalses.

29. Frente a dilemas como el planteado, el Órgano Provincial para el Desarrollo Sostenible emitió la resolución 29/09 según la cual "...todo proyecto que conlleve una o más tareas u obras de tipo endicamiento, embalses y/o polders, dragados, refulados, excavaciones, creación de lagunas, derivación de cursos de agua, modificación de costas, desagües naturales, cotas en superficies asociadas a valles de inundación y cursos de agua o ambientes isleños, serán sometidas a proceso de evaluación de impacto ambiental por la Autoridad Ambiental Provincial, en el marco del Anexo II, ítem I de la ley 11.723".

**Figura 3. La praxis del urbanismo privado<sup>30</sup>**



**Fuente:** elaboración propia (Alejandra Sgroi y Patricia Pintos).

Si lo anterior no fuera suficiente para dar cuenta de la anomia con que se canalizan tamañas inversiones en el territorio, se reafirma al indagar cómo funciona la comercialización de los lotes en relación con el sistema de aprobaciones mencionado. De acuerdo a lo que fija el artículo 6º del decreto 9.404/86 que regula la aprobación de uc, “El otorgamiento de la convalidación técnica preliminar no implica autorización para efectuar ningún tipo de obras ni para formalizar compromisos de venta”; sin embargo, al momento de la obtención de la factibilidad técnica preliminar (segunda columna de la Figura 3), San Sebastián ya había comercializado casi la totalidad de las parcelas.

De nuevo, esto no resulta extraño. La mayoría de las urbanizaciones que se desarrollan bajo la figura de fideicomiso incumplen con esta norma, ya que las parcelas se encuentran vendidas desde el inicio mismo del emprendimiento: antes de las obras de movimiento de suelo, y en algunos casos aún antes de la adquisición del suelo.

30. En base a Pintos y Sgroi (2012).

Este recorrido expresa con elocuencia el desacople que existe entre el circuito técnico-administrativo para la aprobación de emprendimientos –en este caso del rango de una mega-UC–, la autonomía de las empresas para fijar el ritmo de las transformaciones al margen de cualquier tipo de encuadramiento a las normas y el aval solapado de la política, que al prescindir de su funciones de gestión y control del territorio opera como engranaje de los mecanismos de validación ex post, legitimándolos.

### ***(I) legalidad y después***

Con estos antecedentes, podría decirse que San Sebastián condensa el espíritu de éxito de la maquinaria realizadora del mercado inmobiliario, preparada para sortear los vericuetos de la legalidad de igual manera que lo hace con las dificultades técnicas de transformar ecosistemas naturales y territorialidades históricas, empujándolos al abismo de lo banal. Pero también aparecen los conflictos ecológico-distributivos o conflictos de justicia ambiental (Martínez Allier, 2006) como externalidades resultantes de convertir a estos territorios en las zonas de sacrificio de las periferias urbanas, puestas al servicio del capital suntuario.

Para reconocer estas externalidades es preciso leer las intersecciones entre los acontecimientos que se atribuyen al cambio climático y los cambios ocasionados en la dinámica de escurrimiento del río por la masividad de las transformaciones urbanas asociadas a él. Puede afirmarse que durante un largo período el comportamiento del clima colaboró en ocultar los posibles impactos del urbanismo privado sobre estos ecosistemas, pero la llegada de un nuevo ciclo húmedo por influencia de la corriente de El Niño vino a poner en entredicho la supuesta inocuidad de semejantes transformaciones.

Entre los años 2012 y 2015, el río Luján registró unas doce crecidas importantes y al menos cuatro provocaron inundaciones severas, con miles de evacuados y daños incalculables a la propiedad. Las estadísticas muestran que en esos tres años la ciudad de Luján sufrió más inundaciones que a lo largo del período 1967-1985.<sup>31</sup>

Los cambios en las condiciones climáticas y la gravedad alcanzada por los

---

31. Según datos de la Estación Experimental de Mercedes y Estación Agrometeorológica de la Universidad Nacional de Luján.

eventos de inundación hicieron reparar sobre factores que estaban soterrados en el discurso público pero aparecían con recurrencia en la voz de académicos y organizaciones socio-ambientales.<sup>32</sup> Se argumentaba que el alteo de las planicies de inundación y la polderización de los perímetros de estos barrios irrumpían como verdaderos diques al escurrimiento natural del agua. Malagnino (2011) lo demostró para el caso de San Sebastián al señalar que con la construcción del emprendimiento, la sección de la planicie de inundación del río –considerando la situación previa– se había reducido en ese sector en 44%.

El estrechamiento de la planicie del río afecta produciendo la retención de los excedentes hídricos y prolongando los tiempos de permanencia antes de su evacuación, lo que incide de manera directa sobre las condiciones de sufrimiento ambiental de las familias afectadas. Lo anterior fue corroborado de manera contundente por el estudio de la consultora Serman & Asociados:

La construcción de San Sebastián también indujo cambios en la dinámica de los procesos de inundación que ocurren en la cuenca baja, ya que el almacenamiento transitorio que provoca el pólder implica que para un dado nivel de agua, el evento tiene una duración mayor que la que tenía antes del implante artificial.<sup>33</sup>

Como es de suponer, a impulso de las organizaciones socio-ambientales el conflicto por la multiplicación de estos barrios en la cuenca inferior<sup>34</sup> inició un camino de judicialización en varios frentes.<sup>35</sup> A pesar de los desafíos de poner en cuestión a sectores tan poderosos y al propio Estado, la judicialización consiguió incorporarlos a la agenda pública y, en cierta medida, volver a focalizar

---

32. Entre las más destacadas: Asamblea en Defensa del Humedal (Escobar), Asociación Ambientalista del Partido de Escobar Asociación por la Justicia Ambiental (AJAM), Asamblea de Dique Luján y Villa La Nata, Asamblea Delta y Río de la Plata (Tigre), Asociación Patrimonio Natural de Pilar, Asociación Vecinos autoconvocados (Escobar), Asociación Vecinos del Humedal (Campana-Los Cardales) y MDP Punta Querandí (Tigre-Escobar).

33. "Estudio Plan integral y proyecto obras de regulación y saneamiento río Luján". Consultora Serman & asociados. Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Obras Públicas, Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas.

34. Hacia fines de 2014 las urbanizaciones localizadas sobre humedales en la cuenca inferior del río eran 66 y ocupaban unas 9065 ha de superficie.

35. Causa FSM 32009066 a cargo de la jueza federal Sandra Arroyo Salgado, Causa FSM 21740 a cargo del juez federal González Charvay de Campana, Causa FSM 439 (Colony Park).

sobre las raíces del problema: ante la evidencia de los impactos, ¿por qué el Estado se había manejado con semejante ajenidad?<sup>36</sup>

En 2016 la justicia emitió dos fallos ejemplares<sup>37</sup> que tuvieron gran impacto en los medios y sirvieron para poner en el centro del debate la endeblez de los mecanismos de gestión del territorio y su funcionalidad a los intereses de las empresas. Al mismo tiempo, por su impacto en la opinión pública, colaboraron en reintroducir la discusión sobre la necesidad de una ley de protección de humedales pensada para sustraer a estos ecosistemas del avance de actividades tan destructivas.

Sin embargo, la capacidad de presión de las empresas desarrolladoras no se mantuvo al margen y a pocos meses de emitidos los fallos, la jueza Arroyo Salgado fue apartada de la causa, y ésta transferida al juzgado provincial de Garantías N° 2 de Tigre. Los patrocinantes de la querrela presentaron un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y hoy se encuentra a la espera de dictamen de la Secretaría de Juicios Ambientales. Aunque a primera lectura emerge la derrota de las organizaciones socio-ambientales por la sujeción de la Justicia a los intereses del mercado, los resultados de su acción en solitario no han sido del todo estériles si se revisa lo ocurrido en la última década, donde consiguieron frenar emprendimientos y motorizar cambios normativos que pueden ser leídos como avances.<sup>38</sup>

---

36. En el momento crítico de las inundaciones de octubre de 2014, en declaraciones públicas, el gobernador Scioli cargó las tintas sobre la "proliferación de barrios cerrados". Desde los municipios le salieron al cruce diciendo que "Todas las autorizaciones tienen su firma". Véase "Inundaciones: Scioli culpó al massismo por los countries y lo acusaron de autorizarlos", disponible en: <<http://www.lapoliticaonline.com/nota/84696/>>.

37. La jueza federal de San Isidro Sandra Arroyo Salgado ordenó al Órgano Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y a los municipios de la cuenca realizar un estudio pericial acumulativo ordenado, cuyas conclusiones determinarían el grado de afectación a los ecosistemas de humedales. Por su parte, el juez federal de Campana Adrián González Charvay dispuso la realización de un estudio pericial integral e interdisciplinario a través del conicet, tendiente a determinar, detallar y delimitar los diferentes humedales en la zona comprendida por la cuenca del río Luján, específicamente en los municipios de Pilar y Escobar.

38. Nos referimos entre otros a la denegatoria de impacto ambiental conseguida en el conflicto con el emprendimiento Colony Park (Delta de Tigre), la sanción de una ordenanza que declara como no urbanizable una importante área de la planicie de inundación del río Luján en Campana (2015) y la sanción de una ordenanza que prohíbe habilitar barrios privados y clubes de campo que modifiquen las condiciones ambientales y topográficas de las áreas de humedales, en 6000 ha del sector isleño de Escobar (2016).

Pero tal vez una de las políticas que despierta mayores expectativas y dudas al mismo tiempo, sea la denominada como “Diálogos hídricos”, impulsada por la nueva gestión municipal de Pilar, pensada como un plan para mitigar inundaciones en barrios vulnerables aledaños a emprendimientos inmobiliarios sobre humedales o planicies de inundación. Estos diálogos funcionan como acuerdos contruoidos vis a vis con cada emprendimiento y son de carácter voluntario, lo que constituye su principal debilidad.<sup>39</sup>

El cuestionamiento a las decisiones del pasado, factor constitutivo central en el conflicto que motiva los diálogos, es procesado con cierta ajenidad y distancia, y hasta cierto punto como una fatalidad que establece un límite a lo negociable con los emprendimientos. Diálogos entre partes que reconocen las zonas grises de los procesos de aprobación pero que no los cuestionan.

El avance de estos acuerdos con los emprendimientos menos conflictivos ha sido relativamente simple, pero para que esa política pudiera calar en el problema de fondo debía incluir a San Sebastián. Según el testimonio del Secretario de Medio Ambiente municipal a un diario local,<sup>40</sup>

El directorio de San Sebastián se puso en contacto para avanzar en uno de estos diálogos, y por las características de ese desarrollo inmobiliario les propusimos, como condición indispensable para iniciar un Diálogo hídrico, des-rellenar unas 650 hectáreas llevando el nivel actual de casi 6 metros a 2 metros, reducir la altura del pólder de casi 7 metros a 2 metros e interconectar sus lagunas para que sean reservorios temporarios ante eventos de inundaciones.

La respuesta de EIDICO a un planteo tan radical fue una negativa de plano a incorporar a San Sebastián a los diálogos, pero como contrapartida ofreció hacerlo con otros emprendimientos que no tienen relevancia alguna en el agravamiento las inundaciones.<sup>41</sup> La pregunta que abre esta negativa es sobre cómo

---

39. Los acuerdos o “diálogo” constan de visitas técnicas de relevamiento, análisis de la información hidrológica e hidráulica, determinación de problemas y causas, diseño de acciones a implementar en función del plan maestro de la cuenca, negociaciones de acciones.

40. Disponible en: <<https://www.pilardetodos.com/secciones/noticias/medio-ambiente/el-country-san-sebastian-rechazo-los-dialogos-hidricos-y-se-niega-a-hacer-obras-para-mitigar-inundaciones>>.

41. San Pablo, San Ramón y Santa Lucía.



se resignifica esta política frente a una situación de fracaso, precisamente allí donde la aceptación tiene la mayor sensibilidad para la resolución del conflicto. Desde el municipio se insinúa la posibilidad de incursionar en la vía judicial para obligar a EIDICO a sumarse, aunque a priori el enfrentamiento con uno de los actores dominantes del mercado inmobiliario local pareciera improbable.

## Reflexiones finales

En casi dos décadas y media, el *continuum* entre el urbanismo neoliberal y el urbanismo neodesarrollista dio rienda suelta a una oleada de expansión residencial en la RMBA que fue clave en modificar el patrón de crecimiento suburbano por contigüidad territorial, y consolidar una lógica de fragmentos valorizados y vacíos expectantes en barbecho inmobiliario. Esta forma de valorización del suelo, lejos de presentarse homogénea para todo el aglomerado, resultó muy selectiva y construyó su nicho de privilegio en torno a ecosistemas de humedales y planicies de inundación de la cuenca del río Luján.

En ese marco, el de San Sebastián no es un conflicto nuevo, pero en los últimos años las denuncias hechas por organizaciones sociales, habitantes locales y grupos de investigación tuvieron su punto más alto a partir de la sucesión de inundaciones que sirvieron para contrastar el impacto de los cambios físicos en un sector de la cuenca y la alteración de los patrones de escurrimiento debidos a la construcción de éste y otros emprendimientos inmobiliarios.

Las arenas del conflicto tienen un punto de ingreso incontestable en las condiciones de régimen urbano que se fueron configurando al ritmo del abandono de la función planificadora del Estado y su reemplazo por la liberalización del suelo de las periferias urbanas, transformado como nunca antes en locus de valorización del capital inmobiliario.

Como vimos, esa coalición de poder funcionó garantizando el flujo de materializaciones por fuera de los requerimientos burocráticos de aprobación y control, con un patrón que se reitera con mínimas variantes en cada caso. La prescindencia del Estado respecto de actuar *a tiempo* frenando las acciones de un mercado independizado de las regulaciones, indujo un mecanismo, el de la *regulación por excepción*, que para beneplácito de los desarrolladores con el tiempo se ha vuelto regla.

Con el justificativo del progreso, los gobiernos locales y provincial se han mostrado dispuestos a crear las condiciones de fertilidad territorial de las empresas sin reparar en los impactos que tales decisiones tienen sobre la integridad del territorio; aunque por oposición, en el discurso público los conflictos socio-ambientales resultantes remitan a la fatalidad de la naturaleza (como el cambio climático), explicados por factores carentes de sujeto, y por lo tanto de responsables directos.

El caso de San Sebastián es un compendio perfecto de lo dicho. Parte de la historia que hace a su vínculo con el territorio y los actores se está escribiendo por estos días, pero la historia vinculada a sus orígenes es el resultado mismo de la combinación entre voracidad inmobiliaria e indiferencia pública. Al mismo tiempo que la ADA limitaba el proyecto sólo a las áreas más elevadas del terreno, el nuevo paisaje de islas rodeadas de agua cobraba forma al ritmo de palas y grúas precisamente en las zonas “no habilitadas”; y ya antes de contar con los certificados de factibilidad final las parcelas habían sido vendidas casi en su totalidad.

Ahora bien, ¿en qué medida San Sebastián es producto de la demanda del mercado o un producto meramente especulativo? Un dato que llama la atención es que, habiendo transcurrido diez años desde su comercialización, el nivel de ocupación del emprendimiento es significativamente bajo, lo que fortalece la hipótesis de que estas operaciones formarían parte de una burbuja de mercado y no de una demanda real.<sup>42</sup>

Por su parte, el papel subsidiario del Estado como facilitador del beneficio empresario cobra debida magnitud recién en situaciones de crisis, donde se reconoce el impacto de las transformaciones en la pérdida de ecosistemas valiosos y en el agravamiento de fenómenos de inundación. Frente a estos casos vuelve a ingresar en el debate la valoración de los humedales como bienes comunes de la naturaleza y su significación pública en relación con los derechos de propiedad del suelo; pero también el papel incumplido del Estado como garante del interés colectivo, por encima del interés de los particulares.

La ausencia de estatalidad aparece como nota dominante en la gestión del conflicto una vez instalado. En contrapartida, emergen actores territoriales

---

42. Según datos de la Secretaría de Medio Ambiente de Pilar sobre un total de 3615 lotes ofrecidos las unidades funcionales construidas y en construcción eran unas 380 (septiembre de 2017).

con capacidad para aportar nuevos horizontes de sentido al debate sobre los bienes comunes de la naturaleza y su mercantilización, quienes inauguran arenas públicas de deliberación (Merlinsky, 2017) y crean formas nuevas de poder instituyente que comienzan a ser reconocidas y valoradas. El activismo judicial es una de ellas, como resultado de las alianzas que tejen entre sí las propias organizaciones socio-ambientales y con otros actores provenientes del mundo académico universitario. El impacto de las acciones judiciales ha incidido en la paralización temporaria de las urbanizaciones en construcción, a la espera de los estudios sistemáticos requeridos en las sentencias, y en menor medida en la actualización local del derecho, con la sanción de normas de efecto limitado pero que se reconocen como gestos.

Del otro lado, queda por conocer cómo procesará el gobierno de Pilar la negativa de EIDICO a rediscutir la ocupación de planicies inundables de barrios con proyectos habilitados. Si se comprueba la disposición a judicializar en nombre del interés colectivo no solo se habrá avanzado en recuperar legitimidad de gestión: la brecha con los actores del territorio se habrá estrechado un poco.

## **Bibliografía**

### **Abramo, Pedro**

(2012), "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas", en *Eure*, Vol. 38, Nº 114, pp. 35-69.

### **Berque, Augustin**

(2008), "Les rurbains contre la nature" [en línea], dirección URL: <http://www.monde-diplomatique.fr/2008/02/BERQUE/15586> [fecha de consulta: 6/4/2017].

### **Bollier, David**

(2016), *Pensar desde los comunes*, Sursiendo-Traficantes de Sueños-Tinta Limón-Cornucopia-Guerrilla Translation, Madrid.

### **Brú i Bistuer, Josepa**

(1997), *Medio ambiente, poder y espectáculo. Gestión Ambiental y Vida Cotidiana*, Icaria-Antrazyt, Barcelona.

### **Del Río, Juan Pablo**

(2014), "Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano", en *Geograficando*, Vol. 2, Nº 10, pp. 109-144.

### **Fernández Wagner, Raúl y Omar Varela**

(2003), "Mercantilización de los servicios habitacionales y privatización de la ciudad. Un cambio histórico en los patrones de expansión residencial de Buenos Aires a partir de los 90", en Andrea Catenazzi y Juan Lombardo (eds.), *La cuestión urbana en los 90 en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, pp. 43-74.

### **Gudynas Eduardo**

(2012), "Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano", en *Nueva Sociedad* Nº 237, enero-febrero, pp. 128-146.

### **Harvey, David**

(1996), *Justice, Nature & the Geography of Difference*, Blackwell, Oxford.

— (2004), "El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión", en Leo Panitch y Colin Layes (eds.), *El nuevo desafío imperial*, Socialist Register, Vol. 40, pp. 99-129.

— (2008), "El derecho a la ciudad", en *New Left Review*, Nº 53, pp. 23-39.

**Hidalgo, Rodrigo, Pablo Camus, Alex Paulsen, Jorge Olea y Voltaire Alvarado**

(2016), "Extractivismo inmobiliario, expropiación de los bienes comunes y esquilación del medio natural. El borde costero en la macrozona central de Chile en las postrimerías del neoliberalismo", en Axel Borsdorf (coord.), *Die Welt verstehen. Eine geographische Herausforderung. Eine Festschrift der Geographie Innsbruck*, Innsbrucker Geographische Studien, Innsbruck, pp. 251-270.

**Malagnino, Eduardo**

(2011), "Geomorfología y peligrosidad geológica en el valle del río Luján y el impacto de las modificaciones antropogénicas sobre su planicie de inundación" [en línea], dirección URL: [http://es.scribd.com/fullscreen/55755823?access\\_key=keyc4wz2jzmrj5ijththly](http://es.scribd.com/fullscreen/55755823?access_key=keyc4wz2jzmrj5ijththly) [fecha de consulta: 7/5/2012].

**Marcuse, Peter**

(2009), "Spatial Justice: Derivative but causal of spatial injustice", en *Justice Spatiale/Spatial Justice*, N° 2 [en línea], dirección URL: <http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-4en2.pdf> [fecha de consulta: 10/4/2016].

**Martínez-Alier, Joan**

(2006), "Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad", en *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 5, N° 13.

**Mattei, Ugo**

(2013), *Bienes comunes. Un manifiesto*, Trotta, Madrid.

— (2017), "Las Leyes de la Naturaleza y la naturaleza del Derecho", en *Revista Derecho & Sociedad*, N° 48, pp. 163-171.

**Merlinsky, María Gabriela**

(2017), "Conflictos ambientales y arenas públicas de deliberación en torno a la cuestión ambiental en Argentina", en *Ambiente & Sociedade*, Vol. 20, N° 2, pp. 121-138.

**Moulaert, Frank, Arantxa Rodríguez y Erik Swyngedouw**

(2003), *The Globalized City— Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, OUP, Oxford.

**Pintos, Patricia y Alejandra Sgroi**

(2012), "Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján. Estudio de la megaurbanización San Sebastián", en *AUGM/Domus*, N° 4, pp. 24-48.

**Pintos, Patricia**

(2014), "Paisajes que ya no serán. Acumulación por desposesión e hibridación pseudo-urbana de humedales en la cuenca baja del río Luján, Argentina",

en Susana Barrera Lobatón y Julieth Monroy Fernández (eds.), *Perspectivas sobre el paisaje*. Serie Perspectivas ambientales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 189-217.

- (2017), “Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján”, en Ana María Vásquez Duplat (comp.), *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades*, Fundación Rosa Luxemburgo-Ceapi-El Colectivo, Buenos Aires, pp. 23-39.

### **Ríos, Diego**

- (2005), “Planificación urbana privada y desastres de inundación. Las urbanizaciones cerradas polderizadas en el municipio de Tigre, Provincia de Buenos Aires, Argentina”, en *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. V, N° 17, pp. 63-83.

### **Romero, Hugo**

- (2009), “Comodificación, exclusión y falta de justicia ambiental”, en Ovidio Delgado Mahecha y Hellen Cristancho Garrido (eds.), *Globalización y territorio. Reflexiones geográficas en América Latina*, Biblioteca Abierta, Colección General, Serie Geografía. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 243-291.

### **Sabatini, Francisco, María Sarella y Héctor Vásquez**

- (2008), “Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica”, en *Revista 180*, N° 24, pp. 18-25.

### **Salamanca Villamizar, Carlos y Francisco Astudillo Pizarro**

- (2016), “Justicia(s) espacial(es) y tensiones socio-ambientales. Desafíos y posibilidades para la etnografía de un problema transdisciplinario”, en *Etnografías Contemporáneas*, Vol. 2, N° 3, pp. 24-54.

### **Soja, E. W.**

- (2014), *En busca de la justicia espacial*, Tirant Humanidades, Valencia.

### **Svampa, M.**

- (2012), “Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”, en *Osal*, Vol. 32, N° 13, pp. 15-38.

### **Svampa, M. y E. Viale**

- (2015), *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Katz, Buenos Aires.

### **Vasquez Duplat, Ana María (comp.)**

- (2017), *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades*, Fundación Rosa Luxemburgo-Ceapi-El Colectivo, Buenos Aires.



# ***La nueva política de urbanización y el rol de los mecanismos participativos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 31 (2015-2018)***

***Tomás Capalbo,  
Andrés Scharager  
Melina Tobías***

## **Introducción**

La Villa 31 –también conocida como barrio Carlos Mugica– se encuentra ubicada al este de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y linda con los barrios de Retiro y Recoleta. Su población prácticamente se duplicó en el último decenio, pasando de 27 mil habitantes en 2010 a más de 40 mil en 2019, proceso que va en consonancia con el crecimiento poblacional de las villas en CABA y que se desarrolla en paralelo al estancamiento de los barrios formales (Dirección General de Estadística y Censos, 2016).

Siendo una de las villas más antiguas de la ciudad y localizada en una de las áreas más céntricas, la Villa 31 ha sido objeto de múltiples intervenciones estatales a lo largo del tiempo. Al igual que el resto de las villas de CABA, la 31 ha sido atravesada por políticas de desalojo que predominaron durante gran parte del siglo xx y alcanzaron su punto más dramático durante la dictadura militar de 1976-1983 (Oszlak, 1991; Cravino, 2010a). A partir del retorno de la democracia, la erradicación retrocedió como solución a las urbanizaciones informales de la ciudad, dando lugar a programas centrados en el reconocimiento formal del derecho al espacio urbano de quienes habitan estos territorios a través de la localización por sobre la expulsión o relocalización (Cravino, 2010b). De este modo, la radicación y la integración urbana de las villas se convirtieron en el postulado-horizonte de planes y proyectos que, sin embargo, no lograron avanzar en la regularización dominial y la articulación territorial que formalmente prometieron (Vitale, 2009; Yacovino *et al.*, 2011). No obstante, en el caso de la Villa 31, esta etapa de integración formal se vio tensionada por la construcción



de la autopista Illia, que hizo que los vecinos de la villa se vean afectados por diversos procesos de expropiación y desalojo.<sup>1</sup>

En este artículo daremos cuenta de un proceso iniciado en 2015 cuando, en el marco de la asunción de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno, las políticas hacia las villas de CABA atravesaron un viraje significativo, en el que se fortaleció un discurso oficial que promueve la “integración” de los barrios informales a la ciudad con la “participación” de los vecinos.

En busca de contribuir a la comprensión de los claroscuros de esta etapa y los conflictos por ella generados, estas páginas estudian el caso de la Villa 31 y se desarrollan a partir de una estrategia cualitativa. Ésta se basa en la recopilación y análisis de fuentes tanto primarias (entrevistas a vecinos del barrio, integrantes de la Mesa de Urbanización Participativa y Rotativa y miembros de ONG) como secundarias (informes realizados por entidades de CABA y organismos multilaterales de crédito). Por su parte, la elección de la Villa 31 responde al carácter emblemático que tiene en el imaginario y en los debates políticos y sociales sobre la problemática habitacional en Argentina. Nos interesa centrarnos en las acciones realizadas en este barrio popular a partir de la creación de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU) en 2015, organismo *ad hoc* destinado a dar curso a la urbanización.<sup>2</sup>

Específicamente buscaremos estudiar las condiciones de posibilidad que permitieron llevar adelante (o al menos comenzar con) los planes de urbanización en la villa. Con ello nos referimos a los procesos que se gestaron dentro de los propios organismos de gobierno para desarrollar el plan de urbanización y, puntualmente, los esquemas de participación ciudadana que éstos y otros or-

---

1. Si bien la autopista se proyectó durante la última dictadura militar en el marco del Plan de Autopistas Urbanas de 1977, esta vía recién comenzó a construirse a mediados de la década de 1990 con el gobierno local de Jorge Domínguez (1994-1996), el cual se ocupó de liberar la traza expropiando terrenos y desalojando viviendas. Tal iniciativa se topó con la resistencia de sus habitantes, quienes lograron detener la erradicación compulsiva pero no impedir la finalización de las obras, que continuaron hasta el año 1996. De esta manera, la autopista Illia pasó a formar parte de la historia y el paisaje del barrio, trazando una continuidad entre la política erradicatoria de la dictadura y los años noventa. Como veremos más adelante, la Illia volvió a ser objeto de controversia en el nuevo plan de urbanización.

2. Ese mismo año se aprobaron también las leyes 5.798, 5.705 y 5.799, impulsadas por el Poder Ejecutivo y centradas en la “reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana” de otras villas de la ciudad como son la Rodrigo Bueno (próxima a la Reserva Ecológica de la zona sur), la Villa 20 (en Villa Lugano) y el Playón de Chacarita (en el barrio homónimo).

ganismos –como los bancos internacionales de crédito involucrados– contemplaron para su puesta en marcha. En este sentido, nos interesa hacer el foco en el modo en que la participación emerge como un elemento central y necesario para implementar las nuevas políticas de urbanización de villas (Sánchez Mazo y Gutiérrez Tamayo, 2014; Duarte, 2018; Ward *et al.*, 2014), y la manera en que esta participación imprime una nueva dinámica en el conflicto.

El consenso en torno a las políticas participativas –entendidas como mecanismos de acercamiento de la sociedad a los procesos estatales y de gobierno– es crecientemente extendido en Argentina y a nivel global. Según Annunziata, se trata de una verdadera *ideología* con alcances hegemónicos, ya que “aunque suele considerarse que las herramientas participativas tienen una afinidad con las fuerzas políticas de izquierda o progresistas, los casos se han multiplicado en distintos países del mundo bajo gobiernos de muy variado signo político” (2013: 120).

Dentro de la esfera académica hay autores que se proponen estudiar las limitaciones y potencialidades de determinadas políticas públicas participativas desde una valoración positiva –implícita o explícita– (Cunill Grau, 1997; De la Maza, 2009), mientras que hay autores que perciben la implementación de tales políticas como un momento de institucionalización de los conflictos (Portillo, 2004; Bobbio y Melé, 2017). Ambos enfoques, sin embargo, parten de la base de una escisión estado-sociedad civil, en la que el estado se concibe como un mero actor o como un conjunto de instituciones. Sostenemos que “[lo que] necesitamos es una perspectiva del estado que rechace dar por sentado este dualismo (estado-sociedad) y al mismo tiempo explique por qué la realidad social y política aparece en esta forma binaria” (Mitchell, 2015). Nuestra propuesta es pensar los mecanismos participativos como dispositivos que (re)configuran los límites entre estado y sociedad civil en tanto ponen en evidencia la porosidad de la barrera que aparentemente separa una de otro. En este sentido, veremos cómo la clausura o la apertura en torno a lo que se debate en los espacios de diálogo dependen de la correlación de fuerzas entre actores y de la capacidad de movilización de los grupos sociales.

A su vez, es preciso cuestionar otra de las dicotomías que se ponen en juego al analizar las políticas participativas: conflicto-participación. En este sentido,

las mesas de urbanización<sup>3</sup> ponen de relieve que el traslado del conflicto hacia ámbitos de “participación institucionalizada” (Landau, 2009) no pusieron fin a la movilización ni otros tipos de protesta, sino que, cuanto menos, los redireccionó y reconvirtió. Como lo demuestran Bobbio y Melé (2017), la literatura a menudo aborda el conflicto y la participación no sólo como momentos antagónicos sino también en términos altamente valorativos. Según los autores, tienden a entrelazarse confusa e implícitamente dos registros distintos: una dimensión analítica y una dimensión normativa (Gourgues *et al.*, 2013, cit. en Bobbio y Melé, 2015), y como consecuencia de ello se evoca al conflicto como parte del mundo salvaje de la lucha y a la participación como producto del mundo domesticado del debate organizado (Neveu, 2011).<sup>4</sup>

Quando se lee [...] que la participación tiene como efecto “evitar”, “canalizar”, “erradicar” [...] los conflictos o de “clausurar controversias difícilmente controlables” (Joly y Marris, 2003: 196), de “calmar la dinámica salvaje” (Mermet, 2007: 374) [...], de ser una “técnica de gestión de conflictos sociales” (Diedzicki, 2015), se puede suponer que los autores no se limitan a realizar una constatación, sino que toman partido contra la participación y por los conflictos [...]. Pero puede preguntarse, en un plano analítico, si los procesos participativos institucionales tienen efectivamente el fin de evitar, canalizar, erradicar [...], etc., los conflictos, y por lo tanto si esas afirmaciones se verifican en los hechos” (Bobbio y Melé, 2015: 10).

La pregunta que debe hacerse entonces no es sólo si los conflictos son apaciguados por los dispositivos participativos, sino de qué manera lo hacen, cómo se retroalimentan y si acaso se transforman mutuamente. En definitiva, los procesos de participación son ambivalentes (Blondiaux, 2008), y es preciso evaluar-

---

3. Nos referimos a los distintos espacios asamblearios que se conformaron en torno a la urbanización de la Villa 31 y que detallaremos en el siguiente apartado.

4. Un diagnóstico similar al de Bobbio y Melé realizan Loncle y Rouyer (2004), quienes afirman que la literatura suele adoptar una postura militante más que analítica, como sería el caso de Beresford (2002), Bevort (2002), Fung y Wright (2001), o Putnam (1993). Estos trabajos se abocarían a denunciar las “imposturas” de los mecanismos de participación. Otras autoras, como Pagani (2012), aseguran que la variedad de interpretaciones y definiciones sobre los procesos participativos demuestran que no son instrumentos técnicos “neutrales” sino procesos eminentemente políticos cuyos resultados dependen de las intenciones de sus impulsores, de las circunstancias y de los actores involucrados en cada territorio.

los como una instancia más del desarrollo de los procesos de implementación de políticas, ya que la institucionalización no suprime su dimensión conflictiva y polémica (Cefai, 1996: 59). Como apunta Melé (2016), en los conflictos suelen entrelazarse momentos muy tensos y difíciles con otros destacados por intercambios, negociaciones o el involucramiento de los grupos movilizadores. Por lo tanto, es posible pensar un *continuum* entre conflicto y participación, y de esa forma observar las instancias y modalidades en las cuales la acción pública circula tanto al interior como al exterior de los ámbitos institucionalizados.

El trabajo se organiza a continuación en tres apartados. En primer lugar, presentamos las intervenciones iniciales llevadas a cabo por la SECISYU en la Villa 31 y el proyecto del cambio de traza de la autopista Illia; esto permite entender las transformaciones planteadas por el Gobierno de la Ciudad para el territorio donde se asienta la villa. En segundo lugar, buscamos analizar las formas que asumen los dispositivos de participación que se pusieron en marcha para la consecución del proyecto de urbanización. En el tercer y último apartado, ofrecemos unas reflexiones finales sobre las políticas urbanas de integración social a partir de la experiencia del caso aquí estudiado.

## **De la erradicación a la urbanización: las transformaciones del conflicto en la última década**

En el año 2007, el entonces jefe de gobierno porteño Mauricio Macri llamó “al diálogo para erradicar la Villa 31” (*Clarín*, 04/08/2007). En respuesta a esta declaración, se creó la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31-31 bis:<sup>5</sup> un espacio asambleario que nuclea a vecinos, organizaciones sociales y un equipo técnico de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires liderado por el arquitecto Javier Fernández Castro. En 2009, estos actores impulsaron la presentación y aprobación de la ley 3.343, que dispone la urbanización del barrio y establece la creación de la Mesa de Gestión y

---

5. Se denomina “31 bis” al sector del barrio que a partir de la expansión poblacional más reciente se desarrolló del otro lado de la autopista Illia. Este sector comprende los barrios Cristo Obrero, Playón Oeste, Ferroviario y Barrio Chino. Mientras que, del otro lado de la Illia, en el sector más antiguo, los barrios son Comunicaciones, YPF, San Martín, Playón Este, Inmigrantes y Güemes. Al estar más cercano a la terminal de ómnibus y a la avenida Ramón Castillo, esta parte posee una mejor accesibilidad (véase Mapa 1).

Planeamiento (MGYP). Esto supuso la institucionalización de la Mesa ya existente, a la que se sumaron otros representantes de órganos de decisión en la ciudad, como son los ministerios de Ambiente y Espacio Público, Desarrollo Urbano y Desarrollo Social, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Luego de dos años de trabajo, la MGYP envió un dictamen a la Legislatura que establecía los principales lineamientos tendientes a la urbanización del barrio, definiendo para ello criterios relacionados con relocalizaciones, planes de pago para nuevas viviendas, mejoramiento de las existentes y apertura de calles. No obstante, el Poder Ejecutivo bloqueó su tratamiento en la Legislatura de manera que nunca logró reglamentarse.

En 2015, el Gobierno local emitió el decreto 363, por el cual se crea la SECISYU como organismo *ad hoc* a cargo de llevar adelante el proceso de urbanización de la Villa 31, a diferencia del resto de las villas de la Ciudad que se hallaban bajo la órbita del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). En simultáneo a este proceso, comenzaron a acelerarse las políticas gubernamentales tendientes a revalorizar las zonas aledañas a la Villa 31. Entre ellas, (a) se cedieron terrenos ferroviarios para la construcción de complejos de oficinas y departamentos lujosos; (b) se iniciaron las obras del corredor vial "Paseo del Bajo", que conectaría las autopistas Illia y Buenos Aires-La Plata y generaría sustanciales transformaciones en la trama urbana; (c) se aprobó la ley 5.733-J-2016 que dispuso el cambio de la traza de la autopista Illia (aquella que divide al barrio en dos segmentos), y (d) se anunció la creación de un "conector verde" sobre la superficie de la antigua traza de aquella. El inicio de la nueva etapa urbanizadora sucedió entonces en un contexto regido por el desarrollo de megaproyectos urbanísticos impulsados por el propio gobierno porteño.

Mientras proliferaban notas periodísticas anunciando la flamante creación de la SECISYU, en la villa reinaba un clima de expectativa e incertidumbre. Durante sus primeros meses de trabajo, el organismo se mostraba activo en el territorio: los trabajadores sociales lo recorrían promoviendo el diálogo con vecinos y organizaciones sociales, las cooperativas de recolección de residuos –ahora bajo la supervisión de la Secretaría– se veían beneficiadas con más puestos de trabajo y las plazas eran intervenidas en función de los gustos y requerimientos de los vecinos. En paralelo, los actores que habían trabajado en la elaboración del dictamen de la ley 3.343 comenzaban a plantear algunos interrogantes ante

la falta de claridad de los lineamientos generales del proyecto de urbanización: ¿la Secretaría sería un organismo creado para implementar el dictamen trabajado y votado por el barrio? ¿Acaso el organismo tenía un proyecto alternativo? Y de ser así, ¿cuál sería el proyecto y en qué medida se diferenciaba del anterior?

El avance en las obras de urbanización comenzó a generar una línea divisoria entre los actores que habían impulsado la ley. En efecto, una de las primeras y más controversiales intervenciones de la SECISYU –el cambio de la traza de la autopista Illia– acabó por propiciar una ruptura. Por un lado, se conformó la autodenominada Mesa de Urbanización Histórica (en adelante MUH), que dio su visto bueno a las obras de la Secretaría y se proclamó como la más dialoguista; por otro lado, se conformó la Mesa de Urbanización Participativa y Rotativa (MUP), que denunció la arbitrariedad de tal decisión, así como irregularidades en el proceso de relocalización de la población afectada. Concretamente, la ley 5.733 dispuso, tal como señalamos previamente, la conversión de la superficie de la autopista Illia que se eleva por encima de la Villa 31 en un “conector verde”, así como la apertura de una nueva bajada entre la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y el Centro de Exposiciones y Convenciones (véase Mapa 1).

### Mapa 1: El polígono de la Villa 31, el conector verde y la nueva traza de la Illia

#### UN PROYECTO QUE BUSCA INTEGRAR

##### Una traza en estudio

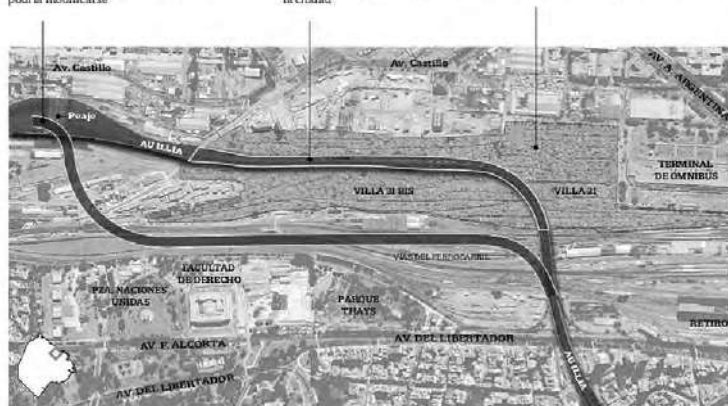
Circularía entre la línea de viviendas de las villas 31 y 31 Bis y el espacio verde donde está la Facultad de Derecho, la Plaza de las Naciones Unidas, el Centro de Exposiciones y el Parque Thays. La traza podría modificarse.

##### La traza actual

Allí se prevé que se construya, en altura y sobre la estructura original un **corredor verde**. Es decir, un espacio abierto al público, para unir por otras vías a las villas 31 y 31 Bis con el resto de la ciudad.

##### Villas 31 y 31 bis

La primera se originó por iniciativa del Estado y en el contexto de la crisis del año 1929. En aproximadamente 9500 viviendas construidas en altura habitan unas **13.000 familias**.



Fuente: *La Nación* (2016).

El conector verde –tal como fue promocionado oficialmente y difundido en diversos medios de comunicación (*La Nación*, 24/10/2016; *La Política Online*, 20/02/2017; *ConstruAr*, 02/03/2017)– se encuentra inspirado en el High Line de Nueva York: un parque de altura de dos kilómetros de extensión que, montado sobre las vías abandonadas de un tren, constituye actualmente uno de los principales puntos turísticos de la ciudad. A diez años de su construcción, el parque en altura neoyorquino contribuyó a valorizar enormemente las tierras aledañas con efectos expulsivos sobre la clase trabajadora estadounidense que allí residía (Nashed, 2018; Harvey, 2014). Experiencias como ésta dan cuenta de por qué diversos actores ligados al proceso de urbanización en la Villa 31 sostienen que tanto el “conector verde” como el Paseo del Bajo –dos de las tres obras más costosas de la última década en CABA (*La Nación*, 28/09/2018)– ejercerán una fuerte presión en el precio de las tierras de la Villa 31 una vez formalizada la tenencia. A diferencia del caso neoyorquino, que implicó el aprovechamiento de una estructura inutilizada, en el caso estudiado se procedió a planificar una nueva traza para dejar en desuso la antigua y sobre ella construir el parque en altura. Se prevé que un 25% de la superficie del conector verde esté destinado a vialidad (por ejemplo, a ciclovías) y el 75% restante a “espacio público”. Según la ley, un 5% de dicha porción de “espacio público” estará habilitada para emprendimientos privados como bares, cafés, restaurantes, cervecerías, heladerías, gimnasios e incluso canchas de tenis y práctica de golf.

Distintos argumentos se esgrimieron a favor y en contra de tal decisión. Los funcionarios de la SECISYU sostenían que la obra se hacía en beneficio de los vecinos de la villa, afirmando que sería un “pulmón verde” para el barrio y que derribaría la barrera que divide al barrio en dos (Legislatura CABA, 26/09/2016). Sus detractores, en cambio, apuntaban que con esta decisión no sólo habría que relocalizar a las familias que viven debajo del futuro “conector verde”, sino también a aquellos afectados por la nueva traza, y que esta inversión millonaria no estaba entre las prioridades de los habitantes del barrio.

En el marco del tratamiento de la ley por el cambio de traza, un legislador del partido oficialista –por entonces presidente de la comisión de Planeamiento Urbano– dejó en una situación endeble los argumentos de los funcionarios de la Secretaría, al sostener que el proyecto no tenía “nada que ver con la urbanización del barrio” sino que apuntaba “a dar una solución para una traza que

fue pensada en una época nefasta de este país<sup>6</sup> (Télam, 07/12/2016). Lo cierto es que el corrimiento de la traza contó con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) que se justificaron en el marco de la urbanización de la villa, lo cual en la práctica implicó la relocalización intempestiva de 118 familias en viviendas de baja calidad, a pagar por parte de los vecinos en créditos blandos.<sup>7</sup>

Los relatos de los funcionarios sobre los usos y propósitos de la autopista Illia y el “conector verde” permiten entrever cómo el proceso de urbanización era, en efecto, el epicentro de distintos objetivos, actores, discursos e intencionalidades. Inevitablemente, el entrecruzamiento de estos factores constituyó el puntapié de conflictos por el propio significado de “urbanizar”. Los vecinos y sus aliados diagnosticaron esta situación como la falta de una “integralidad”: según miembros de organizaciones sociales participantes de la MGYF, lejos de existir un “master plan”, la lógica de intervención de la SECISYU más bien respondía a la concatenación de sucesivas acciones parciales.

*La lógica de intervención de la SECISYU [...] tiene que ver con una lógica de tipo incremental. La idea es ir generando pequeñas intervenciones, y que la sumatoria de eso en definitiva derive en la urbanización, pero no hay un plan integral [...]. Este tipo de lógicas es súper riesgoso en procesos tan sensibles como meterte a urbanizar la [Villa] 31, porque te pone en riesgo de que se vaya todo a la mierda. Cuando tengan que relocalizar el bajo autopista, si las casas a las que quieren mover no son buenísimas, es muy probable que sea un quilombo. O si tienen desconfianza sobre que no sean tan buenas como las que vivían o aspiran, es probable que haya mucha resistencia y ponga en riesgo todo el proceso (miembro de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia).*

En el siguiente apartado veremos cómo las distintas intencionalidades y objetivos de los actores implicados en el proceso de urbanización también se ven reflejados en las interpretaciones que asumen los mecanismos participativos a lo largo del proceso, y más concretamente en el cambio de traza de la autopista Illia.

---

6. Haciendo referencia a que la construcción de la Illia se delineó en plena dictadura y finalizó en la década de 1990. Ambos procesos culminaron con represión y desalojos.

7. Merece aclararse que la decisión del Gobierno de relocalizar a estas familias implicaba la obligación por parte de los vecinos de abandonar sus casas y asumir el pago de las nuevas viviendas a través de mecanismos de financiación en cuotas.



## La disputa en torno a la participación

La urbanización de la villa ha sido acompañada, desde un principio, por un discurso oficial que privilegiaba la participación social como medio para la implementación de las nuevas políticas. No sólo el Gobierno remarcó la importancia de las instancias participativas en las decisiones de la urbanización, sino también el conjunto de actores –organizaciones sociales y vecinos– que han ido formando parte del proceso hasta la actualidad. Mientras que la MUH, que fue apoyando las distintas medidas de la Secretaría, se proclama dialoguista y propensa a establecer canales de participación con el gobierno, la autodenominada MUP denuncia el carácter autoritario de aquella así como su complacencia hacia las autoridades.

La creación de la SECISYU estuvo acompañada de financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito como el BM y el BID, que pasaron a ocupar un lugar protagónico en el mapa de actores de la urbanización.<sup>8</sup> Su incorporación implicó el reconocimiento y la introducción de mandatos considerados centrales para los propios organismos, entre los que se encuentran la participación de la población beneficiaria en la implementación de la política pública, la transparencia en la ejecución presupuestaria y la fiscalización por parte de la comunidad y los organismos competentes (Tussie, 1997).<sup>9</sup> De acuerdo a los documentos elaborados por la SECISYU (2017a; 2017b), los organismos financieros (el BID y el BM) exigen la presentación de informes oficiales que den cuenta de la participación vecinal en el proceso. Por este motivo, la Subsecretaría de Gestión y Planeamiento Participativo de la SECISYU lleva un conteo riguroso de la cantidad de reuniones con el número de participantes que se realizan en el barrio (SECISYU, 2017c).

Como intentaremos mostrar, emergen visiones contrapuestas en torno a los ámbitos institucionalizados de participación que dejan entrever diversas maneras de pensar la puesta en marcha de la política pública. En primer lugar, analizaremos las posturas institucionales tanto de los organismos multilaterales de

---

8. Hacia 2018, la SECISYU contaba con una asignación presupuestaria de \$3.234.444.440, de los cuales más de las dos terceras partes corresponden a financiamiento externo (ACU, 2018).

9. Tussie (1997) identifica el momento de incorporación de los mandatos mencionados a partir de la resistencia de las comunidades locales contra los proyectos de Pangué –en Paraguay– y Yaciretá –en Argentina–.

crédito como de la SECISYU respecto de los mecanismos participativos. Posteriormente daremos cuenta de las visiones de participación que se ponen en juego entre los vecinos involucrados en el proceso de urbanización y relocalización, valiéndonos para ello del trabajo de campo realizado (observación participante y entrevistas semiestructuradas a vecinos relocalizados e integrantes de la MUP).

### ***La participación según la Secretaría y los organismos multilaterales de crédito***

Los debates en torno a la participación emergieron entre los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) hacia finales de la década de 1980, en un contexto de deterioro de las instituciones del estado de bienestar y de creciente peso de las instituciones financieras. Dichos fenómenos han sido problematizados desde distintos imaginarios como una “retirada” del estado –en el campo de la política– o de “financiarización” –en el campo de la economía–. Sobre la aparente brecha que se abre entre el estado (producto de su “retirada”) y la sociedad civil, los OMC se proponen generar políticas de acercamiento/diálogo (Landau, 2008). A su vez, los bancos multilaterales –que venían siendo cuestionados por financiar megaproyectos sin problematizar sus impactos sobre las comunidades locales– hallaron en la participación un dispositivo eficaz para atenuar la conflictividad. En este sentido, hacia los años noventa los OMC comenzaron a cambiar su dinámica institucional e incorporaron acciones tendientes a transparentar el uso de los recursos y generar estrategias participativas con las poblaciones locales (Casaburi *et al.*, s/f; BM, 2005). En el marco de las dinámicas institucionales de los OMC, estos factores de índole socioeconómico generaron el contexto propicio para que la participación gane una mayor centralidad en el campo de las políticas públicas. A nivel local, la reforma de la Constitución Nacional –en 1994– y la creación de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires –en 1996– daban lugar a inéditos mecanismos de “acercamiento” entre gobernantes y gobernados, signados fundamentalmente por los procesos de descentralización o la introducción de instrumentos como la iniciativa y la consulta popular.

Durante los primeros años de vida en el ámbito institucional de los OMC, la cuestión de la participación tuvo una mayor relevancia en los proyectos destinados a poblaciones en contextos de vulnerabilidad. En un informe del BM titulado *¿Pueden los pobres influenciar las políticas?* (2002), el organismo da

cuenta de la creación de la Evaluación Participativa de la Pobreza (EPP): un nuevo método orientado a generar instancias de intercambio con “comunidades pobres”. Para julio de 1998, como indica el informe en cuestión, desde el BM se habían emprendido 43 EPP, de las cuales 28 fueron impulsadas en África, seis en América Latina y cuatro en Asia (BM, 2002). El “Sur Global” se constituyó entonces como principal objetivo de las políticas participativas de los OMC y, desde la perspectiva del BM, las primeras experiencias fueron exitosas.

El cambio de actitud comienza con la apreciación del valor de la percepción de su situación por los mismos pobres. En Tanzania, el gobierno se mostró cauteloso en un principio acerca del ejercicio de la EPP, pero comenzó a mostrarse más receptivo cuando la EPP puso de relieve la capacidad de la gente para analizar sus propios problemas. Los encargados de la formulación de política comenzaron a comprender el valor de involucrar a los pobres en el diálogo de política (BM, 2002: 33).

Como bien lo explicita el informe, a partir de las “experiencias exitosas” el problema cambia de naturaleza: previamente, los interrogantes giraban en torno a “¿cómo podemos acercarnos a los pobres? y ¿deberían los pobres influenciar en la política? [Ahora] Creemos que sí pueden y ciertamente deberían. Por tanto, el dilema no es tanto si deberíamos involucrar a los pobres, sino cómo lograrlo” (BM, 2002: IX). En esta misma línea, en un informe reciente del BM (2012) se reflexiona sobre “los desafíos generales que implica inducir la participación” y sus autores llegan a la conclusión de que “si bien la participación comunitaria ha tenido cierto éxito en cuanto a mejorar resultados de salud y educación, ha sido menos eficaz en la reducción de la pobreza”.

De esta manera, la participación aparece cada vez más como el punto de partida de las políticas públicas orientadas a las “comunidades pobres”, donde los OMC se erigen como mediadores (a través del diálogo que se promueve entre estado y sociedad civil) y educadores (en tanto ponen en juego “la capacidad de la gente para analizar sus propios problemas”, impulsando así una “toma de conciencia”). La identidad política del *participante* se concibe, desde este enfoque, a través de su inclusión en un proceso de diálogo.

En el caso de la Villa 31, esta peculiar concepción de la participación se evidencia tanto a través de los informes donde la SECISYU le rinde cuentas de su

política participativa a los OMC, como a partir de la elaboración de un proyecto para la construcción de un edificio-puente que, además de albergar a los funcionarios del BID, servirá como puente entre la Villa 31 y el barrio de Recoleta (Véase Imagen 1). En relación a este proyecto, el presidente del BID fundamentó la idea en una entrevista de la siguiente manera:

El BID tiene que estar no ayudando simplemente a mejorar esta realidad de la villa, sino ¿por qué no instalar nuestras oficinas allí? [...] Y cuanto más lo pensaba, más me convencía, porque la pobreza –más allá de que la gente no tiene acceso a buenos servicios, o buenos ingresos, o que no tiene buen acceso a la salud o a la educación– pasa fundamentalmente también por la autoestima de la gente y por una noción de que la gente nace en la pobreza y considera que está condenada a vivir toda la vida en la pobreza. Y creo que justamente hay que romper con ese ciclo psicológico. Y que ayudemos a través de nuestro trabajo: los talleres que hacemos, los intercambios con la comunidad... Que puede haber otro día (*La Nación*, 06/04/2017).

**Imagen 1: Edificio-Puente del BID**



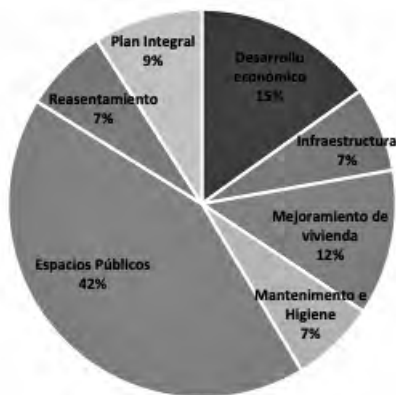
**Fuente:** *La Nación* (21/07/2018).

El edificio-puente y las ideas-pilares que le sirven de sostén nos remiten nuevamente a esta concepción de los OMC como puentes (en este caso de manera literal), pero ya no sólo entre estado y sociedad civil (a través de créditos que remedian la “retirada del estado”), sino también entre un territorio mar-

ginado y uno de los barrios más ricos de CABA. Además, en línea con la idea de generar una proximidad con los sectores más relegados de la sociedad civil, el acercamiento de los OMC se da a partir de talleres, de intercambios participativos con la comunidad, donde el diálogo tiene como objetivo la toma de conciencia para “romper el círculo psicológico” en el que está sumido el pobre.

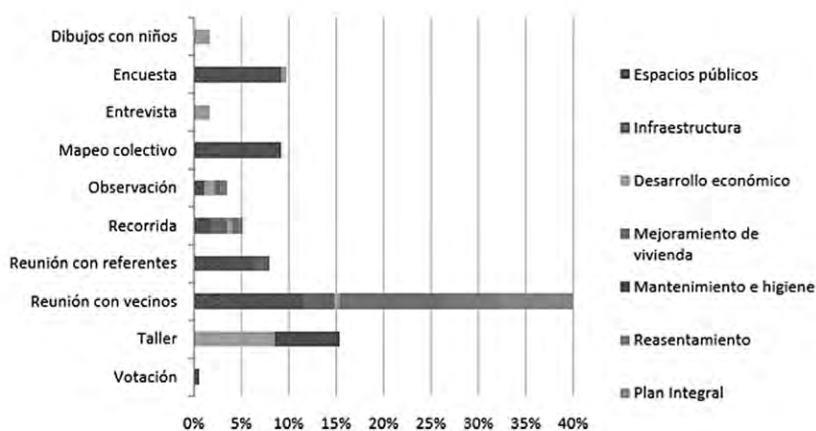
En los albores de la SECISYU, tanto el BID como el BM le solicitaron al organismo el diseño de una estrategia participativa donde se contemplase la opinión de los vecinos respecto de las intervenciones puntuales, así como del plan integral de urbanización. En este sentido, el organismo fue reportando avances en el diseño e implementación de la política participativa mediante la presentación de documentos en los que se observa un conteo riguroso de la cantidad de reuniones convocadas e, incluso, de la asistencia de vecinos por reunión (SECISYU, 2017). En estos informes, la participación aparece como algo cuantificable, como un elemento susceptible de ser medido a través de indicadores tales como “cantidad de reuniones de vecinos”, “cantidad de vecinos que participaron en cada reunión”, “instancias participativas por áreas programáticas”, “instancias participativas por metodología aplicada” (reuniones, talleres de árbol de problemas, mapeos colectivos, recorridas de observación, encuestas, entrevistas, dibujos con niños y otras), “mecanismos de atención de reclamos” (por ejemplo, porcentaje de quejas recibidas por el proyecto que se han abordado dentro de un período específico), etc. (SECISYU, 2016: 22, 333-337), como puede observarse en las figuras aquí compartidas.

**Figura 1. Instancias participativas por área programática**



Fuente: SECISYU, 2017.

**Figura 2. Metodologías utilizadas por área programática**



Fuente: SECISYU, 2017.

En términos cualitativos, es concebida como un “mecanismo que favorece el diálogo y el encuentro comunitario y a la vez potencia la construcción de consensos, promoviendo la participación real y activa de la población en el proceso de transformación de su entorno” (SECISYU, 2016a). La concepción de la participación como algo mensurable, así como las intenciones de alcanzar el ideal de una *participación real*, se hallan en sintonía con la propuesta del organismo de establecer niveles/grados de participación:

En el proceso de participación ciudadana existen diferentes niveles de involucramiento y grado de influencia de opiniones y propuestas en la toma de decisión. Estos niveles se dividen en informativo, consultivo, decisorio y de cogestión, y existen herramientas específicas para cada uno de ellos (SECISYU, 2016b).

En este subapartado se dio cuenta de cómo la participación se erige como condición *sine qua non* para la implementación de megaproyectos financiados por OMC. El caso de la Villa 31 constituye un ejemplo paradigmático en tanto pone en evidencia el rol que se atribuyen los OMC: hacer las veces de puente entre el estado (en este caso, la SECISYU) y la sociedad civil (los vecinos de la Villa 31). Este papel aparece aquí realizado por medio de la promoción de mecanis-

mos de diálogo, el financiamiento de políticas que atenúen el impacto de la “retirada del estado” y la reconfiguración de los discursos en torno a los villeros ya no como “pobres” sino como ciudadanos. Según vimos, la SECISYU –en tanto organismo usufructuante del crédito– delineó una estrategia participativa y creó un sinnúmero de espacios de diálogo de distinta índole. En este sentido, sus informes representaron un intento de sistematizar estas estrategias participativas implementadas durante sus dos primeros años de vida. Sin embargo, como veremos a continuación, distintos actores involucrados en el proceso comenzaron a cuestionar las primeras políticas impulsadas por el organismo y el tipo de participación (o la falta de ella) se erigió como el foco de gran parte de las críticas. Es decir que antes que desactivar la conflictividad inherente a toda política pública de gran escala, estos mecanismos de diálogo institucionalizados la reconfiguraron.

### ***Relocalización y participación: perspectivas críticas de los afectados y de los integrantes de la MUP***

La modificación de la traza de la autopista Illia con el objetivo –entre otros– de crear un futuro “conector verde”, implicaba la relocalización de un conjunto de familias ubicadas donde se emplazaría la nueva traza. El anuncio público a través de medios de comunicación generó un clima de malestar e incertidumbre en el territorio, incluso hacia el interior de la Secretaría. Aún no se sabía a cuántas familias afectaría la decisión ni en qué condiciones se las relocalizaría. La medida, entonces, se presentó a la población como un hecho consumado, y la información de quiénes y cuándo serían relocalizados fue presentándose a cuentagotas, tal y como evidencian los testimonios.

*Vos podés hacer muchas reuniones con los vecinos sin que eso implique participación [...]. Los relocalizados por la obra de la autopista se enteraron después del anuncio público de la obra, incluso los trabajadores sociales que tenían que avisar se enteraron después del anuncio público. Si una precondition para la participación es el acceso a la información, y el acceso es tan malo y complejo, nada de lo que tenga que ver con participación puede ser efectivo (integrante de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia).*

*No me notificó nadie, me enteré porque queríamos hacer unas habitaciones arriba y de un día para el otro dijeron que no. Que no se iba a poder entrar más materiales sin permiso, y bueno, tuve que ir a sacar ese permiso. Vinieron trabajadores sociales y arquitectos y me dijeron que me lo iban a dar. Y como no me llamaron, quedaron en llamarme, entonces me acerqué al portal que es la secretaría del barrio y ahí fui a ver si estaba el permiso [...]. Y después se me dio por preguntarles si mi casa entraba en la reubicación, porque los vecinos decían que tal calle entraba, que tal otra también. Entonces ahí me notificaron que sí, que entraba en la reubicación, y me presentaron ahí a las trabajadoras sociales que acompañaron un poco el proceso de reasentamiento (vecina de la Villa 31).*

Una vez que la Secretaría definió algunas condiciones en las que sería relocalizada la población (entre ellas, los plazos, la ubicación y el número de familias),<sup>10</sup> comenzaron a llevarse adelante “talleres participativos” entre el organismo y los habitantes. Según los testimonios de los relocalizados, en un principio estos espacios de diálogo se centraban especialmente en cuestiones estéticas de las nuevas viviendas –como el color de la pintura– o referidas al espacio público –como la ubicación de áreas verdes–. No obstante, cuestiones más estructurales y centrales como los materiales de la vivienda o la cantidad de ambientes eran decididas unilateralmente por la SECISYU.

*Nos querían hacer participar en el sentido de decir qué les gustaría que haya en el nuevo barrio. Los vecinos decían una plaza, ponele..., pero no nos decían el material y después cuando ya estaban las estructuras fuimos a hacer una visita y ahí nos fuimos enterando que iba a ser de otro material, no de material común. Y ahí empezó una discusión porque los vecinos no estamos acostumbrados a eso, y bueno, hubieron marchas, reclamos y un montón de cosas. Al tiempo se seguían con los talleres todos los sábados, y ellos dijeron que ya estaba tomada la decisión de que sea con ese material. Y después nos llevaron a elegir el color de las chapas, que fue lo único que pudimos elegir (vecina de la Villa 31).*

En este contexto comenzó a exigirse una mayor participación de los afectados en el proceso. Por momentos, la resistencia vecinal llegó a plantearse en términos

---

10. La población fue relocalizada a un predio ubicado a escasos metros del lugar denominado “la containera”, debido a que previamente era un depósito de containers industriales. En total se relocalizaron 118 familias en un período menor a seis meses (desde que se iniciaron las relocalizaciones).



de un rechazo rotundo a la relocalización. El argumento central de sus reclamos se centraba en que si la relocalización y la urbanización de la villa implicaban el pago de las viviendas por parte de los vecinos, el estado debía contemplar las necesidades habitacionales de cada familia y garantizar materiales de construcción que superen o al menos iguallen la calidad de las viviendas que debían dejar. Disconformes con las dinámicas de la toma de decisiones, los vecinos afectados comenzaron a nuclearse en asamblea con la expectativa de resistir a la relocalización. En la medida en que crecieron en número y en funcionamiento, comenzaron a estrechar vínculos con diversos actores y generar estrategias de presión: movilizaciones, presentación de notas ante organismos y escraches a funcionarios. En respuesta, la Secretaría comenzó paulatinamente a mostrarse más permeable a las demandas. Por caso, mientras que en un principio no se contemplaba la relocalización de comercios (kioscos, almacenes, entre otros), luego de numerosos reclamos, el organismo se mostró más propenso a presentar soluciones con el fin de preservar fuentes de trabajo.<sup>11</sup> Sin embargo, en relación a cuestiones infraestructurales –como el tipo de material de las viviendas e incluso la propuesta de los vecinos de mover la traza sólo algunos metros, de manera que no hiciera falta relocalización alguna–, la SECISYU se mostró intransigente.

Los vecinos nucleados en asamblea llegaron a estrechar lazos incluso con trabajadores sociales de la propia Secretaría, quienes les proporcionaban información valiosa y los instaban a apelar a organismos competentes para que sus derechos no se vieran cercenados. Dichos trabajadores conformaron una junta interna denominada “La Mugica” con el intento de encauzar la política de relocalización hacia el interior del organismo, mostrándose más receptivos a las demandas y reclamos de la población afectada. Esta bifurcación al interior de la Secretaría en relación a la manera de proceder concluiría con la expulsión de setenta trabajadoras integrantes de dicha junta interna. Mientras que el organismo alegó que los despidos respondían a cuestiones meramente presupuestarias, La Mugica refutó los argumentos oficiales afirmando que “se trata[ba] de un claro y feroz intento de disciplinamiento a lxs trabajadorxs que se organizan [...] para defender sus de-

---

11. Muchas veces, las propuestas del organismo no eran acordes a las necesidades e intereses de la población. En este sentido, resulta emblemático el caso de un vecino que se dedica a la herrería y al que la Secretaría, alegando motivos de normativa urbanística, le planteó que no iba a poder continuar con su actividad en las nuevas viviendas y le sugirió que haga un curso de peluquería.

rechos y los de la población del barrio Carlos Mugica" (Página/12, 18/01/2018).

Con la presión de los vecinos organizados y a tan sólo dos meses de efectuarse la primera tanda de relocalización, la Secretaría compartió en los espacios participativos información relacionada al tipo de material de las nuevas viviendas y la modalidad de pago. Mientras que algunas familias aceptaron la nueva vivienda debido a que la oferta del organismo fue mejorando con el transcurso del tiempo, otras se mostraron más reticentes. Esta reunión, sin embargo, terminó siendo la última instancia participativa colectiva: culminó con una pelea, no sólo verbal sino también física, entre un vecino y un funcionario de la SECISYU, y una gran discusión entre los vecinos que apoyaban la intervención del organismo *versus* aquellos que aún no estaban de acuerdo con la propuesta del ente. Esto supuso un quiebre en la estrategia del organismo:

*Después empezaron los de la Secretaría a ir uno por uno, por familia. Y se encargaban de manejar todo y estar al tanto de todas las cosas de cada integrante de la familia. Y empezaban con que "tu marido está preso", "él es el que está en el primer censo que se hizo de la villa", "vos tenés antecedentes" o "sos extranjero" y esas fueron las amenazas por las que los vecinos al principio decían "no me podés amenazar con esto" pero después la presión fue cada vez más grande y se terminaron yendo (vecina de la Villa 31).*

Ante la resistencia de los vecinos organizados, la SECISYU comenzó a implementar una política de "familia por familia" que consistió en tratar de llegar a un acuerdo que contemplase las situaciones particulares. Sin embargo, según se desprende de los testimonios citados, esta vía no fue en desmedro de una apelación a las amenazas como método de última instancia. Tal fue el caso de una de las primeras familias a relocalizar, que intentó resistir en el lugar en disconformidad con los ofrecimientos del organismo. Esta situación se terminó de resolver a través de una orden de desalojo del Ejecutivo y un megaoperativo policial. Como han mostrado diversos estudios, procesos como éste tienden a ser socialmente traumáticos y dañinos (Bartolomé, 1985; Carman, 2017). En palabras de la vecina desalojada:

*Mi casa ya no está, es doloroso pero bueno, mi casa ya no está [...]. No sólo me arruinaron a mí psicológicamente, sino que a mis hijos, arruinaron todo [...]. Desde el primer momento la Secretaría se manejó muy mal conmigo. Ese sábado que hicieron un montón*

*de cosas que no deberían haber hecho, que me amenazaron, sobrepasaron los límites de cualquier persona, humanamente y profesionalmente.*

En relación a este desenlace, uno de los vecinos –integrante de la MUP– se manifestó de la siguiente manera:

*Ahí mostraron la hilacha. Bueno, primero te mando los globitos de colores y hablamos todo bonito, pero después si no me hacés caso te mando a la policía [...]. Mientras me funcione el discurso new age macrista, somos todos buenos; ahora cuando me dejó de funcionar, te mando a gendarmería [...]. Hay una parodia de la participación, que la venden afuera, que seguramente se la venden al BID –que le pone la plata–. La venden hacia adentro, la venden en el subte cuando dicen que están urbanizando el barrio con la participación de los vecinos. Pero no es real.*

Estas son las facetas conflictivas de las políticas de participación. Operaron, según vimos, como vía de consecución de consensos, pero también se convirtieron en el epicentro de disputas; de hecho, los intentos de involucrar a los vecinos en el proceso de urbanización se toparon con resistencias, con reticencias a aceptar los términos planteados por el gobierno porteño. Dichos posicionamientos y reacciones –que en definitiva sólo obtuvieron violencia como respuesta– revelan los limitados alcances de las políticas participativas llevadas adelante por la SECISYU. En efecto, la propia definición de la participación –calificada de “paródica”– se volvió objeto de controversias. Los conflictos desatados al interior del organismo en torno a los modos en que debía ser operativizada la urbanización revelan este problema con particular elocuencia: las instancias participativas no fueron una mera legitimación de las políticas del gobierno, sino que se convirtieron en un objeto de disputa en sí mismo.

## **Conclusiones**

En este capítulo nos propusimos analizar las características que asumieron las políticas hacia las villas llevadas a cabo por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires desde 2015 en adelante. A partir del caso de la Villa 31, apuntamos a indagar el viraje que supuso el impulso de la urbanización –en contraposición a las posturas erradicatorias– como salida a la histórica problemática de los barrios

populares. Particularmente, colocamos el foco en las políticas participativas, entendidas como uno de los mayores arietes de esta novedosa orientación hacia la integración urbana.

Apostamos a la adopción de una perspectiva crítica sobre la participación, entendiéndola no en términos morales o valorativos sino como dispositivo, cuyo análisis permite entrever las formas que asumen las políticas de gobierno en la actualidad, especialmente aquellas respaldadas por los OMC. Lejos de concebirlas como canales de tramitación institucionalizada de los conflictos, asumimos a las políticas participativas más bien como un terreno de conflicto en sí mismo, pues antes que obturar la movilización, la violencia o distintos modos de protesta, pueden convertirse en el propio epicentro de disputa. En efecto, como hemos visto, en la Villa 31 el conflicto no se “canalizó” (Bobbio y Melé, 2017) a partir de la apertura de instancias de diálogo y consulta, sino que aquel ingresó y salió de ellas de modo intermitente, poniéndolas en juego y disputando sus límites, potestades y significados.

El caso analizado reveló que en los espacios de participación abiertos por el gobierno porteño no primó la lógica del diálogo y el consenso. Por lo contrario, las resistencias y reticencias de los vecinos afectados por las políticas de urbanización demostraron los estrechos alcances de los ámbitos ofrecidos por la SECISYU. En la medida en que las posiciones demostraban ser antagónicas o irreconciliables, los mecanismos participativos rápidamente se clausuraban: en el caso de los vecinos más politizados, éstos adoptaban el camino de construir conflicto por vías extrainstitucionales; en lo que respecta al propio gobierno, no titubeó en hacer uso de medios judiciales y policiales, entre otros tipos de intimidación y coerción en mayor o menor medida violentos.

De este modo, pudimos observar cómo la participación asumía distintas intensidades y formas a lo largo del proceso, dando lugar a momentos de cercanía entre los vecinos y el gobierno, y momentos de mayor tensión y confrontación. Así, en la medida en que al menos algunas de las propuestas de los vecinos relocalizados y organizados eran tomadas por la Secretaría, y en tanto éstos lograron establecer alianzas con un sector de trabajadores del organismo, la proximidad entre ambos aumentaba, haciendo más difusos y permeables los límites entre lo que podríamos definir como la sociedad civil y el estado. Sin embargo, cuando las posturas se tornaron irreconciliables, y el *qué* y el *cómo*

se urbaniza apareció como mera imposición, las tensiones entre el Gobierno y los vecinos de la villa se incrementaron, tornando palpables los límites entre ambos, en tanto el primero apeló al monopolio del uso de la violencia legítima en un intento por clausurar el debate.

Si bien al momento de escribir este texto el proceso de urbanización se encuentra inacabado y en pleno dinamismo, el análisis realizado hasta aquí permite reflexionar sobre las complejidades que está teniendo y el modo en que la participación –bastión de la política del Gobierno– evidencia cómo se (re) definen y (re)configuran los límites entre estado y sociedad civil a través de los ámbitos institucionalizados.

## Bibliografía

### ACIJ

(2018), "El presupuesto de la ciudad para las políticas de vivienda en 2018" [en línea], dirección URL: [http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento\\_vivienda.pdf](http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento_vivienda.pdf) [fecha de consulta: 17/10/2019].

### Annunziata, R.

(2013), "Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón", en *Nueva sociedad*, N° 243, pp. 119-130.

### Banco Mundial

(2005), "Participación, responsabilidad social y mecanismos de transparencia en el financiamiento de políticas de desarrollo en América Latina, 2000-2003", en *Breve*, N° 74, junio [en línea], dirección URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20650457/Jun05\\_74\\_Particip\\_DPLs\\_SP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20650457/Jun05_74_Particip_DPLs_SP.pdf) [fecha de consulta: 17/10/2019].

### Bartolomé, L.

(comp.) (1985), *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*, Ediciones del IDES, Buenos Aires.

### Beresford, P.

(2002), "User involvement in Research and Evaluation: Liberation or Regulation?", en *Social policy and society*, Vol. 1, N° 2, pp. 95-105.

### Bevort, A.

(2002), *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, París.

### Blondiaux, L.

(2008), "Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique?", en *Raisons politiques*, N° 2, pp. 131-147.

### Blondiaux, L. y Y. Sintomer

(2004), "El imperativo deliberativo", en *Estudios políticos*, N° 24 [en línea], dirección URL: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudios-politicos/article/view/1364> [fecha de consulta: 17/10/2019].

### Bobbio, L., y P. Melé

(2015), "Introduction. Les relations paradoxales entre conflit et participation", en *Participations*, N° 3, pp. 7-33.

— (2017), "Conflictos y concertación en la localización de la infraestructura de gestión de los residuos", en L. Bobbio *et al.* (eds.), *Conflictos y concertación*.

*La gestión de los residuos en México, Italia y Francia*, El Colegio de México, México, pp. 331-362.

**Bobbio, L., P. Melé y V. Ugalde (eds.)**

(2017), *Conflictos y concertación. La gestión de los residuos en México, Italia y Francia*, El Colegio de México, México, 406 pp.

**Carman, M.**

(2017), *Las fronteras de lo humano. Cuando la vida humana pierde valor y la vida animal se dignifica*, Siglo XXI, Buenos Aires.

**Cefai, D.**

(1996), "La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques", en *Réseaux*, Vol. 14, N° 75, pp. 43-66.

**Cravino, M. C.**

(2010a), "La política urbana en su laberinto", *Barrio 31. Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*, Instituto de Espacialidad Humana, Buenos Aires.

— (2010b), "La política habitacional hacia las villas y la Villa 31 de Retiro", *Barrio 31. Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*, Instituto de Espacialidad Humana, Buenos Aires.

**Cunill Grau, N.**

(1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Clad-Nueva sociedad, Caracas.

**De la Maza, G.**

(2009), "La institucionalización de la participación en las políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos", en *Participación y nuevos desafíos político-institucionales*, Serie Estudios, Vol. III, División de Estudios, Ministerio Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile, Santiago de Chile.

**Dirección General de Estadística y Censos**

(2016), *Población de Buenos Aires*, Año 13, N° 23 [en línea], dirección URL: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/05/poblacion\\_2016\\_023.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/05/poblacion_2016_023.pdf) [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Duarte, M.**

(2018), "Estado y participación política en las favelas de Río de Janeiro: el caso de Santa Marta" [en línea], dirección URL: <http://www.ub.edu/geocrit/Sociedad-postcapitalista/MaximilianoDuarte.pdf> [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Dziedzicki, J. M.**

(2015), "Quelles réponses aux conflits d'aménagement? De la participation publique à la concertation", en *Participations*, N° 13, pp. 145-170.

**Fung, A., y Wright, E. O.**

(2001), "Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance", en *Politics and Society*, Vol. 29, N° 1, pp. 5-41.

**Harvey, D.**

(2014), *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Akal, Buenos Aires.

**Landau, M.**

(2008), "La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial", en *Política y cultura*, N° 30, pp. 67-89.

— (2009), "La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires", en *Perfiles latinoamericanos*, N° 34, pp. 111-124.

**Loncle, P. y A. Rouyer**

(2004), "La participation des usagers: un enjeu de l'action publique locale", en *Revue française des affaires sociales*, N° 4, pp. 133-154.

**Melé, P.**

(2016), "¿Qué producen los conflictos urbanos?", en F. Carrión y J. Erazo (coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, UNAM, México.

**Mitchell, T.**

(2015), "Sociedad, economía y el efecto del estado", en P. Abrams *et al.*, *Antropología del estado*, Fondo de Cultura Económica, México.

**Nashed, M.**

(2018), "The gentrification of West Chelsea. A history of a High Line and how it changed a city" [en línea], dirección URL: <https://macaulay.cuny.edu/eportfolios/vellon18/gentrification/mirnanashed/the-gentrification-of-west-chelsea/> [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Neveu, C.**

(2011), "Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ?", en *Participations*, Vol. 1, N° 1, pp. 186-209.

**Oszlak, O.**

(1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Humanitas-CEDES, Buenos Aires.



**Pagani, M. L.**

(2012), "La participación ciudadana para la mejora de la gestión local: realidades, mitos y desafíos sobre los Presupuestos Participativos", en *Cuestiones de sociología*, N° 8, pp. 1-24.

**Portillo, A.**

(2004), "Normas y cauces institucionales de la participación", en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* [en línea], dirección URL: <http://ru.iis sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf> [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Putnam, R. D.**

(1993), *Making democracy work, civic traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

**Salinas Arreortua, L. A.**

(2013), "Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México", en *GeoGraphos*, Vol. 4, N° 44, pp. 283-307 [en línea], dirección URL: [http://ru.ffyl.unam.mx/bitstream/handle/10391/6560/L\\_A\\_Salinas\\_Gentri\\_en\\_la\\_cd\\_latinoa\\_Buenos\\_Aires\\_y\\_Cd\\_Mx\\_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ru.ffyl.unam.mx/bitstream/handle/10391/6560/L_A_Salinas_Gentri_en_la_cd_latinoa_Buenos_Aires_y_Cd_Mx_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Sánchez Mazo, L. M. y A. L. Gutiérrez Tamayo**

(2014), "Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad desde intervenciones urbanas en asentamientos precarios", en *América Latina Hoy*, N° 68 [en línea], dirección URL: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=308/30832935003> [fecha de consulta: 17/10/2019].

**SECISYU**

(2017a), "Marco de reasentamiento. Línea de Crédito Condicional (AR-O0005) y Primera Operación (AR-L1260), con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo" [en línea], dirección URL: [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/anexo\\_1\\_-\\_marco\\_de\\_reasentamiento\\_bid.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/anexo_1_-_marco_de_reasentamiento_bid.pdf) [fecha de consulta: 10/11/2018].

—(2017b), "Proyecto de transformación urbana del AMBA. Componente 1: Integración social y urbana Villa 31 y 31 Bis de la CABA" [en línea], dirección URL: [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco\\_de\\_politica\\_de\\_reasentamiento\\_involuntario\\_gcba\\_\\_0.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/marco_de_politica_de_reasentamiento_involuntario_gcba__0.pdf) [fecha de consulta: 17/10/2019].

—(2017c), "Programa de integración urbana y educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Línea de Crédito Condicional (AR-O0005) y primera operación (AR-L1260), con financiamiento del Banco Interamericano de

Desarrollo" [en línea], dirección URL: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan\\_de\\_consultas.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_de_consultas.pdf) [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Tussie, D.**

(1997), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*, FLACSO, Buenos Aires.

**Vitale, P.**

(2009), "La ley y la trama: villas y políticas públicas en la ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios", V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires [en línea], dirección URL: <http://www.aacademica.org/000-089/190> [fecha de consulta: 17/10/2019].

**Ward, P., E. Jiménez Huerta, M. Di Virgilio y A. Camargo Sierra**

(2014), *Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas*, Universidad de Rosario, Rosario.

**Yacovino, M. P. et al.**

(2011), "Apuntes sobre la cuestión villera en Buenos Aires" [en línea], dirección URL: <https://www.herramienta.com.ar/articulo.php?id=1586> [fecha de consulta: 17/10/2019].

## Noticias periodísticas

"Ciudad: Paseo del Bajo, la obra más imponente y costosa de la última década", en *La Nación*, 28/09/2018 [en línea], dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/ciudad-obras-paseo-del-bajo-y-otros-proyectos-costosos-ultima-decada-nid2175899> [fecha de consulta: 17/10/2019].

"Cómo es el edificio en pleno Retiro que demandará una inversión de US\$ 215 millones y ocupará dos manzanas", *La Nación*, 17/11/2016 [en línea], dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/1957047-como-es-el-edificio-en-pleno-retiro-que-demandara-una-inversion-de-us-215-millones-y-ocupara-dos-manzanas> [fecha de consulta: 17/10/2019].

"Despidos y persecución gremial en la Villa 31", en *Página/12*, 18/01/2018 [en línea], dirección URL: <https://www.pagina12.com.ar/89862-despidos-y-persecucion-gremial-en-la-villa-31> [fecha de consulta: 17/10/2019].

“En esa zona de Retiro hay 20.000 habitantes. Macri convoca al diálogo para erradicar la villa 31”, en *Clarín*, 04/08/2007 [en línea], dirección URL: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31\\_0\\_S18QmeyAFg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31_0_S18QmeyAFg.html) [fecha de consulta: 17/10/2019].

“La nueva sede del BID será un edificio-puente que unirá la Villa 31 con Recoleta”, en *La Nación*, 21/07/2018 [en línea], dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-nueva-sede-del-bid-sera-un-edificio-puente-que-unira-a-la-villa-31-con-recoleta-nid2154895> [fecha de consulta: 17/10/2019].

“Larreta confirmó que la nueva autopista Illia costará 1700 millones y con la vieja harán una High Line como en Nueva York”, en *ConstruAr*, 02/03/2017 [en línea], dirección URL: <http://www.construar.com.ar/2017/03/3287-larreta-confirmando-que-la-nueva-autopista-illia-costara-1700-millones-y-con-la-vieja-haran-una-high-line-como-en-nueva-york/> [fecha de consulta: 17/10/2019].

“Larreta confirmó que la nueva autopista Illia costará 1700 millones y con la vieja harán una High Line”, en *La Política Online*, 20/02/2017 [en línea], dirección URL: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/103688-larreta-confirmando-que-la-nueva-autopista-illia-costara-1700-millones-y-con-la-vieja-haran-una-high-line/> [fecha de consulta: 17/10/2019].

Legislatura CABA, “Explican desvío de autopista para hacer gran parque lineal”, 26/09/2016 [en línea], dirección URL: [https://www.legislatura.gov.ar/\\_post\\_old.php?ver=5798](https://www.legislatura.gov.ar/_post_old.php?ver=5798) [fecha de consulta: 17/10/2019].

Télam, “Aprobaron el cambio en la traza de la Autopista Illia”, 07/12/2016 [en línea], dirección URL: <http://www.telam.com.ar/notas/201612/172868-autopista-illia-cambio-traza-villa-31.html> [fecha de consulta: 17/10/2019].

“Villa 31: el trabajo silencioso de los que apuestan al cambio”, en *La Nación*, 24/10/2016 [en línea], dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/1949817-villa-31-el-trabajo-silencioso-de-los-que-apuestan-a-un-cambio> [fecha de consulta: 17/10/2019].

# **Un marco de justicia ambiental. Luchas de los afectados por agrotóxicos, transgénicos y biocombustibles en la provincia de Córdoba, Argentina**

*Mauricio Berger  
Cecilia Carrizo*

## **Presentación de nuestro contexto de enunciación y metodología**

Al momento de escribir este capítulo se cumplen veintidós años de la introducción de la soja transgénica en Argentina. De los cientos de miles de hectáreas dedicadas a la agricultura transgénica en 1996, año en que se libera la actividad, a los casi 20 millones de hectáreas actuales, la producción de soja transgénica llegó a constituir el 25% del PBI y se ha impuesto como monocultivo paradigmático de la transformación productiva en el modelo global de los agronegocios. Hoy representa el 55% de las casi 37 millones de hectáreas que se siembran, seguida muy de lejos por los cultivos de maíz y trigo que en conjunto representan el 26%, y se utilizan 10 millones de litros/kilogramos de agrotóxicos por año.

En la provincia de Córdoba, que hasta hace poco tiempo encabezaba la producción sojera a nivel nacional con 5 millones de hectáreas sembradas y hoy es superada por Buenos Aires con 6 millones de hectáreas, se cumplen también quince años de una lucha emblemática que logró tematizar la toxicidad de los agroquímicos y sus impactos a nivel mundial.

Nos referimos a la emergencia en 2002 de las primeras movilizaciones de los afectados por el uso masivo de agrotóxicos, llevadas adelante por el Grupo de Madres de Barrio Ituzaingó Anexo (en adelante, las Madres), y la continuidad y expansión de esta lucha en el Colectivo Paren de Fumigar Córdoba, la Red de Pueblos Fumigados de Argentina, la Red de Médicos y Abogados de Pueblos Fumigados y en las articulaciones con las luchas por la contaminación del agua y contra los desmontes ante la expansión agropecuaria que llegan hasta el pre-

sente. Un hito clave en esta historia fue la conformación de una estrategia de multitud contra la instalación de la mayor planta de maíz transgénico de Monsanto en la zona metropolitana de la ciudad de Córdoba, entre 2012 y 2016, y un laboratorio de la misma empresa en la ciudad de Río Cuarto. En la actualidad se destacan la lucha contra la instalación y contaminación de la planta de bioetanol de Porta Hnos. en la ciudad de Córdoba y la emergencia de un conflicto muy reciente por la construcción de una termoeléctrica en la ciudad de Villa María, eslabones de la cadena de valor de los agronegocios.

Las luchas de los afectados develan el marco de ilegalidad, desmantelamiento y reconfiguración neoliberal de las estructuras del estado y la sociedad civil concebidas para garantizar prácticas que resguarden derechos. Han puesto en cuestión la existencia real y la eficacia de un sistema de salud, de sus componentes, de la vigilancia epidemiológica y en especial de la vigilancia de intoxicaciones químicas. También señalan la falta de funcionamiento de las herramientas clave de la política ambiental. Conforme a la Ley General del Ambiente (ley 25.675), toda actividad que sea susceptible de afectar significativamente el medio ambiente y la calidad de vida debe estar sometida previo a su ejecución al proceso de evaluación de impacto ambiental. Esta regla no es exigida aún a la actividad agroquímica, a pesar del geométrico crecimiento, la cobertura territorial y la generación de residuos peligrosos que implica (Tomasoni y Actis, 2013). La legislación nacional y su actualización por resoluciones tampoco lo contemplan (Sabsay, 2005), y la legislación provincial de Córdoba establece un informe anual sobre su impacto en el territorio como obligación del Consejo Provincial de Agroquímicos que crea, pero nunca fue ni realizado ni presentado, así como tampoco fue exigido por el Legislativo ni por la vía judicial.<sup>1</sup>

Si bien Córdoba no fue cuna de las primeras acciones contra los transgénicos en el país, que datan de fines de los noventa,<sup>2</sup> la persistencia, intensificación y complejización de la lucha contra los agrotóxicos logró develar, denunciar y hasta judicializar los mecanismos de la *governance* empresaria, tales

---

1. Ley Provincial de Productos Químicos o Biológicos de Uso Agropecuario (ley 9164).

2. Las primeras acciones colectivas y públicas contra los transgénicos en Argentina datan del año 1999, y fueron promovidas por las articulaciones de la campaña internacional de Greenpeace contra la invasión de transgénicos. En ese año se conforma el Grupo de Reflexión Rural (GRR) y la Red Alerta Sobre Transgénicos (REDAST), y también el Movimiento Argentino para la Producción Orgánica (MAPO). Para una ampliación, véase Carrizo y Berger, 2014.

como la “comitología” de la aprobación de los agrotóxicos y transgénicos. Así se denomina actualmente al mecanismo de generación y funcionamiento de comisiones técnicas asesoras en organismos descentralizados, en este caso, la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA), dedicada a los transgénicos, o las comisiones técnicas del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), que tratan los agroquímicos, entre otras (Carrizo y Berger, 2014a). Allí participan en la toma de decisiones los representantes de las corporaciones del sector, supuestos “expertos” con visible conflicto de interés. Su funcionamiento se ha caracterizado por la ausencia de publicidad de sus procedimientos y por la regulación a través de resoluciones ministeriales o decretos –es decir, sin debate legislativo–, lo que da reaseguro a cláusulas con empresas biotecnológicas respaldadas en acuerdos internacionales de seguridad jurídica (Ortiz y Gorenstein, 2016). Además de estos logros tematizadores, las luchas en Córdoba produjeron importantes movilizaciones legales e institucionales, la actualización de la ley provincial de agroquímicos en 2004 y más de treinta ordenanzas que regulan la aplicación de agrotóxicos y crean zonas libres de transgénicos. También han conseguido una sentencia judicial que ha tipificado y sancionado como delito fumigar con agrotóxicos, ya que pone en peligro<sup>3</sup> la salud de la población; se trata del Juicio Ituzaingó, cuyo fallo fue ratificado por el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba en 2015 y por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2017.

Estas luchas se enfrentan hoy con la acción desreguladora y despenalizadora de los mecanismos neoliberales de la *governance* agrobiotecnológica (Berger y Carrizo, 2016a) que pretende imponer, a través de *marketing* y *lobby*, el discurso de las “redes de buenas prácticas agrícolas”<sup>4</sup>: el problema no es el producto sino un uso irresponsable. Además de flexibilizar la legislación protectora y anular el régimen de sanciones, la propuesta es continuar con el desmantelamiento de los sistemas de control y dirigir las líneas de investigación científica y tecnológica, no hacia los impactos y la remediación, sino hacia la promoción de la introducción de tecnologías y financiamiento público nacional e internacional en todos los eslabones de los agronegocios.

---

3. Ley de Residuos Peligrosos (ley 24.051).

4. Véase la conformación corporativa de la Red Buenas Prácticas Agrícolas, disponible en: <<http://www.redbpa.org.ar/>>.

Metodológicamente, hemos realizado una reconstrucción narrativa consistente en una inscripción de temporalidades con sentidos compartidos de la lucha. El relato surge de la conformación de un nosotros que acude a una sociología de los problemas públicos para el tratamiento democrático de los conflictos ambientales (Berger y Carrizo, 2015; 2016b).

Nuestro lugar de enunciación, entonces, está entramado en la red de afectados, ya que durante el proceso de investigación hemos participado en las primeras movilizaciones de las Madres, así como en la conformación del Colectivo Paren de Fumigar Córdoba, en la comisión de apoyo al Juicio Ituzaingó de 2012, en la asamblea CASA (Córdoba Asamblea Socioambiental) y el acampe contra Monsanto. Actualmente estamos comprometidos con la investigación y elaboración de documentos en relación a la problemática generada por la planta Porta Hnos., y en la elaboración colectiva de un proyecto de ley para el reconocimiento de afectados ambientales a través de talleres públicos transdisciplinarios. Para escribir este texto hemos recurrido a los registros de estas actividades, que nos encuentran con nuestros conciudadanos en espacios de pensamiento y acción compartidos: conversatorios, talleres públicos, asambleas, actividades de autoformación. También hemos acudido a la revisión de varios artículos y libros, propios y producidos en coautoría con ellos a lo largo de una década; a declaraciones, cartas y comunicados elaborados por las luchas, y a documentos periodísticos, legales y otros generados por organismos públicos.

Como señala Butler (2014), cuando damos cuenta de nuestros actos, dirigimos nuestro discurso hacia un otro, y este tipo de apelación tiene una significación ética que se distingue de la secuencia de eventos de los que se puede dar cuenta a través de una narración lineal. Dar cuenta de los acontecimientos que tuvieron lugar en el surgimiento, la expansión y la actualidad de las luchas contra los agronegocios en la provincia de Córdoba, no es para nosotros revelar una verdad por medio de la elaboración intelectual de los hechos. Por el contrario, participamos en una disputa por el sentido, en una actividad creadora de sentido, o en otros términos, en una actividad enmarcadora.<sup>5</sup>

---

5: El concepto de marco, proveniente de la sociología del interaccionismo simbólico, nos remite a la producción de los esquemas interpretativos que organizan la experiencia, le dan una guía implícita, "un hacer guiado o bases de entendimiento que incorporan la voluntad, el objetivo, el esfuerzo de control de una inteligencia, de una agencia viva" (Goffman, 2006). El concepto de marco ha sido reelaborado enfatizando su carácter de acción en las luchas por el reconocimiento: des-enmarcar y

Esperamos aportar así a una memoria pública ambiental y promover con ello una reflexión sobre nuestro presente y las dificultades que enfrenta hoy la práctica de defender derechos. Desde una visión tridimensional de la justicia ambiental –redistribución, reconocimiento y representación–, analizamos críticamente lo que ha podido la inteligencia colectiva y su acción en la realización de un sentido de justicia situado.

## **Las luchas desde el epicentro de los agronegocios**

### ***El Grupo de Madres de Barrio Ituzaingó Anexo***

En un contexto de desmantelamiento neoliberal del sistema de salud público, los sistemas de vigilancia epidemiológica y de alerta temprana no dieron cuenta del avance del uso masivo de agrotóxicos de los cultivos transgénicos por sobre las poblaciones. Barrio Ituzaingó Anexo, en la ciudad de Córdoba, se volvió un caso emblemático, en tanto resultado de la autoorganización ciudadana frente a los impactos sanitarios y ambientales de esta actividad productiva.

Las madres y vecinos comenzaron a preguntarse qué producía tantos casos de leucemia, que afectaban a niños y niñas, y a asociar la respuesta principalmente con las fumigaciones que se realizaban en los campos colindantes a sus viviendas. El colectivo autodenominado Grupo de Madres de Barrio Ituzaingó Anexo inició a fines de 2001 una lucha por la tematización de las consecuencias sanitarias y ambientales del modelo de los agronegocios en la sociedad local.

Ante el dolor de aceptar la propia enfermedad, la de hijos, familiares y vecinos, y la percepción de que “algo estaba mal”, algunos afectados decidieron mantener el sufrimiento en privado, como si fuera un problema congénito o hereditario. En cambio, las Madres tuvieron el coraje de atravesar el umbral de lo público, con lo que podían sus cuerpos. Comenzaron por denunciar la problemática a las autoridades sanitarias y ambientales, fueron tomando contacto con personas especialistas en el tema como el biólogo Montenegro y con organismos de derechos humanos como Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia

---

re-enmarcar las dimensiones y escalas de una justicia anormal (Fraser, 2008), o para dar cuenta de la posibilidad de des-enmarcar el marco de las normas históricamente articuladas y aplicadas de inteligibilidad, así como para producir otras, más igualitarias (Butler, 2010).



contra el Olvido y el Silencio (HIJOS) y el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), a través de la abogada María Elba Martínez.

A partir del reclamo sostenido, que comenzó a tener eco en la prensa local, el Ministerio de Salud de la provincia realizó censos epidemiológicos sin contar con protocolos ni personal especializado, desde paradigmas basados en la causalidad, con subregistros y otros problemas que fueron observados posteriormente, cuando interviene en el caso la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La exclusión de los afectados en la realización del censo y la desestimación de la información generada por los propios habitantes no pudieron contrarrestar el efecto del “mapa de la muerte” elaborado por las Madres. Entonces, en acuerdo interministerial, la Agencia de Ambiente provincial llevó adelante los estudios de suelo y agua que comprobaron la presencia de residuos de plaguicidas y metales pesados. Una respuesta relevante fue la conexión del barrio, que hasta entonces contaba con un pozo de agua local, a la red de agua de la ciudad; también se logró el asfalto de todo el barrio, con el objetivo de alejar a los ciudadanos del contacto directo con el suelo contaminado. En esta etapa, el entonces gobernador De la Sota, en reunión con las Madres, les había dicho que no iba a permitir un “genocidio” en su provincia. Ellas tomaron este significativo para convertirlo en la denuncia de su lucha: genocidio encubierto en Barrio Ituzaingó Anexo (Ayllon, Ferreyra, Lindon y Fuentes, 2009). Finalmente, el gobierno, respaldado en una auditoría ambiental contratada que afirmaba que no había peligro para la población, justificó el fin de la intervención.

Desde el Concejo Deliberante y ante la presión de las Madres se declaró la “emergencia sanitaria” del barrio por ordenanza municipal, se prohibieron las fumigaciones aéreas en todo el ejido municipal y las terrestres en un área de 2.500 m respecto de las viviendas de Barrio Ituzaingó. También se realizaron relevamientos y se creó un dispensario. Luego intervino la OPS y dictaminó a partir de un análisis de los resultados obtenidos hasta el momento que el barrio era un “sitio contaminado”. Posteriormente se gestionó la inclusión del barrio en el Programa para Sitios Contaminados (PROSICO), un programa de Naciones Unidas para la reparación, que dio lugar al llamado Plan Ituzaingó. Luego de algunos estudios cuestionados, fue clave la realización de dos exámenes de biomarcadores de exposición a agrotóxicos en sangre que se practicaron en niños del barrio. Los resultados fueron impactantes por la cantidad de niños afectados,

por la cantidad de agroquímicos en sangre que tenían y porque muchos de ellos incluso estaban prohibidos. Sin embargo, los niños –hoy adolescentes– no cuentan aún con tratamientos especializados, e incluso se les niega información al respecto a sus padres. El toxicólogo encargado de tales estudios afirmó –y afirma aún hoy–, sin dar cuenta de respaldo científico alguno, que los plaguicidas se irían eliminando “naturalmente” de los organismos y que el alejamiento y cese de los factores contaminantes habían contribuido a ello.<sup>6</sup>

Las autoridades nacionales, por su parte, sostienen que la competencia en la materia es provincial: “con los problemas de Córdoba no nos metemos”, les habrían respondido a las Madres en 2002, cuando el grupo viajó a Buenos Aires a pedir audiencia con varios ministerios y la Secretaría de Derechos Humanos. En otra coyuntura política, en el contexto de las protestas de los productores por la suba de las retenciones en 2009, la entonces presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, creó la Comisión Nacional de Investigación sobre Agroquímicos y Salud. Su funcionamiento fue errático y su informe final no fue concluyente respecto a la situación denunciada por los afectados, sino que enunció el discurso corporativo de las “buenas prácticas agrícolas”, es decir, señaló que el problema no era la toxicidad de las sustancias y sus residuos, sino el “mal uso” que hacían algunos productores y aeroaplicadores.

Las primeras denuncias judiciales realizadas por las Madres y vecinos ante comisarías, unidades judiciales y tribunales por fumigaciones que les producían síntomas agudos, fueron contra los productores y también contra los funcionarios públicos por la omisión de su deber de fiscalización. La mayoría de las causas terminaron archivadas. La demora o la falta de tratamiento de expedientes por parte de fiscales, así como la falta de abogados activos en la causa, llevó a que transcurriera una década y prescribieran las responsabilidades de los funcionarios públicos por acción u omisión de controles y vigilancia sanitaria.

Recién una década después, y ante la denuncia de las autoridades de salud de la Municipalidad de Córdoba, se inició en junio del año 2012 el denominado Juicio Ituzaingó, en el cual fueron juzgados dos productores agropecuarios de soja y un fumigador aéreo. El juicio fue producto de una detallada investigación

---

6. Fuente documental: Grupo de Madres, Carta Abierta al 38° Congreso Argentino de Pediatría, septiembre de 2017.

llevada a cabo por el fiscal de instrucción, que contó con análisis y testimonios de afectados y especialistas del país.

Es importante señalar que todo el proceso alcanza resonancia internacional, tanto por el tema como por la múltiple y basta red de asociaciones partícipe en la lucha. Desde el recinto del juicio y desde la carpa organizada en sus inmediateces, los grandes medios de comunicación y diversos medios alternativos replicaban los testimonios de los afectados, las declaraciones de investigadores, biólogos moleculares, médicos, agrónomos y funcionarios, haciendo pública la metodología de aprobación y de regulación de agroquímicos en Argentina, la existencia de acuerdos internacionales respecto a la prohibición de ciertos químicos y la demora de los países para aplicarla, entre otros temas. Los defensores del modelo negaban los efectos nocivos de los agrotóxicos y de los transgénicos, y adujeron la imposibilidad de dar cuenta de relaciones de causalidad entre los agrotóxicos y las enfermedades, posición contraria al marco que instaura el principio precautorio y la configuración del delito de peligro por el que fueron condenados los fumigadores.

El efectivo cumplimiento de la histórica sentencia de 2012, ratificada por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba –que remarca la comisión de un delito de peligro que afecta a una población declarada en emergencia sanitaria– y por la Corte Suprema de Justicia de la Nación –en una acordada de 2017–, sigue siendo exigido desde la “concentración de los barbijos”, ronda que realizan las Madres desde hace tres años en la plaza central de la ciudad, rememorando también las rondas de las Madres de Plaza de Mayo. Por su parte, la llamada Causa Madre, iniciada por las Madres en 2002 y a la que se han agregado otras causas, incorpora una demanda civil por daño ambiental, moral y material, y otros imputados entre los que figuran los dueños de la empresa Tecnocampo S.A. y siete ingenieros agrónomos. Esta causa se encuentra elevada a juicio desde hace dos años, pero éste no se substancia ni tiene fecha cierta.

El colectivo sigue adelante con la tarea de concientización, junto a otros afectados, centros educativos, encuentros y redes, y también mediante la apelación a los colegios médicos y las asociaciones profesionales –en particular de pediatras–, desentendidos de este problema de salud pública.

### ***De Barrio Ituzaingó Anexo al territorio provincial: Paren de Fumigar Córdoba***

En el año 2006, las Madres son convocadas por el Grupo de Reflexión Rural (GRR) para ser parte de la coordinación de la campaña nacional “Paren de Fumigar”, que se proponía reunir a las organizaciones sociales y pueblos autoconvocados del país contra el uso indiscriminado de agrotóxicos y a favor de una agricultura orgánica sustentable, popular y recuperadora de las sabidurías originarias. Las Madres coordinaron el nodo Córdoba, junto con el Centro de Protección a la Naturaleza (CEPRONAT) en Santa Fe y el GRR en Buenos Aires.

En Córdoba la campaña fue un espacio donde convergieron diferentes localidades movilizadas de la provincia: Colonia Caroya, Villa del Rosario, San José de la Quintana, San Francisco, Montecristo y Mendiolaza, entre otras. El reconocimiento de lo común y la realización de un relevamiento de los pueblos fumigados fueron ampliando la conciencia en esas y otras localidades. El relevamiento realizado por las Madres se publicó en un informe del GRR (2009).

Para los años 2005 y 2006, algunos concejos deliberantes ya habían logrado ordenanzas protectoras a partir de la movilización ciudadana, como los emblemáticos casos de Mendiolaza y de San Francisco (Ropolo, 2010; Carrizo y Berger, 2013). Para septiembre de 2008, los “pueblos fumigados” de Córdoba se convocaron en una asamblea general en la localidad de Colonia Caroya, en la que participaron las Madres, CEPRONAT y el GRR, organizaciones movilizadas contra las fumigaciones y algunos afectados. Allí se conforma el Colectivo Paren de Fumigar Córdoba como una red de organizaciones provinciales y se realiza la “Declaración Caroya”, su compromiso de trabajo. Esta declaración enuncia:

En Colonia Caroya a los 13 días del mes de setiembre, pueblos fumigados de Córdoba y ciudadanos comprometidos desde la campaña Paren de Fumigar, reunidos en asamblea, denunciamos. Que los procesos de sojización, monocultivo, siembra directa, agricultura intensiva y desarrollo de biocombustibles, amparados por el modelo neoliberal y la ausencia del Estado, han devenido en una fuerte crisis socioambiental de los pueblos rurales, periurbanos y barrios periféricos, debido a las fumigaciones por mosquito o avioneta, acopio de granos en silos, carga y descarga de ca-

miones cerealeros, almacenamiento y transporte de agroquímicos. Que todos esos procesos y sus respectivos impactos han afectado nuestra natural convivencia...<sup>7</sup>

Como reconstruye Tomasoni (2012), la situación de Paren de Fumigar Córdoba estuvo atravesada por distintas realidades según sea el pueblo en donde se “despertaba la organización”, y eso tuvo relación con las características de las distintas organizaciones de cada territorialidad. Dentro de Paren de Fumigar confluyeron vecinos afectados, activistas, diversas asociaciones y profesionales de los pueblos de la provincia, para deliberar asambleariamente acerca de la multiplicidad de acciones necesarias para enfrentar los efectos del modelo de los agronegocios. La dinámica que se estableció, entonces, consistía en la realización de encuentros en los pueblos en los que un afectado o grupo lo solicitaba. Estas reuniones tuvieron lugar con más periodicidad en los meses de fumigación, entre agosto y abril. El criterio de la organización de cada encuentro era definido por los propios habitantes en base a la conflictividad y las presiones locales que ellos conocían por su experiencia. Se llegaron a realizar más de veinte encuentros en la provincia. El intercambio de estrategias de acción, saberes y argumentos para la elaboración de ordenanzas, experiencias de epidemiología comunitaria crítica y espacios de formación articulados con académicos integrantes de Paren de Fumigar Córdoba, tales como seminarios de justicia ambiental, fueron logros de la autoorganización (Tomasoni, 2012), así como el surgimiento de otras redes como la Red de Médicos de Pueblos Fumigados. En síntesis, se conformaron redes de solidaridad y construcción colectiva, virtuales y en el territorio, que continúan hasta hoy.

También se logró la constitución de una comisión de trabajo para proponer un proyecto de reforma a la Ley de Agroquímicos provincial. Los saberes ciudadanos y expertos dieron cuenta de distintos aspectos a modificar en la legislación, a saber: la distancia establecida para la prohibición de las fumigaciones respecto de viviendas y cursos de agua y la propuesta de la prohibición de fumigaciones aéreas, en base a estudios que demuestran la imposibilidad de controlar la deriva de los agrotóxicos por aplicación aérea, siguiendo las directivas de la Unión Europea; la clasificación toxicológica vigente de los agrotóxicos,

---

7. Véase el texto completo de la “Declaración Caroya”, disponible en <<http://parendefumigar.blogspot.com.ar/2008/12/1-encuentro-germinal-de-nuestra-lucha.html>>.

cuestionada por seguir parámetros no actualizados o que se basan en estudios presentados por las propias empresas, lo que hizo visibles los sistemas nacionales e internacionales en los que se produce esta clasificación; la autoridad de aplicación (se propuso que el control pasara de la Secretaría de Agricultura, de corte productivista, a las áreas de Ambiente y de Salud Pública); la figura encargada de la autorización de recetas fitosanitarias, para que no las realizaran los ingenieros agrónomos sino una autoridad pública municipal; la participación ciudadana en la comisión honoraria de seguimiento de la ley, ya que la actual composición es marcadamente corporativa; y la exigencia de una evaluación de impacto ambiental de las fumigaciones (que la comisión honoraria debería incluir, según la ley actual, en un informe anual) (Tomasoni, 2012).

El proyecto no llegó a ingresar formalmente para su tratamiento y tampoco el colectivo llegó a discutir una estrategia legislativa para su presentación. Sin embargo, esta formulación constituyó un aporte valioso para algunos legisladores que optaron por presentar proyectos propios e individuales. En este período se multiplicaron las ordenanzas que adherían a la Ley de Agroquímicos provincial (ley 9164), haciendo uso de la autonomía municipal y el carácter de presupuesto mínimo de la legislación ambiental. Más de treinta municipios avanzaron en la regulación, estableciendo zonas de protección, promoción de otro tipo de agricultura y mayores precisiones sobre el control, entre otras cuestiones, por la activa movilización ciudadana en la realización de campañas, el uso de mecanismos como la iniciativa popular, procesos de formación, debate y constitución de redes, el uso de las redes sociales, la puesta en común de información e incluso la socialización virtual de ordenanzas y estudios que las fundamentan. Una acción de Paren de Fumigar que tuvo repercusión nacional e internacional fue la comisión de apoyo al Juicio Ituzaingó, con la instalación de una carpa en el acceso a tribunales y una amplia convocatoria de diversos actores comprometidos, así como un encuentro nacional de pueblos fumigados. Se trató de un momento de cristalización de un marco de luchas contra los agrotóxicos de más de diez años. Del momento del juicio también sobresale la conformación del colectivo Juicio a la Fumigación, cuyo trabajo puede apreciarse en su blog.<sup>8</sup>

---

8. Véase <<http://www.juicioalafumigacion.com.ar/>>.

Entre las organizaciones de *Parente Fumigar* merece un apartado especial la experiencia de la Coordinadora Córdoba en Defensa del Agua y la Vida (*CCODAV*), que agrupó a organizaciones en lucha por el derecho al agua en toda la provincia y en la que se destacó la presencia de piqueteros, jubilados y organizaciones de base de barrios. Desde su marco de acciones contra la mercantilización del derecho al agua, realizaron también denuncias contra la contaminación del agua con agrotóxicos y contra el desmantelamiento de los laboratorios de control de la calidad del agua en manos de la empresa –aún privada– Aguas Cordobesas. En junio de 2009, la *CCODAV* presenta una denuncia penal en los tribunales provinciales contra la empresa Aguas Cordobesas, el Gobierno de la provincia y el Gobierno municipal de la capital por la contaminación del canal Los Molinos-Córdoba. También se movilizaron hasta la Legislatura para solicitar un pedido de informes sobre el tema. La denuncia señaló que 400.000 cordobeses de la zona sur de la ciudad consumen agua proveniente de la planta potabilizadora Los Molinos, que a su vez proviene del único canal a cielo abierto en el mundo destinado al abastecimiento de agua potable, Los Molinos-Córdoba. En el transcurrir de sus 64 kilómetros, atraviesa miles de hectáreas de cultivos de soja transgénica, por lo que recibe agrotóxicos en sus aguas por vía aérea, escorrentías y también roturas, registradas fotográficamente en numerosos puntos de su recorrido. Esto puso en cuestión también la inexistencia de controles sobre la presencia de glifosato y otros agroquímicos usados en el paquete tecnológico en expansión, por la desactualización del Código Provincial de Agua de 1992, que no exigía su incorporación en el listado de sustancias a analizar (Carrizo y Berger, 2014b). A pesar de que la administración de justicia cordobesa paralizara la denuncia judicial por incompetencias varias (falta de laboratorios propios y peritos especializados, entre otras), con una estrategia destinada a diluirla, para noviembre el gobernador y el Ministerio de Planificación Federal anunciaron el entubamiento del canal, obra aún no concluida al momento de escritura de este artículo.

El fallecimiento del principal referente de la *CCODAV*, el arquitecto Gustavo Spedale, trabajador de Obras Sanitarias de la Nación, y la posterior desarticulación de la organización llevaron a que el tema dejara de ser instalado y denunciado públicamente. A pesar de ello, se puede destacar que en el año 2016 se actualizó el Código de Aguas y se incluyó el glifosato en la nómina de residuos

a ser analizados obligatoriamente.<sup>9</sup> También cabe mencionar que en 2017 un derrame ocasionado por precipitaciones y escorrentías de la planta de residuos peligrosos Taym, próxima al canal y a cargo de la empresa Roggio (también controladora del paquete accionario de Aguas Cordobesas y de la constructora a la que se adjudicó la realización del canal Los Molinos-Córdoba), puso en evidencia la falta de previsión en el diseño, los controles y la adaptación, así como la presencia de altas concentraciones de plaguicidas en el agua analizada. En base a ciertos estudios, el gobierno y la empresa afirmaron que no habrían llegado residuos peligrosos a la planta potabilizadora, pero en la difusión del tema se reveló que el director del laboratorio contratado –CIQA, de la Universidad Tecnológica Nacional sede Córdoba– era el mismo secretario de Ambiente del Gobierno provincial, Javier Britch. Las denuncias penales por contaminación con residuos peligrosos no prosperaron y tampoco hubo un plan de remediación ambiental, a pesar de la envergadura del desastre, asunto que visibilizó otro tema grave como es el de los seguros ambientales.

### ***De Paren de Fumigar a Fuera Monsanto, o la estrategia de la multitud***

En coincidencia con el inicio del Juicio Ituzaingó a mediados de 2012, la presidenta de la Nación, Cristina Fernández, anunció desde el Consejo de las Américas en Nueva York su beneplácito a la decisión de la empresa Monsanto de realizar la construcción de la mayor planta procesadora de maíz transgénico del mundo en la localidad de Malvinas Argentinas, provincia de Córdoba. Mientras el conjunto del modelo productivo agropecuario se encontraba en observación por uno de los poderes del Estado y adquiriría gran resonancia su cuestionamiento público, dicho anuncio visibilizó una sucesión de decisiones del sistema político-administrativo internacional, nacional, provincial y local, que hasta entonces no eran públicas ni legales (Carrizo *et al.*, 2016). Pese a la envergadura de la inversión, el procedimiento por el que se autorizaba la construcción de una planta de 240 silos, que utilizaría 1.700.000 litros de agroquímicos por año y acondicionaría semillas transgénicas para sembrar 3 millones y medio de hectáreas al año, según obra en su aviso de proyecto –lo que prácticamente duplicaba la producción anual de maíz en Argentina–, fue iniciado por la Dirección

---

9. Resolución 174/16: Normas Provinciales de Calidad y Control de Aguas Para Bebida de Córdoba.



de Saneamiento y Catastro de la Municipalidad de Malvinas Argentinas el 16 de febrero de 2012, oficina que otorga la prefectibilidad al proyecto. Otra de las decisiones no visibilizadas hasta ese momento fue la de las autoridades de la Secretaría de Ambiente de la provincia: solicitar sólo un aviso de proyecto y no una evaluación de impacto ambiental (estudio de mayor envergadura que exige participación ciudadana por ley nacional). Además, la empresa avanzaba en la solicitud de otras autorizaciones en diversos organismos públicos para la ejecución de tareas preliminares en el predio. Dos meses después del anuncio presidencial, la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba dictó la resolución por la que autorizaba un aviso de proyecto “por etapas”, una práctica absolutamente ilegal.

El creciente debate sobre el modelo agrotóxico se había intensificado y amplificado con la sentencia del Juicio Itzaingó, que rearticuló y generó nuevas redes de autoorganización. En este sentido, cabe señalar la conformación del colectivo transnacional No a Monsanto, el colectivo de comunicación *ECOS Córdoba*, la asamblea Malvinas Lucha por la Vida, la asamblea *CASA*, el colectivo Autoconvocados del Acampe, la Coordinadora Multisectorial Córdoba y la Comisión Veedora de Derechos Humanos en el conflicto Monsanto. También fue importante la participación de partidos políticos, como el Movimiento Socialista de los Trabajadores, el Partido Obrero y la participación de legisladores del Frente de Izquierda, el Frente Cívico, el Partido Socialista y el Partido Encuentro Vecinal Córdoba.

Esta amplia convergencia desarrolla una estrategia múltiple –institucional y de acción directa– y a distintas escalas. La asamblea Malvinas Lucha por la Vida presenta un amparo y una medida cautelar para que se detengan las obras hasta tanto se conozcan los resultados del estudio de impacto ambiental y se llame a una consulta popular, recurso legal que sufrió varios vaivenes hasta llegar a una resolución favorable a la demanda vecinal, que ordenó detener la construcción.<sup>10</sup> Asimismo, un grupo de legisladores lleva adelante denuncias penales contra los funcionarios involucrados en las autorizaciones, pedidos de

---

10. Véase el informe de Federico Macciocci, “Conflicto Judicial ante la instalación de Monsanto en Malvinas Argentinas (Córdoba)”, disponible en <<http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Conflicto-judicial-ante-la-instalaci%C3%B3n-de-Monsanto-en-Malvinas-Argentinas-C%C3%B3rdoba.pdf>>.

informes y proyectos de ley para detener la instalación. La asamblea Malvinas Lucha por la Vida acude a mecanismos de democracia directa como la iniciativa popular ante el Concejo Deliberante de la localidad y comienza a recibir no sólo el rechazo sino también agresiones violentas de la policía y grupos favorables a la instalación. Las medidas de acción directa se suceden, tanto en la ciudad de Córdoba como en la localidad de Malvinas Argentinas, destacándose la marcha “Contra el uso de agrotóxicos y la instalación de Monsanto”, realizada el 3 de diciembre de ese año, Día Mundial del No Uso de Plaguicidas. Esta marcha constituye un hito por su masividad y por la simultánea crisis política provincial que se desata tras el acuartelamiento de la policía, los saqueos y otros episodios de violencia civil.

En los siete meses que se suceden desde el anuncio de la Presidenta hasta enero de 2013, la expresión “fuera Monsanto” se constituyó en un significativo que articuló las expectativas del movimiento de protesta ambiental contra las decisiones del sistema político que defendían en su conjunto la instalación de la planta, mientras que la medida de acción directa de la protesta que dará mayor resonancia al conflicto hasta la retirada de Monsanto será el bloqueo total a la construcción de la planta.

Inicialmente como un bloqueo selectivo y momentáneo protagonizado por vecinos de la Asamblea Malvinas, luego como un bloqueo permanente con integrantes del Grupo de Madres de Barrio Ituzaingó Anexo, línea fundadora, y cada vez más personas y organizaciones. El aumento paulatino de la tensión con los empleados de la construcción agremiados en UOCRA y los camioneros derivó en un hecho de represión civil y policial de consecuencias inesperadas: el incremento de personas en el bloqueo, la instalación de nuevas carpas y la construcción de puestos de adobe en la zona ubicada entre el ingreso a la planta y la ruta. Al bloqueo se acercaron personas y donaciones de alimentos, agua, dinero, herramientas, generadores de energía eléctrica y otros bienes de todo el mundo. Un acto simbólico fue la llegada de la carpa de la asamblea del bloqueo que resiste a la megaminería en Famatina, La Rioja.

Para quienes acompañamos esta experiencia, en la que confluyeron actores políticos tan diversos articulados en instancias asamblearias, se trató de un experimento de socialidad de la multitud. En el territorio del bloqueo se organizaron hasta cinco puestos de guardias durante las 24 horas, cocinas, al-

macenamiento de alimentos y agua, huerta, banco de semillas, experiencias de construcciones ancestrales, etc. El puesto Camiones, en el ingreso principal de la planta, fue el punto de mayor choque con las fuerzas parapoliciales que intentaron desalojar el bloqueo. El puesto Amaranto reunió a agricultores agroecológicos y artesanos. El puesto Casa Pozo promovió actividades de auto-defensa. Los puestos Escuelita y Vacas se fueron abriendo ante los intentos de continuar la construcción por parte de las empresas contratistas de Monsanto. Una acción política de barricada, para sus protagonistas, cargada de sentido:

Pero la barrikada, corteza de la vida cansada de morir, nace como un límite para frenar a la máquina cotidiana insensible (...). En la barrikada, la conciencia de la tierra se endurece y pule para que la mano ciega de la conciencia social pueda verse reflejada en su accionar.<sup>11</sup>

Si la empresa Monsanto tomó el territorio de forma ilegal, como describimos anteriormente, y con acciones de chantaje locacional en el municipio de Malvinas, la acción del bloqueo supo expandirse estratégicamente para rodear con barricadas el territorio de Monsanto. Los acampantes debieron enfrentar hechos de intimidación y represión policial y parapolicial en medio de la noche o de madrugada, los más violentos protagonizados por la Policía de la Provincia de Córdoba y por grupos liderados por dirigentes de la UOCRA, hechos hasta el día de la fecha sin investigación, sin responsables, aun cuando uno de los dirigentes de este sindicato fuera fotografiado por la prensa. Ante esta situación se generó una nueva instancia, la Comisión Veedora de los Derechos Humanos en el conflicto Monsanto, integrada por los rectores de las tres principales universidades de la provincia, más de siete premios nóbeles alternativos y un número de académicos e intelectuales del país y del mundo, quienes denunciaron la gravedad de la situación ante la Presidenta de la Nación y solicitaron su intervención.

Dada la dimensión y localización de la lucha, una coordinación interasamblearia semanal se organizó en el mismo bloqueo e impulsó festivales, acciones artísticas, huertas agroecológicas, baños secos, ferias de semillas, biblioteca po-

---

11. Cita del libro de la Asamblea de Autoconvocadxs Entre Barrikadas. Espejo de lucha en el blokeo a Monsanto, Editorial Invisible (sin año ni lugar de edición).

pular y unas jornadas nacionales de cátedras por la soberanía alimentaria, entre otras, en el lugar y en distintos puntos de la ciudad. Un sector de la asamblea de Malvinas también se organizó para dar lucha en las elecciones municipales, conformando un partido político local que disputara la intendencia en una de las elecciones más conflictivas, que rompieron el bipartidismo tradicional con la presentación de siete listas. El resultado fue asombroso: perdieron sólo por 300 votos, con lo cual obtuvieron tres de las siete bancas de concejales y el tribunal de cuentas.

Los autoconvocados del bloqueo a Monsanto y otras organizaciones y personas sostuvieron el bloqueo hasta que la empresa anunció el abandono definitivo del proyecto y comenzó a dismantelar las estructuras construidas. En esta etapa soportaron una criminalización de las protestas, casos de procesamiento judicial y el hostigamiento permanente de la prensa e inclusive de algunos aliados de la lucha que no acordaban con sostenerla.

Diversos relevamientos realizados por universitarios dieron cuenta de una opinión pública contraria a la instalación de Monsanto en Malvinas. En Río Cuarto, Monsanto había anunciado la construcción de una estación experimental de semillas genéticamente modificadas. La oposición ciudadana y los problemas de la evaluación de impacto ambiental llevaron al intendente a expresar el rechazo a radicar la empresa en esa ciudad, en nombre de la paz social.<sup>12</sup>

Esta oposición no provenía sólo de los “fundamentalistas ambientalistas”, como los llamó la prensa, ya que la ilegalidad del emprendimiento fue observada judicialmente por medio de un recurso de amparo contra la instalación de la planta sin tener aprobados los correspondientes estudios de impacto ambiental, en incumplimiento de la Ley General del Ambiente que establece la obligatoriedad de la consulta previa, y con otras irregularidades tales como la autorización del uso de suelo en el ejido municipal. Posteriormente, la Secretaría de Ambiente de la provincia rechazó el estudio de impacto ambiental por carecer de un análisis adecuado del tratamiento de los residuos de la planta.

El conflicto por la instalación de Monsanto en Malvinas tuvo enormes repercusiones políticas. Fueron removidos funcionarios del área de Ambiente y hasta

---

12. Actualmente, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, con la firma de uno de sus presidentes, Aldo Sesin, rechazó el recurso presentado por la Municipalidad de Río Cuarto, habilitando a Monsanto iniciarle juicio por haber prohibido la construcción de la planta experimental.

ministros. El año 2014 se inicia con el anuncio del Gobernador en la apertura de sesiones legislativas de un proyecto de Ley de Política Ambiental destinado a encauzar el conflicto. Después de dos años de reclamos por la falta de participación ciudadana, de denuncias por el incumplimiento de la Ley General del Ambiente, el proyecto del Ministerio de Ambiente se presentaba con la consigna de una ley para la “convivencia ambiental”, que incluía reglamentar además de las audiencias públicas, procesos de consulta popular para emprendimientos conflictivos y también nuevos mecanismos con la importante actuación de consultores y auditores privados, y sistemas de incentivos.

La estrategia de la Comisión de Asuntos Ecológicos, presidida por el legislador Dante Heredia, fue convocar a una consulta legislativa informal sobre el proyecto, que llamaba a una participación desigual de corporaciones empresarias y organizaciones populares, y tenía el objetivo de construir el mayor consenso (Filippi, Carrizo y Astudillo, 2014). Participaron también las universidades, los intendentes y los colegios profesionales. En sus inicios este proceso no daba lugar a la intervención de la ciudadanía, afectados directos y protagonistas de los conflictos, dado que desde la comisión convocante se entendía que ésta estaba representada por las ONG. Finalmente, y por presión de actores académicos y algunos legisladores de la oposición, se logró una ronda de consulta con miembros de asambleas y redes ambientalistas. Después de dos meses de deliberaciones, nace un proyecto con gran cantidad de aportes entre los que destacamos la introducción de la consulta popular para emprendimientos de gran impacto ambiental, un plan quinquenal de salud ambiental y dos elementos que provienen de nuestro equipo de investigación: una línea de base en salud a la evaluación de impacto ambiental y el amparo ambiental.<sup>13</sup>

El proyecto de ley resultó aprobado por mayoría, tras negociaciones que llegaron al momento mismo del debate en la cámara. Sólo se opusieron los representantes del Frente de Izquierda, en medio de una protesta que fue reprimida en las afueras del edificio, sostenida por quienes rechazaban el proyecto rebautizándolo como “Ley Monsanto”, entendiéndolo que habilitaría la paralizada construcción de la planta.

---

13. Cabe señalar que esta participación nos valió la crítica de algunos integrantes del arco de luchas, quienes posteriormente utilizaron dichos recursos –precisamente, el recurso de amparo ambiental–.

## ***Sin ley y sin bosques***

En Córdoba, al igual que en el resto del país, la creación del Fondo de la Ley de Bosques (ley 26.331), en 2009, ha llevado a desviar los objetivos de preservación y protección de las comunidades que lo habitan hacia el reparto de los planes con que se financian.<sup>14</sup> Lejos de los reclamos de las comunidades indígenas y la contundente acción de organizaciones ambientalistas que fueron protagonistas de esta iniciativa a nivel nacional, los gobiernos provinciales, sus legislaturas y los pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios y profesionales del ramo, centran los antagonismos en torno a esta cuestión. El tema había logrado mantenerse fuera del debate público luego de la escandalosa sanción de la ley 9814 en 2010 (Batistelli *et al.*, 2010),<sup>15</sup> por medio de la cual la provincia adhería a la ley y a su errática y casi secreta reglamentación. También por otros factores que desviaron su tratamiento, tales como la distribución de los más de 520 planes que recibía Córdoba al 2015 –última fecha de la que se tienen datos públicos, a pesar de ser obligatoria su publicación por la propia ley–; la desactivación del debate sobre si el acceso era sólo para propietarios o incluía también a poseedores; y el problema de las inundaciones, que dejaron a la provincia con más de cincuenta localidades y 1.500.000 hectáreas afectadas, con pérdidas de vidas humanas y no humanas, y destrucción de infraestructura pública y privada, en todo el territorio y fundamentalmente en los sectores más impactados por la expansión de la frontera agropecuaria (Carrizo *et al.*, 2016). La suma de los efectos asignados por el Panel de Cambio Climático a la región –precipitaciones extremas– sumado a la vulnerabilidad de los territorios y poblaciones debido al gobierno de los agronegocios, es uno de los desastres que también ha comenzado a movilizar a sectores no movilizados por los agrotóxicos y transgénicos en la provincia. Es a partir de 2015, ante la afectación de una de las regiones serranas próximas a la ciudad de Córdoba y con una alta densidad poblacional, que la denuncia al desmonte gana en intensidad en sectores urbanos, rurales y neorurales.

---

14. La provincia de Córdoba cuenta con la mayor cantidad de planes si se la compara con otras provincias. Por caso, Misiones tiene 11, Formosa tiene 22 y Chaco, 111.

15. Esta obra es una tesis de grado de la cual Carrizo fue directora. No ha sido editada en papel, pero se compone también de un documental conocido como *La tierra está cansada*, de gran circulación en la provincia.

Ante la obligatoria actualización de la Ley de Bosques provincial, conforme la normativa nacional, en el año 2017 tuvo lugar una enorme movilización. La posición de los sectores más concentrados y dinámicos de los agronegocios impulsa el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI), que implica en los hechos avanzar en las zonas de mediana protección e incluso alta protección de monte nativo, es decir, sobre el apenas 3% de bosque existente en la provincia. En continuidad con la globalización del modelo de los agronegocios, esta propuesta ha sido elaborada y presentada en la Cumbre de París a fin de lograr que sea acreditada para acceder al mercado de los bonos de carbono, al considerar los productores que las compensaciones de 400 y 500 pesos por hectárea del Fondo nacional resultan insuficientes ante la magnitud de las restricciones. Los pequeños productores, por su parte, denuncian este pretendido avance pero no logran plasmar una propuesta, en parte ateniéndose a la continuidad en el acceso a los fondos. Por otro lado, los movimientos realizan un vasto trabajo de organización territorial, conformando regionales, con la expectativa de que sean convocadas a participar en la actualización de la ley, invocando la letra de la ley al mismo ministro de Ambiente de la Nación. A la fecha, el proyecto del ejecutivo provincial ha perdido estado parlamentario, no existe una actualización del mapa ni se ha implementado proceso de participación ciudadana alguno.

A diez años de la ley nacional, los efectos de los mecanismos neoliberales de incentivos monetarios en mano a productores en lugar de la generación de una burocracia estatal "corrupta e ineficiente" siguen operando, a pesar las buenas intenciones. Ha sido la enunciación de esta crítica la que ha provocado la resistencia de algunas personalidades y organizaciones en la Coordinadora en Defensa del Bosque Nativo, por lo cual, nuestra estrategia ha sido continuar desde el marco de la justicia ambiental trabajando con afectados, opción epistémica y práctica que orienta nuestro trabajo.

### ***Fuera Porta. El conflicto en las cadenas de valor del agronegocio***

2012 fue el año del Juicio Ituzaingó, del inicio del conflicto por la instalación de Monsanto y también de la emergencia de una lucha que denunciaría los impactos de los agronegocios en otro eslabón de su cadena de valor.

En febrero de ese año los vecinos de Barrios Inaudi y San Antonio de la ciudad de Córdoba comienzan a denunciar afecciones agudas a su salud y a relacionarlas con el funcionamiento de una fábrica de bioetanol de propiedad de la firma Porta Hnos., que desde 1995 fracciona alcohol y produce licores en una zona residencial con una antigüedad de cincuenta años. El anuncio de la producción de bioetanol fue realizado por uno de sus propietarios en los medios de comunicación de la ciudad de Córdoba y nacionales, lo que lleva a los vecinos a una creciente preocupación por una posible explosión. Ellos se organizan y crean el grupo Vecinos Unidos en Defensa de un Ambiente Sano; denuncian un persistente olor desagradable, irritaciones oculares, dérmicas y respiratorias que fueron aumentando en intensidad, y la inexistencia de consulta y protocolos de seguridad. Los médicos que atienden estas dolencias, sobre todo en niños, comienzan a recomendar que abandonen el barrio.

En 2013 los vecinos organizados acuden al Hospital de Clínicas de la Universidad Nacional de Córdoba y los médicos integrantes de la Red Universitaria de Ambiente y Salud (REDUAS) se ofrecen entonces a realizar un estudio de salud ambiental. La evaluación epidemiológica da cuenta de una elevada frecuencia de trastornos como cefaleas persistentes, congestión ocular, neumopatías obstructivas, gastritis y/o síntomas compatibles con irritación química. Ante las evidencias, los vecinos presentan una denuncia penal contra la empresa y el fiscal a cargo ordena la realización de una pericia química ambiental que da como resultado que en las muestras de los fermentadores de la planta y en las calles del barrio se encontraban contaminantes químicos incluidos en la Ley de Residuos Peligrosos, principalmente formaldehído, tolueno, xileno, ácido acético, etanol y otros. La REDUAS y otras fuentes vinculan estos contaminantes hidrocarbúricos con los síntomas que presentan los vecinos del sector. Sin embargo, los peritos oficiales despegaron la relación entre la planta de Porta Hnos. y los compuestos hallados en el aire ambiente de San Antonio, diciendo que “no existe ninguna posibilidad de que los compuestos puedan ser generados en los procesos productivos por cuanto son absolutamente incompatibles con la producción que se intenta”.<sup>16</sup> Ante las denuncias, la empresa se desdice de los primeros anuncios, niega que produzca bioetanol con el grado de pureza

---

16. Resolución de la Fiscalía de Instrucción del Distrito Uno Tercer Turno, 03/03/2015.



requerido para ser considerado biocombustible y afirma que es “sólo alcohol”. Contribuyendo con este discurso, los peritos oficiales argumentaron que podría deberse a una contaminación puntual con combustibles, atribuida a la avenida de circunvalación próxima a la empresa. Otro de los puntos cuestionados de la pericia es el inadmisibles cambio de los valores realizados por el perito oficial, bajo la excusa de un error de publicación de los resultados. Mientras que el sistema métrico legal define al microgramo como “ug”, el perito Daniel Yorio y los peritos del Centro de Tecnología Química Industrial (CETEQUI), perteneciente a la Facultad de Ciencias Exactas Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba, informan en “mg”, es decir, en miligramos. En esta medida, los valores excedían ampliamente los permitidos. Sin embargo, luego se desdice e informa que son microgramos, lo que reduce por mil la significación de los valores. Esto es denunciado por el perito de parte como un escándalo técnico, y expone también la falta de respuesta del fiscal a sus demandas de intervenir los equipos o entrevistar al personal que procesó los datos para aclarar la situación.<sup>17</sup> Finalmente, en 2015 el fiscal archiva la causa aduciendo que no hay un nexo entre las afecciones denunciadas y la actividad de la planta.

En 2016 VUDAS solicita a REDUAS una nueva evaluación de la salud colectiva ambiental. Los resultados son presentados en 2017 por los doctores Ávila Vázquez, Maturano, Difilippo y Maclean, de la Cátedra de Clínica Pediátrica y del Instituto de Virología de la Universidad Nacional de Córdoba, en el “Informe Estudio de Salud Ambiental de Barrio San Antonio y Residencial San Antonio, 2016”.<sup>18</sup> De allí se desprende que, evaluado el 65% de la población, se destacan casos de cáncer, anomalías congénitas, trastornos respiratorios, conjuntivitis, cefaleas, dermatitis, dispepsias y se observa que los niños son los más afectados. El informe concluye que:

(...) los síntomas son reproducibles con exposición química repetida, la condición es crónica, los síntomas se resuelven cuando los incitantes son eliminados, los síntomas

---

17. Fuente Documental: Vudas, Carta abierta a los profesionales e idónexs en ciencias del ambiente, biológicas e industriales, marzo 2015.

18. Fuente documental: “Informe Estudio de Salud Ambiental: Se requieren urgentes medidas ambientales para proteger el derecho a la salud”, 20 de abril de 2017, disponible en: <<https://vudas.wordpress.com>>.

implican múltiples sistemas orgánicos, sin tratamiento específico ni sintomático y hay que evitar contacto con sustancias que desencadenan los síntomas, pues favorecerá la gravedad y nuevas intolerancias, características del Síndrome de Sensibilidad Química Múltiple.

A cinco años de iniciada su lucha, el colectivo de afectados cuenta con una trayectoria de acciones permanentes y trabajo en redes de solidaridad concreta con las Madres, con lo que fue la lucha contra Monsanto y con las actuales luchas locales vinculadas con el modelo de los agronegocios y otras. A pesar de haber intentado un bloqueo, una de las acciones de mayor repercusión pública fue el encadenamiento en el interior del edificio de la municipalidad de Córdoba durante tres días, solicitando a la vez una entrevista con el intendente de Córdoba, Ramón Mestre.

Cabe señalar que a los efectos nocivos en la salud de las víctimas se suma la ilegalidad de la empresa, que no cuenta con ninguna evaluación de impacto ambiental. Las autorizaciones fueron otorgadas por el municipio sin que mediara participación ciudadana alguna, aduciendo que cuando fueron otorgados no estaba vigente la mencionada ley de política ambiental cordobesa de 2014 que lo exigiría, argumento que desconoce de manera insólita la plena vigencia de la ley de orden público 25.675 desde el año 2002. En la audiencia, junto a todo su equipo de gestión, el intendente se compromete a realizar un relevamiento en salud que a la fecha no ha sido realizado, al igual que las otras promesas.

El conocimiento proporcionado desde nuestras investigaciones permitió identificar que por el artículo 4 de la ley que regula y promueve el uso de biocombustibles, la habilitación y el control de las plantas está bajo la competencia de autoridades nacionales del área de energía. El involucramiento de la Administración de Justicia Federal también venía trabajándose desde la defensoría de niños y adolescentes. En esta nueva escala, los vecinos presentan una acción de amparo contra la Secretaría de Energía de la Nación. La planta de Porta no está inscripta en los registros nacionales. La acción del juez federal Hugo Vaca Narvaja es objetada por numerosas presentaciones de la empresa; sin embargo, sus decisiones son ratificadas por las diferentes instancias y se logra la realización de una audiencia pública en el presente año, a la que ni la empresa

ni los funcionarios de energía de la nación se presentaron. La conformación de una comisión técnica de apoyo a los vecinos, integrada por más de veinte profesionales de distintas disciplinas, es una instancia en desarrollo para apoyar el acceso a la justicia en el caso a través de estudios e información relevante. Esta comisión pudo conseguir y analizar el expediente de la empresa, en donde consta la aprobación de un nuevo proceso industrial con un nuevo evento transgénico, la semilla de cártamo, para la producción de quimiosina, en sociedad con Bioceres, INDEAR y CONICET. Además de develar estos complejos procesos productivos y la falta de capacidad de parte del Estado para controlar y regular su funcionamiento e impactos, VUDAS y su comisión de apoyo ya habían identificado el empleo de nanotecnología por parte de la empresa para potenciar la explotación de sorgo en la producción de biocombustible, en su planta de Bio4 y con fondos públicos, del Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC), Ministerio de Ciencia y Técnica.<sup>19</sup> También asociaciones de tipo *joint venture* con empresas internacionales como la sueca Alfa Laval para la provisión de equipamientos para el desarrollo de biotecnologías, o Gevo para la producción de isobutanol, lo que ha llevado a realizar también acciones a escala transnacional, conjuntamente con redes de activistas y ONG.

Además de este complejo problema que envuelve nuevas y novísimas tecnologías, los vecinos, desde el momento inicial de su organización, están en alerta por una posible explosión de la fábrica, otro de los riesgos más comunes asociados a este tipo de emprendimiento, estudiado como explosiones de polvo o *dust explosions*. Esta problemática sigue igual después de cinco años de trabajo: no ha habido ningún estudio y ningún operativo para organizar la evacuación de la zona, a pesar de las reiteradas detonaciones que han registrado los vecinos y de la explosión en una fábrica de la empresa en Santiago del Estero, en noviembre de 2017, que causó la muerte de uno de sus operarios y graves quemaduras en otros tres.

---

19. Véase <<http://www.bio4.com.ar/bio4-la-unrc-promueven-idi/>>.

## **Algunos aprendizajes y problemas de las luchas desde la justicia ambiental**

Hemos reconstruido quince años de un entramado de experiencias, discursos, saberes, actores, redes, instituciones y prácticas que son iluminados por acontecimientos tales como el Juicio a las Fumigaciones, el Fuera Monsanto, el freno a la actualización de la Ley de Bosques. La trama de las luchas contra los impactos sanitarios, ambientales y sociales, desigual e injustamente distribuidos en el conjunto de la población.

Al momento de escribir este capítulo, nos estamos enterando del último avance de los agronegocios, que se vincula con el mercado de las energías renovables: las usinas termoeléctricas que utilizan residuos de la producción de cultivos transgénicos para la generación de combustibles y derivados para la industria alimenticia. No obstante, sabemos que ya está emergiendo esa inteligencia ciudadana para alertar, informar e incidir en las decisiones políticas sobre su autorización y regulación.<sup>20</sup>

En relación con la reconstrucción, esperamos haber dado cuenta de la diversidad y potencia de las luchas para generar lazos, constituir instituciones y presionar sobre el estado a través de redes de comunicación y de cooperación que amplifican la tematización pública de los impactos sanitarios y ambientales, sociales y económicos, del modelo agrobiotecnológico. Un señalamiento que nos interesa hacer es en relación a los límites de esta acción. Las redes parecieran difuminarse al chocar contra las estructuras del poder ejecutivo y en particular de la órbita de la salud pública.

En este período los partícipes del sistema político oficial, incluidos los próximos e incluso los partícipes de las luchas, no aportan herramientas para superar la denuncia y la resistencia, salvo las orientaciones hacia la agroecología y la agricultura familiar, que se han planteado sin embargo como un “esto o lo otro” frente a la denuncia de hechos de contaminación, enfermedades, malformaciones y muertes. La falta de estrategias constituyentes, legislativas y judiciales de parte de las luchas se hace más evidente, por ejemplo, frente al tratamiento del

---

20. Véase la nota en El Diario, del 18/12/2017: “Termoeléctricas: denuncian ‘alianza’ entre poder económico, científicos y el estado”, disponible en <<https://www.eldiariocba.com.ar/termoelectrica-denuncian-alianza-entre-poder-economico-cientificos-y-el-estado/>>.

llamado proyecto Bastera y el lanzamiento de las recomendaciones interministeriales sobre “buenas prácticas agrícolas” en fitosanitarios.<sup>21</sup> Al igual que en los debates legislativos provinciales, los funcionarios del sistema político desalientan, desestiman el impacto de la participación en dichas instancias. En este sentido, cabe señalar que ninguna de las luchas de Córdoba ni del país llegó a expresar su posición en el Senado ni en la Comisión Interministerial. La denuncia crítica se difumina en comunicados de algunas agrupaciones momentáneas o redes, cuando lo que se está poniendo en juego es la profundización y promoción del sistema de uso intensivo de agrotóxicos vigente, ya observado por la administración de justicia.

Focalizándonos en el proyecto Bastera –por caso–, subrayamos que no promueve la utilización de la tecnología para proceder al tratamiento de personas y la remediación de agua, suelo, aire y alimentos, sino la incorporación de nuevas tecnologías para producir más agrotóxicos. Tampoco se refiere a la promoción del trabajo de “coordinación” entre gobiernos provinciales y municipales, en el que sobresalen las presiones sobre municipios y provincias que han aumentado las medidas de prevención, regulando la aplicación, generando zonas de amortiguación y controles. Nada menciona sobre la actuación del SENASA en lo que respecta a sus criterios, el cuestionado procedimiento Dosis Letal 50, artilugio retórico que encubre que las únicas pruebas se realizan sobre animales de laboratorio y refiere la muerte del 50% de éstos, así como oculta la evaluación de la peligrosidad de los agroquímicos que podrían ser realizados en los propios entes de salud.

Además de esta cuestión legislativa, otros problemas actuales llaman a la inteligencia colectiva de las luchas. En relación a los eslabones de la cadena de valor del agronegocio, un nuevo actor del Estado entra en juego con los casos de Porta y las termoeléctricas: la Secretaría de Energía de la Nación y los nuevos mercados de energías renovables, cuyas empresas también pretenden participar en la disputa de fondos públicos nacionales e internacionales. El mercado de bonos de “energías limpias” –que ocultan que las propias alternativas tienen sus impactos–, con el apoyo comunicacional de ONG y predicadores del ecoeficiencia de mercado y el desarrollo sustentable –sean estos actores privados o

---

21. Véase el documento PDF disponible en <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/grupo\\_interministerial\\_fitosanitarios\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/grupo_interministerial_fitosanitarios_0.pdf)>.

públicos–, es otro campo que requiere intervención. En la arena de discursos ambientales en competencia, el ejercicio ciudadano revela estas falacias de las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático.

En este contexto, el marco de la justicia ambiental, como marco epistémico y práctico, nos ha permitido superar nociones que encorsetan, etiquetan y reducen la pluralidad de sentidos y escalas de la acción política a objetivaciones institucionales que están siendo interpeladas desde las mismas luchas. Desde nuestra perspectiva y participación en los procesos que aquí reconstruimos, la justicia ambiental contribuye a configurar un nuevo sentido de justicia. Éste descansa en la iniciativa democrática; impulsa la creatividad institucional en espacios públicos autónomos, inquietos y sensibles, así como en estructuras institucionales estatales; y desenmarca la administración estatal de justicia, tensionándola desde sus propios supuestos.

En este horizonte emancipador se sintetizan cuestiones de reconocimiento (Honneth, 1997), paridad participativa (Fraser, 2008) y equidad socio-ambiental (Schlosberg, 2010 y 2013), no como excluyentes sino como integrativas de las propias experiencias del pensar y del hacer en las luchas.

En primer lugar, la autopercepción y adscripción como afectados ambientales es una manifestación de la lucha por el reconocimiento de una forma de vida dañada o en riesgo de exterminio. También frente a las sistemáticas situaciones de menosprecio y agravio, de violencia física e institucional que padecen los grupos de afectados ambientales, que acumulan ya otras formas de discriminación o estigmatización (sociales, de género).

En segundo lugar, se revela un acceso desigual a las estructuras de representación política, y por lo tanto, las dificultades de los afectados para procesar sus demandas de manera que sean efectivamente atendidas por el sistema oficial de autoridad. Las demandas por la democratización de la toma de decisiones pretenden contrarrestar la práctica de la exclusión sistemática por parte de las comisiones técnicas, dominadas por un saber experto y una política de regulación basada en la ciencia o en la evidencia científica. La dimensión representativa de la justicia ambiental no apunta sólo a la inclusión y la paridad participativa, sino que también reclama representación en términos epistémicos, promoviendo la incorporación de evidencias y argumentos científicos, pero también de índole moral (la afirmación del valor de la vida

por sobre el lucro) y ético-política (en torno al ideal de una sociedad justa, igualitaria).

Y en tercer lugar, los reclamos de reparación y remediación ambiental, de tratamientos para los afectados en el sistema de salud, de relocalización de la industria contaminante y de denuncia de zonas de sacrificio, actualizan la faz distributiva de la justicia. Denuncian el reparto injusto de las externalidades de la contaminación agrotóxica, la distribución desigual y sistemática del daño, de la contaminación y consecuentemente de las posibilidades para la realización de proyectos y planes de vida.

En conclusión, esta visión tridimensional de la justicia ambiental hace cuerpo en la gramática de la acción política que actualiza las luchas por derechos desde situaciones de contaminación (Carrizo, Ferreyra y Berger, 2015). Ante el genocidio encubierto o el *ecocidio*, las luchas enarbolan la acción defensiva e instituyente de una sociedad que pone en cuestión el “progreso” de este modelo productivo: para qué, para quién, a qué costos y quiénes los pagan.

## **Bibliografía**

### **Ayllon, Eulalia, Marcela Ferreyra, Isabel Lindon y Cristina Fuentes**

(2009), "Genocidio encubierto en Barrio Ituzaingó Anexo", en Cecilia Carrizo y Mauricio Berger (comps.), *Estado incivil y ciudadanos sin estado. Paradojas del ejercicio de derechos en cuestiones ambientales*, Narvaja Editor, Córdoba.

### **Battistelli, Paula, Camilo Coeli y María Cecilia Frías (sin editar)**

(2010), *Kasar Mie La Gaji, La tierra está cansada*, tesis de licenciatura de Ciencias de la Comunicación, UNC. Directora: Prof. Cecilia Carrizo.

### **Berger, Mauricio y Cecilia Carrizo**

(2013), "Multitudes ambientalistas contra los agrotóxicos", en *Revista Eletrônica História em Reflexão*, Vol. 7, Nº 13, pp. 1-22.

— (2014a), "Luchas contra los pilares de los agronegocios en Argentina: transgénicos, agrotóxicos y CONABIA", en *Letras Verdes*, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, Nº 16, septiembre, pp. 4-28.

— (2014b), "¿Qué es lo que puede el agua? Límites y posibilidades de las prácticas políticas para el acceso y defensa del agua como derecho en Argentina", en *Agua y Territorio*, Revista de la Universidad de Jaén, Nº 2, julio-diciembre, pp. 11-23.

— (2015), "La palabra del nos-otros. Reflexiones epistemológicas para la superación de las subalternidades en las luchas por derechos", en *Versión. Estudios de Comunicación y Política*, Nº 37, noviembre-abril, pp. 129-139.

— (2016a), "Governance agrobiotecnológica y justicia ambiental. Tensiones en torno a la liberación de transgénicos en Argentina, México y Brasil", en *La Política*, Revista de la Universidad de Chile, Vol. 2, Nº 54, pp. 127- 151.

— (2016b), "Aportes de una sociología de los problemas públicos a la justicia ambiental", en *Revista Colombiana de Sociología*, Vol. 39, Nº 2, julio, pp. 115-134.

### **Berger, Mauricio, Cecilia Carrizo y Yamila Ferreyra**

(2015), "Hacia una gramática de las luchas por derechos en situaciones de saqueo y contaminación ambiental", en Red de Redes por la Justicia Ambiental (AA. VV.), *Poder Constituyente y Luchas Ambientales. Hacia una red de redes en América Latina*, Ediciones de autor-SJA UNC, Córdoba.

### **Butler, Judith**

(2010), *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*, Paidós, Buenos Aires.

— (2014), "Primo Levi para el presente", *A quién le pertenece Kafka y otros ensayos*, Palinodia, Santiago de Chile.



**Carrizo, Cecilia**

(2012), "La Soberanía Popular y la Justicia Ambiental", en Mauricio Berger y Cecilia Carrizo (comps.), *Justicia ambiental y creatividad democrática*, Alción Editora, Córdoba.

**Carrizo, Cecilia, Yamila Ferreyra y Silvina Soldá**

(2016), "Institucionalización de las políticas de cambio climático y gestión del riesgo a nivel urbano. Análisis de dos ciudades intermedias afectadas por inundaciones, Córdoba-Argentina", en Sylvie Nail (ed.), *Cambio Climático. Lecciones de y para ciudades de América Latina*, Universidad Externado, Colombia.

**Carrizo, Cecilia, Yamila Ferreyra, Diego Astudillo y Silvina Soldá**

(2016), "Fuera Monsanto! Del poder comunicativo de la protesta ambiental a la elaboración de ley protectora", en *Sustentabilidad(es)*, Vol. 7, Nº 13, pp. 5-30.

**Filippi, Agustín, Diego Astudillo y Cecilia Carrizo**

(2014), "La nueva ley de ambiente Nº 10.208 de la Provincia de Córdoba. Claves para su lectura desde la justicia ambiental", Jornadas de Ecología Política, UNRC, Río Cuarto, 2, 3 y 4 de octubre de 2014.

**Fraser, Nancy**

(2008), *Escalas de la justicia*, Herder, Barcelona.

Goffman, Erving (2006), *Frame Analysis. Los marcos de la experiencia*, CIS-Siglo XXI, Madrid.

**Grupo de Reflexión Rural**

(2009), *Informe sobre la problemática del uso de plaguicidas en las principales provincias sojeras de Argentina. Pueblos Fumigados*.

**Honneth, Axel**

(1997), *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*, Crítica-Grijalbo-Mondadori, Barcelona.

**Ortiz, Ricardo y Silvia Gorenstein**

(2016), "La conquista de las transnacionales. Estrategias empresarias y marcos regulatorios en los mercados agroalimentarios", en *Nueva Sociedad*, Nº 262, pp. 64-75.

**Martínez Alier, Joan**

(2014), *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Santiago de Chile, Quimantú.

**Sabsay, Daniel**

(2005), *Marco legal aplicable al manejo integral de plaguicidas en Argentina*, FAR-BM, Buenos Aires.

**Ropolo, Alicia y Asociación Voz Ciudadana por la Salud y el Ambiente de San Francisco**

(2010), "Relato de la experiencia de elaboración de una ordenanza municipal de la Ciudad de San Francisco", en Cecilia Carrizo y Mauricio Berger (comps.), *Justicia Ambiental. Saberes prácticos para la efectiva vigencia de derechos*, Narvaja Editor, Córdoba.

**Schlosberg, David**

(2010), "Justicia ambiental y climática: de la equidad al funcionamiento comunitario", en *Ecología Política*, N° 41, pp. 25-35.

— (2013): "Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse", en *Environmental Politics*, Vol. 22, N° 1, pp. 37-55.

**Tomasoni, Marcos**

(2012), "De la urgencia local a la construcción de una demanda provincial. La construcción del Paren de Fumigar Córdoba", en Cecilia Carrizo y Mauricio Berger (comps.), *Justicia ambiental y creatividad democrática*, Alción Editora, Córdoba.

**Tomasoni, Marcos y Regina Actis**

(2013), "Introducción de las actividades agrícolas en base a utilización de plaguicidas en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental", en Cecilia Carrizo y Mauricio Berger (comps.), *Justicia ambiental. El trabajo interdisciplinario en agrotóxicos y transgénicos*, Edición de Autor-SJA UNC, Córdoba.



# ***Saber científico y problemáticas ambientales: un análisis comparativo entre perspectivas científicas y de comunidades locales en regiones sojeras de Argentina***

***Constanza Rendón,  
María Paula Blois,  
Martina Villahoz,  
Andrea Ceretani  
Guillermo Folguera***

## **Introducción**

### ***Problemáticas socio-ambientales asociadas al modelo sojero en Argentina: el rol de los científicos y los vínculos con las comunidades***

En las últimas décadas, los procesos de reprimarización de las economías en varios países latinoamericanos han implicado el incremento de actividades extractivas orientadas a la explotación de ciertos bienes destinados al mercado externo. En el caso de Argentina, la gran ampliación del área dedicada al cultivo de soja modificada genéticamente condujo a importantes cambios en los modos de producción agraria, así como a diversas transformaciones en el ámbito rural, incluyendo notables modificaciones ambientales y sociales (ver, por ejemplo, Hernández, 2007; Rulli, 2009; Gras y Bidaseca, 2010; Gras, 2012, y Gras y Hernández, 2013). Estas consecuencias socio-ambientales del modelo productivo han desencadenado controversias y conflictos (Rulli, 2009; Ávila-Vázquez y Nota, 2010; Paganelli, *et al.*, 2010; Skill y Grinberg, 2013; Pellegrini, 2013; Ávila-Vázquez, 2014; Ávila-Vázquez *et al.*, 2017) en los que la ciencia y la tecnología han tenido un lugar central, tanto por el papel de la biotecnología en el desarrollo e implementación de los cultivos transgénicos, como por la intervención de los propios científicos y académicos en las problemáticas y los conflictos.

Se advierte así una diversidad de posturas y roles de las instituciones y de los actores científicos y académicos. Mientras que los profesionales pertenecientes

a algunas instituciones estatales y/o directamente vinculados a desarrollos biotecnológicos en el área han tendido a relativizar cualquier tipo de problemática relacionada con este asunto (por ejemplo, adjudicando los problemas a fallas en instancias ajenas a las prácticas científicas, tales como el control del uso de las innovaciones tecnológicas), otros han reconocido la necesidad de abordar estas problemáticas, posición que los llevó a vincularse con las comunidades afectadas (es el caso de la Red de Médicos de Pueblos Fumigados, o de los Campamentos Sanitarios del ciclo de Práctica Final de la carrera de Medicina de la Universidad Nacional de Rosario, entre otros).

En este contexto, una de las cuestiones que resulta relevante indagar acerca de las problemáticas socio-ambientales asociadas al modelo sojero refiere a los vínculos que se establecen entre los científicos y otros actores sociales de las comunidades involucradas en estas problemáticas. El presente capítulo constituye una primera aproximación centrada en el análisis comparativo de las perspectivas de estos actores.

Antes de presentar nuestro objetivo, cabe recordar que el rol del saber científico en las sociedades modernas, así como su vínculo con otros tipos de saberes, ha sido ampliamente problematizado (Brown, 1992; Wynne, 1992; Lyotard, 1993; Funtowicz y Ravetz, 1993; Wynne, 1996; Callon *et al.*, 2001; Fuller, 2003; Jasanoff, 2007; De Sousa Santos, 2010; Leff, 2011; Lázaro *et al.*, 2013; Leyva *et al.*, 2015). A partir del estudio de la relación entre legos y expertos, algunos autores han destacado que los abordajes de estos últimos implican diversos supuestos y compromisos (relativos a la naturaleza de las problemáticas, al funcionamiento de las relaciones sociales y de las instituciones, entre otros) que no coinciden necesariamente con las condiciones vivenciadas por quienes habitan los espacios donde las problemáticas sociales y ambientales tienen lugar (Brown, 1992; Wynne, 1992 y 1996). Además, los supuestos y compromisos epistémicos propios del conocimiento científico suelen implicar formas de abordar las problemáticas (metodologías, categorías para el relevamiento y análisis de datos, entre otras) que pueden excluir dimensiones relevantes para las propias comunidades (Brown, 1992; Wynne, 1992 y 1996). En función de tales compromisos y supuestos, las problemáticas suelen ser simplificadas por parte de los científicos, al omitir aspectos que no logran ser representados según las categorías y estándares propios de las disciplinas científicas (Brown, 1992; Wynne, 1992 y

1996). En consecuencia, las vías de acción consideradas por los científicos también pueden terminar excluyendo factores importantes para las comunidades (Wynne, 1992 y 1996).

En relación con estas características de los abordajes científicos, algunos autores han señalado la necesidad de generar instancias orientadas a la democratización de la construcción de conocimiento, de los debates y de decisiones referentes a las problemáticas socio-ambientales (Funtowicz y Ravetz, 1993; Callon *et al.*, 2001; Funtowicz y Strand, 2007; Lázaro *et al.*, 2013). Los denominados “juicios ciudadanos” (Lázaro *et al.*, 2013), los “foros híbridos” (Callon *et al.*, 2001) o las instancias de “ciencia posnormal” (Funtowicz y Ravetz, 1993) son algunas de las propuestas que apuntan a esta democratización.

El presente trabajo surge, entonces, de una doble motivación. Por un lado, buscamos comprender las características particulares que presentan algunas perspectivas científicas acerca de las problemáticas socio-ambientales asociadas al modelo de producción sojero. Por otra parte, esta indagación tiene por objetivo a largo plazo aportar elementos para pensar el desarrollo de instancias de intercambio que impliquen un diálogo plural, local y simétrico entre los actores científicos<sup>1</sup> y los habitantes de las comunidades involucradas.

Cabe señalar que la noción de diálogo que consideramos aquí presenta similitudes y diferencias con algunos de los planteos mencionados en los párrafos anteriores. Una diferencia significativa radica en el punto de partida. En términos generales, las propuestas mencionadas destacan la necesidad de instancias participativas en función de las diversas incertidumbres (científicas, epistemológicas, éticas) que plantean las problemáticas actuales. Dados los límites del conocimiento científico para responder a estas situaciones, se propone extender la participación en las discusiones y decisiones a diversos actores sociales. En cambio, nuestro interés central refiere a las relaciones entre las personas y entre los saberes que se ponen en juego en la definición de prioridades y soluciones que determinan nuestras formas de vida. Brevemente, el diálogo al que apuntamos supone, en primer lugar, una voluntad de encuentro y discusión por parte de todos los participantes. Tal encuentro se concretaría en

---

1. Utilizaremos de aquí en más el término “científicos” para referir a los actores que, desde ámbitos académicos o científico-técnicos, llevan adelante investigaciones que pueden estar enmarcadas en diversas disciplinas (ciencias sociales, médicas, naturales, entre otras).

condiciones específicas (es decir, en una localidad y temporalidad determinadas) que lo delimitan y condicionan. En segundo lugar, este diálogo implicaría el establecimiento de relaciones desjerarquizadas entre personas con diferentes perspectivas respecto de una situación que es definida por ellas como problemática. El encuentro supone, por lo tanto, la valoración de la pluralidad de saberes que se intercambian y confrontan, tanto de los científicos como de aquellos que surgen de la experiencia vital, cotidiana, local e histórica de los habitantes de las comunidades. Finalmente, tras el encuentro dialógico, habría cambio y reformulación de los puntos de vista: los actores y el mundo ahora son diferentes (en coincidencia con Callon *et al.*, 2001).

En esta búsqueda nos propusimos indagar un escenario concreto de encuentro entre personas con diferentes tipos saberes. Nuestro objetivo, entonces, es explorar y analizar de manera comparativa las perspectivas de científicos que han participado en el estudio de problemáticas socio-ambientales en un pueblo rural de la región sojera de la pampa húmeda (Alcorta, Santa Fe) y las de los habitantes de dicho pueblo. Procuramos así realizar una primera aproximación que permita, a partir de lo relevado en este escenario concreto, plantear preguntas y reflexiones sobre las características del encuentro entre diferentes actores con diferentes saberes, y la posibilidad de un diálogo plural, local y simétrico.

La elección de Alcorta no ha sido azarosa. En primer lugar, esta localidad ha estado vinculada a la actividad agrícola-ganadera desde sus orígenes. Además, encontramos a lo largo de la historia de Alcorta la manifestación de diferentes problemáticas que han convocado a la población (entre ellas, la revuelta popular de 1912 conocida como “Grito de Alcorta”, o las movilizaciones que se desencadenaron a partir de la Resolución 125 en el año 2007). En este sentido, en los últimos años, comenzaron a expresarse también problemáticas asociadas a las transformaciones ambientales en el pueblo. Surgieron entonces movimientos sociales locales,<sup>2</sup> algunas acciones por parte de la Comuna, y también comenzaron a desarrollarse en el pueblo trabajos científicos con el objetivo de abordar problemáticas socio-ambientales vinculadas a la actividad agraria. Entre estas acciones, la Comuna de Alcorta recurrió en el año 2014 a la Uni-

---

2. Las actividades realizadas por estos grupos incluyeron juntadas de firmas con el objetivo de realizar reclamos ante la Comuna, charlas abiertas a toda la comunidad, festivales, entre otras.

versidad Nacional de Rosario (UNR) para realizar el denominado Campamento Sanitario. Esta intervención, llevada a cabo en conjunto entre la Comuna y la UNR a través de la Facultad de Ciencias Médicas, se basó en la realización de encuestas a gran parte de la población con el objetivo de conocer la situación de salud percibida y referida por los habitantes de Alcorta (según consta en el Informe Final del Campamento Sanitario, 2014—de aquí en más, ICS, 2014—). Los Campamentos Sanitarios se realizan cada año en el marco de la Práctica Final de la Carrera de Medicina de la UNR desde el enfoque de salud colectiva, con el objetivo de propiciar la vinculación entre la Universidad y la comunidad, y de producir conocimiento científico al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad (ICS, 2014). Desde el año 2010, los campamentos se han desarrollado en diversas localidades de la región pampeana y litoral (principalmente en pueblos rurales) y han constituido una herramienta de denuncia de los efectos del modelo sojero en estas regiones. Además, se han realizado en Alcorta diferentes estudios científicos, tanto epidemiológicos como sociológicos, acerca de las transformaciones asociadas a los cambios en los modos de producción agraria (Oliva *et al.*, 2001; Oliva *et al.*, 2008; Gras y Bidaseca, 2010; Gras, 2012, entre otros). La localidad ha convocado así, en una década y media, la mirada de diferentes disciplinas e investigadores. En función de estos elementos, Alcorta reunió las condiciones que nos permitieron abordar el objetivo propuesto en este trabajo.

### **Metodología de trabajo**

A los fines de acceder a las perspectivas de los habitantes de Alcorta acerca de los cambios y las problemáticas socio-ambientales<sup>3</sup> vivenciadas, visitamos la localidad en agosto del año 2016. Fuimos hospedados en el hogar de la familia de una de las autoras de este capítulo, quien contribuyó además con información acerca de Alcorta y de sus habitantes. En el lapso de cuatro días realizamos en-

---

3. Nos referiremos en las primeras secciones del trabajo a “cambios y problemáticas” dado que procuramos realizar un relevamiento amplio de todos los cambios referidos por los habitantes de Alcorta y de aquellos estudiados por los científicos, independientemente de la valoración hecha sobre tales cambios. A su vez, este enfoque nos permitió contemplar la posibilidad de que ciertos cambios puedan ser considerados como problemáticos por algunos actores y no por otros. Al plantearlo de esta manera en las entrevistas, la pregunta por los cambios nos permitió comenzar el diálogo con los habitantes de Alcorta sin partir de valoraciones a priori.



entrevistas abiertas (individuales y grupales) a quince mujeres y hombres residentes en el pueblo. La información previamente recabada por nuestra compañera nos permitió seleccionar a los entrevistados procurando abarcar cierta diversidad en cuanto a edad, género, tareas a las que se dedicaran y zona del pueblo en que habitaran. Además, el hecho de permanecer en el pueblo y recorrerlo, reconociendo ritmos y espacios, así como la convivencia cotidiana con sus habitantes, nos permitió acceder a dinámicas y características que conformaron el marco de los diálogos que tuvieron lugar durante las entrevistas. Las preguntas que elaboramos previamente a los encuentros constituyeron guías que podían ser omitidas o reformuladas en el curso de la conversación, de acuerdo al contexto y a la forma que tomara el intercambio. Algunos temas sobre los cuales se iniciaron las conversaciones giraban en torno a la historia personal y familiar de los entrevistados, sus vidas en el pueblo, la observación de cambios o problemas en Alcorta y sus expectativas con respecto a nuestra investigación. La pregunta por las experiencias vinculadas con trabajos científicos realizados en el pueblo fue explícitamente realizada en el caso de que el tema no surgiera durante el transcurso de la charla.

Por otra parte, a los fines de acceder a las perspectivas científicas acerca de los cambios y problemas de la localidad de Alcorta, en esta primera instancia<sup>4</sup> realizamos una búsqueda de documentos (informes, artículos, libros) de carácter científico-académico. La selección de este tipo de fuentes se debió a que una de las características propias del discurso científico es su expresión mediante documentos escritos, generalmente de carácter público. Más aún, las formas específicas de producción de estos documentos constituyen características centrales en la conformación (y legitimación) del conocimiento científico.

A partir de la búsqueda realizada encontramos los siguientes documentos, los cuales utilizamos para rastrear las perspectivas científicas acerca de las problemáticas socio-ambientales en Alcorta: un artículo médico que indaga la relación entre el ambiente rural y la salud reproductiva en la localidad de Alcorta (Oliva *et al.*, 2008), el informe del Campamento Sanitario (ICS, 2014), un trabajo realizado en base a los resultados del Campamento Sanitario (Colacrai *et al.*, 2015), un artículo acerca de la historia y las características sociales, culturales y

---

4. Con el propósito de profundizar esta investigación nos proponemos realizar entrevistas abiertas a los científicos involucrados.

demográficas de la comunidad de Alcorta (Palacios, 2010) y un artículo sociológico centrado en los cambios en la estructura social generados a partir del nuevo modelo agrario en la pampa húmeda (Gras, 2012) (en este último caso utilizamos únicamente la información referente a la localidad de Alcorta).

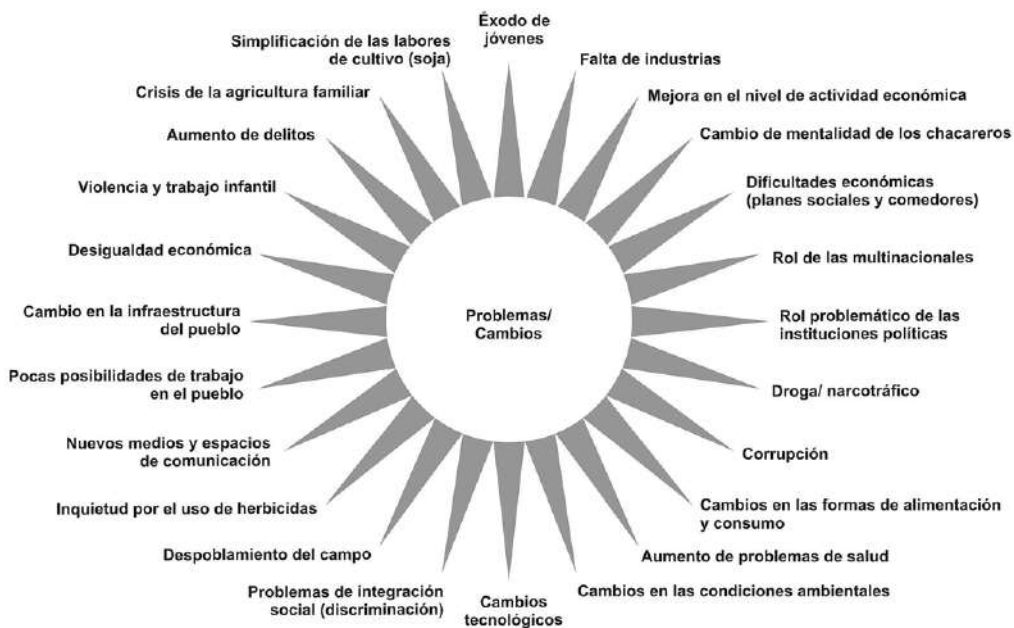
Finalmente, a partir de los materiales recabados, realizamos dos tipos de análisis. En primer lugar, comparamos los cambios y los problemas socio-ambientales abordados en los documentos científicos con aquellos reconocidos en las entrevistas que realizamos a los habitantes de Alcorta (Sección 2.1). En segundo lugar, nos centramos en una problemática particular reconocida en las diferentes perspectivas indagadas: el aumento de enfermedades en el pueblo. Analizamos de qué manera esta problemática es entendida y caracterizada desde las perspectivas de los habitantes y de los científicos (Sección 2.2.1), y cómo se relaciona con otros cambios y problemas reconocidos en ambas perspectivas (Sección 2.2.2.). En la Sección 3, discutimos algunos elementos encontrados en este análisis y planteamos interrogantes para continuar profundizando en la temática abordada.

## **Problemáticas asociadas al modelo sojero en Alcorta: las perspectivas de los habitantes y de los abordajes científicos**

### ***2.1. Cambios y problemas en Alcorta: la perspectiva de los habitantes y los abordajes científicos***

En una primera instancia, rastreamos cuáles son los cambios y problemas reconocidos en el conjunto de las entrevistas que realizamos a los habitantes de Alcorta (Figura 1) y cuáles son aquellos considerados en los artículos científicos analizados (Figura 2). Representamos gráficamente los resultados de esta búsqueda bajo una forma circular, elegida en función de la imposibilidad de establecer con precisión en esta primera aproximación un orden de importancia de los diversos cambios y problemáticas mencionados por los habitantes en las entrevistas realizadas.

**Figura 1: Cambios y problemas reconocidos en las entrevistas a los habitantes de Alcorta**



**Fuente:** elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Encontramos en las entrevistas a los habitantes de Alcorta una gran diversidad de cambios y problemas asociados a las transformaciones en el modelo agrario, tales como: desigualdades económicas y sociales, disminución de posibilidades de trabajo, problemas de salud, entre otras.

**Figura 2: Cambios y problemas reconocidos en las fuentes científicas**



**Referencias:** Se trata de las fuentes científicas relevadas que aparecen enumeradas en la siguiente sección. En gris oscuro se representan los cambios y problemas abordados en los estudios sociológicos y en gris claro los hallados en los artículos médicos analizados.

**Fuente:** elaboración propia a partir de Oliva et al., 2008; ICS, 2014; Colacrai et al., 2015; Palacios, 2010, y Gras, 2012.

En la Figura 2 podemos apreciar que los estudios sociológicos y los trabajos médicos reconocen y estudian diferentes problemas: mientras que los primeros se han centrado mayormente en diversos aspectos de los cambios socioculturales y de la estructura socioeconómica de la comunidad, los segundos se han focalizado en el estudio de la prevalencia de ciertas enfermedades asociadas a los cambios ambientales vinculados con el modelo productivo. Si bien estas diferencias resultan esperables, son significativas en el marco de la propuesta de este trabajo. En la sección final reflexionaremos en torno a las implicancias

de ciertos recortes de los abordajes científicos (en particular, de los trabajos médicos).<sup>5</sup>

A su vez, en la Figura 3 representamos de manera comparativa los cambios y problemas hallados en las entrevistas realizadas a los habitantes y en los trabajos científicos.

**Figura 3: Representación conjunta de los cambios y problemáticas reconocidos**



**Fuente:** elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

Resulta evidente la amplia coincidencia entre los cambios y problemas reconocidos por los habitantes de la comunidad de Alcorta y aquellos representa-

5. Si bien los procesos de configuración de las diversas disciplinas científico-académicas no son temas de este trabajo, cabe aquí una breve observación acerca de las diferencias entre los dos enfoques disciplinares identificados. La gran cantidad de cambios y problemas advertidos por los abordajes sociológicos en comparación con los médicos remite, entre otras cosas, a diferencias en los objetivos y metodologías. En este sentido, cabe mencionar que los análisis sociológicos incluyen la realización de entrevistas abiertas a través de las cuales se relevan categorías y sentidos propios de los habitantes, mientras que los trabajos médicos se basan en encuestas que generalmente se traducen en categorías médicas (tema que desarrollaremos en las secciones siguientes).

dos en los trabajos científicos analizados. Todos los temas abordados en estos trabajos son también advertidos por los habitantes en las entrevistas. Por otro lado, encontramos algunos problemas expresados por los habitantes que no aparecen en los trabajos científicos, principalmente relacionados con la droga, la corrupción y el narcotráfico. Ahora bien, con respecto a algunos de los temas señalados en color gris liso en la Figura 3, debemos aclarar que los científicos sociales han analizado el rol de las grandes empresas, el Estado y las instituciones de gobierno en el contexto del agronegocio en otras ocasiones (por ejemplo, Gras y Hernández, 2013).<sup>6</sup> En este sentido, nuestro objetivo en esta primera sección no apunta a realizar un análisis crítico exhaustivo de todos los temas tratados por los autores sino solamente presentar el relevamiento que hemos realizado de los temas que problematizan los habitantes de Alcorta y de aquellos que han convocado a los científicos a esta localidad, según la bibliografía analizada.<sup>7</sup>

A los fines de profundizar en las perspectivas de los actores científicos y de los habitantes de Alcorta, seleccionamos uno de los asuntos presentes en ambas perspectivas: el aumento de problemas de salud asociado a los cambios en el modelo productivo. En la sección siguiente analizamos de qué manera esta problemática es caracterizada desde las diferentes perspectivas relevadas.

### ***Los problemas de salud y sus vínculos con otras problemáticas: las perspectivas de los científicos y de los habitantes***

Entre las problemáticas reconocidas en la mayor parte de las entrevistas realizadas a los habitantes de Alcorta, uno de los tópicos es el aumento de ciertos problemas de salud en la comunidad. Éste también ha sido un tema central abordado en los trabajos médicos realizados en la localidad.<sup>8</sup> Con el propósito de profundizar en la relación que se establece entre las perspectivas científicas

---

6. Las autoras referenciadas han tratado extensamente una gran diversidad de aspectos, cambios y problemas asociados al modelo del agrobusiness. En función de nuestro objetivo, nos limitamos a relevar los estudios que refieren específicamente al caso de la localidad de Alcorta.

7. Cabe aclarar que algunos cambios mencionados por los habitantes (por ejemplo, los cambios en las formas de alimentación), si bien no se encuentran plasmados en los documentos científicos, son considerados por los actores científicos en otros ámbitos (tales como congresos, entrevistas, notas periodísticas, entre otros).

8. Los estudios sociológicos referentes a Alcorta no se han incluido en este análisis debido a que este tema no ha sido uno de los objetivos de estas investigaciones.

y las perspectivas de los habitantes analizamos, en primer lugar, cómo es caracterizado este problema en los artículos médicos y en las entrevistas (Sección 2.2.1). En segundo lugar examinamos, cómo se vincula el aumento de enfermedades con otros cambios o problemas reconocidos en ambas perspectivas, y comparamos ambas visiones (Sección 2.2.2.). A continuación presentamos los resultados de este análisis.

### **Caracterización del problema de las enfermedades en las perspectivas de los habitantes de Alcorta y en los abordajes científicos**

Comenzando con el análisis de las perspectivas científicas, encontramos que el problema del aumento de enfermedades en Alcorta es abordado a partir de diferentes categorías o indicadores médicos, entre ellos: situación de salud percibida y referida por la población (ics, 2014), perfil referido de morbimortalidad (ics, 2014), hipotiroidismo referido (Colacrai *et al.*, 2015) e indicadores de salud reproductiva de la población –tales como incidencia de cáncer hormono-dependientes y de malformaciones uro-genitales masculinas– (Oliva *et al.*, 2008). En el caso del mencionado Campamento Sanitario, el estudio de condiciones de salud “referidas” se vincula con la metodología y los objetivos que guían esta intervención.<sup>9</sup> A su vez, en este último abordaje, el análisis de los datos recabados incluye una selección de las respuestas de los habitantes, la cual implica la exclusión de algunas expresiones que no coinciden con categorías médicas. Este procedimiento de selección se describe en uno de los artículos analizados para el caso del hipotiroidismo referido en la población de Alcorta. Allí se reproducen dos de las preguntas de la encuesta realizada y se explicitan algunos criterios de análisis de las respuestas obtenidas:

¿Alguno de los integrantes de la casa tiene algún problema de salud diagnosticado hace más de 12 meses? (Reciba o no atención médica)

¿Algún integrante de la casa consume medicamentos?

Para la primer pregunta como criterio de inclusión se toma el dato referido por parte del encuestado que responde textualmente padecer hipotiroidis-

---

9. Entre tales objetivos se encuentra el de contribuir al empoderamiento de las comunidades y a la construcción de políticas públicas eficientes (ics, 2014).

mo (descartando otras respuestas como “tiroides”, “problemas de tiroides”, etc.) (Colacrai *et al.*, 2015: 9).<sup>10</sup>

En segundo lugar, otro de los aspectos relevantes en los abordajes científicos son los factores que explicarían las problemáticas indagadas. Si bien se observa cierta cautela a la hora de establecer relaciones causales, el aumento de enfermedades se asocia con el modelo productivo agropecuario, principalmente, con el uso extendido de agroquímicos.<sup>11</sup> Por ejemplo:

En los últimos años, nuestro entorno ambiental viene sufriendo las consecuencias de la instalación de procesos productivos, típicos de un modelo extractivista, que torna insuficientes las posibilidades de organizaciones sociales, gobiernos locales o demás sectores para, por sí solos, revertir estas realidades (ics, 2014: 4).

... el perfil de morbilidad podría relacionarse, entre otros factores, con el cambio en dichos procesos productivos, y que la exposición a las sustancias químicas utilizadas en los mismos puede participar como determinantes en el desarrollo de trastornos endocrinos... (Colacrai *et al.*, 2015: 13).

En otro de los trabajos analizados, el agroquímico también es explícitamente mencionado: “Relacionado con cánceres hormono-dependientes, varios de ellos han sido asociados con el uso de ciertos agroquímicos con acciones de disrupción endocrina...” (Oliva *et al.*, 2008: 786).

En tercer lugar, los trabajos científicos incluyen algunos elementos de la dimensión política-institucional de la problemática, particularmente en el caso del Campamento Sanitario. Por una parte, como mencionamos, se señala al

---

10. Es necesario aclarar que el uso de categorías médicas en las entrevistas del Campamento Sanitario se fundamenta en la función de este dispositivo como instrumento de evaluación de los estudiantes participantes (profesor Verseñazzi, responsable académico de la Práctica Final de la carrera de medicina de la unr, comunicación oral). En trabajos futuros nos proponemos profundizar en las condiciones en las cuales son desarrolladas las intervenciones científicas que abordan las problemáticas socio-ambientales de las regiones sojeras, lo cual nos permitirá ampliar el análisis aquí presentado.

11. También son mencionados en los trabajos otros factores que podrían influir en los perfiles hallados, tales como la predisposición genética, la exposición a diversas sustancias, la dieta rica en sal y proteínas, las condiciones sanitarias y de acceso al sistema de salud, entre otros (Oliva *et al.*, 2008; ics, 2014).



modelo productivo como determinante del perfil de morbimortalidad. Por otra parte, se destaca el rol de las instituciones de gobierno y de la propia Universidad como colaboradores en el abordaje de las problemáticas de salud de la comunidad:

Desde la Facultad de Cs. Médicas de la UNR asumimos el compromiso de poner a disposición de las autoridades Municipales de Alcorta todos los medios con que se cuenta para la INTERPRETACIÓN/ACCIÓN<sup>12</sup> con la meta de elaborar y colaborar en la construcción e implementación de políticas públicas en las que esas autoridades consideren pertinente nuestro aporte, para continuar fortaleciendo la Salud (ics, 2014: 22).

Brevemente descritos algunos de los principales aspectos de las problemáticas de salud presentes en los trabajos científicos, analizaremos ahora las perspectivas de los habitantes de Alcorta entrevistados.

En primer lugar, con respecto a las categorías utilizadas para referir a las problemáticas de salud, encontramos como preocupación principal en los entrevistados el aumento en el número de casos de cáncer: *"Acá, un noventa por ciento de la gente, noventa y pico por ciento, muere de cáncer"* (E); *"Nos están matando a todos. En ninguna parte vos encontrás que haya tanto nivel de cáncer como hay en Alcorta"* (B).<sup>13</sup>

*Los dos vecinos que estaban al lado mío murieron de cáncer, mi viejo tuvo cáncer, la vecina de al lado de la casa de mi viejo se murió de cáncer, el señor que vivía al lado de mi viejo se murió de cáncer, y la vecina de la esquina tuvo cáncer, y el otro viejito de la esquina también se murió de cáncer* (C).<sup>14</sup>

En segundo lugar, encontramos que se mencionan diferentes factores que explicarían esta problemática en las entrevistas. Mientras que los agroquímicos aparecen como causa del problema para varios de los entrevistados, en algunos

---

12. En mayúsculas en la fuente analizada.

13. Utilizamos letras mayúsculas para referir a los diferentes habitantes de Alcorta entrevistados.

14. El número de tumores referido es una de las variables analizadas en el discurso médico profesional (ics, 2014), así como la incidencia de cánceres hormono-dependientes (mama, testículo, próstata y ovario) (Oliva *et al.*, 2008).

casos se expresan dudas al respecto, o bien se consideran varias causas posibles. Por ejemplo: *“Los agroquímicos, que si bien el hombre los sacó para matar los yuyos de la soja, nos están... Somos un pueblo fumigado. Nos están matando a todos”* (B); *“Sí, podría ser el cáncer, ¿viste?, con este tema del glifosato que mata, mata”* (F). O bien:

*Otros dicen los transformadores de la luz, qué sé yo. Lo que sé es que acá en Alcorta nos ha atacado medio fuerte eso, la enfermedad. Yo no sé si es el agua, si son los remedios...<sup>15</sup> Remedios usan en todos lados, no es que los usan acá en Alcorta. Algo tiene que haber, no sé. ¿O será la naturaleza ya que somos así?* (E).

En tercer lugar, encontramos en las entrevistas referencias al rol de las instituciones de gobierno en relación con la problemática. En este sentido, hallamos varias críticas al accionar de las instituciones comunales. Por ejemplo:

*Yo levanté firmas en... en ese expediente que quedó en la Comuna. Hay firmas de todo el barrio [...] Cuando yo lo le voy a hablar [al intendente] por el mismo asunto, el expediente no se sabía dónde estaba. Pero estaba. O sea que lo archivaron y chau, listo* (B).

También aparecen en las entrevistas referencias a la negación sistemática de la problemática por parte de las autoridades:

*Para mí, les salió mal. Digo, porque los que traen el informe [en referencia al informe del Campamento Sanitario que fue convocado por la Comuna] son los que siempre dijeron que los datos que nosotros dábamos no eran eso. [...] eran quienes nunca reconocieron que en el pueblo había un problema serio* (G).

Las instituciones de gobierno aparecen en la perspectiva de varios habitantes como un obstáculo a los reclamos y acciones de los vecinos. Este punto de vista acerca del rol de las instituciones comunales contrasta con algunas de las fuentes científicas analizadas. En éstas últimas se apunta a la necesidad de colaboración entre las instituciones y la comunidad, y a la generación de políticas

---

15. “Remedios” es una forma de referir a los agroquímicos, usualmente utilizada en el ámbito de la producción agrícola.

públicas como vías de acción para abordar estas problemáticas. A su vez, más allá de lo expresado en estos trabajos (lo cual puede responder a diversas cuestiones tales como formalidades que deben guardar los artículos científicos o los documentos institucionales), cabe mencionar que el desarrollo de las intervenciones (tanto de los Campamentos Sanitarios como de las enmarcadas en el Programa de Medio Ambiente y Salud de la UNR) depende del llamado y del apoyo de la Comuna de cada localidad, tanto para su financiamiento económico como para otras cuestiones (entre ellas, difundir la realización de la intervención entre los habitantes, brindar información relevante a los investigadores). Además, las acciones en las cuales eventualmente pueden intervenir los científicos con posterioridad al estudio de las problemáticas dependen de la iniciativa y del apoyo de las autoridades comunales.<sup>16</sup> Así, mientras que algunos de los habitantes parecieran no esperar ni buscar ya, en función de sus experiencias, la colaboración de las autoridades de gobierno, las intervenciones de los científicos presentan diversas formas de dependencia respecto de las decisiones de tales instituciones. En este sentido, aun cuando los científicos reconozcan algunas limitaciones de las instituciones de gobierno, la colaboración con éstas continúa siendo determinante para el desarrollo de las intervenciones.

Por otra parte, hallamos en las entrevistas a los habitantes de Alcorta otras dimensiones de la problemática del aumento de enfermedades asociadas a los agroquímicos que no se encuentran en la bibliografía analizada. Entre estos aspectos, observamos que algunos habitantes mencionan el problema (en algún sentido superado) de la naturalización de la convivencia con estas sustancias:

*Ya no hay tanto tabú de hablar de ciertos temas. Qué sé yo, por ejemplo, el tema de agro-tóxicos. Eso fue un destape acá en el pueblo. Era algo ya muy naturalizado, como son naturalizadas un montón de cosas... (C).*

Otro aspecto considerado como problemático por algunos entrevistados es que existiría entre los habitantes cierta creencia en la inocuidad de los agroquímicos, la cual se vería sostenida en parte por la confianza en los profesionales agrónomos:

---

16. Estos aspectos relativos a las condiciones en las cuales se desarrollan las intervenciones fueron corroborados en entrevistas que realizamos a los científicos responsables.

*Si la etiqueta dice que no pasa nada, porque el ingeniero agrónomo dijo que no pasa nada [...]. Está muy instalado, "no pasa nada, no pasa nada, se habla mucho al pedo, no pasa nada" [...] Otra cosa que también es muy... es muy llamativa, que lo he notado, digamos, en varios, es la cuestión del aguante, digamos. "Tengo aguante" (H).*

También encontramos que se considera como un problema cierta negación de los efectos de los agroquímicos que existiría por parte de "los gringos":<sup>17</sup>

*G: Son los hijos de los dueños del campo los que hacen... los que se chupan todo el químico. O sea, hay una cuestión de...*

*H: De negación, tal vez...*

*G: Claro, el gringo te lleva los bidones atrás de la chata y te baja los cajoncitos de verdura que están al lado de los bidones. Lo ves todos los días. O lo tienen en el auto. Donde llevan el pibe, llevan el bidón también.*

Estos aspectos son generalmente expresados por habitantes que han adoptado una posición crítica y que han desarrollado distintos tipos de acciones respecto de las problemáticas de salud. Desde estas perspectivas también se realizan críticas a los trabajos científicos, tales como la exclusión de parte de la población afectada debido al uso de ciertas categorías médicas para relevar las enfermedades:

*Vos tenés un sector muy afectado acá que es un sector que... que la medicina le pasa por el costado [...] porque los más afectados acá son los tres barrios más populares, digamos, que ni siquiera hay un registro de cuánto cáncer tenés en esos barrios, porque van al hospital y muchas veces no van porque se mueren de cáncer y capaz nunca supieron que tenían cáncer. Entonces en ese sentido, a esos sectores, que venga un médico a decirle que tiene cáncer es lo mismo que nada [...]. Los índices que dan en el Campamento Sanitario en realidad son mucho peores que lo que dan porque hay gente que ni siquiera sabe qué enfermedad tiene. En el caso del hipotiroidismo, la diabetes, esas cosas no están bien*

---

17. Según Gras (2012), el término "gringo" puede considerarse como sinónimo de "chacarero": "Históricamente en los pueblos y colonias pampeanas, los chacareros –o los 'gringos', como se los llama también en alusión a las corrientes migratorias europeas de fines del siglo xix e inicios del xx– fueron el grupo dominante en la comunidad; los criollos, el grupo subordinado, en términos de clase y etnia. Los gringos fueron los propietarios, mientras que los criollos eran los trabajadores agrícolas sin tierra, empleados temporariamente por un patrón colono en la chacra" (Gras, 2012: 17).

*medidas. El campamento sanitario tiene un registro de los que están medicados, los que están tratados, por fuera de eso tenés un mundo, o dos, o tres, o cuatro... (G).*

Otras críticas apuntan a los límites de los trabajos científicos para dar cuenta de la situación y modificarla, y también a la posibilidad de establecer un diálogo con los pobladores en tanto sujetos de producción de conocimientos:

*Ideológicamente te diría que para lo único que nos... que necesitamos los trabajo es para tener herramientas para presionar a la comuna, digamos. Para eso nos sirven. Después, tenemos más confianza en el armado de redes en la localidad (G).*

*En todo caso, que la gente se sienta parte también de esa investigación. Pero no como objeto, sino también como un sujeto de discusión [...] Como para poder tener en cuenta y enlazar esa cuestión de la señora que vive enfrente de Cargill que dice "Yo no puedo tener rosas porque el polvillo me las mata". Creo que ahí está el desafío, me parece. Desafío a nivel social. No es que digo "Bueno, háganse cargo ustedes", qué sé yo. O sea, nosotros, como desafío, qué damos nosotros, cómo incluimos eso, cómo construimos conocimiento entre todos (C).*

Por otro lado, encontramos también referencias a estas problemáticas como parte de un desarrollo histórico con ciertas características inmanentes que no sería posible modificar. Este aspecto aparece expresado de diversos modos en las entrevistas, por ejemplo:

*La gente toma los fenómenos como hechos naturales, y no creo que nadie se esté dando cuenta de que esto comienza a partir del modelo sojero [...] La evolución del ser humano tiene momentos malos, negativos, y tiene otros que deben ser muy positivos; si no, no estaríamos acá. [...] El hombre es una cosa que algo lo puso acá, y somos parte de un algo, somos... tenemos una presuntuosidad que no tiene límites. A mi manera de ver, el mundo se ataca y se defiende solo también. Esto será una cosa que también pasará. Va a costar vidas, lo único, pero las vidas se van igual. Antes había peste bubónica, qué sé yo. Somos pasajeros en una cosa en la que tratamos de intervenir, pero con mucha presuntuosidad, en el sentido de que creemos que somos capaces de modificar mucho. Calentamiento global, qué sé yo, ¿cómo lo vamos a modificar? (A).*

En concordancia con esta idea de inevitabilidad aparece en algunos casos cierta entrega ante estas problemáticas, las cuales son consideradas como un destino inmodificable.

*Pero no se puede luchar contra eso porque son compañías muy grandes, muy. O sea que el ser humano en cierta forma va destruyéndose o autodestruyéndose [...]. Pero en todo el hombre se va destruyendo. La carrera armamentística, escuchame. Hace muchos años ya Norteamérica tuvo un problema y le mandó dos bombitas a Japón... (B).<sup>18</sup>*

Estas perspectivas que expresan cierta inevitabilidad y entrega ante la problemática analizada, en las cuales se vislumbra la futilidad de intentar modificarla, contrastan con la mirada científica, que enfatiza la necesidad de colaborar y generar políticas que involucren a la comunidad y a las instituciones para abordar estos problemas.

En síntesis, encontramos en las entrevistas realizadas a los habitantes de Alcorta referencias a dimensiones de la problemática del aumento de enfermedades en el pueblo que no se encuentran explicitadas en los trabajos científicos analizados, tales como la naturalización y la negación del problema por parte de algunos habitantes. También hallamos aspectos de la problemática cuya caracterización difiere en ambos tipos de perspectivas. Entre estas diferencias se encuentran: la preocupación fundamentalmente por un solo tipo de enfermedad en el caso de los habitantes en contraposición a las diversas patologías analizadas y definidas en términos médicos en los trabajos científicos; y los contrastes relativos al rol de las instituciones de gobierno desde ambas perspectivas.

Con respecto a las diferencias señaladas, cabe aclarar que algunas exclusiones pueden vincularse con el hecho de que estos trabajos se ajusten a formas, límites y exigencias prescriptas para los enfoques y trabajos científicos/académicos (las cuales son inclusive necesarias para su validación). De hecho, algunas de estas dimensiones pueden ser incluso contempladas por los actores científicos en otros ámbitos (tales como congresos o entrevistas, por ejemplo).

---

18. En la naturalización de estos fenómenos resuenan ciertas características relativas a la relación entre legos y expertos estudiada por algunos autores. Por ejemplo, Wynne (1992 y 1996) destaca que en varios casos las personas explican situaciones sociales problemáticas ante las cuales presentan cierta impotencia y dependencia de otros actores sociales mediante "principios cósmicos". De esta manera se "naturalizan" ciertas relaciones sociales de dependencia y falta de agencialidad.

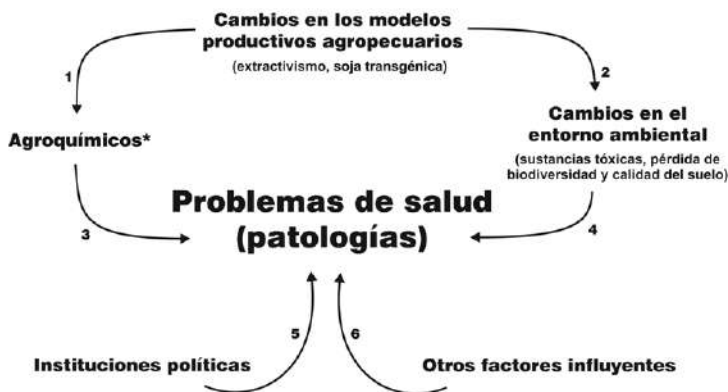
Sin embargo, en función del objetivo del presente trabajo, surgen a partir de ésto algunas preguntas significativas. ¿Qué ocurre con los desajustes entre lo que se plasma en los trabajos científicos realizados con el fin de colaborar con una comunidad y lo que expresan los habitantes de la propia comunidad? ¿Qué ocurre si esos trabajos científicos prevalecen como instrumentos para la toma de decisiones y para el desarrollo de políticas públicas que afectan a toda la comunidad? Más adelante volveremos sobre estas cuestiones.

Por último, a partir de las entrevistas realizadas a los habitantes de Alcorta, encontramos que la problemática del aumento de enfermedades se vincula con múltiples cambios y problemas presentes en el pueblo. En la sección siguiente compararemos los vínculos entre diferentes problemas desde la perspectiva de los habitantes con aquellos que figuran en los trabajos científicos.

### Los vínculos entre los problemas reconocidos por los diferentes actores

En la Figura 4 representamos los vínculos entre diferentes cambios y problemáticas asociados con los problemas de salud hallados en la bibliografía científica analizada.

**Figura 4: Cambios y problemas relacionados con el aumento de enfermedades en los trabajos científicos**



\* También mencionados en las fuentes como: sustancias tóxicas, tóxicos, biocidas, fertilizantes, contaminantes, pesticidas, organoclorados, sustancias químicas, químicos (fosforados, endosulfán y 2-4D)

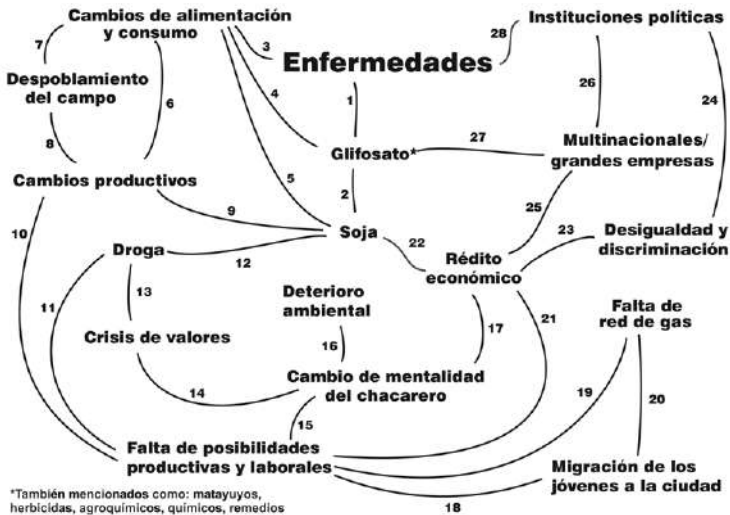
**Referencias:** Las líneas representan las relaciones establecidas entre los cambios y problemas presentes en los artículos analizados (en el Apéndice adjunto se ejemplifican tales relaciones con citas de las fuentes analizadas).

**Fuente:** Elaboración propia en base a Oliva et al., 2008; ICS, 2014, y Colacrai et al., 2015.

Como se observa en la Figura 4, los cambios y problemas vinculados con el aumento de enfermedades en los estudios científicos analizados son aquellos ya mencionados en la sección anterior: las transformaciones en el modelo productivo agropecuario en los últimos años han implicado cambios en el entorno ambiental de los pueblos rurales, entre los cuales se destaca el uso masivo de agroquímicos. Estas sustancias son asociadas a los problemas de salud abordados (aunque también se mencionan otros factores que pueden contribuir). A partir de este esquema, las propuestas apuntan principalmente a la colaboración con las autoridades de gobierno en la construcción e implementación de políticas públicas tendientes al mejoramiento de la salud de la población (ics, 2014; Colacrai *et al.*, 2015). Cabe mencionar, sin embargo, que los científicos también desarrollan otro tipo de acciones tendientes a difundir y discutir estas problemáticas, tales como congresos, notas periodísticas y participaciones en otros ámbitos de difusión.

En la Figura 5 se representan los vínculos entre los cambios y problemáticas asociados con los problemas de salud desde la perspectiva de los habitantes de Alcorta entrevistados.

**Figura 5: Cambios y problemas relacionados con el aumento de enfermedades expresados en las entrevistas a los habitantes de Alcorta.**



**Referencias:** Las líneas representan las relaciones establecidas entre los cambios y problemas presentes en las entrevistas analizadas (en el Apéndice adjunto se ejemplifican tales relaciones con citas de las fuentes analizadas).

**Fuente:** elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.



En contraste con lo representado en la Figura 4, en las perspectivas recabadas a través de las entrevistas a los habitantes de Alcorta (Figura 5) encontramos una gran diversidad de cambios y problemas vinculados con el aumento de enfermedades. Tales transformaciones presentan, además, múltiples vínculos entre sí, por lo cual esta representación adquiere la forma de una red de cambios y problemas interrelacionados. En este caso, el aumento de enfermedades se encuentra asociado (además de al uso masivo de agroquímicos, principalmente glifosato) a diversas transformaciones en la forma de producción, de alimentación, de vivir y habitar el territorio. Entre tales cambios se destacan el despoblamiento del campo y la consiguiente pérdida de prácticas de producción y elaboración de alimentos características de la producción familiar, y la pérdida de costumbres y hábitos que redundan en el empobrecimiento de la calidad de vida, entre otros fenómenos.

Reproducimos a continuación algunos de los cambios que se vinculan con los problemas de salud enunciados por los habitantes. En primer lugar, el creciente uso de sustancias químicas en la producción de animales para consumo humano.

*El problema son los alimentos que les dan [a los animales], que es todo química, y eso bien no hace. Yo digo que hay zonas que quizás están menos jodidas que nosotros, que es el Norte, que yo lo veo más sano... todavía. Será porque los campos son más vírgenes, todavía no están usando la cantidad de remedios que se usan acá [...]. Antes era todo más natural, ahora es todo más artificial (E).*

A su vez, el pasaje de habitar el campo y producir los propios alimentos a vivir en el pueblo también se asocia a nuevas prácticas de consumo y de alimentación menos saludables.

*[Cuando vivía en el campo era] más sano, yo pienso. Mi mamá allá en el campo hacía el pan, carneábamos los pollos para comer, ¿me entendés? Eran todas esas cosas que ahora no se ven por ahí. Es todo ir al mercado y comprar (I).*

Por otra parte, el aumento de enfermedades también es relacionado con factores económicos tales como el rédito que habría proporcionado el modelo productivo. En este sentido, y en cierta sintonía con la idea de inevitabilidad

señalada en la sección anterior, los problemas de salud aparecerían como un costo necesario del crecimiento económico.<sup>19</sup>

*Monsanto, además de dañar, hay que pagarle royalties, ¿viste? Pero en la soja, ¿cómo haces para sacarle los yuyos? Destrozás todo el lote. Y la gente sigue sembrando soja porque es el único cultivo que le da cierto rédito. Y a la Argentina también (F).*

En relación con esta postura también encontramos en algunas entrevistas la narrativa que refiere al agro como única fuente de riqueza del país.

*El campo es el motor del país. Lo que tiene el campo es que genera riquezas, porque de lo que produce el campo, las economías regionales, ¿después qué pasa? Labura un montón de gente con eso, porque trabaja el camionero, trabaja la planta de silo, trabaja el... todo, todo (E).*

Asimismo, el modelo productivo asociado con las problemáticas de salud también se relaciona con cambios en la “mentalidad” y formas de vida de los chacareros.<sup>20</sup>

*Antes era lo mejor del mundo, venían a hacer esto los gringos. Ahora ya no, ya ven que no es para tanto, saben que no son ellos los artífices, que lo hacen los pool de siembra, los ingenieros agrónomos, Monsanto, qué sé yo. Entonces, lo que hacen es tratar de sacarles el jugo a todo lo que pueden y los otros disparan, ya son profesionales, hacen otra cosa. Está cambiando el paradigma, me parece a mí (A).*

*Algo cambió en la localidad para que el gringo trabajador pase a ser un gringo come asado, porque esa es la percepción que había [...] que el tipo que laboraba en el campo, que tenía arraigo con él, en el campo, que cuidaba el suelo y demás, ahora lo único que hacía era ir con la 4x4, cortar la rotonda y comerse un asado (H).*

---

19. No obstante, en las entrevistas también encontramos perspectivas que relativizan el impacto del crecimiento económico del sector agrario en las condiciones de vida de otros sectores, así como el señalamiento de consecuencias económicas negativas del modelo sojero.

20. Algunos de estos cambios en la forma de vida de los chacareros, como así también los cambios en las formas de sociabilidad y relaciones entre los habitantes, se encuentran documentados en los trabajos sociológicos acerca de Alcorta (Gras y Bidaseca, 2010; Gras, 2012).

Otra problemática asociada con la salud que tiene un rol central en las perspectivas de los habitantes es la vinculada a la droga. Se destacan en las entrevistas diversos aspectos de este problema.

*La venta de droga de Rosario-Santa Fe es la misma ruta que la ruta sojera. Es la ruta Venado Tuerto, Elortondo, Melincué [...]. Justo estamos en el límite, o sea, es una parte más, me parece, nosotros no es que estamos ajenos a todo eso, no estamos exentos. Acá en Alcorta es tristísimo ver la guachada mal, destruida (C).*

Además de los efectos en los jóvenes del pueblo, también aparecen en las entrevistas los vínculos entre el comercio de soja y el narcotráfico.

*Sobre el circuito de la venta de cereal en negro se montó el mercado del narcotráfico, de los narco-negocios. En Alcorta mueve bastante gaita. Y son los mismos sectores que piden que vengán las tropas de operaciones especiales que corren a los pibes y los amenazan (G).*

Asimismo, se destacan en las entrevistas las relaciones entre la droga y las desigualdades económicas y sociales en el pueblo.

*¿Sabés cuál es el gran problema de changuear? Que, te digo, nosotros no somos una isla. Al changuear también tenés precarización laboral, y cuando tenés precarización laboral, una salida también es el menudeo de la droga. Acá hay, todo eso está acá (C).*

Finalmente, como adelantamos en la sección anterior, el vínculo entre la problemática del aumento de enfermedades y las instituciones de gobierno difiere del presentado en los trabajos científicos, al incluir más dimensiones asociadas a las vivencias y experiencias de los habitantes. Entre tales factores se destacan los conflictos de intereses y de poder al interior de la comunidad.

*Más allá del campamento, de los resultados y todo eso, si los vecinos no se hubieran juntado varias veces, o una junta de firmas interesante, digamos, no... no los sacan a los mosquitos del pueblo. Los sacan porque obviamente evaluaron... durante mucho tiempo era, digamos, te beneficiaba también políticamente tener los mosquitos adentro, porque te tirabas en contra un sector de la realidad. Ahora, si mantenés los mosquitos, digamos, tenés un sector más grande que te... como que te está planteando el tema (G).*

A su vez, las instituciones de gobierno forman parte de la trama de relaciones que configuran este escenario de intereses en conflicto.

*Te explico lo que me dijo [el funcionario de la Comuna], dice "¿sabe qué pasa? que no... no podemos tener en el campo un mosquito de esos porque el aparato de computación que tiene el mosquito vale 50.000 dólares". "¿No me diga? ¿Usted sabe cuánto vale la vida en un barrio como en el que yo vivo, que hay más de 700 personas en ese barrio? ¿Tiene idea usted de cuánto valen esas vidas?" (B).*

En conclusión, la problemática del aumento de enfermedades se vincula en las perspectivas de los habitantes de Alcorta con una mayor cantidad y diversidad de factores respecto de aquellos considerados en los artículos científicos analizados. Estos trabajos excluyen los vínculos con factores relevantes desde la perspectiva de los habitantes, tales como las múltiples dimensiones asociadas a la droga y al narcotráfico, y el rol conflictivo de las instituciones de gobierno, entre otros.

## **Discusión**

Retomaremos aquí algunos elementos que surgieron a partir del análisis realizado y los discutiremos a la luz de las motivaciones que impulsaron el presente trabajo: comprender las características particulares que presentan los abordajes científicos referentes a las problemáticas socio-ambientales asociadas al modelo de producción sojero en el caso de Alcorta y reflexionar acerca de la posibilidad de diálogo entre los actores científicos y los de las comunidades involucradas en estas problemáticas.

Como desarrollamos en la Sección 2.1, observamos una importante coincidencia entre los cambios y problemas advertidos por los habitantes de Alcorta y los identificados por los científicos en sus trabajos. También advertimos algunas cuestiones señaladas por los pobladores que no están presentes en los trabajos científicos acerca de la localidad. En la Sección 2.2 comparamos las perspectivas acerca de las problemáticas de salud en el pueblo presentadas por los científicos con las propias de los entrevistados del lugar, y hallamos varias diferencias. Hemos advertido ciertos recortes en los trabajos científicos

que redundan en simplificaciones de las problemáticas de salud respecto de las concepciones de los habitantes. Entre tales simplificaciones encontramos la consideración parcial de ciertas dimensiones de las problemáticas de salud (aspectos relativos al vínculo con las instituciones de gobierno o a desigualdades presentes en la población) y exclusiones vinculadas con el uso de categorías propias del abordaje médico para dar cuenta de los problemas de salud de las poblaciones. En este sentido, aparecen algunas características que suelen adjudicarse en la bibliografía a las relaciones que se establecen entre legos y expertos involucrados en problemáticas sociales y/o ambientales (Brown, 1992; Wynne, 1992 y 1993): en virtud de sus características, supuestos y compromisos, el abordaje científico parece dejar de lado dimensiones de la problemática valiosas para la propia comunidad afectada. También encontramos diferencias con respecto a algunas dimensiones de la problemática que podrían vincularse con esos supuestos y compromisos de los abordajes expertos. Particularmente, las diferencias en torno a las relaciones entre las personas y las instituciones de gobierno podrían estar asociadas con supuestos acerca de las relaciones sociales y del orden social asumidos por los expertos, los cuales parecen guardar cierta distancia respecto de las condiciones vivenciadas por (al menos) algunos de los habitantes de la comunidad. En relación con estos supuestos, los científicos parecieran propiciar o contemplar ciertas vías de acción en las cuales el rol adjudicado a las instituciones de gobierno difiere del papel que tales instituciones podrían jugar según las experiencias de los habitantes en este caso.

Con respecto a estas observaciones cabe aclarar que los elementos descritos en el párrafo anterior no resultan sorprendentes, dado que el saber científico opera generalmente mediante diversos tipos de recortes y simplificaciones que pueden contribuir a diferenciarlo del saber heterogéneo, práctico, situado, basado en las experiencias cotidianas de los miembros de una comunidad. Recortar y simplificar la complejidad del mundo es un aspecto característico de diversas prácticas científicas, el cual se refleja en formas específicas y reguladas de producción y validación de este tipo de conocimiento, así como en sus metodologías y objetivos. Tal simplificación contribuye ciertamente a la fortaleza y al poder propios de la ciencia para hablar acerca del mundo y actuar en él (Callon *et al.* 2001).

Sin embargo, si bien es esperable que en función de sus propias características el saber científico deje de lado dimensiones que pueden ser relevantes para

los habitantes de la comunidad, esto suscita algunos interrogantes. Un punto que nos interesa destacar en relación con las simplificaciones y recortes es que los problemas abordados no se encuentran circunscriptos al ámbito científico-técnico, sino que se trata de problemáticas socio-ambientales que afectan la vida de las comunidades. En estas circunstancias creemos que resulta necesario reflexionar acerca del rol de actores científicos y no científicos en estos abordajes y del tipo de diálogo que se establece entre ellos al momento de definir y abordar las problemáticas.

Si bien deberemos profundizar la indagación acerca de la forma que toma el vínculo entre las comunidades y los científicos en la práctica social concreta, esta primera aproximación nos permite comenzar a plantear algunas cuestiones. Centrándonos en la reproducción de algunas formas de simplificación propias de la práctica científica y en la mediación de ciertas instituciones, surgen preguntas relativas a la posibilidad de establecer un vínculo simétrico y plural entre los diferentes actores y saberes en estas circunstancias. En principio, considerando la facultad de acceso de los abordajes científicos a espacios a los que no acceden las voces de los habitantes de los pueblos,<sup>21</sup> cabe preguntarse por los efectos de las simplificaciones en la definición y configuración que van adoptando estas problemáticas en diversos ámbitos y esferas públicas (por ejemplo, en espacios mediáticos o en ámbitos internacionales). Además, los documentos científicos constituyen instrumentos políticos que han sido utilizados por diferentes actores con el objetivo de dar visibilidad a estas problemáticas recurriendo a la legitimidad que socialmente posee el saber científico (este uso se ha evidenciado en diversos conflictos ambientales y también se observa en algunas de las perspectivas que presentamos en la sección anterior).<sup>22</sup> Por

---

21. Según Bourdieu (2003), en el mundo social no hay nada más desigualmente repartido que la capacidad de opinar. Tal desigualdad en el acceso a la producción de opiniones explícitas asigna a los científicos la responsabilidad de estar atentos a los problemas que no llegan a ser formulados. Bourdieu alienta a los científicos a ocupar un lugar preciso ante la interpelación y las demandas que ciertos actores sociales no están en condiciones de realizar. Si bien en el caso que aquí abordamos, el proceder de algunos científicos podría leerse en esta clave, desde la perspectiva asumida en este trabajo tal desigualdad nos motiva a repensar los roles de los diferentes actores con el fin de generar una situación de simetría en la cual puedan visibilizarse las voces de las comunidades.

22. Desde ya, estos instrumentos son utilizados de diferentes maneras por distintos actores. Por una parte, constituyen instrumentos para la acción de los científicos, en función de diversos móviles (relativos al conocimiento, o móviles políticos tales como visibilizar problemáticas de salud de la población, entre otros). Por otro lado, constituyen instrumentos para la acción de algunos vecinos

lo tanto, cabe preguntarnos qué ocurriría con este uso si tales documentos se alejaran de las formas generalmente establecidas y legitimadas a los fines de incluir o contemplar otro tipo de elementos propios del saber "lego". Surge aquí la cuestión de la voluntad y predisposición de los científicos para poner en discusión aspectos de su propia forma de producir, plasmar y difundir el conocimiento en función de propiciar otro tipo de interacción con los saberes de los habitantes. Por supuesto, también surge el interrogante acerca de la voluntad y predisposición de los habitantes para establecer otros tipos de interacciones y vínculos con los científicos.

En relación con lo anterior, y desde la perspectiva de diálogo que aquí sostenemos, resulta necesario considerar además que la apelación al conocimiento científico para visibilizar problemáticas de las comunidades podría presentar aspectos cuestionables en la medida en que podría contribuir a excluir otras voces y perspectivas posibles acerca de problemáticas que involucran una diversidad de dimensiones y de decisiones sobre formas de vivir. Tal apelación podría reproducir una situación de asimetría en la cual se expresa una autoridad superior del conocimiento/saber/voz de la ciencia por sobre la de los habitantes. Desde esta perspectiva, el rol central de las instituciones como posibilitadoras y mediadoras del vínculo entre los científicos y los habitantes también podría resultar problemático. En la búsqueda de un diálogo plural y simétrico deberíamos considerar la posibilidad de que las intervenciones de diversas instituciones (inclusive las científicas) contribuyan a imponer limitaciones a las posibilidades de las comunidades de expresar problemas y soluciones, y de realizar elecciones sobre diferentes formas de vivir y de satisfacer sus necesidades (Illich, 1974). La idea de diálogo de saberes local y situado se plantea como instancia de coproducción de problemas y soluciones a partir de un criterio compartido acerca de cómo se quiere vivir. Este diálogo partiría de la voluntad de encuentro y apertura, lo cual implica la posibilidad de discutir la forma que toma el intercambio entre la pluralidad de actores y perspectivas participantes.

Asimismo, a partir del análisis realizado, podemos mencionar algunas cuestiones acerca del vínculo entre los diferentes actores y saberes involucrados en este caso. En nuestro análisis encontramos que algunos habitantes de Alcor-

---

que pueden reapropiarse de éstos y utilizarlos o descartarlos en función de sus propios intereses.

ta han dado a los documentos científicos la función de herramientas políticas para impulsar sus propias demandas. También hallamos críticas hacia algunas de las metodologías científicas, la manera en que han sido considerados los pobladores y la forma en que se han desarrollado estos trabajos. En este sentido, cabría referirnos a cierta reapropiación del saber científico por parte de algunos habitantes: ellos se han interiorizado en las prácticas y en el lenguaje de los científicos, y no han asumido una aceptación pasiva de la autoridad de la voz de la ciencia (Callon *et al.*, 2001). En este punto hay que aclarar que la noción de diálogo que proponemos no presupone la idea de reapropiación del saber científico por parte de otros actores sociales. Es decir, si bien este diálogo supone reapropiaciones múltiples y recíprocas, esto no implica que los actores “legos” deban adoptar un lenguaje o punto de vista científico para poder participar de la discusión en torno a las problemáticas sociales y ambientales que los convocan. En este caso, el manejo del lenguaje científico, la crítica a las intervenciones profesionales, o la posibilidad de disponer del conocimiento de los expertos por parte de los habitantes de la comunidad no significa que exista necesariamente una voluntad de escucha, de encuentro y de discusión por parte de los diferentes actores involucrados. Nos proponemos profundizar en las características de la interacción y las posibilidades materiales de tal diálogo en futuros trabajos.

Finalizando, algunos elementos hallados en este análisis preliminar nos permiten plantear interrogantes para continuar profundizando el estudio de las características que presenta el vínculo entre las comunidades y los actores científicos involucrados en las problemáticas asociadas al modelo sojero, así como en los posibles desafíos para el abordaje de estas problemáticas. Los elementos advertidos nos impulsan a profundizar las indagaciones en torno a la posibilidad de poner en diálogo las diferentes perspectivas, supuestos, intereses y compromisos de los actores sociales implicados en estas y otras problemáticas socio-ambientales.



## Apéndice

### **Referencias correspondientes a las relaciones establecidas entre los cambios y problemas representados en las Figuras 4 y 5.**

#### **Figura 4**

1: "La localidad de Alcorta se encuentra incluida en una región donde se pueden observar en los últimos 15 años profundos cambios en los modelos productivos agropecuarios, que han ido profundizando el uso cada vez más extensivo de múltiples sustancias tóxicas" (Colacrai *et al.*, 2015: 14).

"Que más del 80% de la comunidad viva a menos de 1.000 metros de las áreas productivas que son fumigadas, y la presencia de patologías que son vinculadas a la exposición crónica y aguda a determinados tóxicos utilizados en la producción agroindustrial de la región, ayuda a pensar que el panorama de salud de la localidad no es ajeno a estas conclusiones de la Evidencia Médica" (ICS, 2014: 22).

2: "En los últimos años, nuestro entorno ambiental viene sufriendo las consecuencias de la instalación de un modelo extractivista..." (ICS, 2014: 4).

"En los últimos tiempos, este fenómeno ha cambiado y se ha caracterizado por un 95% de cultivo de soja transgénica, dando lugar a un fenómeno ampliamente difundido de modificación de las condiciones del ecosistema que, devenido en agroecosistema de gran magnitud, ofrece cambios sustanciales en su estructura y su función, con alto grado de modificación de los parámetros ambientales básicos, como modificaciones en su estructura y función: la pérdida de biodiversidad y erosión genética, simplificación del ecosistema, simplificación de cadenas y redes tróficas, introducción de moléculas sintéticas (biocidas y fertilizantes, contaminantes y persistentes, que se incorporan a los ciclos biogeoquímicos), pérdida en calidad de suelos (degradación físico-química y pérdida de estructura)" (Oliva *et al.*, 2008: 786).

3: "Relacionado con cánceres hormonodependientes, varios de ellos han sido asociados con el uso de ciertos agroquímicos con acciones de disrupción endocrina: tiroides, ovario, mama, testículo y próstata" (Oliva *et al.*, 2008: 786).

4: “Es necesario poner en discusión los modelos de producción que avanzan en nuestra región, sostenidos por el discurso del ‘progreso’, impactando fuertemente sobre el ambiente, deteriorando la biodiversidad, la salud humana y la posibilidad de desarrollo de las generaciones actuales y futuras” (Colacrai et al., 2015: 14).

5: “Desde la Facultad de Cs. Médicas de la UNR asumimos el compromiso de poner a disposición de las autoridades Municipales de Alcorta, todos los medios con que se cuenten para la INTERPRETACIÓN/ACCIÓN con la meta de elaborar y colaborar en la construcción e implementación de políticas públicas [...] para continuar fortaleciendo la Salud...” (ICS, 2014: 22).

“En este sentido, el Campamento Sanitario de la Cohorte 26 del ciclo Práctica Final de la carrera de Medicina de la Facultad de Cs. Médicas de la UNR, en la localidad de Alcorta, Pcia. de Santa Fe, que fue posible gracias a la activa participación de las autoridades Municipales, así como de la comunidad en su conjunto, es un paso trascendente en la consolidación de las alianzas estratégicas que permitan consolidar una red articuladora de acciones tendientes a mejorar las condiciones de salud de la población” (ICS, 2014: 22).

6: “La morbimortalidad de la localidad (rural y urbana) no solo va a depender de la distribución geográfica y condiciones de vida de la población, sino de la disponibilidad/acceso a los servicios de salud, en congruencia entre los sistemas público y privado, y el traslado de la población para atender sus problemas de salud en otras localidades, así como de las condiciones sanitarias de población y los modelos productivos instalados en las localidades donde desarrollan sus actividades los grupos humanos” (ICS, 2014: 21).

“Al considerar las diferencias existentes, en estos datos y los generales de la región, no pueden dejarse de lado los factores alimenticios de la zona bajo análisis (dietas ricas en proteínas y sal), que podrían influenciar la mayor incidencia mencionada, sin dejar de lado lo relacionado con el tabaquismo; o quizás la sumatoria de todos estos factores que debería ser considerada. Igualmente factores genéticos y de predisposición endogámica, por las características de estas poblaciones de pocos habitantes. Quizás exposiciones regionales a pasados

agroquímicos del tipo de los clorados han influenciado estas circunstancias, así como la presencia de otros factores (arsénico, nitritos) que podrían existir en mayor cantidad en estas zonas" (Oliva et al., 2008: 789).

### Figura 5

1: *"Los agroquímicos. Que si bien el hombre los sacó para matar los yuyos de la soja, nos están... Somos un pueblo fumigado"* (B).

*"Podría ser el cáncer, ¿viste?, con este tema del glifosato que mata, mata"* (F).

2: *"A la soja no le podés pasar ninguna herramienta porque la rompés, se cae. No hay surco, y entonces se usan mucho los insecticidas y los herbicidas, para insectos y para las malezas"* (F).

*"La soja lo que pudo haber cambiado, estimo yo en... en el tema del agroquímico. Porque necesita mucho cuidado la soja, es muy adicta a los bichos, a los insectos, como quien dice"* (E).

*"El que inventó el glifosato es un genio, eh, mata todo los que vos quieras menos la soja. Y tenés que usarlo, lamentablemente, porque ¿cómo haces? Hay un yuyo que parece que no era de acá de la zona y vino. Se llama rama negra. Un yuyo nuevo, desconocido, y lo único que lo mata es el glifosato"* (F).

3 y 4: *"El problema son los alimentos que le dan [a los animales], que es todo química. Y eso bien no hace. Yo digo que hay zonas que quizás están menos jodidas que nosotros, que es el Norte que yo lo veo más sano... todavía. Será porque los campos son más vírgenes. Todavía no están usando la cantidad de remedios que se usan acá. Pero vos te das cuenta en la calidad del cereal, nomás, es extraordinaria. Antes era todo más natural, ahora es todo más artificial"* (E).

*"Y lo veo por el tema de que... de todas las porquerías que le ponen. Yo digo, de una forma u otra nos llega a nosotros ¿me entendés?. Más allá de los alimentos y todas esas cosas, porque también eso va en todo, en todo"* (E).

5 y 6: *"[En Saravia] hay mucha gente boliviana y hay muchas quintitas. Y yo no sé si es la tierra o el no uso de agroquímicos. Porque todas esas quintas chiquitas no usan agroquímicos, nada. La verdura tenía otro sabor, era increíble"* (E).

H: *Ahí tenés un cambio, digamos, no era todo soja. Había potrero para que coman los animales.*

G: *Y ahí la vaca comía y caminaba, comía y caminaba. Y ahí tenés carne de calidad”.*

7: *“[Cuando vivía en el campo era] más sano, yo pienso. Mi mamá allá en el campo hacía el pan, carneábamos los pollos para comer, ¿me entendés? Eran todas esas cosas que ahora no se ven por ahí. Es todo ir al mercado y comprar” (I). “Porque la persona que está en el campo tiene su quinta, cría pollos, hace de todo. Y vos venís al pueblo, teniendo todo eso allá, vas a comprar todo” (E).*

8: *“La chacra, no vive nadie. Y la diversidad que tenía esa chacra que estamos hablando no existe más, digamos, eso no... eso cambió” (H).*

*“Hay gente que contrata, se la da a un contratista, o hay gente que la trabajan ellos. Si vos se la das a un contratista, vas de vez en cuando al campo. Y si la sembrás vos, también, vas cuando la sembrás” (E).*

9: *“Lo que cambió mucho es que apareció la soja. Cuando nosotros estábamos en el campo, no existía la soja. Esta soja para mí fue una revolución en el mundo. En Argentina, ni qué hablar, y bueno, por eso hubo... hay tantos cambios y tantas cosas, y bueno. Fue lo que, que para mí también le dio toda esta tecnología al campo” (K).*

*“La gente se volcó más al grano desde hace unos años, cuando aumentó mucho la soja, que fue el auge ese de la soja. Bueno, la gente se volcó más al agro y no tanto a la ganadería. Algunos tambos en la zona tambera había, pero se perdieron también” (E).*

10: *“Salvo alguno que tenga cosechadora, o tractor, o sembradora, o alguno que tenga animales, hoy, con el tema del cereal, no hay mucho trabajo en el campo” (J).*

*“Nosotros, cuando empezamos con la soja, trabajábamos muchísimo, día y noche. Mucha gente, poco campo. Hoy no, hoy trabajamos, calculale veinte veces más de hectáreas de campo con la mitad de la gente que trabajábamos en ese momento” (K).*

11: *“Creo que tienen que mejorar las políticas de juventud, incluso laborales. Acá muchos pibes vienen y changuean [...] y al changuear también tenés precarización laboral. Y cuando tenés precarización laboral, una salida también es el menudeo de la droga” (C).*

12: *"La venta de droga de Rosario-Santa Fe es la misma ruta que la ruta sojera" (C). "Sobre el circuito de la venta de cereal en negro se montó el mercado del narcotráfico, de los narconegocios. En Alcorta mueve bastante gaita. Y son los mismos sectores que piden que vengan las tropas de operaciones especiales que corren a los pibes y los amenazan" (G).*

13: *"Esto cambió cuando el hombre se alejó de Dios. Lejos de Dios, vos encontrás de todo lo malo. En el camino de Dios no puede haber adulterio [...], no puede haber drogas, no puede haber alcohol, no puede haber tabaquismo, nada" (B).*

14: *"[La gente del campo] antes eran muy pobres, muy pobres, muy humildes, y muy sabios también. En cambio, el chacarero de ahora, arrendatario o propietario, es un individuo muy envidioso, muy ostentoso. Le gusta mostrarse" (F).*

*"Antes era lo mejor del mundo, venían a hacer esto los gringos. Ahora ya no, ya ven que no es para tanto [...]. Entonces, lo que hacen es tratar de sacarles el jugo a todo lo que pueden, y los otros disparan, ya son profesionales, hacen otra cosa. Está cambiando el paradigma" (A).*

15: *"En Alcorta hay mucha gente de mucha plata pero no hay hombres de empresa. Esa es otra de las variantes. Hay agricultores que han hecho mucha plata, pero cambian el auto porque tiene dos años, o compran un pedacito más de campo" (F).*

16: *"Una de las percepciones que había en las entrevistas que hicieron era que el tipo que laburaba en el campo y que tenía arraigo en el campo, que cuidaba el suelo y demás, ahora lo único que hacía era ir con la 4x4, cortar la rotonda y comerse un asado" (G).*

17: *"Es una cuestión de mentalidad, también, a mí me parece. Viste cuando se dice, bueno, si es farmer, si es chacarero, si es campesino, qué sé yo. Bueno, acá hay una cuestión clara de que el que tiene un campo quiere hacer plata, viste, entonces ya de ahí tenés que partir" (C).*

*"La gente se engancha fácilmente con su pequeña empresa familiar en algo que anda bien y que les va mejor. Y bueno, ¿qué mejor? [...] Y no se dan cuenta que son cautivos de eso, de que producís más pero que pagás mucho más. Y que dañás mu-*

cho más. Pero no ven el daño, no lo ven. Es muy difícil eso. Y es una sociedad que... este... realmente, si la cosa les da... les da dinero, si pueden cambiar la camioneta, lo hacen y listo, se terminó el partido, es así" (A).

"Hay agricultores que han hecho mucha plata, eh, pero cambian el auto porque tiene dos años, o compran un pedacito más de campo" (F).

18: "Salvo el que hizo un estudio, que se recibió de algo que acá no había y volvió al pueblo, después se fueron a la ciudad. Y chicos que no están tampoco en el país porque, como te decía hace un rato, acá no hay mucho para hacer [...]. Si no hay fuentes de trabajo, a la larga este pueblo va ir... va ir achicándose cada vez más" (J).

19: "El problema es la falta de gas por cañería, por red. Porque acá hay una industria, un pequeño frigorífico de cerdos, que trabaja muy bien y la mercadería que saca es de excelencia [...]. Acá hay una fábrica grande de zapatos muy buena, que exporta y todo, pero también tienen unos costos que no son compatibles con la competencia, no pueden. Ese es el problema fundamental de Alcorta: la falta de gas por red" (F).

20: "Y gas natural, alguna fábrica más, porque acá la gente que se recibe ya directamente se va a la ciudad porque acá... ¿Qué se va a quedar a hacer acá? No tiene mucho para hacer. Eso son las dos cosas más importantes que me parece que tiene que haber: alguna otra fábrica y gas natural para todos los del pueblo" (E).

21: "El campo es el motor del país. Lo que tiene el campo es que genera riquezas, porque lo que produce el campo, las economías regionales, ¿después qué pasa? La-bura un montón de gente con eso, porque trabaja el camionero, trabaja la planta de silo, trabaja el... todo, todo" (E).

"Si al campo le va bien, nos va bien a todos' decía. Y, digamos, es muy relativa la frase. Pero fijate el peso de verdad que tiene que yo la escuché comentada en lugares que vos decís: 'bueno, no sé'. Estábamos tomando mate en un lugar en donde no había ni un baño y me llegaron a decir: 'Si al campo le va bien, nos va bien a todos'" (H).

"Vamos a ponerle ejemplo de un compañero de acá que [...] es albañil. 'Se vive del agro', ok, claro. Pero está siendo precarizado por un gringo para que levante su casa, ¿me entendés? Pagándole doscientos cincuenta pesos por día, ocho horas de trabajo" (C).

22: *"Después vino el viento de cola donde la soja empezó a valer, el aceite de soja empezó a valer y nadaba en plata el gobierno, por eso le tomaron el dulce al dinero. En Argentina, los últimos diez años del kirchnerismo, entró más plata que en los cincuenta años anteriores, mucha plata [...]. Y la gente sigue sembrando soja porque es el único cultivo que le da cierto rédito. Y a la Argentina también" (F).*

*"Porque vos a veces hacés las cosas porque te gusta. Pero después viene la parte económica, ¿no es cierto? Y bueno, este... hoy, bueno, hoy la soja, con la tecnología y con la siembra directa, ni qué hablar" (K).*

23: *"Están los chicos de arriba, que tienen, que son más alta sociedad, que se mezclan con los del barrio también, pero no todos son así, ¿me entendés? Y están los chicos del bajo que se juntan y mezclan por el tema fútbol o el tema de la escuela, ¿me entendés? Pero en sí la sociedad está medio marcada, sí, eh... las clases sociales. Las clases sociales siempre estuvieron medio así marcadas" (D).*

*"Los grupos que pertenecen a determinado sector, digamos, y tiene como privilegios, y el que te queda así, boyando, por fuera, digamos. En la escuela, eso lo estamos viendo clarito, digamos, discriminaciones, ¿viste?" (H).*

24: *"Te explico lo que me dijo [el funcionario de la Comuna], dice: '¿Sabe qué pasa? que no... no podemos tener en el campo un mosquito de esos porque el aparato de computación que tiene el mosquito vale 50.000 dólares.' '¿No me diga? ¿Usted sabe cuánto vale la vida en un barrio como en el que yo vivo, que hay más de 700 personas en ese barrio? ¿Tiene idea usted de cuánto valen esas vidas?'" (B).*

*"Bueno, acá hay una cuestión clara de que el que tiene un campo quiere hacer plata, ¿viste? Entonces ya de ahí tenés que partir, ¿viste?, decir: 'Bueno, vamos a exigirle al poder político que cambie esto.' Sí, ok, pero después tenés las grandes familias de Alcorta que dicen: '¡No!' Y es medio raro que el poder político diga 'sí, vamos a poner un cartel', ¿viste?" (C).*

25: *"No es ningún secreto que somos el basurero del mundo. Y que todos los países en desarrollo, así como nosotros, estamos en ese riesgo. Las multinacionales hacen sus negocios, y billetera mata médico" (A).*

26: "La escuela pública que tiene el comedor, el vehículo de transporte lo dona la fundación Cargill. Los bomberos voluntarios, el mejor móvil que tienen, lo dona la fundación Cargill" (C).

27: "El negocio de ellos es vender... veneno. Y el negocio del colono ¿cuál es? La soja..." (B).

"Monsanto, además de dañar, hay que pagarle royalties, ¿viste? Pero en la soja, ¿cómo hacés para sacarle los yuyos?" (F).

"Es medio raro eso que hacen. Y que sea aceptable. Porque vos: 'Ah, Cargill donó tanto, donó tanto...'. ¿Y pero cuántos mató?, ¿me entendés?" (D).

28: "Más allá del campamento, de los resultados y todo eso, si los vecinos no se hubieran juntado varias veces, o una juntada de firmas interesante digamos, no, no los sacan a los mosquitos del pueblo. Los sacan porque obviamente evaluaron... Durante mucho tiempo era, digamos, te beneficiaba también políticamente tener los mosquitos adentro porque te tirabas en contra un sector de la realidad. Ahora, si mantenés los mosquitos, digamos, tenés un sector más grande que te... como que te está planteando el tema" (G).

"Yo levanté firmas en... en ese expediente que quedó en la Comuna. Hay firmas de todo el barrio, pero porque yo salí a buscarlos [...]. Cuando yo lo voy a hablar al intendente por el mismo asunto, el expediente no se sabía dónde estaba. Pero estaba. O sea que lo archivaron y chau, listo" (B).

"Para mí les salió mal. Digo porque los que traen el informe [la Comuna] son los que siempre dijeron que los datos que nosotros dábamos no eran eso [...]. Eran quienes nunca reconocieron que en el pueblo había un problema serio" (G).



## Bibliografía

### **Ávila-Vázquez, M. y C. Nota**

(2010), *Informe Primer Encuentro Nacional de Medicxs de Pueblos Fumigados* [en línea], dirección URL: <http://www.reduas.com.ar/wp-content/uploads/2011/04/primer-informe.pdf>.

### **Ávila-Vázquez, M.**

(2014), "Agricultura tóxica y pueblos fumigados en Argentina", en *+E*, Vol. 4, Nº 1, pp. 28-34.

### **Ávila-Vázquez, M. et al.**

(2017), "Association between Cancer and Environmental Exposure to Glyphosate", en *International Journal of Clinical Medicine*, Nº8, pp. 73-85.

### **Bourdieu, P.**

(2003), *Los usos sociales de la ciencia*, Nueva visión, Buenos Aires.

### **Brown, P.**

(1992), "Popular epidemiology and toxic waste contamination: lay and professional ways of knowing", en *Journal of health and social behavior*, Nº 33, pp. 267-281.

### **Callon, M., P. Lascoumes y Y. Barthe**

(2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, París.

### **Colacrai, R. et al.**

(2015), "Prevalencia de hipotiroidismo referido y consumo de levotiroxina en poblaciones asentadas en áreas de producción agroindustrial con uso intensivo de agrotóxicos de la región pampeana argentina". Trabajo presentado en el XIII Congreso Latinoamericano de Medicina Social y Salud Colectiva.

### **De Sousa Santos, B.**

(2010), *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Trilce Editorial, Montevideo.  
Fuller, S. (2003), "La ciencia de la ciudadanía: más allá de la necesidad de expertos", en *Isegoría*, Nº 28, pp. 33-53.

### **Funtowicz, S. y J. Ravetz**

(1993), *Epistemología Política. Ciencia con la gente*, CEAL, Buenos Aires.

### **Funtowicz, S. y R. Strand**

(2007), "De la demostración experta al diálogo participativo", en *Revista CTS*, Vol. 3, Nº 8, pp. 97-113.

**Gras, C.**

(2012), "Cambio agrario y nueva ruralidad: Caleidoscopio de la expansión sojera en la región pampeana", en *Trabajo y sociedad*, N° 18, pp. 7-24.

**Gras, C. y K. Bidaseca (dirs.)**

(2010), *El mundo chacarero en tiempos de cambio. Herencia, territorio e identidad en los pueblos sojeros*, CICCUS, Buenos Aires.

**Gras, C. y V. Hernández**

(2013), *El agro como negocio*, Biblos, Buenos Aires.

**Hernández, V. A.**

(2007), "El fenómeno económico y cultural del boom de la soja y el empresariado innovador", en *Desarrollo económico*, Vol. 47, N° 187, pp. 331-365.

**Illich, I.**

(1974), *La convivencialidad*, Barral Editores, Barcelona.

Informe Final del Campamento Sanitario, Alcorta, junio de 2014. Facultad de Ciencias Médicas, Universidad Nacional de Rosario.

**Jasanoff, S.**

(2007), *Designs on nature: Science and democracy in Europe and the United States*, Princeton University Press, New Jersey.

**Lázaro, M. et al.**

(2013), *Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología* [en línea], dirección URL: <http://www.juiciociudadano.org/libro/>.

**Leff, E.**

(2011), "Diálogo de saberes, saberes locales y racionalidad ambiental en la construcción social de la sustentabilidad", en A. Argueta, E. Corona-M. y P. Hersch (coords.), *Saberes colectivos y diálogo de saberes en México*, UNAM, México, pp. 379-392.

**Leyva, X. et al.**

(2015), *Prácticas otras de conocimiento(s). Entre crisis, entre guerras. Tomos I, II y III*, Cooperativa Editorial Retos, México.

**Liotard, J. F.**

(1993), *La condición postmoderna: informe sobre el saber*, Planeta, Buenos Aires.

**Oliva, A., A. Spira, L. Multigner**

(2001), "Contribution of environmental factors to the risk of male infertility", en *Human Reproduction*, Vol. 8, N° 16, pp. 1768-1776.

**Oliva, A. et al.**

(2008), "¿Existen relaciones entre los factores ambientales rurales y la salud reproductiva en la Pampa Húmeda Argentina?", en *Cad. Saúde Pública*, Vol. 4, N° 24, pp. 785-792.

**Pellegrini, P. A.**

(2013), *Transgénicos: ciencia, agricultura y controversias en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.

**Paganelli, A. et al.**

(2010), "Glyphosate-based herbicides produce teratogenic effects on vertebrates by impairing retinoic acid signaling", en *Chemical research in toxicology*, Vol. 10, N° 23, pp. 1586-1595.

**Palacios, A.**

(2010), "Cartografías sociales I: Alcorta", en C. Gras y K. Bidaseca (dirs.), *El mundo chacarero en tiempos de cambio. Herencia, territorio e identidad en los pueblos sojeros*, Ciccus, Buenos Aires, pp. 109-122.

**Rulli, J. (comp.)**

(2009), *Pueblos fumigados: los efectos de los plaguicidas en las regiones sojeras*, De bolsillo, Buenos Aires.

**Skill, K. y E. Grinberg**

(2013), "Controversias Sociotécnicas en Torno a las Fumigaciones con Glifosato en Argentina. Una Mirada desde la Construcción Social del Riesgo", en G. Merlinsky (comp.) *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina*, CICCUS, Buenos Aires, pp. 91-117.

**Wynne, B.**

(1992), "Misunderstood misunderstanding: Social identities and public uptake of science", en *Public understanding of science*, Vol. 3, N° 1, pp. 281-304.

— (1996), "May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide", en S. Lash, B. Szerszynski y B. Wynne (eds.), *Risk, environment and modernity: towards a new ecology*, Sage, Londres, pp. 44-83.

## ***Segunda Parte***

**Activismo legislativo y judicialización de los conflictos ambientales. Renovación de lenguajes, inercias y desencantos**



# ***La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina***

***Facundo Martín  
Mark Healey***

De todos los logros de dos décadas de activismo ambiental, tal vez el más resonante sea la ley 26.639, públicamente denominada Ley de Glaciares (LG). Empezó como un proyecto legislativo marginal en 2007, se volvió rápidamente una causa movilizadora y, después de una dura contienda política y parlamentaria, fue aprobada en 2010. En muy pocos años, la Argentina pasó de tener glaciares prácticamente desconocidos y sin un marco legal de protección, especialmente contra los impactos de una industria minera en expansión, a tener un instrumento específico y pionero que habilitaba un activo control con vistas a mayor protección. Tres aspectos clave de dicha ley fueron: la declaración expresa de los glaciares como “bienes de carácter público” pasibles de ser protegidos en tanto “reservas estratégicas de recursos hídricos”, la creación del Inventario Nacional de Glaciares (ING) que por primera vez identificaría y registraría las formaciones glaciales a proteger, y la prohibición de explotación minera en áreas glaciales o periglaciales. En ese sentido, la ley y el inventario establecieron el marco para una política de protección a los glaciares inédita en el mundo.<sup>23</sup>

Casi ocho años después de la aprobación de la ley, el 15 de mayo de 2018, el inventario completo fue oficialmente presentado en la Casa Rosada por la institución responsable de elaborarlo, el IANIGLA.<sup>24</sup> Pero este evento estuvo lejos de ser triunfal. “Con la publicación del inventario terminamos el pasivo ambiental”,

---

23. La LG de Argentina fue la primera y por ahora la única en su tipo y especificidad a nivel mundial. Otros países como Suiza, Perú, Francia, Colombia, Austria e Italia cuentan con legislaciones más amplias sobre aguas, ambiente o paisajes que protegen los glaciares de forma indirecta (Iribarren Anaconda et al., 2018; Cox, 2016). Por su parte, en Chile y Kirguistán se promovieron proyectos de protección específicos pero no alcanzaron a ser aprobados por los parlamentos o fueron derogados o retirados por el Poder Ejecutivo.

24. Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales, con sede en el Centro Científico Tecnológico conicet de Mendoza y cuyo director durante el período fuera Ricardo Villalba.

sostuvo el ministro de Ambiente, poniendo más énfasis en culpar a sus antecesores por las demoras que en reconocer el esfuerzo de terminar el inventario (Presidencia de la Nación, 2018). El director del IANIGLA que tuvo a cargo la realización del inventario no asistió porque estaba procesado, junto a varios funcionarios nacionales, a partir de una denuncia de organizaciones ambientalistas que lo acusaron de sabotear el inventario que él mismo diseñó y dirigió.

En la rica literatura académica acerca de los conflictos ambientales en la Argentina reciente se ha enfatizado la *productividad* que han tenido estos conflictos (Merlinsky, 2014 y 2016). Este enfoque ha mostrado cómo la convergencia de activismo ambiental, protagonismo científico experto y respuesta estatal han reconfigurado las normas de protección del ambiente a nivel nacional. Para entender este proceso, se ha invocado el concepto de la "juridificación" del conflicto ambiental, que remite tanto a la estrategia de actores sociales de buscar resolver conflictos vía la creación de nuevas leyes o denuncias de su incumplimiento, como al correspondiente proceso del avance del campo jurídico sobre nuevos espacios sociales y, en este caso, ambientales. Muchos de los estudios anteriores efectivamente han mostrado procesos relativamente virtuosos donde movilización social y juridificación han contribuido para producir avances en protección ambiental.

Pero la juridificación también puede tener sus complejidades y sinsabores, como se hizo evidente en la desgana presentación del inventario y las disputas en torno a la LG. Hacia 2019, una mirada más amplia sobre el espacio de convergencia político-ambiental conformado por asambleas territoriales, científicos y parlamentarios que permitió la sanción de la LG mostró un escenario fragmentado y dividido, donde la parcial confluencia de intereses parece haberse dispersado, en medio de recriminaciones y acusaciones legales, mientras que el gobierno en el poder ha buscado oportunidades y alternativas para responder a los reclamos de la industria minera. La cuestión ambiental ha mostrado una fase muy diferente de aquella en torno de la sanción de la ley (Taillant, 2015; Isla, 2016 y Christel, 2018). De un período de protección progresiva se pasó a uno posiblemente regresivo en materia de capacidad y disposición para la protección de las reservas hídricas estratégicas a nivel nacional. En este caso parece claro que la juridificación de la defensa de los glaciares resultó en la sanción de una ley visionaria (Azuela, 2006), pero que el proceso de aplicarla no ha fortalecido a las instituciones encargadas ni a las autoridades responsables.

Entre la sanción de la ley y la presentación oficial del ING transcurrió un tortuoso proceso de *implementación* con fuertes impactos que llevaron a la reconfiguración de la cuestión minero-glaciar en la Argentina. Hasta ahora, los estudios de la juridificación del conflicto ambiental han mirado especialmente el primer momento, el de sanción de las leyes, pero han descuidado el segundo momento: la instancia de implementación. Parte de eso se debe, naturalmente, al hecho de que los estudios pioneros fueron realizados al calor de la lucha, pero sospechamos que también se debe a una manera acotada de plantear la juridificación. La pervivencia de una mirada centrada en la sanción de la ley como objetivo y las denuncias penales o civiles como una vía efectiva de aplicación (lo que se ha llamado “judicialización”) ha impedido entender las dificultades operativas de hacer que esa ley se cumpla.

Este capítulo se propone mirar más de cerca los procesos de juridificación y las disputas hacia dentro de este conflicto ambiental. Sostenemos, junto con Azuela, que “hacer cumplir la ley no es un asunto exterior al orden jurídico, es un momento más del proceso de juridificación” (2006: 233). Esto se fundamenta en que la *implementación de una ley* supone un conjunto de procedimientos jurídicos y técnicos que lejos de ser automáticos, pueden dar lugar a resultados muy dispares y hasta aparentemente contradictorios con los fines explícitos de la ley.

De acuerdo a esto organizamos la exposición de la siguiente manera. Empezamos con un análisis más detallado sobre la juridificación, un aspecto clave para entender el devenir de la implementación de la ley. Las secciones siguientes proceden en orden cronológico, empezando con el doble origen de *boom* minero y el activismo en torno a glaciares, pasando por la contienda política que resultó en la sanción de la LG, y analizando las escalaridades de su aplicación y las disputas sociotécnicas que se desplegaron. Finalmente, enfocamos la crónica en los dos procesos legales más recientes: el enjuiciamiento de Ricardo Villalba junto a los tres secretarios de Ambiente de la Nación durante la aplicación de la LG –Juan José Mussi, Omar Judis y Sergio Lorusso– y la reciente confirmación de la constitucionalidad de la LG por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Al concluir, señalamos tres dimensiones del conflicto que, en su conjunto, sintetizan la complejidad del proceso: la dinámica de los espacios públicos intermedios de procesamiento de los conflictos ambientales,



la gestión de instrumentos de relevamiento científico y el rol de los saberes expertos, y la burocracia estatal y el poder de bloqueo de las provincias.

Analizar los procesos de juridificación en relación al ambiente implica prestar atención a los desplazamientos y resignificaciones que tienen lugar cuando el derecho se expande o retrae sobre el campo ambiental, así como las repercusiones de estos procesos en el campo social y político. En la literatura se han analizado especialmente los procesos de juridificación del conflicto ambiental, entendido como

el proceso social a través del cual las expectativas normativas que se forman en el campo ambiental (o sea, las que se refieren a qué debemos hacer sobre la cuestión ambiental) se convierten en enunciados jurídicos para ser incorporados al horizonte cultural de los actores que participan en dicho campo (Azuela, 2006: 7).

Complementariamente, Merlinsky (2012) considera aspectos centrales de la juridificación a las formas en que "los actores utilizan el repertorio jurídico a su disposición, la participación diferencial de los operadores del derecho en el conflicto y el ajuste de las expectativas de los actores sobre la ley y la justicia en general" (Azuela y Mussetta, 2008: 4, cit. en Merlinsky, 2014: 69). Según la autora, un caso típico de juridificación se presenta cuando la legislación ambiental es tomada en cuenta por los ciudadanos que participan en el conflicto, posibilitando esta apropiación la exigencia ante las autoridades; de esta manera, el conflicto es llevado a la justicia que, a la vez, puede redundar en una actualización del derecho.

Por su parte, Blichner y Molander (2008) distinguen cinco dimensiones analíticas de la juridificación, como procesos mediante los cuales: (1) las normas constitutivas de un orden político son establecidas o cambiadas con el efecto de agregar competencias del sistema legal; (2) nuevas leyes regulan un número creciente de actividades; (3) los conflictos son crecientemente resueltos a través de o en referencia a la ley; (4) el sistema legal y la profesión legal cobran más poder en relación con la autoridad formal, y (5) la ciudadanía tiende crecientemente a pensarse individual y/o colectivamente como sujetos legales.

Es importante consignar que el término "judicialización" constituye un tipo específico de "juridificación". Si bien la juridificación alude habitualmente a un

proceso creciente en el tiempo de expansión de los dominios jurídicos sobre el conjunto de la vida social también, al menos teóricamente, se pueden desarrollar procesos de desjuridificación. Estos –por cierto menos analizados en la literatura– serían aquellos donde se da una pérdida de dominio por parte del campo jurídico (Blichner y Molander, 2008). Claramente, los procesos de juridificación y desjuridificación pueden presentarse como ciclos consecuentes o articulados.

## **Del *boom* minero a la Ley de Glaciares**

El *boom* minero y el auge ambientalista tienen un momento de origen común durante la primera mitad de los años 90. Entre 1993 y 1995 fue aprobado un amplio conjunto de leyes nacionales para facilitar la minería a gran escala y las inversiones extranjeras que la impulsarían (leyes 24.146, 24.196, 24.224, 24.228, 24.261, 24.402 y 24.498, entre otras). Además, en 1994 se reforma la Constitución y se incorpora la respuesta de históricos reclamos provincianos al consagrar el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales. Esto implicó que las provincias tendrían “la potestad de resolver conflictos vinculados al manejo de los recursos naturales” (Christel, 2018: 225-229) y también que las regalías de la minería (y el petróleo) se destinarían principalmente a ellas. Este cambio vino a potenciar, en muchas provincias andinas, las nuevas condiciones que ofrecían la posibilidad de impulsar el viejo sueño de la minería como proyecto de desarrollo económico.

Por otra parte, la constitución de 1994 también contenía el artículo 41, que “obliga al Estado nacional a garantizar el nuevo derecho al ambiente sano y a legislar estándares mínimos de protección ambiental (llamados presupuestos mínimos)”, y el artículo 43, que “define el ambiente sano como un derecho colectivo [...] y ofreció herramientas que luego serían muy importantes para quienes crecientemente comenzarían a movilizarse en defensa del ambiente” (Gutiérrez, 2018: 11). Estos artículos de la Constitución servirían de inspiración para el activismo ambientalista y darían la base para la posterior Ley General del Ambiente y la propia LG.

Los legisladores de la provincia de San Juan tuvieron un rol destacado en promover las leyes mineras ya mencionadas y la provincia pronto se volvió un

escenario fundamental del *boom* minero. Recibió inversión extranjera y vio crecer muchas actividades secundarias que servían a la minería.

Un aspecto fundamental del *boom* minero fue el despliegue de saber científico que este implicó. Si bien había muchas historias de exploración previa y proyectos fallidos en la cordillera, también había entre los empresarios y especuladores mineros una voracidad por obtener información más detallada, tanto sobre depósitos específicos como sobre los desafíos físicos y climáticos que había que superar para poner en marcha las minas. Por tanto, para geólogos, ingenieros mineros y aun la pequeña comunidad de glaciólogos locales, la búsqueda de posibilidades mineras implicó el acceso a cuantiosos recursos para prospección, consultoría y simple investigación. Así, cuando el rol y el impacto de la minería se volvió más controversial después de 2001, ese debate encontraría muchos expertos sobre glaciares ya conectados por lo menos de forma indirecta con la minería.

Había además otro despliegue de saber sobre los glaciares en estos años que tendría gran importancia para el debate posterior. Desde su fundación en 1972, el IANIGLA tuvo entre sus funciones estudiar los glaciares andinos para mejor predecir y controlar los flujos de agua de deshielo en las provincias cordilleranas. Con el desarrollo de instrumentos y modelos de monitoreo de creciente sofisticación a partir de los 90, pero particularmente con la explosión de la agenda de investigación sobre el cambio climático en la década de 2000, el retroceso de los glaciares se hizo evidente y el estudio de los glaciares cobró mayor importancia. Por esa vía también muchos expertos desarrollaron un interés creciente en mapear y monitorear los glaciares andinos y su entorno.

San Juan fue sede de muchos de los proyectos mineros propuestos o desarrollados bajo las nuevas leyes mineras, y sobre todo de dos proyectos entrelazados y ambiciosos: Veladero y Pascua Lama. Ambos eran proyectos de minería de oro de gran envergadura en altura extrema llevados adelante por la firma canadiense Barrick Gold. El emplazamiento del proyecto Veladero arrancó hacia 1994, con la construcción de un camino de acceso de 150 km de largo, y la mina empezó a funcionar en 2005. Si bien las nuevas leyes mineras incluían controles ambientales de parte de los estados argentino y sanjuanino, muchos autores coinciden en que esos controles fueron más bien sumarios. No hubo preocupación por los impactos de la minería sobre glaciares, como sugieren las fotos

tomadas en ese momento –y divulgadas después– que mostraban a máquinas de la Barrick barriendo formaciones enormes de hielo para construir el camino a Veladero.

Pascua Lama, proyecto aún mayor, estaba a pocos kilómetros de Veladero, pero ubicado sobre la frontera entre Chile (Pascua) y Argentina (Lama). En ese caso, Barrick Gold empezó por el lado chileno, logrando sin complicaciones la aprobación de su primer estudio de impacto ambiental en 2001. Debido a una caída en el precio de oro, Barrick no avanzó con el proyecto en ese momento, y cuando la compañía propuso en 2004 una variante más ambiciosa, había que obtener la aprobación de un nuevo estudio de impacto ambiental.

Pero en esos pocos años, el debate en torno a los impactos ambientales del proyecto Pascua Lama, y de la minería en general, había cambiado. En Chile, varios grupos que vivían aguas abajo del proyecto, en el valle del río Huasco, estaban seriamente preocupados por el impacto que podría tener sobre su provisión de agua, que venía de nevadas y glaciares en la sección de los Andes donde se proponía construir la mina. Los pueblos potencialmente afectados venían reclamando protección, y su activismo –hasta entonces ignorado por el Estado– empezó a ganar resonancia nacional e internacional. También se sumó en oposición al proyecto propuesto la poderosa asociación de regantes del Valle de Huasco. Para rebatir los argumentos de Barrick en el proceso de elaboración del estudio de impacto ambiental, la asociación contrató a la consultora EcoNorte, quien a su vez contrató a dos glaciólogos franceses y uno argentino, Juan Pablo Milana, para hacer su propio estudio.

Del lado argentino, el debate general sobre los impactos de la minería también tomó fuerte impulso, con la movilización ciudadana que llevó a la provincia de Chubut a votar contra la expansión de la megaminería en 2003 (Wagner, 2014). Este debate era más débil en San Juan, dada la fuerte apuesta de la provincia por la minería, pero empezaron a formarse grupos de activistas que cuestionaban esa apuesta y su impacto. Juan Pablo Milana fue uno de los primeros en alertar sobre el posible impacto de la minería sobre los glaciares, y eso seguramente contribuyó a que EcoNorte lo contratara.

Ya en el primer estudio de impacto ambiental de 2001, Barrick había reconocido al pasar que había tres glaciares –Toro 1, Toro 2, y Esperanza– emplazados sobre parte del futuro sitio de la mina. Barrick propuso, y el gobierno chileno

inicialmente aceptó, un “traslado” de los glaciares a otro glaciar cercano. Esta acción no se llevó a cabo, porque la obra quedó detenida por motivos económicos, pero la propuesta se convirtió en un ícono de lo absurdo y una señal clara de que la mina podría hacer aún más daño sin control gubernamental efectivo (Barandiarán, 2018: 131-135).

En su estudio, los glaciólogos contratados por EcoNorte confirmaron que el proyecto tendría un impacto negativo sobre los glaciares, en un informe que presentaron públicamente en Chile a comienzos de 2005. Ahí ocurrió un doble giro. Por un lado, los regantes aprovecharon los hallazgos del estudio para obligar a Barrick a negociar y lograron un acuerdo con fuertes compensaciones a su favor –aunque estas no fueron recibidas por otros afectados–. Por otro lado, Barrick dispuso que EcoNorte manejara su parte del estudio de impacto ambiental. Así, los regantes podían introducir sus demandas como obligaciones científicas, pero los glaciólogos se vieron a la vez compelidos a aceptar el daño a los glaciares (aunque ya no su traslado) considerado este último como un costo del proyecto. Al final, la autoridad competente en Chile aprobó en 2006 el estudio de impacto ambiental pero rechazó su propuesta específica para los glaciares, obligando a Barrick a dejar los terrenos ocupados por los glaciares fuera de su proyecto. Esta decisión chilena fue novedosa, por ser la primera vez que un estado en los Andes limitaba un proyecto minero debido a su impacto sobre glaciares. Pero no vino acompañada de ninguna política más amplia de reconocimiento de glaciares, de resarcimiento por daños o de cambios en la evaluación de impacto ambiental para otros proyectos mineros. El proyecto quedó habilitado y, en consecuencia, los afectados y las organizaciones ambientalistas en Chile vieron esta medida como una victoria muy limitada (Barandiarán, 2018: 135-151).

En respuesta al debate más amplio suscitado por Pascua Lama, la senadora y ambientalista Sara Larraín propuso una ley para proteger los glaciares de Chile. Si bien no logró avanzar en el parlamento chileno, esta ley sirvió de inspiración para activistas argentinos. Cabe notar que la propuesta de ley incluía una idea acotada de un inventario de glaciares.

Del lado argentino, Juan Pablo Milana volvió de su consultoría en Chile con evidencia fotográfica contundente sobre el deterioro de los glaciares Toro 1 y Toro 2 entre 1996 y 2005, y la sospecha de que el glaciar Esperanza podría entrar en terreno argentino (se pueden ver fotos en Barandiarán, 2018: 145). En

San Juan, un grupo de activistas presentó la primera denuncia contra Barrick por destrucción de glaciares. Aunque esta denuncia tuvo poco impacto dentro de San Juan, encontró eco en el pujante movimiento antiminero nacional, así como en la amplia movilización política en torno a cuestiones ambientales.

Para responder a la creciente conflictividad ambiental, el presidente Néstor Kirchner nombró a la abogada ambientalista Romina Picolotti como secretaria de Ambiente en julio de 2006. Desde su asunción, Picolotti buscó establecer una agenda amplia de regulación ambiental cuyo punto de partida fue señalar a la minería como un sector especialmente crítico. Su estrategia fue dar importancia a la cuestión glaciar considerándola como un modo de avanzar en materia de regulación y control y dar mayor jerarquía a la cartera ambiental. Muy pronto decidió hacer de los glaciares el triunfo político de su gestión, y en ese marco ayudó a un grupo de activistas locales de San Juan y les financió un viaje para reunirse con ella en Buenos Aires. En este encuentro, realizado el 6 de septiembre de 2006, los principales argumentos técnicos venían de Juan Pablo Milana, quien criticaba duramente a Barrick por la destrucción de los glaciares. Sorprendida por el alcance de la destrucción, y seguramente intrigada por la posibilidad de intervenir, Picolotti formó un equipo dentro de la secretaría para abordar el tema (Taillant, 2015: 1-23).

Este cambio institucional se articuló con la creciente movilización social y el interés de varios legisladores nacionales en las luchas ambientales. La entonces diputada Marta Maffei abrió una agenda legislativa en torno a la protección de los glaciares, nacida de sus propios viajes a Chile y su acompañamiento a las disputas sobre Pascua Lama desde fines de los 90. A partir de una temprana y directa conexión tanto con las organizaciones ambientales como con los glaciólogos del IANIGLA, la iniciativa de Picolotti dio forma a un novedoso y visionario proyecto de ley para proteger los glaciares argentinos que Maffei presentó en 2007. Vale la pena enfatizar el rol de casi toda la primera línea de glaciólogos argentinos en la elaboración del proyecto, no sólo el director del IANIGLA Ricardo Villalba, sino también varios que habían hecho trabajo de consultoría con mineras, como Darío Trombotto, Juan Carlos Leiva y Lydia Espizúa, además de Juan Pablo Milana (Taillant, 2015: 67-78).

Durante el debate parlamentario sobre la Ley Maffei, ni las provincias mineras ni la industria minera ofrecieron mayores resistencias, para gran sorpresa de

los impulsores del proyecto y sobre todo de la Secretaría de Ambiente. Hasta el último momento de aprobación de la ley, Picolotti estaba esperando una respuesta más contundente o un rechazo directo. Eso sólo vendría una vez aprobada la ley, y de un lugar inesperado (Taillant, 2015).

## **Del veto a la aprobación final**

La llamada Ley Maffei fue vetada por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner el 11 de noviembre de 2008, una semana después de ser aprobada por unanimidad en la cámara de Senadores, incluyendo el voto del senador César Gioja, hermano del gobernador de San Juan. En el decreto que vetaba la ley, la Presidenta argumentaba que la explotación minera es compatible con el cuidado del medio ambiente, y por tanto la limitación que representaba esta forma de plantear el presupuesto mínimo era inadmisibile.

Esta decisión desató una serie de efectos políticos. Romina Picolotti renunció como secretaria de Ambiente. Los movimientos ambientales manifestaron un fuerte rechazo, ya que llevaban más de seis años denunciando las acciones de Barrick y consideraban que la LG significaba un freno de la minería en general y el cierre de Veladero en particular. Hasta dentro del bloque oficialista el veto hizo visible una división que la aprobación unánime había ocultado. Por un lado, había senadores oficialistas, como Daniel Filmus, que seguían defendiendo la ley. Pero también había senadores de las provincias cordilleranas que ahora sostenían, desconociendo su voto reciente, que la LG era una amenaza a la inversión minera y una intromisión de la Nación en asuntos provinciales. El debate se trazaría en general en torno de la categoría "ambiente periglacial". Mientras quienes defendían la LG sostenían que era necesario ampliar las zonas de protección más allá de los cuerpos de hielo, quienes rechazaban la iniciativa advertían que tal definición era ambigua y podría abarcar zonas considerables de la cordillera hasta comprometer o incluso paralizar la actividad minera.

Lejos de cerrar el debate, el veto puso la cuestión de la protección de los glaciares en el centro de la agenda pública. A partir de entonces, la comprensión de la LG como amenaza a la actividad minera se volvería un lugar común entre sus detractores y, como veremos más adelante, va a atravesar todo el proceso de juridificación. El clima de debate fue recrudeciendo y las sospechas cruza-

das entre sectores saturaban el espacio público. Las organizaciones ambientales denunciaron complicidades entre el Poder Ejecutivo y algunos legisladores para con Barrick. Estas denuncias fueron alimentadas por las reuniones que la presidenta mantuvo –antes y después del veto– con Peter Munk, presidente de Barrick (*Minning Press*, 2009).

Para mediados de 2009, fueron presentados en el parlamento dos nuevos proyectos que estructuraron las posiciones dentro del amplio y heterogéneo campo de quienes apoyaban una nueva sanción de la LG. Uno de ellos fue liderado por Miguel Bonasso, quien precisamente se había retirado del bloque oficialista como respuesta política al veto presidencial. El otro fue encabezado por Daniel Filmus, que seguía formando parte del bloque oficialista.

Tanto en ambas Cámaras como en los medios de comunicación, los encendidos debates sobre el contenido de los proyectos se mezclaban con acusaciones políticas y tecnicismos glaciológicos recién aprendidos por la amplia mayoría de los participantes. Dos categorías devendrían centrales en el debate en torno a la letra de la ley como durante el transcurrir de su aplicación: las “zonas prioritarias” y el “ambiente periglacial”. La primera de ellas refería a las áreas donde se desarrollaban actividades prohibidas por la LG. Por su parte, el ambiente periglacial era definido en el proyecto de Bonasso –muy similar al que había sido aprobado y vetado– como “el área de alta montaña con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico”. Por contraste, el proyecto de Filmus introducía cambios en la definición del objeto a proteger precisamente para acotar la protección a ciertas geoformas periglaciares (glaciares de escombros). Finalmente, en el artículo 3 de la LG que sería aprobada, se creaba el ING que quedaría a cargo del IANIGLA y allí se consignaba el relevamiento de “glaciares” y “geoformas periglaciares”. Estos solapamientos y desplazamientos en la letra de la ley serían fuente inagotable de discusión y confusión. Como resultado, unos y otros actores interpretarían los alcances de la norma y su aplicación de maneras muy diferentes. Aunque la identificación y medición de los cuerpos de hielo era un paso fundamental, con el transcurrir de la aplicación de la LG se harían evidentes las limitaciones de la terminología técnica frente a la falta de conocimiento acabado y consensuado sobre cuestiones fundamentales. Estos eran, sobre todo, bajo qué formas se encuentra el agua considerada “recurso estratégico” y, en tanto, cuál era el “bien” a proteger, cuál era la dinámica hidro-



lógica de estas formaciones en contextos de cambio ambiental y cómo ésta era afectada concretamente por las actividades de exploración y explotación. En definitiva, se abría un espacio de incertidumbre considerable para comprender cabalmente de qué manera los glaciares y especialmente las áreas periglaciares “actúan como reservas hídricas” (art. 3, LG) y cómo podían ser efectivamente protegidas de la actividad minera.

Es interesante destacar, en tanto síntoma, cómo se trabó el proceso de debate sobre la LG y las condiciones y condicionamientos políticos que redundan en la falta de efectividad en la aplicación. Al respecto, en un acalorado debate televisivo con Bonasso, Filmus sostenía expresiones genéricas como: “el CONICET va a hacer el inventario”; “los glaciólogos argentinos van a hacer el inventario”; “se le da el control al IANIGLA”. Estas frases evidentemente fueron calando en el debate social y también en las estructuras burocráticas, aunque no se sostenían en la letra de la ley y en los hechos se veía cómo el CONICET se distanciaba de la controversia y las necesidades de realización del inventario superaban largamente las capacidades y facultades del IANIGLA.

Otras diferencias entre los proyectos de Bonasso y Filmus residían en el tratamiento previsto para las actividades existentes, incluidos plazos y medidas a tomar en caso de corroborarse un impacto significativo. La propuesta de Bonasso era mucho más restrictiva de la actividad minera, porque ampliaba el objeto de protección manteniendo una definición única de ambiente periglacial y buscaba reducir los márgenes de acción de las provincias con intereses en la actividad minera. En contraste, la de Filmus incorporaba explícitamente a usos industriales entre los usos permitidos del agua, y eliminaba el requerimiento de evaluación ambiental estratégica para los proyectos existentes. La propuesta de Filmus también sumaba a las “autoridades provinciales competentes” como parte responsable de la coordinación del ING.

En el contexto del debate parlamentario, los apoyos sociales y políticos también diferían. Mientras Bonasso mantenía el apoyo de la mayoría de movimientos ambientales, muchos de ellos agrupados en la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) y de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Filmus se apoyaba fundamentalmente en ONG ambientalistas con perfil institucional (Greenpeace, Fundación Vida Silvestre Argentina y Amigos de la Tierra) y el IANIGLA.

El 14 de julio se trataría en la Cámara de Diputados un proyecto “unificado”, fruto de negociaciones entre los dos legisladores. El proyecto unificado definía al ambiente periglacial “en la alta montaña, al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico. En la media y baja montaña, al área que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo”. Pero la protección dentro de esta área se limitaba a los glaciares de escombros. Además, se descartaba el permiso por el “uso industrial” de los recursos hídricos estratégicos. Asimismo, las provincias intervendrían, pero no como autoridad de aplicación en la realización del ING sino en tanto “autoridades competentes” con las que las instancias nacionales debían “coordinar” las políticas de protección. Como detalle clave, cabe destacar que el texto de la LG no especificaba quién debía llevar adelante las evaluaciones de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica de las actividades existentes. En cambio, sí se consignaba expresamente el requerimiento de participación ciudadana en el marco de la Ley General del Ambiente.

Esta versión sería aprobada en general y, luego de largas horas de debate, con el rechazo de la bancada oficialista. De ahí en adelante, un mes de esfuerzos infructuosos por parte de los diputados autores de la iniciativa para establecer el articulado del proyecto. Finalmente, el 11 de agosto, tras conseguir quórum, el proyecto sería tratado en particular y aunque el oficialismo mantuvo su rechazo a la iniciativa, la situación daría un giro parcial con la confirmación pública por parte del Jefe de Gabinete de que, esta vez –aunque la ley acarrearía “serias complicaciones a las provincias”–, la Presidenta no la vetaría. En la madrugada del 30 de septiembre de 2010 se votó en la Cámara de Senadores y, con un ajustado resultado de 35 votos a favor y 33 en contra, fue finalmente aprobada.

Luego de aprobada la LG, el IANIGLA elaboró el documento “Fundamentos y cronograma de ejecución”. Dada la demora del gobierno en reglamentar la ley, este documento terminaría funcionando como el reglamento de hecho. Allí se consignaba que, de las variadas geoformas existentes en el ambiente periglacial, la más importante en tanto reservas estratégicas de recurso hídrico eran los “glaciares de escombros”. Posteriormente, en los debates entre especialistas se pondría en duda la pertinencia de esta cascada conceptual como fuente de imprecisión al tiempo que se introducían otras categorías para su medición (permafrost continuo o discontinuo, distancia a los glaciares, entre otras).

## Contraofensiva provincial

La aplicación de la LG habilitó una reconfiguración de la burocracia que operaba sobre la cuestión minero-glacial. En sus distintas jurisdicciones, las dependencias encargadas de promover la minería y las responsables de la protección ambiental pasaron por un proceso de atribución y redistribución de facultades sobre quién y cómo define la afectación significativa del objeto de protección, así como quién y cómo procede frente a un hecho consumado. Como venimos relatando, la provincia de San Juan continuaría siendo el epicentro de este movimiento, demostrando, especialmente a partir de la aprobación de la LG, todo su poder de bloqueo.

El 14 de julio de 2010, días antes de la aprobación de la LG en la Cámara de Diputados de la Nación, la legislatura de la provincia de San Juan se adelantó y aprobó su propia ley provincial de protección de glaciares (LP 8.144/10). A diferencia de la LG, la ley provincial limitó la protección a los glaciares y excluyó al ambiente periglacial. En su último artículo (art. 17), la ley era contundente en cuanto al tratamiento que se le debía dar a las “actividades en ejecución”, especificando que tales actividades “continuarán su desarrollo, sometidas a controles ambientales preexistentes”. Evidentemente se buscaba evitar que se le aplicasen los estándares mínimos de control a Veladero y Pascua Lama. Sólo una semana después de la sanción de la LP 8.144, el gobernador firmó el decreto reglamentándola (DP 899/10). Allí se detallaba la composición del consejo asesor creado por la LP 8.144 y se le asignaban sus funciones. Según consta en su artículo 6, una de las tareas prioritarias del consejo sería comunicar su constitución al “resto de las provincias andinas que hayan dictado leyes propias sobre protección de glaciares” y convocar a una “coordinación” de acciones con esas jurisdicciones para defender la autonomía provincial. Efectivamente, en la semana anterior, Jujuy y La Rioja habían aprobado sus propias leyes, y Salta y Catamarca lo harían unas semanas después (Taillant, 2015: 189-193).

Por otra parte, a cuatro días de haber sido promulgada la LG a nivel nacional, un grupo de empresas mineras, cámaras empresarias y sindicatos se presentaron al tribunal federal de San Juan para solicitar tres medidas cautelares contra su

aplicación. En menos de 24 horas, el juez federal Miguel Gálvez suspendió, para el territorio de la provincia de San Juan, la aplicación de los artículos 2, 3, 5, 6, 7 y 15 de la LG. Los más cuestionados por los demandantes eran el artículo 6, inciso c), que especificaba la prohibición de exploración o explotación minera en el ambiente periglacial, y el artículo 15, que establecía una disposición transitoria para iniciar el ING en aquellas zonas consideradas prioritarias por tener actividades prohibidas. Esto sería tomado como un claro triunfo por organizaciones mineras así como por el gobierno provincial. Posteriormente, el gobierno de la provincia apoyaría formalmente tales demandas y, ampliando los argumentos acerca de la violación de la autonomía provincial, presentaría en el mismo juzgado federal una nueva solicitud de declaración de inconstitucionalidad. Esta solicitud de fondo pasaría a la CSJN y sólo sería resuelta ocho años más tarde.

En contraste con la celeridad de los movimientos en la provincia de San Juan, la LG debería esperar para ser reglamentada hasta el 1º de marzo de 2011 (DR 207/11), cuatro meses después de ser promulgada y dos meses después de que el IANIGLA presentara el ya mencionado documento “Fundamentos y cronograma de ejecución”. El decreto reglamentario de la LG especificó pocos conceptos y procedimientos, pero desató la reacción de las provincias con intereses mineros al consolidar el perfil centralista de su implementación. Ante esto, el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA)<sup>25</sup> dictó una resolución (204/11), sólo dos semanas después de la publicación del decreto, cuestionando la “exclusividad” del IANIGLA como responsable y ejecutor del ING, al tiempo que se denunciaba la “falta de coordinación” con las provincias. Además, se hacía un llamado a trabajar conjuntamente con la SAYDS a los fines de “optimizar los recursos humanos y económicos”. Este hecho se enmarca dentro de la trayectoria predominante del COFEMA en la estructura del federalismo ambiental:

más que como arena de articulación de políticas ambientales, las provincias tienden a utilizar al COFEMA como arena de veto de iniciativas del gobierno nacional, procurando también por esa vía “bajar” los presupuestos mínimos de protección ambiental u

---

25. Organismo creado en 1990, con personería jurídica de derecho público, que coordina la elaboración de la política ambiental entre los estados provinciales. Fue consolidado con la Reforma Constitucional de 1994, al pasar a ser las provincias las dueñas originarias de los recursos naturales. En 2002, con la aprobación de la Ley General del Ambiente (25.675), el acta constitutiva del cofema es nuevamente ratificada.

obstaculizar su implementación (Gutiérrez e Isuani, 2013: 325-326).

En muy poco tiempo, la provincia de San Juan había aprobado y reglamentado una ley propia y había coordinado acciones con el COFEMA, limitando severamente el accionar de la SAYDS y del IANIGLA. Ya antes de la aprobación de la LG, la provincia había hecho su propio inventario preliminar de glaciares, dirigido por el geólogo Silvio Peralta y el glaciólogo Juan Pablo Milana; un relevamiento que sólo indicaba una lista de nombres con su respectiva área. Lógicamente, dentro de este inventario no había sido considerado el ambiente periglacial. Después de la LG, la provincia auspició la publicación de un libro de autoría de Milana: *Hielo y desierto. Los glaciares áridos de San Juan*. Dado su anterior protagonismo en cuestionar los impactos de la minería e impulsar la LG, Milana resultó un aliado sorpresivo para el gobierno provincial. En la presentación de su libro en casa de gobierno, Milana destacó que “no hay opiniones sobre la polémica que genera el tema de glaciares, pero el lector encontrara detalles de cómo conviven con la minería”. El gobernador Gioja aseguró que “nos interesa esclarecer, difundir y decirle a los sanjuaninos que no tocamos los glaciares”. Copias del libro fueron distribuidas a todas las instituciones de educación secundaria de la provincia y el libro fue incluido como evidencia en la demanda por inconstitucionalidad de la LG presentada por San Juan (*Diario de Cuyo*, 2011).

Queda claro entonces que San Juan aprovechó la medida cautelar para fortalecer su postura contra la aplicación de la LG. Sin embargo, el 3 de julio de 2012, la Corte Suprema revocó la medida cautelar y con esto la provincia debió ajustarse a la aplicación de la LG mientras la causa seguía su curso.

Este suceso constituiría un elemento central para consolidar la estrategia de resistencia que desde la provincia se venía desarrollando. Ahora, más que nunca, era necesario colocarse al frente de la aplicación de la ley. En este sentido, desplegarían una serie de acciones conducentes no sólo a “compatibilizar” la actividad minera existente con la “protección” de los glaciares, sino que el gobierno provincial asumiría también un papel central en la legitimación pública de la política proteccionista.

En el mismo 2012, la provincia aprovechó un vacío en la LG nacional para llevar a cabo su propio estudio de impacto ambiental, que llegó a la poco sor-

prendente conclusión de que la mina Veladero podía seguir sus operaciones.<sup>26</sup> Así, rápidamente, emitió un decreto (DP 1.246/12) por el que se adjudicó la autoridad para llevar a cabo la auditoría ambiental prevista en el artículo 15 de la LG. En los considerandos del decreto, el gobierno de San Juan sostuvo que, dado que dicho artículo no especifica cuál organismo debe llevar a cabo la auditoría, lo hará la provincia como autoridad competente,

tanto porque así se dispone legalmente y por mandato del Supremo Tribunal, como porque es necesario demostrar que las actividades comprendidas que se realizan en zonas de San Juan en que se puede encontrar el recurso protegido por la ley, no están afectando tal recurso hídrico y se desarrollan en un todo de conformidad con lo comprometido en los respectivos Informes de Impacto Ambiental y las consecuencias Declaraciones de Impacto Ambiental y sus actualizaciones; asegurando así su normal continuidad en pro del desarrollo sustentable y el progreso de la Provincia de San Juan y su Pueblo (Gobierno de San Juan, 2012).

Que el Gobierno de San Juan haya aceptado hacer la auditoría ambiental por la necesidad de demostrar que no hay ningún impacto ambiental de la minería es muestra elocuente de su vocación de usar los mecanismos de la ley para subvertirla.

El decreto estableció entonces la creación de una Unidad Especial de Auditoría Ambiental integrada llamativamente por dos miembros de la secretaría de Recursos Hídricos y dos del ministerio de Minería, ambos dependientes del ejecutivo provincial. Aunque estaba previsto que especialistas de la Universidad Nacional de San Juan fueran parte del estudio, el titular de la Dirección de Hidráulica y responsable de la auditoría, Jorge Millón, sostuvo que “nos informaron que de esta primera fase les era imposible participar y sí lo harían en las otras” (Romero, 2013). Por su parte, el IANIGLA se excusó de participar por considerarse “juez y parte”. Según consta en la citada nota periodística, “atrás también quedó la posibilidad de auditorías externas, con la contratación de

---

26. El artículo 15 de la LG establecía un tratamiento especial para las actividades prohibidas pero existentes antes de su sanción. Allí se consignaba que éstas debían someterse a “una auditoría ambiental en la que se identifiquen y cuantifiquen los impactos ambientales potenciales y generados”. Pero no se especificaba allí quién debía realizarla ni con qué características específicas. Esto fue argumentado por el gobierno de San Juan para conducir la auditoría internamente.

consultoras internacionales" (Romero, 2013).

El informe de la auditoría ambiental realizada en noviembre de 2012 se presentaría a principios del año siguiente. La misma se había realizado sobre Veladero y Pascua Lama concluyendo que “no existe impacto actual generado o potencial” por parte de las mineras. Habiendo dado cumplimiento formal a uno de los puntos centrales de la LG, la Legislatura de San Juan ordenó el texto de su ley provincial (ahora 1.076 L) retirando el artículo 17 que, como mencionamos, permitía la continuidad de las actividades de extracción minera en la provincia.

La prensa local se hizo amplio eco de la noticia y enfatizó que la provincia, lejos de poner en riesgo los recursos hídricos, se colocaba con esto “a la vanguardia de la defensa de los glaciares”. Al mismo tiempo, desde los sectores ambientalistas, la auditoría fue duramente cuestionada por haber sido llevada adelante por funcionarios de la provincia comprometidos política y profesionalmente con la actividad minera.

## **Implementación y dilación**

Desde la aprobación de la LG, la SAYDS tuvo dificultades serias para conducir el proceso debido no sólo a la resistencia de las provincias andinas sino también a su propia falta de decisión política y capacidad ejecutiva (Gutiérrez e Isuani, 2013). Tempranamente quedó claro que los procedimientos y jerarquías jurisdiccionales se limitarían durante un largo tiempo a convocatorias institucionales y notas que resultarían cuando menos inertes. Particularmente la tensa relación entre la SAYDS y el COFEMA dejaría una falta de definición y acción sobre las “zonas prioritarias”. Un matutino de tirada nacional, en uno de sus titulares, llamó a este silencioso pero efectivo proceso de dilación de implementación de la LG como “el segundo veto” (Veneranda, 2011).

La misma LG no fue promulgada por un decreto presidencial, como sucede habitualmente, sino por el mero vencimiento de los plazos. Además, y como ya fuera mencionado, la inexplicable demora de cuatro meses en la reglamentación general de la LG (DR 207/11) y de casi cinco años de la reglamentación del sistema de validación de los mapas y de la gestión de la información que surgieran del ING (DR 1.141/15), contrastan notablemente con la ejecutividad que el gobierno de la provincia de San Juan demostró en la consecución de sus objetivos.



Desde los inicios de la implementación y debido a las resistencias por parte de las provincias con intereses mineros, el IANIGLA tuvo restricciones para acceder a la información de base que manejaban las provincias, así como para acceder a las áreas de montaña para realizar los inventarios. En particular, la dilación en la definición de las zonas prioritarias, a cargo de cada autoridad competente, sería clave en la ralentización del proceso de inventariado. Esto llevaría al incumplimiento de los plazos establecidos por la LG en relación a las áreas donde se desarrollaban actividades prohibidas por la ley. El IANIGLA había redactado el documento "Fundamentos y cronograma de ejecución", donde especificaba una serie de conceptos y definiciones metodológicas a los fines de volver operativo el trabajo de relevamiento. Allí consignó que relevaría los glaciares y glaciares de escombros de superficie igual o mayor a una hectárea. Esta decisión no era arbitraria, sino que se ajustaba a la norma internacional estandarizada en las organizaciones de investigación y monitoreo de glaciares con las cuales el IANIGLA articula (Rojas y Wagner, 2020).

Recién en diciembre de 2015 se publicaron inventarios de 9 de las 16 cuencas que el IANIGLA había finalizado y entregado seis meses antes. Entre las cuencas no publicadas se encontraba la del río Jáchal, en cuyo territorio se encuentra la mina Veladero. La SAYDS argumentó que la demora en la publicación de esa cuenca se debía a una interconsulta que se había realizado con el IANIGLA para que analizara la forma en que dicho organismo había referido la auditoría ambiental efectuada por el gobierno de San Juan sobre Pascua Lama y Veladero, así como su correspondencia con el inventario elaborado (Rodríguez *et al.*, 2017). Este hecho denota el tipo de procedimientos sinuosos que siguió la SAYDS ya que, de acuerdo a la LG, el único organismo responsable de la determinación de las áreas a ser protegidas es el IANIGLA. Una vez más, el armado legal provincial y sus procedimientos se interponían con total claridad en la aplicación de la LG.

Resulta evidente, entonces, que el papel de la autoridad nacional de aplicación fue deficiente y errático. En este sentido, tres problemas centrales han condicionado el accionar general de la SAYDS: "un enfoque muy restringido volcado a cuestiones urbanas (centralmente al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo), baja fortaleza burocrática y nulo poder de sanción" (Gutiérrez e Isuani, 2013: 326).

## **Daños visibles y casos judiciales**

A lo largo de estas disputas, la mina Veladero seguía operando. Y, de hecho, había extendido en varios años su fase de explotación. Desde hacía tiempo, varios grupos locales en San Juan y sobre todo en Jáchal, la ciudad más cercana, venían realizando denuncias públicas y judiciales sobre los daños que Veladero estaba provocando sobre glaciares, áreas periglaciales y los ríos de la cordillera. En febrero de 2015 se conformó la Asamblea Jáchal No Se Toca (AJNST) para coordinar el monitoreo y la resistencia a la mina. En septiembre de 2015, el conflicto dio un giro importante a partir de un accidente en la mina que derramó solución de cianuro en las cuencas del río Jáchal. El accidente fue inicialmente ocultado y luego minimizado, tanto por la empresa como por el gobierno, pero de todas formas llevó a un cierre de corta duración de la mina y a la imposición de una multa menor (Rojas y Wagner, 2020). Por su parte, la AJNST y abogados ambientalistas realizaron una denuncia penal en el fuero federal contra Barrick Gold y funcionarios provinciales por daños ambientales y contra el estado nacional por no cumplir la LG. Allí se trazaría un conflicto de competencia ambiental entre los poderes judiciales local y nacional, que sería resuelto por la CSJN en 2016. La Corte ordenó el desdoblamiento de la denuncia: por un lado, las acusaciones contra la empresa y los funcionarios provinciales serían resueltas por la justicia federal en la provincia de San Juan; por otro lado, las denuncias contra el estado nacional serían tramitadas en el fuero federal a cargo del juez Sebastián Casanello.

Curiosamente, este desdoblamiento sería celebrado tanto por la industria minera como por las asambleas ambientales, desde puntos de vista políticamente enfrentados. La industria minera celebraba porque sospechaban con razón que la justicia sanjuanina tomaría una actitud benigna con las compañías y sus aliados locales; las asambleas ambientales celebraban porque su causa se había liberado de esa misma justicia local que las ignoraba y era llevada a una instancia nacional mucho más favorable (Mira, 2016: 127).

El juez federal en San Juan, Pablo Oritja, sobreseyó a los responsables de la empresa minera pero imputó a algunos operarios por contaminación del agua. Por su parte, los funcionarios provinciales nunca fueron citados a declarar. Aunque Barrick reemplazó toda su cúpula directiva de la mina, no se observaron

grandes mejoras en su operación –de hecho, tanto en 2016 como en 2017 la mina volvería a hacer grandes derrames de solución cianurada sin que tuviera que volver a parar o pagar multas significativas–.

A fines de 2017, el juez federal Casanello procesó a Ricardo Villalba y a los tres funcionarios responsables de la cartera ambiental nacional (secretaría hasta 2015, ministerio después y hasta 2018), por abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público. Según el juez, los acusados fueron deliberadamente negligentes en la realización del inventario y, por lo tanto, en la aplicación de la ley. Puso particular énfasis en el criterio de sólo relevar cuerpos de hielo de más de una hectárea de superficie. Según el juez, este criterio fue adoptado por motivos políticos y tuvo el efecto de dejar afuera a Veladero y otros lugares que debían ser protegidos. Para Casanello, este criterio contradecía la letra de la ley, que ordenaba cartografiar todos los glaciares y áreas periglaciales. Por tanto, el argumento del juez era que si el inventario se hubiera llevado a cabo correctamente, se habrían descubierto cuerpos de hielo en Veladero, la mina habría sido cerrada y los derrames nunca habrían ocurrido.

Como han mostrado Rojas y Wagner (2020), el umbral de relevamiento definido por IANIGLA es consistente con las prácticas internacionales y pertinente en el marco de un inventario de escala nacional. Por tanto, no hay evidencia de que fuera un criterio adoptado por motivos políticos o premeditados. Más notable aún es que el juez Casanello haya presumido que el descubrimiento de cuerpos de hielo en el sitio de la mina hubiera implicado su cierre automático e inmediato, cuando tal vez el máximo punto irresuelto de la LG era el tratamiento de minas existentes con impactos sobre glaciares o el ambiente periglacial. Como hemos mencionado anteriormente, había todavía una fuerte disputa entre la nación y las provincias sobre la autoridad, los criterios y los mecanismos para resolver casos de impacto significativo. Esto podría ser otra evidencia de demora o incompetencia, pero no es necesariamente imputable a Villalba o probablemente a los secretarios o ministros de ambiente.

La sentencia de Casanello conmocionó a la comunidad científica e impactó muy negativamente a la ya raleada alianza entre expertos y activistas ambientales (Healey y Martín, 2017). Como hemos sugerido al comienzo, también generó un espacio propicio para que la administración de Macri planteara la posibilidad de revisar la LG para hacerla más compatible con la minería. Aunque

un cambio desfavorable del contexto económico hizo que esta iniciativa no prosperara, de todas formas la LG quedó en suspenso después de la sentencia de Casanello.

El 4 de junio de 2019, más de ocho años después de presentada la demanda de inconstitucionalidad de la LG por Barrick, el Gobierno de San Juan y otros, la CSJN rechazó por unanimidad la demanda y ratificó la plena constitucionalidad de la ley. El eje del argumento de la Corte era que “a la luz de los hechos, no se ha afectado el funcionamiento de la minera” y, por tanto, la demanda devino abstracta y “una mera especulación teórica” (Maqueda *et al.*, 2019).

Más allá de ratificar la ley, la Corte llamaba la atención al hecho de que su implementación no era automática sino una “densa y compleja tarea política que deben cumplir los actores del federalismo”. Esta tarea implicaba “definiciones técnicas y un esfuerzo hermenéutico por parte de otras autoridades”, así como el desarrollo de capacidades operativas y negociadoras. De manera notable, la Corte explícitamente rechazó asumir un rol tutelar: “se corre el riesgo de [que] con el ejercicio del control de constitucionalidad se intervenga en cuestiones de política ambiental que pueden ser resueltas por el diálogo federal mucho antes que por la intervención de los jueces”. Al rechazar el rol tutelar, la Corte estaba emitiendo lo que podríamos interpretar como un llamado a la desjuridificación. Pero esta desjuridificación no implicaba el abandono o el desconocimiento de la ley, sino justamente una insistencia en las responsabilidades específicas de actores políticos y sociales concretos y en las limitaciones de mecanismos estrictamente jurídicos para asegurar su cumplimiento.

## Conclusiones

Como ha quedado claro, la sanción de la LG no implicó su implementación automática. Más bien el escenario abierto por la sanción ha sido caracterizado por un amplio espectro de disputas legales, complejidades operativas y limitaciones políticas. Nos referimos básicamente a la (falta de) correspondencia entre las funciones de *legalidad*, *eficacia* y *legitimidad*. Lo legal no siempre conduce a una protección eficaz, y esta última muchas veces puede no contar con la legitimidad popular. La experiencia de juridificación de la cuestión minero-glacial reciente confirma este punto.

En primer lugar, la controversia sobre “los glaciares y la minería” se fue conformando como un problema público –bajo la forma de una “narrativa” (Hajer, 1995)– en paralelo a la emergencia de un visible espacio intermedio de acción pública y contención ambiental protagonizado por asambleas y activistas ambientales que venían articulando territorialmente las luchas contra la minería. Este conflicto irrumpió en el escenario nacional luego de que muchos otros “problemas ambientales” ya lo hubieran hecho. Pero en este caso, las luchas por la sanción de la LG convocarían, por características de emplazamiento, a actores y ámbitos distantes y con intereses diversos (activistas ambientales, legisladores opositores y oficialistas, científicos ambientales) que fueron convergiendo en un espacio intermedio de deliberación en torno de lo que debería ser una buena ley de protección de los glaciares. En este espacio de convergencia se articularon posiciones diferentes pero que, en términos generales, mantenían la unidad de sentido de que el avance de la minería constituye una amenaza para la conservación de las formaciones glaciares y que debía prohibirse cualquier actividad que comprometiera una de las principales fuentes de provisión de agua. Había además una clara conciencia de que el poder de *lobby* de las provincias mineras requería una gran alianza para hacerle frente. Pero este espacio de convergencia, aunque exitoso en términos de aprobar un texto de ley pionero, se mostró tempranamente divergente o insuficientemente consolidado como para afrontar la aplicación de la ley. Cada uno estos actores pareció volverse sobre su lógica política y práctica habitual, lo que condujo rápidamente a una diáspora en torno de cómo y por qué había que defender los glaciares. Esto provocó un reforzamiento de las identidades políticas y el quiebre de relaciones, especialmente de activistas ambientales y científicos, que contribuyó al empantanamiento de la LG. Estas acciones han profundizado una desigual y contraproducente eficacia tanto en términos de protección de los glaciares como de fragmentación del espacio de convergencia que hizo posible la sanción de la LG.

En segundo lugar, y paralelamente, la discusión en torno del riesgo y la protección de los glaciares fue rápidamente codificada en términos del lenguaje científico-técnico. Así, el Inventario Nacional de Glaciares constituiría sin dudas *el* dispositivo de racionalización de la política de protección. Este instrumento buscaba delimitar científicamente las zonas donde podía haber actividad minera y donde no. Pero la elaboración del ING implicaba necesariamente ciertas

decisiones operativas que fueron reconfigurando el problema, a tal punto de que el ING pasaría de ser la garantía de “conocer para proteger” a ser uno de los “responsables” de la destrucción. Aquí emergen con fuerza algunos nudos acerca del papel del conocimiento experto: la idea básica sería que cualquier gestión racional de los recursos se debe basar en información científica. Eso puede suponer de hecho delegar el poder de decisión y aplicación de la ley en el sector científico. Sin embargo, esto difícilmente hubiera sido posible, por al menos dos razones: por un lado, un inventario exhaustivo, oportuno y consensuado entre la comunidad científica con participación de la sociedad requiere condiciones institucionales y disposiciones sociales que son específicas pero estaban ausentes. Por el otro, una vez “disponible” esta información científica, la decisión política e institucional de dar continuidad, multar, suspender o clausurar una actividad minera está sometida a una serie de cálculos, presiones y negociaciones que exceden largamente la identificación y monitoreo del objeto de protección. El problema es que la gestión del conocimiento experto se ha revelado mucho más compleja y el propio conocimiento claramente falible frente a las luchas sociales y políticas.

En tercer lugar, la aplicación del Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (ley 26.639), lejos de restringir el poder de las provincias para promover la explotación minera en zonas glaciales, ha constituido una oportunidad para un notable despliegue burocrático y legal con el fin de volver inocuo cualquier control real. Aprovechando los huecos de la ley, la provincia de San Juan (junto con otras) maximizó y reforzó –en un sostenido proceso– estrategias de bloqueo y blindaje territorial. Esta maniobra también se benefició por la debilidad de las autoridades nacionales competentes, especialmente la SAYDS, y de la permeabilidad a las presiones provinciales de otras instituciones nacionales, como el COFEMA o la justicia federal en ámbito provincial. Como hemos analizado en detalle, esta reconfiguración de la burocracia tuvo mucha influencia en la aplicación de la ley y en relación a las acciones que realizaron los otros actores del espacio contencioso ambiental, como asambleas, expertos y abogados ambientalistas.

Finalmente, cabría señalar tres paradojas surgidas de los dos casos legales más resonantes derivados de la Ley de Glaciares. En su comprensible frustración por el daño provocado por la empresa, cuya destrucción de glaciares había

motivado la lucha desde el inicio, los assembleístas de Jáchal y sus abogados aliados hicieron la denuncia por incumplimiento de la ley. Siguieron con la causa aún después de que el desdoblamiento del caso significara dejar a Barrick casi impune y que el juez Casanello enfocara su investigación contra el experto que había ideado y dirigido el inventario que supuestamente habría de proteger los glaciares. Seguramente, Casanello se concentró en Ricardo Villalba por su mayor visibilidad y porque, aunque no lo reconociera, el experto estaba jugando un rol político. Pero el efecto fue dejar totalmente expuestos a los expertos científicos. La campaña de los assembleístas fue exitosa a costa de romper la alianza siempre tensa entre expertos y ambientalistas que había posibilitado la ley. No sólo no lograron más protección para los glaciares sino que, sin querer, podrían haber habilitado a la administración de Macri para debilitar aún más a la ley.

Por otra parte, la estrategia de Barrick y sus aliados provinciales buscaba parar o invalidar la LG por impedir la minería mientras negaban con toda una serie de artimañas que las minas activas pudieran tener impacto alguno sobre glaciares. Al final, fueron tan insistentes en negar el posible impacto de las minas sobre los glaciares, que la Corte les tomó la palabra y argumentó que, si no había impacto de minería sobre glaciares, entonces la aplicación de la ley no podía afectar a las mineras, y por tanto no había motivo de limitar o restringir la aplicación de la LG.

La última paradoja entonces es que la Ley de Glaciares quedó absolutamente ratificada pero sigue paralizada. Su implementación continúa como una pregunta abierta. Si bien las divisiones y derrotas de los últimos años dejan a los defensores de la ley menos fuertes de lo que se creían en 2010, también es probable que esta experiencia haya dejado claro cuáles estrategias no funcionan y cuáles son los obstáculos reales para una protección efectiva.

## **Bibliografía**

### **Azuela, A.**

(2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, IIS-UNAM-Ed. Fontamara, México.

### **Barandiarán, J.**

(2018), *Science and Environment in Chile: The Politics of Expert Advice in a Neoliberal Democracy*, MIT Press, Cambridge.

### **Blichner, L. y A. Molander**

(2008), "Mapping juridification", en *European Law Journal*, Vol. 14, N° 1, pp. 36-54.

### **Bottero, R.**

(2002), "Inventario de glaciares de Mendoza y San Juan", en D. Trombotto y R. Villalba (eds.), *IANIGLA 1973-2002, 30 años de investigación básica y aplicada en Ciencias Ambientales*, Zeta Editores, Mendoza, pp. 165-170.

### **Christel, L.**

(2018), "Políticas de protección ambiental para el sector minero. Entre las leyes provinciales y la Ley de Glaciares", en R. Gutiérrez (ed.), *Construir el Ambiente: sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina*, Teseo, Buenos Aires, pp. 217-274.

### **Cox, J.**

(2016), "Searching for a Legal Regime for Alberta's Glaciers: An Analysis of Ambiguous Legislation and Impractical Common Law", en *Appeal: Review of Current Law and Law Reform*, Vol. 21, pp. 21-36.

### **Gutiérrez, R. (ed.)**

(2018), *Construir el ambiente: sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina*, Teseo, Buenos Aires.

### **Gutiérrez, R. y F. Isuani**

(2013), "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013", en *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, pp. 317-328.

### **Hajer, M.**

(1995), *The politics of environmental discourse*, Oxford University Press, Oxford.

### **Healey, M. y F. Martín**

(2017), "A Troubling Turn for Glaciar Science in Argentina", en *Glacier Hub*, 12 de diciembre [en línea], dirección URL: <http://glacierhub.org/author/mark-healey-facundo-martin/> [fecha de consulta: 15/06/2009].



**Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales**

(2010), "Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial: Fundamentos y Cronograma de Ejecución", Mimeo.

**Iribarren Anacona, P., J. Kinney, M. Schaefer, S. Harrison, R. Wilson, A. Segovia y N. F. Glasser**

(2018), "Glacier protection laws: Potential conflicts in managing glacial hazards and adapting to climate change", en *Ambio*, Vol. 47, N° 8, pp. 835-845 [en línea], dirección URL: <https://doi.org/10.1007/s13280-018-1043-x> [fecha de consulta: 20/06/2019].

**Isla Raffaele, M. L.**

(2015), "El papel de la Ley de Glaciares en las disputas por la Mega Minería a Cielo Abierto en la Argentina", Universidad de Buenos Aires, Tesis de Maestría.

— (2016), "El proceso de juridificación de la Ley de Glaciares en las disputas por la megaminería en Argentina", *Ecología política*, pp. 103-107.

**Maqueda, J. C. et al.**

(2019), "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. otros c/ Estado Nacional s/acción declarativa", Corte Suprema de Justicia de la Nación, Buenos Aires.

**Merlinsky, M. G. (ed.)**

(2014), *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina I*, Ciccus-CLACSO, Buenos Aires.

— (2016), *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina II*, Ciccus-CLACSO, Buenos Aires.

**Mira, J.**

(2016), "Contienda de competencia ambiental en la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina: el caso del derrame de solución cianurada desde la mina Veladero en la cordillera de Los Andes", en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, N° 17, pp. 113-131.

**Presidencia de la Nación**

(2018), "Inventario Nacional de Glaciares: 'Terminamos con el pasivo ambiental'", en *Argentina.gob.ar*, 15 de mayo [en línea], dirección URL: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/inventario-nacional-de-glaciares-terminamos-con-el-pasivo-ambiental> [fecha de consulta: 10/06/2019].

**Rodríguez, C., M. Salguero, D. Teixido, G. Cabral, S. Kueider y J. Frauca**

(2017), "Informe de Auditoría de Gestión Ambiental", Auditoría General de la Nación, Buenos Aires.

**Rojas, F. y L. Wagner**

(2020), "El inventario de glaciares en la Argentina: polémicas públicas y disputas de sentido", en M. Miraglia y A. M. Franca (eds.), *Paisaje y patrimonio: impresiones de la historia en el ambiente natural* [en prensa], Universidad Nacional de Quilmes-Teseo, Buenos Aires.

**Packmann, M.**

(2014), "Del veto a la sanción: un análisis político-institucional de la Ley de Glaciares", VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina [en línea], dirección URL: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4367/ev.4367.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4367/ev.4367.pdf) [fecha de consulta: 07/06/2019].

**Taillant, J. D.**

(2015), *Glaciers: The Politics of Ice*, Oxford University Press, Nueva York.

Wagner, L. (2014), *Conflictos socioambientales: la megaminería en Mendoza*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

## Noticias periodísticas

"Cristina Kirchner se reunió con Barrick por Pascua Lama", en *Minning Press*, 15/04/2009 [en línea], dirección URL: <http://www.miningpress.com/nota/150913/cristina-kirchner-se-reunio-con-barrick-por-pascua-lama> [fecha de consulta: 20/06/2019].

"Entregaron libros sobre glaciares a 132 establecimientos educativos", en *La Séptima*, 14 de mayo de 2012 [en línea], dirección URL: <http://www.laseptima.info/noticias/31334> [fecha de consulta: 20/06/2019].

"Para Gioja, el libro aclara que 'no tocamos los glaciares'", en *Diario de Cuyo*, 22/02/2011 [en línea], dirección URL: <https://www.diariodecuyo.com.ar/sanjuan/Para-Gioja-el-libro-aclara-que-quotno-tocamos-los-glaciares-20110222-0029.html> [fecha de consulta: 05/06/2019].

Romero, M. L. (2013), "Auditoría Oficial de San Juan", en *Diario de Cuyo*, 29 de enero [en línea], dirección URL: <http://www.miningpress.com/nota/75825/auditoria-oficial-de-san-juan-veladero-y-pascua-lama-no-afectan-glaciares-el-informe-completo-que-enviaran-a-la-corte-suprema> [fecha de consulta: 17/06/2019].

Veneranda, M. (2011), "El gobierno congeló la Ley de Glaciares", en *La Nación*, 29 de octubre [en línea], dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-congelo-la-ley-de-glaciares-nid1418739> [fecha de consulta: 12/06/2019].

# ***Las leyes ambientales en el ojo de la tormenta. Un análisis comparativo en torno a la legislación sobre glaciares, bosques y humedales en Argentina***

***Lorenzo Langbehn  
Mariana Schmidt  
Pablo Pereira***

## **Federalismo ambiental y presupuestos mínimos en Argentina**

En este trabajo proponemos una comparación entre los procesos de debate, sanción y aplicación de dos leyes y un proyecto de ley de presupuestos mínimos de protección ambiental: la Ley de Bosques (ley 26.331, de 2007), la Ley de Glaciares (ley 26.639, de 2010) y el proyecto de Ley de Humedales.<sup>1</sup>

El artículo 41 de la Constitución Nacional de la República Argentina establece un esquema de competencias concurrentes entre Nación y provincias en materia ambiental: corresponde a la primera “dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Esta facultad encuentra su límite en el hecho de que las provincias conservan todo el poder no expresamente delegado a la Nación (artículo 121) y detentan el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios (artículo 124). Por su parte, la Ley General del Ambiente (ley 25.675) precisa que una norma de presupuestos mínimos es “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”.

El esquema constitucional proporciona un marco general, mientras que su funcionamiento concreto se va construyendo caso por caso, a través de procesos que son a la vez conflictivos, negociados y creativos. Estos decantan en arreglos institucionales específicos y están atravesados en cada nivel de gobier-

---

1. Avances parciales de este trabajo han sido presentados en Langbehn y Martín (2017) y en Langbehn, Schmidt y Pereira (2017).

no por tensiones y conflictos de intereses, y por determinadas construcciones discursivas de los respectivos problemas (Hajer, 1995). Esta dinámica compleja no permite visualizarlos como una negociación bilateral Nación-provincias, ya que cada nivel de gobierno está sujeto a un escenario de presiones, influencias, conflictos, alianzas y negociaciones. Para ilustrar estas afirmaciones, presentaremos aquí una caracterización de los principales actores involucrados en las controversias por la sanción e implementación de las tres leyes mencionadas, a partir de la consideración de los discursos movilizados en cada caso y de las particularidades que emergen de las diferentes dinámicas.

Destacaremos dos aspectos principales. En primer lugar, el esquema de los presupuestos mínimos no solamente determina la estructura jurídico-institucional de las regulaciones ambientales de alcance nacional en Argentina, sino que, por ello mismo, configura también una determinada estructura de oportunidades que permite a los diferentes actores desplegar ciertos tipos de estrategias con preferencia a otras. Cabe entonces indagar si entre los tres casos surgen patrones recurrentes que se consoliden en esquemas de interacción y repertorios argumentativos o, en sentido contrario, si las diferencias en la dinámica de los respectivos procesos pueden relacionarse con aspectos propios de los diversos objetos de regulación, tales como su distribución en el espacio (cuántas provincias y qué parte de ellas tienen glaciares, bosques y/o humedales) o la estructura de las actividades económicas relacionadas con su uso, apropiación o degradación. En segundo lugar, dado que este esquema exige que la regulación ambiental sea procesada como mínimo en dos escalas (nacional y provincial), interesa estudiar las diferencias entre esos niveles en lo que se refiere a la configuración de los conflictos y a los discursos movilizados.

A partir de la lectura crítica y el análisis de diversas fuentes primarias y secundarias, buscamos reconstruir los escenarios en torno a la sanción y aplicación de las leyes: qué actores intervienen, cuáles son los intereses afectados y qué discursos y conocimientos se movilizan. Nos concentramos en el nivel nacional y en ciertas provincias seleccionadas a modo de ejemplo, en función del interés intrínseco que presentan y de la disponibilidad de información. En los tres apartados que siguen, nos referimos a los procesos de debate y sanción de las leyes de Bosques, Glaciares y Humedales, en ese orden. Finalmente, en un apartado de conclusiones, retomamos en perspectiva comparativa los principales resultados.

## La Ley de Bosques

Hacia fines de 2007, después de más de un año de debates parlamentarios, el Congreso Nacional sancionó la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (en adelante, LB). Ésta exigía a las provincias la realización de un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) que debía clasificar los bosques en tres categorías –alto (categoría I, rojo), mediano (categoría II, amarillo) y bajo (categoría III, verde) valor de conservación– a partir de diez criterios de sustentabilidad ambiental. El ordenamiento debía realizarse por medio de un proceso participativo y en el plazo máximo de un año, período durante el cual tendría vigencia una moratoria de desmontes.

La norma fue debatida y sancionada en el contexto del intenso proceso de deforestación que desde hacía aproximadamente dos décadas avanzaba sobre amplias superficies, especialmente en la región del Gran Chaco.<sup>2</sup> Además de los impactos ambientales, este proceso estuvo asociado a incesantes conflictos por la tierra que enfrentaron a las empresas agropecuarias, que impulsaron la transformación del uso del suelo, con la población rural indígena y campesina, que depende en gran medida del ecosistema natural para la reproducción de sus modos de vida.<sup>3</sup>

Mientras en las escalas locales y provinciales el avance de la frontera agropecuaria fue resistido principalmente por esa población rural y actores aliados (ONG e instituciones estatales dedicadas al desarrollo rural y a la problemática indígena, investigadores pertenecientes a centros universitarios locales, etc.) y definida, por ende, como un conflicto territorial, de profunda raigambre histórica, en la escala nacional su visibilización se dio principalmente de la mano de organizaciones ecologistas –en especial grandes ONG profesionalizadas como Greenpeace, Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)–, que cuentan con el apoyo de un público principalmente urbano y vínculos con ciertos actores con poder institucional. Estos ac-

---

2. Allí el avance de la actividad agropecuaria centrada en el cultivo de la soja había implicado la transformación de casi 9.000.000 ha de bosques en el Chaco Seco entre los años 1976 y 2006. Información disponible en <<http://monitoreodesmonte.com.ar/>>.

3. Para ampliar puede consultarse Barbetta (2009), Domínguez (2009), Schmidt (2017) y Slutzky (2005), entre otros.

tores construyeron el “problema de los bosques” en clave ecológica, haciendo mayor hincapié en la pérdida de servicios ecosistémicos (captura de carbono, regulación de ciclos hídricos, preservación de la biodiversidad, entre otros), que en la afectación de los derechos de la población rural (Langbehn, 2015).

La LB fue resistida por muchos de los legisladores de las provincias con mayores tasas de deforestación, que postulaban a la expansión agropecuaria como un proceso de desarrollo económico beneficioso.<sup>4</sup> En el debate parlamentario, un argumento recurrente apuntó a la inconstitucionalidad del proyecto, afirmando que excedía las facultades delegadas a la Nación por el artículo 41 e invadía las autonomías provinciales. Movilizando uno de los tópicos más antiguos y perdurables en el discurso político argentino, el tópico federal –que postula una pretensión hegemónica de Buenos Aires sobre el resto de las provincias–, las críticas acusaban a los representantes del “puerto” o del “país rico” de pretender coartar el desarrollo de las provincias más pobres, relegándolas a ser el “pulmón verde” de la Argentina. En palabras de la senadora Escudero (Salta):

*Con esta norma, tal como la aprobó la Cámara de Diputados, la región más rica del país, la ciudad de Buenos Aires, sus representantes y los representantes del país rico, quieren detener el desarrollo del Norte y que nosotros nos convirtamos en el pulmón verde que pague las consecuencias de la contaminación, ya que nosotros no contaminamos. [...] Se nos dice que estamos deforestando. Pero la visión nuestra es que estamos incorporando a la actividad productiva, generando riqueza y trabajo, muchas hectáreas abandonadas mientras la gente vivía en total pobreza. [...] El artículo 41 [de la CN] establece limitaciones. Dice que las leyes que nosotros dictamos en este Congreso no deben alterar las jurisdicciones locales. Pero, lamentablemente [...] advierto que sí se están afectando seriamente las jurisdicciones provinciales. No se está respetando el concepto de presupuestos mínimos (HCSN, sesión del 14/11/2007, versión taquigráfica).*

Si los legisladores que se oponían a la sanción de la LB fueron apoyados fuertemente por las asociaciones agroempresariales de aquellas provincias, no recibieron en cambio el respaldo de las asociaciones de ese sector de nivel nacional

---

4. Como muestran Calvo y Tow (2009), en este caso la pertenencia partidaria incidió menos que el origen geográfico de los representantes: los de las regiones central y austral tendieron a favorecer la aprobación de la ley, mientras que los del norte tendieron a oponerse a ella.

(cuyo poder de presión quedó de manifiesto al año siguiente en la disputa por la resolución 125/2008)<sup>5</sup>, que no tenían en juego un interés directo. Asimismo, no sólo se acusó a los representantes del “país rico”, sino también al “ecologismo fundamentalista” de las ONG internacionales (especialmente Greenpeace), sospechadas de representar intereses extranjeros. Finalmente, tras meses de dilaciones en el Congreso Nacional, la sanción de la LB pudo destrabarse gracias a la fuerte visibilización mediática y presión social, y a la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, mediante el cual, entre otras disposiciones, se compensaría a las provincias que protegieran los bosques nativos y a los propietarios de las tierras que quedaran sujetas a limitaciones en los usos permitidos.

Como ley de presupuestos mínimos, la LB necesita ser complementada por normas provinciales para tornarse operativa, y son las provincias las que aplican la regulación en el terreno. Tomemos como ejemplo las provincias con mayor cobertura boscosa y con las más altas tasas de deforestación anual al momento de la sanción de la ley nacional: Salta y Santiago del Estero.<sup>6</sup>

En Salta se anunció el proceso de OTBN a comienzos de 2008. Se realizaron numerosos talleres, reuniones zonales y mesas sectoriales, a los cuales asistió gran diversidad de actores: funcionarios y técnicos de organismos gubernamentales y no gubernamentales, miembros de asociaciones de productores agropecuarios y forestales, organizaciones y movimientos de pueblos indígenas, y familias criollas. Estos últimos grupos, en particular, enfatizaron la relación directa entre la cuestión de los bosques y sus demandas territoriales, y reclamaron que estas últimas fueran tenidas en cuenta en la zonificación. Sin embargo, esa activa participación no se vio reflejada en una ley de OTBN que atendiera las demandas de los diversos sectores, ni en un procedimiento de decisión que explicitara el modo en que éstas habían sido tratadas y sopesadas. La legislatura, receptiva a las presiones de las grandes organizaciones de productores agropecuarios,

---

5. Se trató de una disputa en torno a la alícuota de los tributos a la exportación de granos (retenciones).

6. Si bien el foco de las miradas está puesto en la región chaqueña, los OTBN en otras jurisdicciones han permitido visibilizar una multiplicidad de bosques y de actores organizados en contra de proyectos empresariales de diversa índole que -en connivencia con autoridades gubernamentales- amenazan sus espacios próximos. Para profundizar en el caso salteño, véase Langbehn (2017, 2015), Schmidt (2017), Schmidt y Langbehn (2016) y Seghezzeo *et al* (2011), entre otros.



modificó varios artículos del proyecto inicial, reduciendo el alcance de la protección de los bosques y debilitando las salvaguardas que otorgaba a los indígenas (Schmidt, 2017).

Frente a esta situación, días después de la sanción de la ley 7.543 de OTBN, un conjunto de organizaciones indígenas y criollas presentó una acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y obtuvo una medida cautelar que paralizaba todas las actividades de deforestación y tala en cuatro departamentos del noreste provincial. Jaqueado así por el máximo tribunal, el gobierno provincial finalmente sancionó un mapa que zonificaba 5,4 millones de hectáreas de bosques en la categoría II y 1,3 millones en categoría I (respectivamente, el 65,1% y el 15,6% de la superficie boscosa total). Los representantes de las principales asociaciones agroempresariales calificaron este mapa de OTBN como el “certificado de defunción” del Chaco salteño, destinado a “postergar el norte provincial, que es donde mayor pobreza y desocupación hay, al subdesarrollo”.<sup>7</sup>

En Santiago del Estero, el OTBN resultó de la adaptación de la Ley de Conservación y Uso Múltiple de las Áreas Forestales (ley 6.841), aprobada a inicios de 2007. Sin que hubiera mediado un proceso participativo formal, esa normativa había sido el fruto de negociaciones en las que participaron organizaciones de los diversos sectores. En esta provincia, la presencia de un importante movimiento campesino organizado favorecía los reclamos de este sector en el equilibrio de fuerzas. En 2008 se realizó un proceso participativo poniendo a consideración del público una propuesta de OTBN elaborada por los equipos técnicos provinciales, la cual se modificó a partir de las intervenciones de los diferentes actores (los informes oficiales dan cuenta del modo en que se consideraron esas intervenciones). De esta manera, el proceso participativo se planteó con un alcance más limitado que en Salta, ya que se ponía a discusión un proyecto relativamente condicionado por la existencia de la ley anterior; pero dentro de sus limitaciones, tuvo un carácter participativo más genuino. En particular, permitió que los grupos campesinos manifestaran sus demandas y, en algunos casos, obtuvieran modificaciones en el ordenamiento.<sup>8</sup>

---

7. Véase *El Tribuno*, 13 de julio de 2009 (“Una traba más al desarrollo productivo”).

8. Se señalaron las comunidades indígenas reconocidas, estableciendo recaudos procedimentales específicos para autorizar cambios de uso del suelo en sus cercanías, y se estableció en torno a

En Salta, entonces, las grandes asociaciones empresariales y sus ONG aliadas, junto con legisladores cercanos a ellas, se pronunciaron por un OTBN más permisivo para con los desmontes. Por otra parte, las organizaciones indígenas y campesinas y las ONG asociadas, con una lectura más *socioterritorial* que *ecologista* del problema, han llevado la bandera en favor de un OTBN más restrictivo que favoreciera la protección de los bosques nativos. Por su parte, en Santiago del Estero se pronunciaron por un OTBN más permisivo los empresarios agropecuarios y asociaciones empresariales junto con el Colegio de Ingenieros Agrónomos, mientras que por un OTBN más moderado –es decir, con más bosques reservados a la categoría intermedia que permite la explotación forestal– lo hicieron las organizaciones campesinas y ONG aliadas, la Facultad de Ciencias Forestales y el Colegio de Ingenieros Forestales. En este último caso se evidencia una fuerte presencia de discurso forestal y del *manejo sostenible* del bosque, junto con el discurso territorial de las organizaciones campesinas. Vale destacar, pues, que el discurso ecologista, que había primado en la construcción del problema a nivel nacional, tiene escasa presencia en las provincias, incluso en los actores favorables a una protección de los bosques, que recurren a discursos más vinculados al aspecto territorial o (en el caso de Santiago) al discurso de las ciencias forestales y el precepto del manejo forestal sostenible.

En resumen, se observan diferencias entre el nivel nacional y los niveles provinciales en cuanto al elenco de actores que se movilizan a favor y en contra de la protección de los bosques, respecto de las correlaciones de fuerzas entre ellos y los discursos que esgrimen. Así, el problema está sujeto a una resignificación en las escalas provinciales, y con ello a una nueva disputa por las características y la eficacia de la regulación. A su vez, se observan diferencias entre las provincias en todos los aspectos mencionados, lo que implica que la tutela uniforme que impone la LB no resulta en una efectiva homogeneidad de la regulación en todo el territorio nacional.

---

“comunidades y poblaciones” (no necesariamente indígenas) una zona de protección de categoría I, entre otras. También se realizaron modificaciones atendiendo a demandas del sector empresario, tales como permitir desmontes parciales (hasta el 10%) en campos de uso ganadero.

## La Ley de Glaciares

En continuidad con los debates y la sanción de la LB se tramitó un proyecto de ley para la protección de glaciares, aprobado en 2008 bajo el número 26.418, sin un amplio debate y casi por unanimidad.<sup>9</sup> La presidenta de la Nación vetó este proyecto y lo devolvió al Congreso Nacional argumentando que “podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas” y “daría preeminencia a los aspectos ambientales por encima de actividades que podrían autorizarse y desarrollarse en perfecto cuidado del medio ambiente” (decreto 1837/2008). Los grupos favorables a la sanción, denunciando la permeabilidad del gobierno a los intereses mineros que se oponían a su promulgación, apodaron la decisión como “el veto Barrick Gold”.<sup>10</sup>

En efecto, el proyecto legislativo debe situarse en el contexto de intensos conflictos en torno a la instalación de emprendimientos mineros a gran escala en diversas provincias cordilleranas.<sup>11</sup> Dedicados principalmente a la extracción de oro, se habían multiplicado a partir de la modificación de las leyes mineras en la década de 1990, y especialmente desde los primeros años del siglo XXI. Ello suscitó importantes movimientos de protesta, que llevaron a la prohibición o restricción de la minería a cielo abierto con uso de sustancias químicas en siete provincias (aunque algunas posteriormente abolieron o moderaron esas prohibiciones)<sup>12</sup> y contribuyeron a difundir la problemática más allá de los ámbitos locales.

Sin embargo, la fallida primera Ley de Glaciares no se originó en esos movimientos y organizaciones socioambientales, que actuaban principalmente en el nivel local y provincial; de hecho, éstos no parecen haber tomado la afecta-

---

9. Cabe destacar que en el Senado tal unanimidad se logró con la ausencia de un considerable número de miembros (25 de los 72), en su mayoría pertenecientes al partido oficialista. Entre los ausentes se encontraban algunos de los que luego encabezarían la oposición a la nueva LG, representantes de las provincias con fuerte interés en la expansión minera.

10. Analizan con detalle el trámite de las dos leyes de glaciares López Amorós (2011), Packmann (2014) e Isla Raffaele (2015), en quienes nos apoyamos en esta sección.

11. La bibliografía sobre el devenir de estos conflictos es abundante. Puede consultarse Wagner (2014) y Svampa (2015), entre otros.

12. Córdoba (ley 9.526/2008), La Pampa (ley 2.349/2007), La Rioja (ley 8.137/2007, derogada en 2008), Mendoza (ley 7.722/2007), Río Negro (ley 3.981/2005, derogada en 2011), San Luis (ley IX-0634/2008), Tucumán (ley 7.879/2007).

ción de los glaciares como un eje importante de sus discursos antes de 2008. Presentado por iniciativa de la diputada Marta Maffei, el proyecto no fue objeto de un amplio debate social, sino que circuló sólo en el ámbito legislativo, y tampoco allí fue tematizado como norma dirigida a limitar la actividad minera. Pero dado que la principal amenaza directa para los glaciares y ambientes periglaciales en el país procede de esta actividad, su protección impactaría principalmente en ella, y de hecho el proyecto constituía una reacción solapada frente a esa amenaza, aun si explícitamente no se la puso en discusión.

Sólo después del veto presidencial las organizaciones de la sociedad civil se apropiaron fuertemente del reclamo, y su presión resultó clave para que la ley fuera sancionada en una segunda oportunidad. Por su parte, tampoco los actores cuyos intereses se verían perjudicados por la norma se opusieron públicamente a su sanción en 2008, sino que prefirieron apelar discretamente al veto presidencial. Producido el veto, diversos legisladores presentaron nuevas propuestas sobre el mismo objeto, entre ellos un proyecto gemelo de la ley vetada,<sup>13</sup> y otro del senador oficialista Daniel Filmus, que modificaba el texto anterior buscando dar respuesta a los argumentos expuestos en la fundamentación del veto. Finalmente, tras intensas polémicas, a partir de los diversos proyectos en disputa se produce un texto de consenso, que en septiembre de 2010 recibe sanción definitiva como Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (en adelante, LG).

A diferencia de lo que ocurrió en el caso de la ley vetada, el debate por la actual LG fue intenso, y se disputó no sólo en las arenas legislativas, sino que tuvo amplia repercusión en los medios, fue objeto de manifestaciones y acciones de protesta, y se debatió en rondas de diálogo entre legisladores, actores de la sociedad civil y funcionarios del poder ejecutivo nacional. El tema del impacto de la minería sobre los glaciares, y de la LG sobre la minería, fue central en estas discusiones.

En cuanto al contenido de la norma, los principales puntos de disputa fueron dos: primero, la definición de lo que debía entenderse por ambiente periglacial y el alcance de la protección que le correspondía (esto es, las actividades

---

13. Es decir, un proyecto con el mismo texto. El Congreso tiene la alternativa de insistir en una ley vetada, pero ello exige una mayoría calificada. Presentando nuevamente el mismo proyecto, éste sigue el trámite parlamentario regular (y por consiguiente, podría ser vetado nuevamente).

que quedarían allí prohibidas); y segundo, la designación de la autoridad de aplicación, que involucra el grado de autonomía que guardan las provincias en la aplicación de la ley. El principal instrumento de la LG es el Inventario Nacional de Glaciares (ING), cuya realización quedó a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) bajo la coordinación de la autoridad nacional de aplicación, sin intervención directa de las provincias.<sup>14</sup> Este esquema fue cuestionado por varios legisladores, que reclamaron se incluyera a las autoridades provinciales en el relevamiento. De hecho, el rol de las autoridades provinciales (que la ley menciona como autoridades “competentes”) se reduce, en sustancia, a hacer cumplir las restricciones impuestas por la ley nacional, sin que intervengan en el diseño de la regulación.

Con respecto al repertorio de argumentos, los actores que se oponen a la sanción de la LG apelan, nuevamente, al tópico del federalismo, afirmando que la regulación excede el alcance legítimo de los presupuestos mínimos y avasalla las autonomías provinciales, y acusando a los porteños de pretender legislar para las provincias aunque sean incapaces de cuidar el ambiente en Buenos Aires.<sup>15</sup> Fuera de esto, retoman argumentos que los defensores de la expansión minera habían movilizado en los conflictos provinciales: la falta de alternativas en regiones marcadamente áridas (donde “sólo tenemos piedras”), la creación de puestos trabajo “genuinos”, la contribución de la minería al desarrollo provincial. Así, expresa la diputada Caselles (San Juan):

*Se dice que nosotros los sanjuaninos no sabemos defender uno de los recursos más sagrados que tenemos y que incide en la vida de todos: el agua. ¿Cómo no vamos a saber defender el agua si desde San Juan se han construido los sistemas de riego más importantes de Latinoamérica? Si no fuéramos defensores de nuestra agua, este año que fue de sequía habríamos muerto de sed. [...] Cantoni, el fundador de mi partido, pensó [...] en trabajar para que una provincia que tiene el ochenta y dos por ciento de su tierra de*

---

14. El IANIGLA depende del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Universidad Nacional de Cuyo y los gobiernos de Mendoza y San Juan. Como los institutos del sistema de ciencia y técnica en general, tiene una amplia autonomía funcional.

15. En varias ocasiones se oyen expresiones como ésta, del diputado Tomas: “El agua nuestra es pura, es agua tratada y no contaminada como la del Riachuelo [...]. A mí me gustaría, si me permiten que me meta, decirles cómo tienen que resolver acá el problema del Riachuelo. No me interesa que se inmiscuyan en los asuntos de la provincia de San Juan ni en los de ninguna de las provincias cordilleranas” (HCDN, sesión del 14/07/2010, versión taquigráfica).

*cordillera pudiera transformar el suelo infértil en fértil [...]. Fijense lo que está pasando en San Juan cuando se nos trata de indignos, de no cuidar la vida, de no defender los derechos de la gente: se han erradicado cincuenta y tres villas de emergencia; todos los días se inauguran obras, caminos, hospitales, escuelas de educación especial en todos los departamentos de la provincia; se ha diversificado la agroindustria. Es decir, a los sanjuaninos se les ha dado la posibilidad de ser considerados personas dignas, incluidas en un país federal. Hemos convertido a la minería en política de Estado; hemos trabajado para que lo infértil se haga fértil y les dé vida a los sanjuaninos* (HCDN, sesión del 14/07/2010, versión taquigráfica).

Para contrarrestar las críticas y deslegitimar a los oponentes, estos actores afirman que la actividad se realiza bajo estrictos estándares ambientales, apelan a eslóganes como el de la “minería responsable”, y sostienen que quienes se oponen a ella quieren condenar a las provincias a la pobreza, ya que no proponen alternativas viables.<sup>16</sup>

Por su parte, los actores favorables a la sanción de la LG también reactivan argumentos ya empleados en los debates provinciales en torno a la minería a gran escala. Un eje principal se refiere a los riesgos y daños ambientales potencialmente irreversibles debidos a la modificación del terreno y al uso de sustancias peligrosas, argumentos que reenfozan haciendo hincapié en la importancia de los glaciares y ambientes periglaciales para la alimentación y regulación de los cursos de agua y destacando los riesgos que implica operar sobre ellos. Subrayan que la gran minería compite por el agua con usos de tipo tradicional y otras actividades (vitivinicultura, turismo); algunos además señalan que el modelo de desarrollo asociado genera economías de enclave que acentúan las desigualdades y la exclusión en los territorios donde se implantan. Por último, se denuncian falencias procedimentales y falta de transparencia en el otorgamiento de permisos mineros y en los estudios de impacto ambiental, en particular la omisión o manipulación de instancias de participación, como las audiencias públicas.

En el debate ampliado por la LG intervienen muchos actores que habían protagonizado los conflictos a nivel local y provincial. A favor de su sanción, movi-

---

16. Los argumentos del sector son caracterizados y refutados por Machado Aráoz et al. (2011) y analizados en varios trabajos por Antonelli (2015, entre otros).

mientos socioambientales y sus aliados en ámbitos académicos e intelectuales, y ONG con presencia en las respectivas provincias, a los que se suman algunos legisladores nacionales activistas identificados con las cuestiones ambientales, que encabezan la batalla en el Congreso y en los medios, y algunas ONG con influencia en ámbitos políticos nacionales o con buena llegada a los medios de prensa masivos –Greenpeace, FARN, Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente y otras–, que no habían tenido una presencia fuerte en los conflictos por la gran minería en las provincias. En contra, los gobernadores y legisladores de algunas provincias con gran presencia de intereses mineros, las cámaras empresariales y profesionales, y los sindicatos del sector.

Una vez sancionada y promulgada la LG, la estrategia de los actores que se habían opuesto a su sanción consistió en obstaculizar su aplicación, valiéndose principalmente de la vía judicial. Así, en las provincias de San Juan y Jujuy se emprendieron acciones judiciales demandando su inconstitucionalidad, que lograron que se suspendiera la aplicación de sus artículos centrales, medida revocada por la CSJN en 2012 (Bottaro y Sola Álvarez, 2016; Isla Raffaele, 2015; Svampa y Viale, 2014).

También los actores que impulsan la aplicación de la ley han recurrido a la vía judicial para forzar la realización efectiva del ING y la paralización de algunos proyectos, y en su lucha contra la instalación o la continuidad de los proyectos mega-mineros incorporaron la LG como una pieza más en sus estrategias.<sup>17</sup> A su vez, frente a los indicios de que la gestión de gobierno nacional encabezada por Mauricio Macri (2015-2019) estudia la posibilidad de modificar la LG o de restarle eficacia por vía reglamentaria, se reedita una coalición más amplia en la que participan, además, las grandes ONG con sede en los principales centros urbanos y actores políticos de nivel nacional.<sup>18</sup>

Destaquemos, para finalizar, que –a diferencia de lo que ocurre en el caso de la LB– en el debate nacional por la LG se reactivan argumentos utilizados y afinados en los escenarios provinciales, donde la cuestión de la megaminería

---

17. En noviembre de 2017, el juez federal Casanello decidió procesar por incumplir lo dispuesto por la LG a ex funcionarios de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, pero también al director del IANIGLA. Este último procesamiento generó una viva polémica, especialmente en ámbitos académicos, acerca de la responsabilidad de los organismos científicos y de su personal.

18. Véase *La Nación*, 15 de enero de 2018 (“Para impulsar la minería, buscan cambiar la Ley de Glaciares”) y *Página/12*, 9 de diciembre de 2017 (“En defensa de los glaciares”).

venía siendo objeto de controversias públicas hacía ya una década al tratarse la ley nacional. De esta manera, el debate en las arenas públicas nacionales no difiere, en cuanto a los argumentos centrales, del que venía dándose en las provincias. Además, existían intensos intercambios entre los actores locales que se oponían a la megaminería en las diferentes provincias, lo que permitió que manejaran argumentos similares, aunque con éxito dispar. Por otro lado, el esquema de regulación que adopta la LG, que concentra en un instituto del CONICET la realización del ING y prohíbe taxativamente una serie de actividades en las áreas inventariadas, no otorga a las provincias un margen de participación en el diseño de la regulación ambiental, sino que las instituye como instancia de ejecución de las prohibiciones así definidas.<sup>19</sup> Así, aunque los gobiernos provinciales no participan en el diseño de la regulación, sí tienen poder para obstaculizar su eficaz aplicación (dilatando procesos de evaluación de impacto ambiental, negando a interesados el acceso a la información pertinente, evitando rever los permisos para actividades ya existentes, etc.).

Esto tiene por corolario que la dinámica posterior a la aprobación de la LG no sea un proceso de negociación y adaptación progresiva de la normativa, sino un enfrentamiento a todo o nada por lograr o impedir su aplicación, que termina siendo llevado a la justicia, sin que eso haya podido garantizar hasta el momento que la ley se aplique de manera efectiva en todo el territorio.

## La Ley de Humedales

En el año 2016 se presentó en el Senado Nacional el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Humedales (en adelante, LH).<sup>20</sup> El texto fue producto de una serie de reuniones y audiencias públicas en las que intervinieron diferentes actores sociales (especialistas, investigadores, miembros de organizaciones gubernamentales y de ONG, y movimientos sociales), y que obtuvo dictamen de mayoría favorable de las comisiones de Ambiente y

---

19. En mayo de 2018 se presentó oficialmente el ING de Argentina. Más información disponible en: <<http://www.glaciaresargentinos.gob.ar/>>.

20. El proyecto tiene su antecedente directo en uno anterior que a fines de 2015 había perdido estado parlamentario por falta de tratamiento en Diputados. Cabe señalar asimismo que Argentina ha ratificado por medio de las leyes 23.919 y 25.335 la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (conocida como Convención Ramsar) sancionada en 1971.



Desarrollo Sustentable y de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado. En los días previos al debate parlamentario, circuló un dictamen de minoría con una propuesta más orientada a la promoción de actividades productivas, que luego se reflejaría en las negociaciones en el recinto, donde el proyecto fue sancionado con algunas modificaciones a destacar: la extensión de dos a tres años para la realización del Inventario Nacional de Humedales (INH), la eliminación de la moratoria sobre las actividades productivas y la excepción para los salares de altura.<sup>21</sup> Si bien obtuvo la media sanción, el proyecto nunca llegó a ser debatido en la cámara de Diputados.<sup>22</sup>

El marco para las controversias en torno a este proyecto de ley es el progresivo avance de emprendimientos agropecuarios, inmobiliarios y de infraestructura sobre las diversas áreas de humedales existentes en el país, que representan más del 20% del territorio nacional (Astelarra *et al.*, 2017; MAYDS, 2016; Kandus *et al.*, 2011). En efecto, la definición técnica de humedales incluye geografías tan diversas y con características productivas y sociales tan diferentes como los deltas, ríos, esteros y bañados en las regiones litoraleña y chaqueña; las lagunas y salares altoandinos y puneños; las playas y marismas en la costa atlántica; y los lagos, mallines y turberas en la región patagónica, por citar algunos.

Los principales conflictos remiten, por un lado, al avance de la frontera agropecuaria a través de la deforestación, las obras de drenaje y canalización, así como la contaminación derivada del uso masivo de fertilizantes y agroquímicos (Fundación Humedales, 2016; Ronco *et al.*, 2011); y, por el otro, a proyectos inmobiliarios que avanzan sobre los últimos reductos de espacios naturales en áreas como la Región Metropolitana de Buenos Aires y en otras ciudades del país, ocasionando profundas alteraciones en las características de estos ecosistemas, con impactos visibles como el incremento de las inundaciones (Astelarra, 2016; Pintos y Narodowski, 2012).

---

21. Modificaciones sugeridas principalmente por el dictamen de minoría presentado por el presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado, Alfredo De Ángeli (Entre Ríos), una figura que emergió a la esfera pública en el contexto del ya citado conflicto por la resolución 125, y por la senadora de Giaccopo (Jujuy), en vistas a proteger los intereses de provincias del NOA en torno a la explotación del litio.

22. La última información disponible indica que el proyecto de LH ha perdido estado parlamentario y, al momento de editar este artículo, no hay a la vista próximas instancias de tratamiento, si bien han surgido iniciativas para reflotar su debate.

El proyecto de LH prevé, al igual que la LG, la elaboración de un INH a ser realizado de modo conjunto entre la autoridad nacional y las autoridades provinciales sobre una base metodológica común, a través de la articulación interjurisdiccional con las provincias e interinstitucional con organismos científicos técnicos (en un plazo no mayor de tres años, y actualizado cada cinco años). Por otra parte, en línea con el articulado de la LB, obliga a las provincias a realizar un Ordenamiento Territorial de Humedales (OTH) mediante un proceso participativo y en un plazo máximo de dos años contados desde la finalización del INH, teniendo en cuenta una serie de categorías de zonificación (que podrán ser únicas o combinadas: áreas de preservación, de gestión de recursos y/o áreas de usos múltiples). También crea un Fondo Nacional de Humedales destinado a tareas tendientes a la aplicación de la ley, la compensación a las jurisdicciones que conservan sus humedales, el desarrollo y actualización del OTH, la implementación de programas de asistencia técnica y financiera para pequeños productores y/o comunidades para propender a la sustentabilidad de actividades productivas y la financiación del INH y sus actualizaciones, entre los principales.

Esta ley ha sido impulsada por un amplio espectro de ONG (Fundación Humedales, Greenpeace, FARN, FVSA), asambleas ambientales y organizaciones locales en defensa de áreas de costas y humedales, junto con académicos, investigadores, cátedras e institutos de investigación abocados al estudio y análisis de estos ecosistemas. Solicitan la aprobación "sin dilación ni modificación" del proyecto de ley que se estableció en el Senado, argumentando en torno a los servicios ecosistémicos que aportan (fundamentalmente el resguardo de la biodiversidad, la capacidad de filtrado y retención de contaminantes, así como de recarga y descarga de acuíferos y fuente de provisión de agua).

Entre los actores que se han pronunciado en contra del proyecto en cuestión, se cuentan ciertos legisladores provinciales junto con una diversidad de asociaciones empresariales y coordinadoras de entidades rurales, que apuntan a que se verían directamente afectados en sus emprendimientos. Una cita del senador De Angeli (Entre Ríos) puede ilustrar los discursos que movilizan:

*Estamos muy preocupados porque tenemos que volver a las provincias y explicar a los productores por qué salió esta ley. ¡Claro que es fácil hacer una ley desde el centro de la*

*ciudad, pensando en los humedales! Pero hay que ir a las provincias. ¡Hay que ir a Paranacito, a los Esteros del Iberá, al bañadito La Estrella, a explicar: 'Mire: usted no puede hacer más caminos. Ustedes van a tener que salir a caballo o en carro siempre, no van a poder comprar autos porque no van a tener caminos.' Estas son las cosas que hay que ver. Hay que ver la realidad [...]. Es fácil ir a un club, en el centro de una ciudad, y hablar del medio ambiente. Todos queremos hablar del medio ambiente. Pero no se fue a explicar ni se llamó a los verdaderos habitantes de los humedales. Hay que ir a Paranacito a decir: 'Mirá: no te vamos a hacer más obras. Se cae el proyecto de infraestructura para que no se inunde más Paranacito'. Hay que ir a la defensa norte de Concepción del Uruguay y decirles a los pobladores: 'Mirá: eso no se puede hacer porque hay una ley que no lo permite'. ¡Estas son las cosas que nos mueven!* (HCSN, sesión del 30/11/2016, versión taquigráfica).

Como vemos, aquí se critica nuevamente el centralismo nacional en materia ambiental, afirmando que va en detrimento de los derechos que la Constitución confiere a las provincias sobre sus recursos naturales. Una de las principales controversias gira alrededor del objeto de protección: se considera que la definición de humedales es muy amplia y que incorpora todo terreno susceptible de ser inundado, lo cual amenazaría obras de infraestructura, programas de desarrollo y actividades productivas generadoras de empleo. También entra en discusión el rol concurrente que tendrá asignado la autoridad nacional y las provinciales en el desarrollo del INH. Otro punto de disputa se refiere a los plazos para la implementación de los instrumentos previstos en la ley, ya que entre los tres años estipulados para el desarrollo del INH y los dos años posteriores en los que se diseñarían los OTH en las jurisdicciones, restarían por delante cinco años de relativa libertad para el avance de proyectos en áreas de humedales.<sup>23</sup>

Si bien el texto de la LH aún no ha sido aprobado, pueden preverse algunos escenarios de implementación en las escalas provinciales. Un ejemplo es Buenos

---

23. Se han realizado avances en la ejecución del INH entre el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de Buenos Aires (Benzaquen et al., 2017). También se realizaron durante 2017 experiencias en áreas piloto para consolidar una metodología uniforme para la realización del INH a escala nacional (SAyDS, 2018). Esto puede vincularse con lo ocurrido en el caso de la LB con el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (SAyDS, 2005), realizado años antes de la sanción de la ley con financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y que sentó las bases para el diagnóstico y cuantificación del problema de la deforestación a nivel nacional.

Aires, donde se ha hecho evidente la connivencia entre el gobierno provincial y ciertos gobiernos municipales con sectores inmobiliarios para la construcción de megaemprendimientos en áreas de costas y humedales, teniendo como casos emblemáticos el avance de barrios cerrados en el delta del río Paraná y proyectos en zonas ribereñas de Avellaneda, Quilmes y Berazategui (Aizcorbe, Fernández Bouzo y Wertheimer, 2013; Pintos y Narodowsky, 2012). Este último caso se vincula además con el OTBN bonaerense, que ha ajustado las categorías de conservación de bosques en estrecha relación con el mapa de ciertos emprendimientos.

Otro caso digno de destacar es el de las provincias norteñas, que han insistido en dar un tratamiento específico a los salares, de importancia estratégica para la explotación de litio (como se mencionó, en el debate parlamentario, legisladores de provincias del NOA lograron la inclusión del artículo 14, que deja fuera del ámbito de aplicación a los salares de altura). Por último, también pueden preverse las fuertes resistencias que se darán cita a la hora de inventariar y ordenar los humedales en las provincias del litoral. Un comunicado emitido por entidades productivas de Corrientes y firmado por productores arroceros, forestales, citricultores, ganaderos y yerbateros, alerta sobre las consecuencias de la LH sobre la actividad productiva regional, estableciendo que se trataría más de una norma de regulación económica que ambiental, cuyo tono restrictivo va en desmedro de la autorización de proyectos y que como tal “facilita y promueve la oposición de la visión ecologista sesgada a proyectos productivos y de infraestructura públicos y privado que puedan plantearse”.<sup>24</sup>

Más allá de estos posibles escenarios en las escalas provinciales, aún queda abierto el interrogante respecto de cómo se articularán las relaciones de fuerza para que la ley nacional sea sancionada e implementada de modo definitivo.

## Conclusiones

Veamos, a modo de cierre, qué nos enseñan los casos con respecto a las cuestiones planteadas en la introducción. Nos preguntábamos, en primer lugar, si entre los tres casos surgen patrones recurrentes en cuanto a dinámicas de interacción y repertorios argumentativos, o en caso de registrarse diferencias,

---

24. Véase *Clarín*, 21 de noviembre de 2016 (“Reclamo de empresarios correntinos por la ley de Humedales”).

si éstas pueden relacionarse con aspectos propios de los diversos objetos de regulación.

En cuanto a los elencos de actores que intervienen en el proceso de aprobación de las leyes, es interesante observar que los tres proyectos de ley han sido impulsados por coaliciones relativamente similares, pero con un diferente grado de protagonismo. En todos los casos esas coaliciones incluyen organizaciones de base territorial, unos pocos legisladores *activistas* de la cuestión ambiental, algunos apoyos del ámbito académico, y diversas ONG tanto de alcance regional como nacional. Pero el protagonismo varía en cada caso: en la LB jugaron un rol central las ONG ambientalistas, mientras que en el caso de la LG fueron legisladores quienes impulsaron por propia iniciativa el debate con apoyos en el ámbito académico, y luego del veto, con apoyo de las ONG y de las organizaciones territoriales; por su parte, la LH es impulsada por una coalición en la que tienen mayor presencia organizaciones territoriales, con apoyo del ámbito académico y de las ONG. Interesa observar, a la vez, que los actores territoriales y los especialistas del ámbito académico no son los mismos en cada caso, ya que estos actores se encuentran anclados a un territorio o a una problemática específica; en cambio, las grandes ONG ambientalistas y algunos legisladores activistas pueden adoptar una estrategia más generalista y participar en los diferentes casos.

En lo que respecta a los discursos movilizados en los alegatos *a favor*, se apunta principalmente a la necesidad de preservar el ambiente en alguno de sus componentes (bosques, glaciares, humedales) en razón de los bienes y servicios que brindan (protección de la biodiversidad, moderación del cambio climático y regulación de los ciclos del agua, entre otros). Son, entonces, discursos que tienden a destacar genéricamente la importancia del ambiente para *la sociedad*, más que plantear reclamos de justicia ambiental o de distribución asimétrica de los beneficios y los daños. Esto no quita que dentro de las coaliciones que apoyaron los tres proyectos existieran actores que pusieran en primer plano este tipo de reclamos, pero no son quienes han liderado los respectivos procesos.

Por el lado de los actores que se han opuesto a la sanción de las normas bajo análisis, se destacan sectores empresariales cuyos intereses se verían afectados, así como gobernadores y legisladores de provincias vinculadas a esos intereses. Esto implica configuraciones relativamente diversas de acuerdo con la estruc-

tura de cada sector: en el caso de la LB, las asociaciones agroempresariales de las provincias con mayores tasas de deforestación tendieron a oponerse a su sanción, pero no recibieron el apoyo de sus pares de las provincias pampeanas; en el caso de la minería, las empresas potencialmente afectadas por la LG son mucho menos numerosas, pero han establecido relaciones muy estrechas con los gobiernos de algunas provincias como San Juan y La Rioja, que adoptan una estrategia francamente obstruccionista e intentan impedir la aplicación de la ley. También algunos jueces en esas provincias despliegan un activismo presuntamente en defensa del federalismo, que redundan en posiciones favorables a los reclamos empresarios, al tiempo que en el nivel nacional las empresas mineras logran una influencia considerable, como lo evidencia el veto al primer proyecto.

En sus discursos, estos actores no rechazan frontalmente la necesidad de una mayor protección del ambiente, sino que preconizan la compatibilización de sus actividades con las exigencias ambientales, bajo consignas como las “buenas prácticas agrícolas” o la “minería responsable”.<sup>25</sup> En este sentido, es interesante observar cómo en los tres casos se presentan proyectos de ley alternativos que exhiben diferencias de formulación relativamente sutiles, modificando la definición del objeto de protección, la caracterización de las actividades que serán permitidas o prohibidas y/o las reglas de procedimiento que guiarán la aplicación, sin dejar de proclamar los mismos objetivos generales. Estos intentos de regulación compatibles con la expansión de las respectivas actividades son caracterizados por sus promotores como razonables y equilibrados, mientras que se deslegitiman como extremas o fundamentalistas las posiciones que pretenden imponer restricciones más severas, acordes a la conceptualización de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Otro argumento recurrente de quienes se oponen a las diferentes leyes es que invadirían las autonomías provinciales. Se habla, así, de un federalismo que impone y no concierda, y se apela al sentimiento antiporteño. No obstante, más allá de esta retórica, es evidente que ninguna ley puede aprobarse únicamente

---

25. En el caso de los humedales, una tendencia similar se observa, por ejemplo, en la promoción de desarrollos inmobiliarios que prometen la recuperación ambiental de áreas inundables consideradas “degradadas” y “marginales”, así como la posibilidad de la “compensación” de impactos mediante la restauración de ecosistemas equivalentes.

con el voto de los legisladores de la ciudad capital o de la provincia de Buenos Aires. Más bien, cabe observar que tanto en el caso de la LB como en el de la LG, la regulación sólo afecta de manera significativa intereses económicos localizados en un grupo minoritario de provincias, y si bien tendencialmente los legisladores de esas jurisdicciones se han opuesto a ellas, tal tendencia no llegó a ser una oposición unánime; a su vez, también en las restantes provincias hubo legisladores favorables y contrarios a las leyes. La retórica anticentralista de quienes se oponen a los proyectos simplifica deliberadamente este escenario.

Resumiendo, entonces, tanto las coaliciones que promueven las tres leyes analizadas como las que se oponen a ellas son relativamente similares, aun cuando cambien los actores territoriales, los especialistas y los sectores empresarios que en cada caso se encuentran involucrados. Los discursos que se movilizan también guardan una relativa similitud, ya que los proyectos se apoyan en justificaciones de índole ecológica y en la noción de un interés general en la conservación del ambiente, más que en motivos de justicia ambiental; y quienes se oponen a los proyectos no recusan frontalmente esa visión, sino que buscan mitigar el alcance de las regulaciones apelando a figuras como la del equilibrio entre ambiente y producción.

La segunda pregunta se refería al modo en que se relacionan las configuraciones de actores y discursos en el nivel nacional y en las provincias. Aquí –dejando de lado la LH, que aún no es posible analizar bajo este punto de vista– puede observarse una diferencia importante entre la LB y la LG, ya que en el caso de la primera parece haber una discontinuidad mucho mayor entre los discursos y argumentos que se esgrimen en el debate a nivel nacional y los que se movilizan en los niveles provinciales a la hora de complementar y aplicar la norma nacional. En gran parte, esto se debe al esquema de implementación diferenciado entre ambas leyes, que en el caso de la LB supuso una participación activa de las escalas provinciales en el diseño y sanción de sus propios OTBN.

En efecto, en el debate nacional por la LG se reactivaron argumentos ya ampliamente ensayados en los escenarios provinciales, donde la cuestión de la megaminería venía siendo objeto de controversias públicas hacía ya una década al debatirse la ley nacional. A la vez, los intensos intercambios entre las provincias a través de vínculos entre las organizaciones locales permitieron que los discursos enfrentados a la megaminería en las diferentes provincias fueran

similares. En el caso de la LB, en cambio, los argumentos movilizados en el debate nacional, que hacían hincapié en aspectos ecológicos como la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático, no tienen una presencia comparable en los debates provinciales, donde quienes se oponen al avance de la deforestación justifican su postura refiriéndose a los derechos de los pueblos originarios y los campesinos o al potencial productivo del bosque. Por otra parte, los vínculos entre las organizaciones locales que se enfrentan a la deforestación en las diferentes provincias han sido mucho menos intensos que en el caso de las asambleas opuestas a la megaminería, lo que contribuyó a una mayor heterogeneidad en sus discursos. Esos actores locales, además, tuvieron menos peso en el debate nacional que los actores provinciales antimineras, contribuyendo a una mayor discontinuidad entre los discursos que operaron en el debate nacional y en los debates provinciales.

Por el lado de quienes se oponen a las leyes, se despliegan argumentos similares en los debates a nivel nacional y provincial (eventualmente con diferencias de tono y énfasis). Su fundamentación gira sustancialmente alrededor de la importancia que tienen para el crecimiento económico provincial las actividades que se ven limitadas por las regulaciones ambientales, que se matiza con el tópico del *desarrollo sustentable* como ideal que permitiría compatibilizar ese crecimiento con una adecuada protección del ambiente. A esto se añade la insistente movilización del tópico *federal*, esgrimido especialmente en el debate a nivel nacional, aunque presente también en los debates provinciales.

Cabe destacar que los procesos de implementación de la LG y la LB presentan diferencias significativas en cuanto a su dinámica en virtud de los modos en que esas leyes determinan la distribución de competencias entre la Nación y las provincias. En el caso de la LG, las disputas por su implementación se reducen, en definitiva, a un sí o un no: quienes se oponen a la ley buscan impedir su aplicación y quienes la impulsan presionan a los poderes públicos para que la apliquen. Esto contrasta fuertemente con el proceso de la LB, marcado por una dinámica de negociación y reajuste cuyo escenario principal ha sido el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) (Langbehn, 2017). La LB, al otorgar a las provincias una mayor participación en el diseño de la regulación (ya que son ellas quienes generan el OTBN, además de disponer en detalle los requisitos de manejo de los bosques en cada categoría), e incluso al exigir que ese diseño



revista un carácter *participativo* que permita algún tipo de involucramiento formal de los actores no estatales, ofrece mucho más margen de maniobra para un reajuste progresivo y negociado de la regulación ambiental. Si esto finalmente redundaría en una protección más eficaz de los bosques o todo lo contrario, depende de las voluntades y capacidades de los actores, y de las correlaciones de fuerza entre ellos, pero en todo caso existe espacio para la redefinición adaptativa de la política. En el caso de la LG, en cambio, las provincias cumplirían el rol de un simple brazo ejecutor, sin funciones de planificación o diseño: deben impedir que en las áreas glaciares y periglaciares se produzcan las actividades señaladas en la ley. Y si bien la LG atribuye a la autoridad de aplicación (nacional) la función de formular acciones conducentes a la protección de los glaciares “en forma coordinada con las autoridades competentes de las provincias y el COFEMA”, el principal instrumento previsto por la ley (el inventario) no requiere para su elaboración del concurso de las provincias ni del COFEMA. Aquellos gobiernos provinciales que se oponen a la LG tienen poder para obstaculizar su eficaz aplicación (dilatando procesos de evaluación de impacto ambiental, negando a interesados el acceso a la información pertinente, etc.), pero su única opción para incidir en el diseño de la política consistiría en intentar una modificación de la LG. En definitiva, estas dos leyes analizadas (y sus normas reglamentarias y complementarias) distribuyen de manera muy diferente las competencias y funciones, y por lo tanto generan otras dinámicas de interacción.

El análisis comparativo que aquí hemos presentado en apretada síntesis permite una aproximación a la complejidad de los escenarios en los que se inscriben las políticas ambientales de alcance nacional en Argentina, encuadradas en el esquema constitucional de los presupuestos mínimos de protección. Las políticas ambientales ponen en tensión múltiples intereses ligados a la gestión y apropiación de *recursos o bienes* naturales, e implican la construcción disputada de marcos cognitivos y valorativos en torno a ellos. Pero en el contexto de una organización federal, es decir, cuando la toma de decisiones se articula en diferentes escalas y niveles, se añade una inestabilidad suplementaria, ya que el sentido de los problemas y los modos legítimos de su regulación se renegocian en los distintos niveles de toma de decisión. En estos procesos intervienen elencos de actores diferentes, y los contextos institucionales y políticos en los que operan también difieren, no sólo entre el nivel nacional y el provincial, sino

entre jurisdicciones. La complejidad de esa dinámica merece ser explorada no sólo por lo que enseña con respecto a las posibilidades y limitaciones de la regulación ambiental en Argentina, sino también por lo que puede enseñar acerca del funcionamiento de nuestro federalismo en general.

## **Bibliografía**

### **Aizcorbe, Matías, Soledad Fernández Bouzo y Marina Wertheimer**

(2013), "Moros en la costa: Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011)", en Gabriela Merlinsky (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, CICCUS-CLACSO, Buenos Aires, pp. 173-199.

### **Antonelli, Mirta**

(2015), "La Argentina, haciéndose minera. Fragmentos para una genealogía del presente", en Maristella Svampa (coord.), *El desarrollo en disputa. Actores, conflictos y modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea*, UNGS, Los Polvorines, pp. 243-270.

### **Astelarra, Sofía**

(2016), "Disputas por la reinención del 'paraíso deltaico': de los lugares de la querencia a llegar a una isla y olvidarse de todo. El caso del conflicto 'Colony Park' en la primera sección de islas del Delta del Paraná", en Gabriela Merlinsky (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II*, CICCUS-CLACSO, Buenos Aires, pp. 81-110.

### **Astelarra, Sofía, María Victoria De la Cal y Diego Domínguez**

(2017), "Conflictos en los Sitios Ramsar de Argentina: aportes para una ecología política de los humedales", XII Jornadas de Sociología de la UBA, Buenos Aires.

### **Barbetta, Pablo**

(2009), *En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero*, Tesis de Doctorado, FFYL-UBA.

### **Benzaquen, Laura et al. (eds.)**

(2017), *Regiones de Humedales de la Argentina*, Buenos Aires, MAYDS-Fundación Humedales-UNSAM-UBA [en línea], dirección URL: <https://lac.wetlands.org/publications/regiones-humedales-la-argentina/> [fecha de consulta: 25/03/2019].

### **Bottaro, Lorena y Marian Sola Álvarez**

(2016), "La politisation des glaciers en Argentine: une analyse de l'application de la loi nationale sur les glaciers (2010)", en *Cahiers des Amériques latines*, N° 82, pp. 113-128.

### **Calvo, Ernesto y Andres Tow**

(2009), "Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino", en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 195, pp. 451-477.

**Domínguez, Diego**

(2009), *La lucha por la tierra en Argentina en los albores del Siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios*, Tesis de Doctorado, FCS-UBA.

**Fundación Humedales**

(2016), *Agua, soja y humedales. Aportes hacia un manejo responsable* [en línea], dirección URL: <https://lac.wetlands.org/publications/agua-soja-y-humedales/> [fecha de consulta: 25/03/2019].

**Hajer, Marteen**

(1995), *The Politics of Environmental Discourse*, OUP, Oxford.

**Isla Raffaele, María Laura**

(2015), *El papel de la Ley de Glaciares en las disputas por la Mega-Minería a cielo abierto en Argentina*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Ambientales, FAGRO-UBA.

**Kandus, Patricia et al.**

(2011), "Ecosistemas de humedal y una perspectiva hidrogeomórfica como marco para la valoración ecológica de sus bienes y servicios", en Pedro Larterra, Esteban Jobbágy y José Paruelo (eds.), *Valoración de servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, INTA, Buenos Aires, pp. 265-290.

**Langbehn, Lorenzo**

(2015), *Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales. Un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009)*. Tesis de Doctorado, FCS-UBA.

— (2017), "La Ley de Bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina", en *Administración Pública y Sociedad*, N° 3, pp. 82-105.

**Langbehn, Lorenzo y Facundo Martín**

(2017), "Claroscuros de un federalismo ambiental en construcción: las leyes de Bosques y de Glaciares y su aplicación", III Jornadas Nacionales de Ecología Política, San Juan.

**Langbehn, Lorenzo, Mariana Schmidt y Pablo Pereira**

(2017), "Presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. Un abordaje comparativo entre las leyes de bosques nativos, glaciares y humedales", XII Jornadas de Sociología de la UBA, Buenos Aires.

**López Amorós, Martín**

(2011), "Análisis del trámite legislativo de la Ley de Glaciares", en *Cuadernos de Polipub.org*, N° 2.

**Machado Aráoz et al.**

(2011), *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina*, El Colectivo-Herramienta, Buenos Aires.

**Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - MAYDS**

(2016), *Informe del estado del Ambiente 2016* [en línea], dirección URL: [http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/MAYDS\\_IEA\\_2016\\_baja.pdf](http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/MAYDS_IEA_2016_baja.pdf) [fecha de consulta: 25/03/2019].

**Packmann, Martín**

(2014), "Del veto a la sanción: Un análisis político-institucional de la Ley de Glaciares", VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.

**Pintos, Patricia y Patricio Narodowski (coords.)**

(2012), *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*, Imago Mundi, Buenos Aires.

**Ronco, Alicia et al.**

(2011), "Monitoreo ambiental de los principales afluentes de los Ríos Paraná y Paraguay", III Congreso Internacional sobre cambio climático y desarrollo sustentable, UNLP, La Plata.

**Schmidt, Mariana**

(2017), *Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño*, Teseo, Buenos Aires.

**Schmidt, Mariana y Lorenzo Langbehn**

(2016), "La 'Ley de Bosques' en Argentina, entre la regulación de la deforestación y la continuidad de los conflictos territoriales", VI Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural (CALAAR), Salta.

**Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación-SAYDS**

(2005), *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe nacional*, Buenos Aires.  
— (2018), *Informe del estado del ambiente 2017*, Buenos Aires.

**Seghezzeo, Lucas et al.**

(2011), "Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development", en *Journal of Environment & Development*, Vol. XX, N° X, pp. 1-27.

**Slutzky, Daniel**

(2005), "Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios", en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Vol. 23, pp. 59-100.

**Svampa, Maristella (coord.)**

(2015), *El desarrollo en disputa. Actores, conflictos y modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea*, UNGS, Los Polvorines.

**Svampa, Maristella y Enrique Viale**

(2014), *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Katz, Buenos Aires.

**Wagner, Lucrecia**

(2014), *Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza 1884-2011*, EDUNQUI, Bernal.



# **Conflicto en torno a los impactos de la producción de etanol en el barrio San Antonio de la ciudad de Córdoba**

**Anne Tittor  
Virginia Toledo López**

## **Introducción**

Este capítulo aborda el conflicto en torno a la producción de etanol de maíz por parte de la empresa Porta Hermanos, instalada en medio del barrio San Antonio, al sur de la ciudad de Córdoba, Argentina. Se analiza su desarrollo tomando como episodio central la acción de protesta que consistió en el “encadenamiento” de varias personas frente a la Municipalidad en el año 2015 para reclamar el cierre de la fábrica.

La empresa se instaló en el año 1995 en ese lugar para producir alcoholes y otros productos alimenticios. En 2012, algunos cambios espaciales y accidentes ocurridos en la fábrica llamaron la atención del vecindario, que comenzó a percibir a la empresa como una “amenaza” a su vida.<sup>1</sup> Desde ese momento se inició un *espiral de conflicto* (Merlinsky, 2013) en el que se desplegaron acciones para demandar a las autoridades de gobierno el cese de la producción de alcohol en el barrio. El detonante del conflicto se asocia con el fomento a la industria de etanol en el marco de las políticas de promoción a los biocombustibles<sup>2</sup> –que por sus cuestionables efectos ambientales preferimos llamar agro-

---

1. En principio, la noción de *amenaza* constituye una categoría nativa, siendo uno de los términos recurrentemente utilizados por uno de los actores motores del conflicto. Asimismo, recurrimos a Allan Lavell (1996) para definir la amenaza como la posibilidad de ocurrencia de un evento que puede causar algún tipo de daño en la sociedad.

2. Especialmente nos referimos aquí al conjunto de leyes y políticas de promoción de los combustibles agrícolas, entre las que destacamos el “Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles”, ley 26.093 de 2006 (dr 109, 9 de febrero de 2007), y el “Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol”, ley 26.334, a través de las cuales se fomentó el consumo interno de etanol como combustible para el transporte nacional, principalmente abastecido por los ingenios azucareros del noroeste argentino. A partir de 2012 se inicia la producción de etanol a base de maíz en nuevas plantas, destacándose en este marco la participación de la provincia de Córdoba en el área. Este nuevo tipo de producción amplió la oferta del agrocombustible hasta lograr el abastecimiento del mercado nacional –cuyo cupo en un principio no era alcanzado–.



combustibles—. Se produce una disputa espacialmente localizada en la cual se expresan contradicciones entre el espacio económico y el espacio de vida de la población. El tema clave es la contaminación que causa la fábrica, que tiene efectos sobre el ambiente y la salud del barrio (ver Mapa 1). A este caso se lo puede considerar emblemático porque es el único en el que la producción de agrocombustibles en Argentina fue abordada en una audiencia pública en el marco de un amparo ambiental y logró ganar visibilidad a nivel nacional.

Estamos ante un *conflicto ambiental*, atendiendo la advertencia de Azuela y Mussetta (2009: 191), quienes sugieren que este tipo de conflictividad no existe “en estado puro”, sino que es parte del proceso general de formación y transformación del orden social. En este marco, hablamos de conflictos ambientales cuando los actores involucrados movilizan argumentos o lenguajes ambientales (Merlinsky, 2013), aun si estos no son los prevalecientes. De ahí la pregunta con que concluye Martínez Alier (2008: 27): “¿quién tiene el poder social y político para simplificar la complejidad imponiendo un determinado lenguaje de valoración?”. A partir de nuestro trabajo buscamos visibilizar los distintos ejes de conflicto y sentidos sobre *lo que está en juego* para los principales agentes, caracterizando sus estrategias<sup>3</sup> y discursos.<sup>4</sup> Además, asumimos al *conflicto* como un proceso mediante el cual se instala un nuevo problema en el espacio público, inaugurando una etapa de debate social que permite y potencia la construcción de nuevos consensos sociales, y hace posible la revisión y transformación de prácticas, criterios de justicia y equidad (Azuela y Mussetta, 2009). En este sentido, nos concentramos en los efectos de estos conflictos en términos de aprendizajes, para lo cual consideraremos su “productividad” social, territorial y jurídica (Melé, 2003 y 2006; Merlinsky, 2013; Azuela y Mussetta, 2009).

---

3. Comprendemos la acción social en términos de estrategia, tal como propone Alicia Gutiérrez, “partiendo de la hipótesis de que, según una lógica de costo-beneficio, el actor social selecciona aquella alternativa que, considere acorde a sus intereses entre las que le brindan sus condiciones objetivas, ligados a su posición dentro de ese sistema” (Gutiérrez, 2005: 24-25). Esta noción de estrategia, lejos de implicar “la prosecución intencional y planificada de fines calculados”, alude al “desarrollo activo de líneas objetivamente orientadas que obedecen a regularidades y forman configuraciones coherentes y socialmente inteligibles, es decir, comprensibles y explicables, habida cuenta de las condiciones sociales externas e incorporadas por quienes producen las prácticas” (Gutiérrez, 2005: 28).

4. En el análisis y la comprensión de los discursos ambientales se utilizan como referencia los textos de Harvey (1996) y Hajer (1995).

El caso se inscribe también como una polémica en torno a la producción de agrocombustibles, cuya intensidad manifiesta es única en Argentina. En este marco destacamos que las disputas respecto de los efectos en la salud de la industria de etanol no están exentas de “controversias sociotécnicas”, esto es, situaciones en las que se pone en crisis la legitimidad de las explicaciones y los modos de justificación provenientes del ámbito de la ciencia (discursos “expertos”) y cobran importancia las argumentaciones elaboradas por las poblaciones directamente afectadas, frecuentemente en alianza con otros actores (Merlinsky, 2013: 67). En este sentido, los aportes han tenido que ver con el establecimiento del *riesgo sanitario* (planteado aquí como categoría nativa) de la producción de etanol, para lo cual las vecinas negativamente afectadas<sup>5</sup> apelaron a la construcción de lazos institucionales con profesionales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y del Ministerio de Salud de la provincia.

El conflicto tuvo inicialmente un alcance local, pero a lo largo del tiempo ha adquirido dimensión provincial y crecientemente nacional. En el presente texto nos proponemos realizar una aproximación exploratoria profundizando en la comprensión de la dinámica en la escala local. A partir de una metodología predominantemente cualitativa, se analizarán y sistematizarán fuentes primarias y secundarias a fin de lograr una descripción del caso. Se han relevado informes técnicos, documentos oficiales, material hemerográfico (de prensa local y nacional, escrita, radial y audiovisual), sitios web, así como también se han realizado entrevistas semiestructuradas y observaciones de campo en el barrio y la empresa. Inspiradas en la metodología propuesta por Merlinsky (2013) y mediante un “esquema narrativo-histórico” (Sautú *et al.*, 2005: 55), reconstruimos el relato sobre el estudio de caso a través de un diseño analítico-argumental, integrando en este mismo proceso el marco teórico de la investigación. La Figura 1 muestra cómo hemos organizado la información, presentando la secuencia de eventos que nos permiten describir el caso, es decir, cómo se origina (eventos anteriores), complejiza (eventos relacionados) y va adquiriendo visibilidad pública hasta nuestros días (eventos posteriores). Identificamos como episodio central del análisis la serie de eventos que contribuyeron a dinamizar el proceso

---

5. Se ha optado por el sujeto plural en género femenino dado que la mayor cantidad de personas movilizadas son mujeres.

contencioso, ocurridos entre los años 2015 y 2016, y que llevaron al conflicto a la esfera nacional (ver Figura 1).

**Figura 1. Relaciones entre eventos en la estructura narrativa del conflicto**



Fuente: elaboración propia.

El recorte temporal del conflicto analizado se extiende desde 2012 hasta 2017. A continuación, reconstruimos la historia del conflicto focalizando en la descripción de los actores “motores” (Merlinsky, 2013), identificando sus estrategias y discursos. Finalmente, se reflexionará sobre los aprendizajes sociales y efectos del proceso contencioso.

## La historia del conflicto

En abril de 2015, cinco mujeres y un hombre se encadenaron en la Municipalidad para pedir una audiencia con Ramón Mestre, intendente de la ciudad de Córdoba. Un año atrás habían denunciado penalmente ante el Poder Judicial provincial a la empresa Porta Hermanos por contaminación, respaldándose en los resultados de un reporte técnico. Este informe mostró que la calidad de aire en los alrededores de la fábrica superaba los valores que marca la Ley de Resi-

duos Peligrosos (24.051) (Rossi, 2016: 62). Este hecho fue difundido en medios nacionales (por ejemplo, en *Página/12*, 01/06/2015). No obstante, el fiscal provincial cerró la denuncia penal a partir de una reinterpretación de la unidad de medida, es decir, alterando y/o confundiendo las cifras del informe técnico.<sup>6</sup>

El inicio del conflicto se remonta al año 2012 y tiene como punto de partida una explosión ocurrida en la fábrica de Porta Hermanos en febrero. El día de la explosión, las vecinas de San Antonio se reunieron en asamblea y comenzaron a debatir los riesgos que significaba la presencia de la empresa en el barrio (ver Mapa 1 y Foto 1). En ese momento se fundó la agrupación vecinal VUDAS (Vecinos Unidos en Defensa de un Ambiente Sano), compuesta en su gran mayoría por mujeres del Barrio San Antonio.

**Mapa 1. Proximidad de la empresa Porta Hermanos con el Barrio San Antonio de la ciudad de Córdoba**



**Fuente:** elaboración personal.

6. Sumario uj N° iv – Expte. N° 691.747.698: “CRUZ, Silvia Marcela y otros denuncia formulada c/ PORTA Hnos. S.A”, 20/08/2013.

La empresa se instaló en el barrio San Antonio en el año 1995.<sup>7</sup> Es una empresa familiar fundada por inmigrantes que llegaron en 1882 a Córdoba. Tradicionalmente se dedicó a la fabricación de licores y a fraccionar alcohol de uso medicinal, a lo que fue sumando vinagres, acetos balsámicos y alcoholes de alta calidad.<sup>8</sup> Algunos de sus productos, como el Fernet 1882 o el Jamaica Rum, son muy conocidos en el mundo. A partir de 2012 inició un proceso de expansión de su superficie, por el que ocupó espacios verdes y terrenos baldíos linderos, y llevó sus fronteras hasta las puertas mismas de los hogares del barrio, tal como muestra la imagen. Hasta ese momento, Porta compraba alcohol a ingenios tucumanos y lo refinaba para elaborar productos de consumo final. Pero desde 2012 comenzó a producir etanol en el predio a partir del maíz que compra directamente a productores de la zona. El cambio en el proceso productivo fue promovido por medios de prensa local como una prometedora inversión (*La Voz*, 16/02/2012), tal como figura en la página web de la empresa. Eso implicó el inicio del procesamiento de materia prima equivalente a la carga de 15 a 20 camiones diarios de maíz (notas de campo, 12/06/2018), y la ampliación y diversificación de los productos finales de la empresa.

---

7. El barrio residencial data de mediados del siglo xx, tal como atestiguan habitantes del lugar desde antaño. Según sus relatos, se trataba de una zona de quintas, hasta que se construyó la circunvalación que cambió la dinámica del barrio, a lo que años más tarde se sumó la ampliación de la fábrica. En el Archivo Histórico de la Municipalidad hemos encontrado varios documentos que constatan que en 1953 se realiza el loteo del barrio San Antonio para uso residencial (las primeras casas son construidas en 1950). En particular se destaca la ordenanza 4232, del 6 de noviembre de 1953, que en su artículo 1º establece: "Aprobarse con el nombre del Villa Parque San Antonio el loteo proyectado por los señores Luis Italo Prósperi y Francisco Bosco". Además, la ordenanza 7874 del 28 de octubre de 1983 aprueba el plano de delimitación de los barrios. Inaudi aparece en el mapa a partir de octubre de 1983. Parque San Antonio e Inaudi fueron mencionados también en otras fuentes (Bischoff, 1986: 339).

8. Al respeto de la historia de la empresa, puede consultarse su página web, donde hay información y fotos de distintas décadas. Disponible en: <<http://portahnos.com.ar/#nosotros>>.

**Foto 1. Cercanía de las viviendas a la fábrica**



**Fuente:** archivo Anne Tittor. La imagen, tomada desde la vivienda familiar, muestra el ingreso a la fábrica.

Desde el inicio de las explosiones, originadas por la puesta a punto de la nueva maquinaria en febrero de 2012, las pobladoras del barrio se reunieron en asamblea para discutir los problemas asociados a la cercanía con la fábrica. Una de las vecinas relata ese momento:

*Del 95 fue todo tranqui. Yo lo tenía al lado, envasaba alcohol, pero era una empresa pequeña, pasaba desapercibido. En el 2012, ellos compran todas las tierras y montan la fábrica. De noviembre de 2011 a febrero de 2012 ya estaba toda la planta. Yo vi pasar por la ventana todos los tanques. Todos los árboles muertos. Todos los tanques que entraron. Todo eso se puso a punto, en esa puesta a punto de las calderas hubo un desperfecto, explotó una de las válvulas, hubo un ruido, que eso hizo que saliéramos todos los vecinos afuera (entrevista 2, vecina del Barrio San Antonio, 6/09/2017).*

Otra vecina también recuerda este día:

Un día nos despertó una fuerte explosión. Es como si un avión aterrizara arriba de mi casa. No solo yo lo sentí, todo el barrio. Salimos a la calle desesperados para ver qué pasaba. Todos miramos a la empresa Porta, que era una alcoholera. Fuimos a pedir explicaciones ese día en la empresa, qué era lo que estaba pasando. Donde nos recibieron y nos dijeron que nos quedáramos tranquilos, que estaban probando unas válvulas, que no pasaba nada (<http://www.opsur.org.ar/blog/2017/08/07/porta-nos-quito-la-alegria-de-vivir/>).

Al grupo de mujeres no sólo les preocupó la explosión como tal, sino también que la empresa no explicara en detalle lo que había pasado, por lo que ellas no podían ni siquiera calcular el peligro que el episodio significaba para sus vidas. En este punto se advierte cómo el riesgo y la incertidumbre contribuyen a la emergencia de conflictos ambientales: tal como lo teorizan Callon, Lascoumes y Barthe (2009), en el momento de las controversias, los actores sociales interpelan a la técnica, transformándola en cuestión política (Merlinsky, 2013: 30).<sup>9</sup>

Ante la falta de respuesta se generaron movilizaciones para lograr más precisiones respecto del impacto de la empresa. En mayo de 2013, las VUDAS se vincularon con instituciones educativas y de investigación (nacionales, como la Universidad Nacional de Córdoba (UNC); provinciales, como el Hospital de Clínicas y el Ministerio de Salud de la Provincia, y de nivel local, como el Municipio o el centro de salud del barrio).<sup>10</sup> Fue así que los profesionales de las cátedras de Alergia e Inmunología y de Clínica Pediátrica de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNC, junto a integrantes de la Red Universitaria de Ambiente y Salud (REDUAS), realizaron un primer estudio de salud ambiental en agosto de 2013 (Ávila Vázquez *et al.*, 2013). Según el relevamiento –realizado al 74,2% de la población de San Antonio–, en cada uno de los hogares más cercanos a la planta por lo menos una persona reporta

---

9. Las controversias sociotécnicas son momentos en los que se pone en crisis la legitimidad de los discursos “expertos” de la ciencia y de la técnica, y cobran importancia las argumentaciones generadas por otros actores considerados “legos”, tales como las poblaciones afectadas, que movilizan saberes “contraexpertos” (Callon, Lascoumes y Barthe, 2009).

10. El centro de Salud del barrio Inaudi, por su parte, ha solicitado al área de Epidemiología de la Municipalidad, según han revelado informantes clave, la realización de un relevamiento sanitario con bioindicadores, tal como ocurrió en el caso de Ituzaingó Anexo.

afecciones y más de la mitad de los habitantes del barrio tiene problemas de salud. Tal como señala el relevamiento:

Se realizaron estudios epidemiológicos y se verificó que el 43,2% de los vecinos tiene cefaleas persistentes, el 34,8% sufre de conjuntivitis y congestión ocular, 33,1% de neumopatías obstructivas, 26,6% de gastritis y síntomas compatibles con la misma y 18,2% dermatitis por irritación química. Todas las prevalencias son varias veces superiores a la de las poblaciones sanas. Más de la mitad de los vecinos, 53,6%, declara por lo menos una afección de agravamiento posterior al comienzo del funcionamiento de la planta, 7 de las 12 manzanas del barrio tienen al 100% de las casas con por lo menos un habitante afectado (Ávila Vázquez *et al.*, 2013: 1).

Con estos resultados, VUDAS presentó reclamos a la Municipalidad (al intendente y al área de ambiente) cuestionando la presencia de la fábrica en el barrio, y en agosto de 2013 denunció ante la Justicia provincial a la empresa por incumplimiento de la Ley de Residuos Peligrosos, que establece la disposición indebida de residuos como delito federal. Estos eventos fueron cubiertos mayormente por la prensa local (*Ecos Córdoba*, 20/08/2013). Consideramos que es en este momento que se inicia la juridificación del conflicto, esto es, la apropiación de herramientas legales y jurídicas por parte de las vecinas para encauzar su reclamo, lo cual seguiremos analizando en términos de su productividad jurídica (Melé, 2006). La Fiscalía del doctor José Mana ordenó la realización de dos pericias: una físico-química del ambiente y otra “médica ambiental interdisciplinaria” (*La Voz*, 17/12/2014). La propuesta resultó en una nueva controversia socio-técnica: los estudios físico-químicos estuvieron a cargo del perito oficial Daniel Yorio, titular del Departamento de Química Industrial en la UNC, y de un perito de parte de las pobladoras del barrio, el ingeniero químico Marcos Tomasoni. La lectura de los resultados que hizo la fiscalía fue controvertida, porque asumieron a la unidad denominada “mg” (que en el sistema métrico significa miligramo) como “microgramo”, que es una concentración 1000 veces menor. Con esa “reinterpretación” de los datos, en marzo de 2015 el fiscal Mana archivó la denuncia presentada ante la Justicia provincial (*La Voz*, 06/03/2015).



La protesta que consistió en encadenarse frente a la Municipalidad fue el corolario de la falta de respuestas de las autoridades. Esta acción estuvo acompañada por un acampe (instalación de carpas frente a la Municipalidad) pidiendo una audiencia con el intendente. Este es el momento que definimos como *episodio central*, atendiendo a cómo contribuyó a dar visibilidad al conflicto en la agenda pública. Es importante señalar que esta acción fue reprimida por un operativo policial, lo que también ocasionó una denuncia judicial por parte de los manifestantes.<sup>11</sup> En sus palabras: “Sólo queremos dialogar porque nos están enfermando y te mandan un escuadrón” (*Página/12*, 01/06/2015). Organismos de Derechos Humanos (como Hijos e Hijas por la Identidad y contra el Olvido y el Silencio, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y la Coordinadora Antirrepresiva) criticaron la respuesta estatal y el accionar policial, acompañando el reclamo vecinal (Rossi, 2016).

En octubre de 2015 –y a raíz del pedido de VUDAS ante el defensor del pueblo para confirmar si la empresa tenía autorizada la producción de combustibles–, la Secretaría de Energía y Minería informó que en dicha dirección no constaba registro de una planta de bioetanol (*La Tinta*, 07/08/2017). Mientras tanto, continuaron los procedimientos administrativos y las denuncias ante el Municipio para lograr el cierre de la fábrica, ahora también con base en el incumplimiento de la ordenanza de uso del suelo.<sup>12</sup>

En junio de 2016, veinticinco vecinas presentaron un amparo ambiental colectivo ante la Justicia federal en el que denunciaron que la autoridad administrativa nacional (Secretaría de Energía y Minería) había omitido otorgar una habilitación para la producción de biocombustible y efectuar un estudio de impacto ambiental requerido para tal habilitación. Además, reclamaron la realización de una audiencia pública para la participación ciudadana, según prevé la Ley General del Ambiente (25.675). El juez federal Ricardo Bustos Fierro lo rechazó *in limine*, considerando que el amparo no era procedente porque deberían ir por la vía administrativa y no judicial. VUDAS presentó un recurso de apela-

---

11. Las vecinas establecieron una denuncia contra el intendente Ramón Mestre y el comisario a cargo del operativo. VUDAS charló con Ecos Córdoba sobre esa denuncia antes de entregarlo y Ecos luego lo publicó en su página web (*Ecos Córdoba*, 02/05/2015).

12. Las habitantes del barrio presentaron en la Municipalidad de Córdoba un petitorio solicitando la nulidad de las habilitaciones a Porta Hermanos. Disponible en: <<http://queportal.fcc.unc.edu.ar/2015/10/27/las-armas-quimicas-tambien-matan/>>.

ción contra dicha decisión judicial, con base en el artículo 43 de la Constitución Nacional (que habilita la acción de amparo ante incumplimiento de derechos). Posteriormente, la defensoría de la niñez interpone un recurso de apelación justificando su injerencia por estar en juego el interés de menores. En este marco, la Cámara Federal de Córdoba, en septiembre de 2016, declaró por unanimidad el rechazo a la decisión del juez federal Bustos Fierro y la competencia de la justicia federal en el amparo colectivo.

En 2016, varios eventos contribuyeron a dinamizar aún más el conflicto. Por un lado, la empresa continuó con su expansión territorial. Paralelamente, en julio, la REDUAS realizó otro estudio de la situación sanitaria en el barrio.<sup>13</sup> Por otro lado, el 16 de octubre de 2016 falleció Olivia, una niña recién nacida que, junto a otro bebé del barrio, tenía malformaciones (*La nueva mañana*, 26/06/2017). Ante este acontecimiento, VUDAS renovó las acciones para lograr la erradicación de la planta: convocaron marchas, realizaron un festival de música y otros eventos artísticos, y presentaron una nueva denuncia penal contra la empresa por “homicidio agravado” (*La Capital*, 11/11/2015). El padre de Olivia señaló que:

El problema de las malformaciones fue lo que condicionó su vida durante los casi cuatro meses que vivió. Nosotros hicimos una denuncia, porque queremos que se investigue la relación que tienen los agrotóxicos de Porta con la muerte Olivia. [...] Existen cuatro casos más de bebés que están en período de gestación y que tienen malformaciones. Todo se da en un espacio reducido de seis manzanas. Necesitamos que se haga la investigación para saber qué responsabilidad tiene Porta. Hay chicos y adultos con serios problemas respiratorios y en la piel. Y no se encuentran causas médicas... Por eso queremos que se investigue. Y si Porta es responsable, que se vaya del barrio (*La poderosa*, 01/12/2016).

Como muestra el siguiente mapa, todos los hogares donde hay recién nacidos con malformaciones se encuentran muy cerca de la fábrica en cuestión.

---

13. En paralelo, desde el barrio Inaudi, médicos/as del centro de salud realizaron pedidos al Municipio para la realización de un informe epidemiológico, sin obtener respuestas.

### Mapa 2. Ubicación de los hogares con bebés con malformaciones



**Fuente:** *La nueva mañana*, 26/06/2016.

En 2016, un segundo estudio de salud ambiental de la REDUAS (Ávila Vázquez *et al.*, 2017) corroboró que la prevalencia de las enfermedades respiratorias en el barrio aumentó significativamente, tal como muestra la siguiente tabla.

**Tabla 1. Trastornos de salud en San Antonio potencialmente asociados a contaminación ambiental (2016 y 2013)**

Manifestaciones clínicas	N°	Prevalencia n x 100/508 Año 2016	Orden de Frecuencia Año 2016	Prevalencia n x 100/508 Año 2013	Orden de frecuencia Año 2013
Dermatitis	116	23 %	4 <sup>a</sup>	16%	5 <sup>o</sup>
Ojo rojo – Conjuntivitis	158	31%	2 <sup>o</sup>	34%	2 <sup>o</sup>
Trastornos respiratorios recidivantes	182	36%			
Asma	85	17%			
Todos trastornos respiratorios	267	53%	1 <sup>o</sup>	33%	3 <sup>o</sup>
Cefaleas	135	27%	3 <sup>a</sup>	43%	1 <sup>o</sup>
Trastornos digestivos (dispepsias)	112	22%	5 <sup>a</sup>	26%	4 <sup>o</sup>
Pólipos o nódulos VAS	7	1,16		0	n: 0
Malformaciones en 5 años	4				n:1
Cáncer en los últimos 5 años	8	1,58			n:1
Abortos, mujeres 15-45 años	4	3,4%		2,6%	n:3

**Fuente:** *Ávila Vázquez et al., 2017: 5.*

El estudio registra malformaciones y abortos espontáneos; además, muestra la prevalencia de las enfermedades con valores muy por encima del promedio: mientras que en la ciudad de Córdoba el 20% de la población tiene afecciones respiratorias, en San Antonio el porcentaje asciende al 52%. Entre los/as niños/as de 6 y 7 años, un 13% tiene asma en Córdoba; pero en San Antonio es un 57% (*ibid.*: 8). En términos de grupo etario, niños/as y mayores de edad son los/as más perjudicados. Asimismo, también se señala que a más tiempo de permanencia en el barrio –tanto por horas al día como por años cerca de la fábrica–, la vulnerabilidad se agrava. La conclusión del estudio es contundente:

En el ambiente de barrio San Antonio se detectan efluentes gaseosos de la planta de bioetanol de Porta Hnos. como formaldehído, tolueno y xileno según estudios ambientales previos. La población expuesta a estos tóxicos, de acuerdo a los datos obtenidos, presenta una tendencia al aumento de casos de cáncer, preferencialmen-

te de piel. También se verifica alta prevalencia de niños que nacen con anomalías congénitas en frecuencias muy superiores a las que presenta el resto de la ciudad de Córdoba. Son muy elevadas las prevalencias de asma, conjuntivitis y dermatitis, y se observa una preocupante multiplicación de mujeres con masas en vías aéreas superiores. La mayoría de los vecinos presenta un cuadro clínico compatible con el SSQM [Síndrome de Sensibilidad Química Múltiple], siendo las personas mayores y, sobre todo, los niños, los más afectados. Se requieren urgentes medidas ambientales para proteger el derecho a la salud de esta población cuya presencia en el barrio preexiste al asentamiento industrial (Ávila Vázquez *et al.*, 2017: 11).

A partir de estos acontecimientos, la empresa inició un cambio en su perfil comercial y activó una estrategia política tendiente a construir y difundir una imagen de empresa socialmente responsable (incrementando la gestión de certificaciones), lo que fue acompañado, como veremos, de la adjudicación de nuevas premiaciones.

Por su parte, en agosto de 2017 se realizó una audiencia pública consultiva a pedido del juez federal Miguel Hugo Vaca Narvaja (*Enredacción*, 08/05/2017),<sup>14</sup> siendo el único caso en la Argentina en que la producción de etanol alcanza tal grado de cuestionamiento en la esfera pública. En agosto de 2019 aún se aguarda la sentencia en relación al amparo colectivo por el cese de la producción en la fábrica Porta en el barrio San Antonio de la ciudad de Córdoba.

A fines de 2017 se producen dos eventos que incrementaron la incertidumbre y percepción de amenaza por parte de las habitantes del barrio. Por un lado, la explosión de una pequeña destiladora creada por Porta –MiniDest– en la provincia de Santiago del Estero (ruta provincial Nº 116, departamento Moreno), en donde un trabajador cordobés murió y varios quedaron heridos de gravedad (*La Voz del Interior*, 17/11/2017; *Diario Chaco*, 16/11/2017; *Crónica*, 16/11/2017; *El Intransigente*, 15/11/2017; *Ecos Córdoba*, 15/11/2017). VUDAS inmediatamente lamentó la muerte del trabajador y se solidarizó con la familia

---

14. La audiencia pública es un mecanismo establecido para ampliar la participación de la sociedad en procesos administrativos y para volver a ciertos actos de gobierno más transparentes. Es un procedimiento informativo, participativo, pero no vinculante que pueden solicitar quienes se sienten afectados por una decisión administrativa en la que tienen el derecho a presentar su perspectiva individual, grupal o colectiva.

pidiendo justicia para todos los muertos que causa la empresa (el comunicado está disponible en el blog de VUDAS, con fecha del 18/11/2017). Por otro lado, en diciembre se incendió una planta de cereales en la provincia de Santa Fe, lo cual fue interpretado por VUDAS como un ejemplo más del peligro de explosión asociado a las agroindustrias.<sup>15</sup>

## Los principales puntos de confrontación y controversia

### ***Vecinas autoconvocadas de los barrios San Antonio e Inaudi***

El colectivo más importante lo conforman un grupo de mujeres (llamado VUDAS, Vecinos Unidos en Defensa de un Ambiente Sano) que ha realizado diferentes acciones de protesta frente a lo que consideran una amenaza para la salud y la vida. Sus reclamos se concentran en torno a las amenazas por explosiones o accidentes tecnológicos, las consecuencias de la producción de etanol sobre la salud y en relación a un aumento en la exposición a estos peligros debido a que la fábrica ha expandido su escala de actividades, tanto en lo que hace al volumen de producción como en relación al uso del suelo. Esta agrupación vecinal se fundó por mujeres del barrio San Antonio, y a lo largo de la lucha se sumaron algunas mujeres del barrio vecino, Inaudi (ver Mapa 1)

VUDAS exige el cese de la producción de la empresa Porta en su barrio, porque “enferma y mata”, y “funciona de manera ilegal”. Ellas buscan una solución del conflicto conservando las fuentes de trabajo de los actuales empleados de la firma, y, en el caso de que se dé continuidad a la actividad, que cumpla con los requisitos de seguridad propios de su carácter industrial y de manejo de combustibles. De ese modo, han interpelado a las autoridades estatales –tanto municipales como nacionales– por la vulneración de sus derechos y en pos de lograr la visibilización del problema.<sup>16</sup>

---

15. Una persona murió y otras ocho resultaron heridas por una explosión seguida de incendio ocurridos en una planta de cereales de la empresa china Cofco en la localidad de Puerto General San Martín, en la provincia de Santa Fe (*El nuevo diario*, 27/12/2017).

16. Los testimonios de las pobladoras se pueden escuchar en el documental *La Audiencia Histórica. Fuera Porta Hermanos*, grabado por vecinos cordobeses, disponible en <[https://www.youtube.com/watch?v=HhIb\\_\\_hSsHI](https://www.youtube.com/watch?v=HhIb__hSsHI)>, y en la audiencia pública por la causa “Porta Hnos” se escuchó el testimonio de los vecinos, también disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=noBRzFy8T3o>>.

Estas mujeres no se reconocen inicialmente como “ambientalistas” o “ecologistas”; por lo que no es un ambientalismo por elección sino “por obligación”, a partir de la lucha por la defensa de la vida y el territorio (Svampa, 2015: 128).<sup>17</sup> VUDAS buscó posicionar el tema en la agenda pública bajo el lema “Porta contamina, enferma, mata”. La muerte como símbolo está siempre presente en las consignas y protestas de las vecinas: en las camisetas, carteles y pegatinas con el mensaje “No a Porta” o “Fuera Porta”, también usan calaveras como imágenes simbólicas y es frecuente encontrar una persona disfrazada como esqueleto o con una guadaña como referencia a la muerte (ver Foto 2). En su mensaje señalan: “Nosotros no tenemos tiempo”.

**Foto 2. Manifestación contra Porta en Villa el Libertador (2015)**



**Fuente:** archivo Silvia Cruz.

---

17. Aquí seguimos a Svampa, cuando afirma que “desde nuestra perspectiva, es importante no caer en una visión esencialista de la relación ‘mujer-naturaleza’, pues la clave sigue siendo el campo de afinidades electivas que plantea la explotación de la división desigual del trabajo y la separación entre la producción y la reproducción de lo social. Es esta vertiente del ecofeminismo la que nos interesa, a la hora de leer el ecofeminismo de la supervivencia, tan ligado a la ecología popular propia de los países del Sur” (Svampa, 2015: 130).

Estas diferentes acciones son la parte activa de la estrategia de las VUDAS para difundir su pedido de justicia. El problema se construye en términos de violación de derechos humanos y para ello han realizado diferentes acciones con el fin de difundir la problemática: pegaron carteles que dicen “Fuera Porta” en las puertas de sus viviendas, invitaron a periodistas, investigadores y estudiantes a conocer y documentar su situación, realizaron varias actividades en la vía pública. Las vecinas de los barrios San Antonio e Inaudi captaron cada vez más la atención de los medios nacionales, regionales y locales, incluso muchos medios alternativos como los blogs de Ecos Córdoba, La Poderosa y la radio local la Zumba la Turba, en donde publican muchas noticias sobre la lucha de las VUDAS. Asimismo, sostienen una política activa de comunicación a partir de su propio blog<sup>18</sup> y en su página de Facebook. Realizaron festivales donde tocaron bandas musicales de Córdoba, bajo el lema “Fuera Porta de mi barrio” (*La Poderosa*, 01/12/2016) y “Sí a la vida” (blog de VUDAS, 18/06/2018).

Resulta destacable la articulación con el grupo de Madres del Barrio Ituzaingó Anexo, en la ya instituida Marcha de los barbijos y la Primavera sin Monsanto.<sup>19</sup> Además, se observa el uso de la consigna “Sí a la vida” en las manifestaciones contra Porta en el sentido de los movimientos anti-mineros en toda América Latina en la última década (Wagner, 2014).<sup>20</sup> De este modo, se puede ver cómo VUDAS inscribe su propia lucha en las referencias y consignas de otras luchas sociales y ambientales significativas a nivel provincial, nacional y global. El reclamo inicial del barrio ha sido crecientemente acompañado por organizaciones vecinales (como la Biblioteca del Bicentenario del barrio Inaudi) y personas de barrios circundantes, quienes reconocen a las vecinas motoras como la

---

18. Disponible en: <<https://vudas.wordpress.com/>>.

19. La marcha de los barbijos se realiza todos los días 19 en una plaza de la ciudad de Córdoba, en reclamo por el tratamiento de la llamada “causa madre” que solicita el cese de las fumigaciones en el país. El festival Primavera sin Monsanto se enmarca en la movilización mundial contra esta corporación agroalimentaria y en la provincia de Córdoba fue especialmente instituida con motivo de la protesta contra el establecimiento de Monsanto en el Barrio Malvinas Argentinas, cuyo pico de conflicto se ubicó en el 2012 (*RNMA*, 17/05/2017).

20. Para dar algunos ejemplos: “Sí a la vida, no a la mina” era el lema bajo el cual el Movimiento Ciudadano en Esquel (Chubut, Argentina) movilizaron en diciembre de 2002 para manifestarse contra la instalación de la minería en el sitio (Wagner, 2014: 115). “Sí a la vida y No a la explotación de oro” era también el lema con el cual movilizaron por la consulta popular febrero de 2017 en Cajamarca (Tolima, Colombia); en febrero de 2018 se llevó a cabo el segundo Encuentro Estatal “Aquí Decimos Sí a la Vida, No a la Minería”, en Magdalena Teitipac (Oaxaca, México).



“línea fundadora”. Todo ello muestra que los repertorios de acción colectiva que surgieron de la lucha en el barrio se han ampliado significativamente, en muchos casos como consecuencia de los vínculos con otras luchas ambientales. Y esto redundando tanto en la ampliación de los repertorios disponibles como en la construcción de redes de articulación en diferentes escalas a nivel regional, provincial y nacional.

En cuanto al campo jurídico, los reclamos se han centrado en la interpe-lación al estado municipal y nacional con argumentos ético-políticos, legales, ambientales y sanitarios. Al Municipio se le reclama el incumplimiento de las ordenanzas 5.203 (enrarecimiento del aire), 7.104 (contaminación de flora y fauna) y 8.117 (ruidos y vibraciones), y el ordenamiento territorial según la ordenanza 8.256 (uso de suelo). Se cuestiona la ilegalidad del emprendimiento dado que la habilitación de los cambios productivos asociados a la elaboración de etanol en 2012 no estuvo precedida por un estudio de impacto ambiental (EIA).<sup>21</sup> Por otra parte, se señala que la fábrica no ha sido habilitada por el Estado nacional para funcionar como planta de etanol, tal como exige la ley 26.093, de biocombustibles. Además, inscribiendo su reclamo en la defensa de los derechos humanos, VUDAS defiende el derecho a la salud de los y las menores de 18 años que viven en el barrio (según la Convención sobre los Derechos del Niño y la ley 26.061/05, de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes). Retomando los aprendizajes de las luchas de Malvinas Argentinas contra Monsanto y del barrio Ituzaingó Anexo por las fumigaciones (blog de VUDAS, 21/08/2013), en agosto de 2013 VUDAS inicia el camino judicial a través de una denuncia penal. Luego, la causa pasó a tribunales federales en la forma de amparo colectivo ambiental. En términos de denuncia de las injusticias y exigencia del ejercicio de derechos, las VUDAS reclaman la aplicación del principio precautorio y, definiendo al asunto como un problema “socioambiental”, autorizan su voz en el conflicto amparándose en el principio de participación establecido por la Ley General del Ambiente. Según Merlinsky (2013: 35-36), en

---

21. En agosto de 2012, el gobierno de Mestre dispuso una auditoría ambiental cuyo financiamiento quedó a cargo exclusivo de la empresa, dado que el Municipio manifestó no tener recursos para hacerla. La empresa contrató a Syma Consultores Ambientales que no objetó el funcionamiento de la destilería, aunque alertó sobre la alta inflamabilidad que hay en el lugar, la emisión de dióxido de carbono y sus olores. El Municipio se negó a facilitar una copia del informe a las habitantes del barrio.

las últimas dos décadas se advierte en Argentina un incremento del uso de esos instrumentos y del activismo judicial en el campo ambiental, incorporándose a los repertorios de reclamos de actores de protesta. En este marco se realizaría la primera audiencia pública por la producción de biocombustibles en el país. Sin embargo, VUDAS reclama que además de la audiencia de conciliación realizada, se realice la audiencia que establece la ley 25.675, en sus artículos 20 y 21.

Los repertorios de protesta comenzaron con formas clásicas como manifestaciones callejeras, a fin de atraer la atención pública, y luego se fueron radicalizando. El encadenamiento en la Municipalidad para pedir una audiencia con el intendente es una forma de visibilizar la exposición, es decir, de demostrar quiénes son las que deben “poner el cuerpo” mientras continúa la producción. Como señala Mauricio Berger, en estos casos se trata de una doble vulneración: los derechos a la vida y la salud están vulnerados por la contaminación ambiental y sus consecuencias y, en virtud de la falta de reconocimiento de esto, resulta además una violación por parte de los actores estatales (Berger, 2013: 28).

En su intento de difundir la problemática y sensibilizar a otros actores sociales, las vecinas también acudieron a colegios y universidades, entre otras instituciones. En sus términos:

*El colegio más cerca de aquí es en Inaudi, que será a tres cuadras. No quisieron que nosotros entráramos, porque ya habido ido Porta a hablar con la directora. Y la ofreció pintura, los ofrecieron a los chicos pasantías porque son colegios técnicos, a entrar a pasantía a Porta, para después los chicos puedan trabajar en Porta [...] y nosotras sólo queríamos contarles que había el relevamiento sanitario, y que nosotros hemos ido a Justicias. Que era una empresa observada judicialmente (entrevista 1, vecina del Barrio San Antonio, 12/4/17).*

En junio de 2017, la organización realizó una exposición en la UNC y logró que el Consejo Superior y las Facultades de Ciencias Exactas, Sociales, Comunicación y Artes declararan su preocupación por la emergencia sanitaria y ambiental en el barrio (*La Tinta*, 27/06/2017; *La Tinta*, 04/08/2017). Interesa señalar que esta universidad no tiene una posición institucional unívoca frente al caso: mientras que varios profesores avalan a la empresa y deslegitiman el relevamiento médico realizado –desvinculando así a la empresa por la contamina-

ción-, estudiantes de la misma universidad critican fuertemente la posición de estos docentes y acompañan a las vecinas (RNMA, 25/09/2017). Además, varias universidades ofrecen pasantías y recorridos en la fábrica (Universidad Blas Pascal, 09/10/2015).

### **La empresa y su discurso ambiental**

La empresa tiene un discurso de mercado en el que se autopresenta como innovadora, sustentable y amigable con su ambiente.

El discurso ambiental está muy presente en la estrategia de la empresa, tal como se puede leer en su página web: "La sustentabilidad es parte de nuestro ADN. Aprovechamos integralmente la materia prima; todo se reutiliza y se convierte en subproductos". De este modo, presentan una estrategia de responsabilidad social empresarial (RSE), en la que están orgullosos de tener cinco certificaciones de calidad de sus productos (ISO 9001, ISO 14.001, FSSC 22.000, Kosher, Celíacos), y asimismo han logrado la certificación de "empresa B". Tal como enuncia la web de la empresa:

A diferencia de la empresa tradicional no tenemos como único fin el lucro, sino que buscamos generar impactos positivos en lo social y ambiental [...]. Nuestro crecimiento estará siempre enfocado a generar valor a la sociedad en la que vivimos y a nuestra gente y sus familias, en particular. Más empleo, de mejor calidad, sustentable. Más oportunidades para nuestra gente, mayor vinculación con nuestros vecinos. Mejor utilización de los recursos, mayor eficiencia energética. Procesos que recuperen subproductos con la meta de reducir la generación de residuos (<http://portahnos.com.ar/empresab/>).

En 2012, la empresa construyó una planta de destilación propia. Esa innovación fue difundida desde Porta en su página web y en medios periodísticos como un proyecto de producción de bioetanol nombrado como "Bio2". Sin embargo, la estrategia comunicacional cambió y en años subsiguientes la empresa negó que hubiera producción de combustibles en el lugar (siendo un tema especialmente controvertido). Es importante destacar que, a partir de ese cambio tecnológico, la empresa se ha proyectado como una proveedora de tecnología para la elaboración de bioetanol de maíz. En 2012, Porta se encargó de la pue-

ta en marcha de la fábrica Bioetanol Río Cuarto (Bio4), de la cual la firma fue socia durante varios años.<sup>22</sup> Por eso se puede decir que ya desde el año 2012 Porta tiene un papel protagónico y clave en la producción de etanol en la provincia de Córdoba.

En 2017, la empresa sumó el Premio Ternium por la “Innovación Agroindustrial” de la MiniDest. La MiniDest es una destilería modular para un productor agrícola grande (proyectada para establecimientos que tienen superficie igual o mayor a 1500 ha, donde con solo un operario en terreno y con manejo remoto desde la ciudad de Córdoba se produce etanol de maíz y subproductos que sirven para alimentación animal (*Agroverdad*, 14/03/2017). La MiniDest es promocionada y vendida en Argentina y países vecinos, presentándose como una tecnología revolucionaria del agro, que posibilita el agregado de valor en origen y la optimización de costos de flete y de operación. Sin embargo, estos argumentos no toman en consideración la existencia de controles sanitarios y de seguridad, al tiempo que diferentes eventos y accidentes ocurridos dan cuenta de algunos de los peligros de su implementación.

En los comunicados de la empresa se destaca la buena relación con sus vecinos y vecinas, al tiempo que la certificación B es una forma de acreditarlo. Sin embargo, la empresa desconoce, niega e ignora las acusaciones de las VUDAS. Por ejemplo, ante las denuncias públicas, la empresa se ha dirigido a los medios de comunicación mediante su responsable en el área ambiental para afirmar que cuenta con todas las habilitaciones, desconociendo los daños provocados. Un comportamiento similar ha tenido durante los sucesos de la explosión de la MiniDest en Santiago del Estero. En aquella ocasión –y tal como constató el padre del fallecido– la empresa Porta no se comunicó con las víctimas (*La nueva mañana*, 19/12/2017).

---

22. En septiembre de 2012, Bioetanol Río Cuarto (Bio4) fue la primera empresa que comenzó a elaborar etanol en base a maíz para introducirlo en la matriz energética local (hasta entonces, la caña de azúcar del NOA era la única fuente de origen del bioetanol que se producía en el país para destinarlo al corte obligatorio con nafta). Eso contribuyó a que la provincia de Córdoba se posicione como la principal productora de etanol a nivel nacional (con un 43% de la producción nacional en 2015, según informa el Ministerio de Energía y Minería). Así se observa que, a partir de la incorporación del maíz como insumo para la producción de etanol, también se ha modificado la distribución geográfica de la actividad, cuyo foco, tradicionalmente ubicado en las provincias del noroeste (Salta, Jujuy y Tucumán), pasó a la provincia de Córdoba, que adquirió un significativo protagonismo en el sector (con tres de las cinco empresas de etanol a partir de maíz registradas).

En este marco, Porta Hermanos ha iniciado una activa estrategia de intervención social, cambiando su política de acercamiento al barrio. Entre otras acciones, comenzó a emplear pobladores del barrio o residentes de áreas cercanas, a facilitar el alquiler de viviendas en el barrio para su personal y a ofrecer más activamente beneficios en forma de donaciones a organizaciones de la zona (escuelas, bibliotecas, etc.).

Es importante destacar la trayectoria de participación política de la familia Porta, tanto en el municipio como en la provincia de Córdoba. José Porta (padre) fue funcionario desde 1991 durante las gestiones como gobernador de Angeloz (UCR) en el área de Industria y Comercio Exterior. En 1995 se desempeñó en el área de Producción y Trabajo en la gobernación de Ramón Bautista Mestre (Frávega, 2006).<sup>23</sup>

## Conclusiones

A través del texto hemos podido observar que las vecinas plantean sus reclamos en términos de ética y de justicia. Para ellas está en juego su vida, sus condiciones de supervivencia y su territorio. Para la empresa, las condiciones de realización de sus ganancias en el campo económico, que asimismo tiene incidencia en el campo político. Al momento de terminar este texto (noviembre de 2019), VUDAS aguarda la prometida sentencia del juez Vaca Narvaja por el amparo, bajo el lema "Para nuestros cuerpos no hay más tiempo. ¡Justicia ambiental ya! Fuera Porta".

Mientras la espiral de conflicto en las inmediaciones del barrio San Antonio continúa su desarrollo, destacamos varios efectos en lo social, en lo territorial y en lo jurídico-político a nivel local, siendo el único caso de producción de agrocombustibles judicializado en Argentina que fue abordado en una audiencia pública en el marco de un amparo ambiental.

En principio, reconocemos que el conflicto generó aprendizajes en torno de la acción colectiva, la participación ciudadana y la organización social, y estos actores fueron adoptando herramientas jurídicas varias. Hay una apropiación

---

23. Consideramos aquí que estos vínculos pueden haber incidido en la escasa repercusión del caso en el Municipio, que hasta hoy día nunca se pronunció claramente.

del derecho por parte de las pobladoras del barrio, vecinas que toman la justicia ambiental como bandera de lucha, al tiempo que la definen y reivindican como derecho humano. Señalamos especialmente como un efecto de este conflicto la consideración de una cuestión ambiental como tema de derechos humanos, con especial foco en niños y niñas. El discurso de VUDAS se distancia de una comprensión ecocéntrica sobre lo ambiental: el ambiente es su hábitat, su lugar de vida, su estar-siendo, su cuerpo y territorio. En ese sentido, sus acciones tendieron a visibilizar la conexión ineludible entre las desigualdades ambientales y otras desigualdades sociales, políticas, culturales, económicas, de género, entre otras, lo que las llevó integrarse a diversas luchas ambientales y por los derechos humanos. Por ello, consideramos que se trata de un caso de "injusticia ambiental" (Di Chiro, 1999; Martínez Alier, 2004; Merlinsky, 2017). Desde su nacimiento en la década de 1980, el movimiento de justicia ambiental tiene como foco de sus acciones la supervivencia humana en general y de los segmentos marginados en particular, uniendo las metas ecológicas con las sociales, impulsando la construcción de una racionalidad alternativa que integre distintos saberes (conocimientos/identidades) y de ahí se aborde la conexión entre la justicia social y la ambiental (Harvey, 1996).

En esa línea, otra productividad del conflicto es que involucró controversias sociotécnicas respecto de cómo impacta la producción de etanol en el ambiente y la salud. Valoramos especialmente tales controversias como espacio de diálogo de saberes, construcción de conocimiento crítico y ejercicio de ciudadanía en un contexto de promoción y aumento de este combustible a nivel nacional, en el que la provincia de Córdoba se destaca por su creciente participación entre las provincias productoras del agrocombustible. En este marco destacamos que el conflicto permitió, en principio, evidenciar los efectos contaminantes de la producción de etanol en el barrio. Luego, también contribuyó a la formación de alianzas y solidaridades entre diferentes agentes sociales, a través de los cuales se movilizaron nuevos saberes e imaginarios sobre el territorio. La decisión de las VUDAS de "encadenarse" en la Municipalidad en 2015 fue el evento central para atraer atención de los medios de comunicación y en nuestra interpretación es el episodio central en la escala del conflicto. Con esa acción, VUDAS demostró su voluntad de poner el cuerpo y obtuvo como efecto la atención de periodistas de medios alternativos y convencionales. Este hecho contribuyó a

dar a su demanda más visibilidad –incluso más allá del nivel local–. Se establecieron redes con algunos grupos de la universidad y con la REDUAS, que no solo contribuyeron a hacer el conflicto más visible sino también a conectarlo con otros conflictos socioambientales en la provincia de Córdoba y el país. Así, el proceso contencioso fortaleció redes sociales entre diferentes movimientos locales ambientales y la construcción de aprendizajes conjuntos entre organizaciones territoriales con protagonismo ambiental en Córdoba, como las Madres del Barrio Ituzaingó y las activistas de Malvinas Argentinas, entre otras.

Finalmente, destacamos el potencial transformador inaugurado a través de procesos contenciosos como los aquí estudiados, ya que nos ayudan reflexionar sobre los modos de vida existentes y nos invitan a la acción en pos de la construcción de formas de organización social más democráticas, equitativas y saludables.

## Bibliografía

**Ávila Vázquez, G. M., G. Dozzo, L. Ruderman, M. Ponce, G. Quattrini, C. Miranda y S. Ronchi**

(2013), "Análisis de la salud colectiva ambiental de barrio Parque San Antonio. Impacto en la salud colectiva por aparente contaminación de una planta de Bioetanol. Informe Preliminar, Córdoba" [en línea] dirección URL: <http://www.reduas.com.ar/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Salud-ambiental-de-B%C2%BA-San-Antonio-Final.pdf> [fecha de consulta: 16/4/2018].

**Ávila Vázquez, M., E. Maturano, F. Difilippo y B. Maclean**

(2017), "Informe estudio de salud ambiental de barrio San Antonio y residencial San Antonio" [en línea] dirección URL: <http://reduas.com.ar/informe-estudio-de-salud-ambiental-de-barrio-san-antonio-y-residencial-san-antonio-2016/> [fecha de consulta: 16/11/2018].

**Azuela, A. y P. Mussetta**

(2009), "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México", en *Revista de ciencias sociales. Segunda época*, N° 1, pp. 191-216.

**Berger, M.**

(2013), *Cuerpo. Experiencia. Narración. Autoorganización ciudadana en situaciones de contaminación ambiental*, Ediciones del Boulevard, Córdoba.

**Bischoff, E.**

(1986), *Historia de los barrios de Córdoba. Leyendas, instituciones y gentes*, Editores S.R.L., Córdoba.

**Callon, M., P. Lascoumes y Y. Barthe**

(2009), *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy*, The MIT Press, Londres.

**Di Chiro, G.**

(1999), "La justicia social y la justicia ambiental en los Estados Unidos: La naturaleza como comunidad", en *Revista Ecología Política*, N° 17, pp. 105-118.

**Frávega, O.**

(2006), *Historia de la Unión Cívica Radical de Córdoba, 1890-2000*, Brujas, Córdoba.

**Gutiérrez, A.**

(2005), *Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu*, Ferreyra Editor, Córdoba.



**Hajer, M.**

(1995), *The politics of environmental discourse*, OUP, Oxford.

**Harvey, D.**

(1996), *Justice, nature, and the geography of difference*, Blackwell, Oxford.

**Lavell, A.**

(1996), "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano. Problemas y Conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación", en M. A. Fernández, (comp.), *Ciudades en riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos urbanos y Desastres en América Latina*, La Red (Red de Estudios en Prevención de desastres en América Latina), Lima.

**Martínez Alier, J.**

(2004), *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Icaria/FLACSO, Barcelona.

— (2008), "Conflictos ecológicos y justicia ambiental", en *Papeles*, Nº 103, pp. 11-27.

**Melé, P.**

(2003), "Introduction: conflits, territoires et action publique", en P. Melé, C. Larrue y M. Rosemberg (eds.), *Conflits et territoires*, Presses universitaires François Rabelais, Tours.

— (2006), "Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux", en A. Bourdin, M. P. Lefevre y P. Melé (eds.), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Descartes, París.

**Merlinsky, G.**

(2013), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, CICCUS, Buenos Aires.

— (2017), "Los movimientos de justicia ambiental. La defensa de lo común frente al avance del extractivismo", en *Voces en el Fénix*, Nº 60, pp. 6-15.

**Rossi, L.**

(2016), *Córdoba respira lucha. El modelo agrario: de las resistencias a nuevos mundos posibles*, Editorial Universitaria, Villa María.

**Sautú, R., P. Boniolo, P. Dalle y R. Elbert**

(2005), *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, CLACSO, Buenos Aires.

**Svampa, M.**

(2015), "Feminismos del Sur y ecofeminismo", en *Nueva Sociedad*, Nº 256, pp. 127-188.

**Wagner, L.**

(2014), *Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza, 1884-2011*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

## **Notas periodísticas y de medios alternativos**

“A un mes de la muerte de mi hijo, Porta Hnos. nunca me llamó”, en *La nueva mañana*, 19/12/2017 [en línea] dirección URL: [http://lmdiaro.com.ar/noticia/36256/a-un-mes-de-la-muerte-de-mi-hijo-porta-hnos-nunca-me-llamo?fb\\_comment\\_id=1534752359979412\\_1535610049893643#f30f621df25a762](http://lmdiaro.com.ar/noticia/36256/a-un-mes-de-la-muerte-de-mi-hijo-porta-hnos-nunca-me-llamo?fb_comment_id=1534752359979412_1535610049893643#f30f621df25a762) [fecha de consulta: 16/04/2018].

“Alumnos visitan la empresa Porta Hnos SA”, en *Universidad Blas Pascal*, 09/10/2015 [en línea] dirección URL: <http://www.ubp.edu.ar/novedades/alumnos-visitacion-la-empresa-porta-hnos-sa/> [fecha de consulta: 17/06/2018].

“Archivan la denuncia contra la planta de Porta por contaminación”, en *La Voz*, 06/03/2015 [en línea] dirección URL: <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/archivan-la-denuncia-contra-la-planta-de-porta-por-contaminacion> [fecha de consulta: 14/04/2018].

“Caso Porta: habrá participación, pero más adelante”, en *La Tinta*, 04/08/2017, [en línea] dirección URL: <https://latinta.com.ar/2017/08/caso-porta-habra-participacion/> [fecha de consulta: 15/08/2017].

“Caso Porta: vecinos no merecen vivir en una zona de sacrificio”, en *La Tinta*, 07/08/2017 [en línea] dirección URL: <https://latinta.com.ar/2017/08/caso-porta-vecinos-no-merecen-vivir-en-zona-de-sacrificio> [fecha de consulta: 15/08/17].

“Como en la dictadura”, *Ecos Córdoba*, 02/05/2015 [en línea] dirección URL: <http://ecoscordoba.com.ar/como-en-la-dictadura> [fecha de consulta: 16/4/2018].

“Comunicado: No podemos esperar más: justicia para las víctimas de Porta Hnos”, blog de VUDAS, 18/11/2017, [en línea] dirección URL: <https://vudas.wordpress.com/2017/11/18/comunicado-no-podemos-esperar-mas-justicia-para-las-victimas-de-porta-hnos/> [fecha de consulta: 16/04/2018].

“Daniel Yorio, la cara de la UNC al servicio de los intereses de lxs de arriba”, *RNMA*, 25/09/2017 [en línea] dirección URL: <http://www.rnma.org.ar/noticias/18-nacionales/3778-daniel-yorio-la-cara-de-la-unc-al-servicio-de-los-intereses-de-lxs-de-arriba> [fecha de consulta: 15/08/17].

“Explosión en destilería de Porta. Dos muertos y varios heridos”, *Ecos Córdoba*, 15/11/2017 [en línea] dirección URL: <http://ecoscordoba.com.ar/explosion-en-destileria-de-porta-dos-muertos-y-varios-heridos-2/> [fecha de consulta: 16/04/2018].

“Festival: Sí a la vida”, blog de VUDAS, 18/06/2018 [en línea] dirección URL: <https://vudas.wordpress.com/2017/06/18/festival-si-a-la-vida/> [fecha de consulta: 17/06/2018].

“Incendio de planta de cereales en Argentina deja un muerto y ocho heridos”, *El nuevo diario*, 27/12/2017, [en línea] dirección URL: <https://elnuevodiario.com.do/incendio-planta-cereales-argentina-deja-muerto-ocho-heridos/> [fecha de consulta: 17/06/2018].

“Investigan si una beba murió por polución”, *La Capital*, 11/11/2015 [en línea] dirección URL: <https://www.lacapital.com.ar/informacion-gral/investigan-si-una-beba-murio-polucion-n1280635.html> [fecha de consulta: 14/04/2018].

“La empresa Porta Hnos. ha convertido a nuestro barrio en una zona de sacrificio”, *La poderosa*, 01/12/2016 [en línea] dirección URL: <http://www.lapoderosa.org.ar/2016/12/la-empresa-porta-hnos-ha-convertido-a-nuestro-barrio-en-una-zona-de-sacrificio> [fecha de consulta: 14/04/2018].

“La Facultad de Artes declaró su preocupación por la planta de Porta”, *La Tinta*, 27/06/2017 [en línea] dirección URL: <https://latinta.com.ar/2017/06/la-facultad-de-artes-declaro-su-preocupacion-por-la-planta-de-porta/> [fecha de consulta: 15/08/17].

“La MiniDest de Porta Hnos, para producir etanol y burlanda en el campo”, *Agroverdad*, 14/03/2017, [en línea] dirección URL: <http://agroverdad.com.ar/2017/03/la-minidest-porta-hnos-producir-etanol-burlanda-campo> [fecha de consulta: 21/11/17].

“Marcha Mundial: Ronda de Barbijos contra la contaminación de Monsanto y Porta en Córdoba”, *RNMA*, 17/05/2017 [en línea] dirección URL: <https://rnma.org.ar/noticias/18-nacionales/3553-marcha-mundial-ronda-de-barbi->

jos-contra-la-contaminacion-de-monsanto-y-porta-en-cordoba [fecha de consulta: 17/06/2018].

“Porta Hermanos: Convocarían a audiencia judicial por el amparo ambiental presentado por los vecinos”, *Enredación*, 08/05/2017 [en línea] dirección URL: <https://enredacion.com.ar/porta-hermanos-tras-un-informe-medico-la-justicia-podria-convocar-a-la-primera-audiencia/> [fecha de consulta: 15/08/17].

“Porta inició la producción de bioetanol en Córdoba”, *La Voz*, 16/02/2012 [en línea] dirección URL: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/negocios/porta-inicio-produccion-bioetanol-cordoba> [fecha de consulta: 14/04/2018].

“Porta: en 2017 nacieron dos bebés con malformaciones y uno murió”, *La nueva mañana*, 26/06/2017 [en línea] dirección URL: <http://lmdiaro.com.ar/noticia/16230/porta-en-lo-que-va-del-ano-nacieron-dos-bebes-con-malformaciones-y-uno-murio> [fecha de consulta: 14/04/2018].

“Santiago del Estero: un operario cordobés murió al explotar un tanque de etanol en una planta”, *La Voz del Interior*, 17/11/2017 [en línea] dirección URL: <http://www.lavoz.com.ar/node/1137954> [fecha de consulta: 14/03/2018].

“Sigue la polémica por la fábrica de alcohol Porta”, *La Voz*, 17/12/2014 [en línea] dirección URL: <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/sigue-la-polemica-por-la-fabrica-de-alcohol-porta> [fecha de consulta: 14/04/2018].

“Trágica explosión en una planta de etanol en Santiago del Estero: hay un muerto”, *Diario Chaco*, 16/11/2017 [en línea] dirección URL: <http://www.diariochaco.com/noticia/tragica-explosion-en-una-planta-de-etanol-en-santiago-del-estero-hay-un-muerto> [fecha de consulta: 14/03/2018].

“Trágica explosión en una planta de etanol en Santiago del Estero”, *El Intransigente*, 15/11/2017 [en línea] dirección URL: <https://www.elintransigente.com/sociedad/2018/4/17/en-rosario-habra-un-ruidazo-contra-el-tarifazo-487014.html> [fecha de consulta: 15/03/2018].

“Un muerto y dos heridos al explotar planta de etanol”, *Crónica*, 16/11/2017, dirección URL: <https://www.cronica.com.ar/info-general/Un-muerto-y-dos-heridos-al-explotar-planta-de-etanol-20171115-0047.html> [fecha de consulta: 14/03/2018].

“Un reclamo con puerta cerrada”, *Página/12*, 01/06/2015 [en línea] dirección URL: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-273950-2015-06-01.html> [fecha de consulta: 24/11/17].

“Vecinos podrían constituirse en querellantes particulares en denuncia contra Porta Hnos”, blog de VUDAS, 21/08/2013 [en línea] dirección URL: <https://vudas.wordpress.com/2013/08/21/la-manana-vecinos-podrian-constituirse-en-querellantes-particulares-en-denuncia-contra-porta-hnos/> [fecha de consulta: 17/06/2018].

“Vecinxs del Barrio San Antonio denuncian penalmente por contaminación ambiental a Porta Hermanos”, *Ecos Córdoba*, 20/08/2013 [en línea] dirección URL: <http://ecoscordoba.com.ar/vecinxs-del-barrio-san-antonio-denuncian-penalmente-por-contaminacion-ambiental-a-porta-hermanos/> [fecha de consulta: 15/05/2018].

## **Audiovisuales**

*La audiencia histórica. Fuera Porta Hnos.*, 06/10/2017 [en línea] dirección URL: [https://www.youtube.com/watch?v=HhIb\\_\\_hSsHI](https://www.youtube.com/watch?v=HhIb__hSsHI), 31:04 min.

“Causa Porta Hnos: en la audiencia pública se escuchó el testimonio de los vecinos”, *tv10cordoba*, 07/08/2017 [en línea] dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=noBRzFy8T3o>, 3:17 min.

## **Otras fuentes consultadas**

Archivo Histórico de la Municipalidad de Córdoba.

Constitución Nacional.

Leyes nacionales: 24.051 (de residuos peligrosos), 26.093 (de biocombustibles) y 25.675 (general del ambiente).

Ordenanzas de Córdoba: 4232 (loteo Villa Parque San Antonio), 7874 (delimitación de barrios) y 8256 (de uso de suelo).

Sitios web: Ministerio de Energía y Minería; Porta Hermanos.

## ***Tercera parte***

**Fronteras extractivas y subalternización del debate.  
¿Minería, petróleo y energía para quién?**



# ***Cartografía de la conflictividad minera en Argentina (2003-2018). Un análisis desde el Atlas de Justicia Ambiental<sup>1</sup>***

**Lucrecia Wagner  
Mariana Walter**

## **Introducción**

Según el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Mineros, Argentina es el cuarto país con mayor número de conflictos mineros registrados en la región, después de México, Chile y Perú (OCMAL, 2019). En efecto, desde la apertura a mediados de los 90 de las minas Bajo la Alumbraera (Catamarca, 1997), el Salar del Hombre Muerto (Catamarca, 1998) y Cerro Vanguardia (Santa Cruz, 1999), Argentina ha vivido un aumento de proyectos y conflictos mineros en todo el país. Se estima que entre 1970 y 2009 la extracción de minerales metalíferos se multiplicó por 27 en Argentina (Walter *et al.*, 2013). Entre 1997 (apertura de las primeras minas del país) y 2017, la extracción de metales (en toneladas) se multiplicó por 10 (ver Figura 1) (UN Resource Panel, 2018).

El fenómeno de la conflictividad minera ha motivado una fructífera literatura académica y activista tanto a nivel local y nacional como regional. La mayor parte de las investigaciones se han centrado en casos de estudio clave a nivel local o procesos de índole regional o provincial (Patagonia, Mendoza), y sólo algunas investigaciones han analizado múltiples casos explorando las tendencias a nivel nacional o regional de la conflictividad minera (Svampa y Antonelli, 2009; Delgado Ramos, 2010; Alimonda, 2011; Machado *et al.*, 2011; Bottaro y Sola Álvarez, 2018; Álvarez Huwiler y Godfrid, 2018). El presente capítulo busca

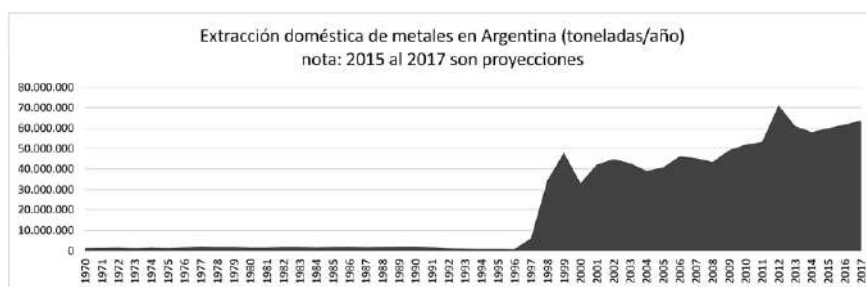
---

1. La investigación contó con el apoyo de los proyectos ENVJust y ACKnowl-EJ, y del CONICET. ENVJustice es un proyecto del European Research Council (ERC) otorgado al profesor Joan Martínez Alier. El proyecto internacional ACKnowl-EJ fue financiado por el Programa Transformations to Sustainability (t2s) del International Science Council (ISC) y la Agencia Internacional de Cooperación Sueca (SIDA), codirigido por Leah Temper y Ashish Kothari y coordinado por Mariana Walter. Ambos proyectos han desarrollado el Atlas de Justicia Ambiental. El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) ha financiado la beca postdoctoral mediante la cual Lucrecia Wagner ha desarrollado tareas de investigación junto al equipo del ENVJustice Project.



contribuir a estos debates presentando el primer análisis sistemático de la conflictividad minera metalífera a gran escala en Argentina, realizado en colaboración con el Atlas Mundial de Justicia Ambiental ([www.ejatl.org](http://www.ejatl.org)). Analizamos 38 conflictos mineros estudiando los actores movilizados, sus estrategias, los impactos que denuncian y los resultados de su movilización.

**Figura 1. Extracción anual de metales en Argentina (1970-2017) (toneladas de roca que se procesan anualmente para extraer concentrado del metal)\***



\* 2015 a 2017 son proyecciones.

**Fuente:** elaborado en base a series de datos de UN Resource Panel (2018).

En 2012, en un esfuerzo por mapear, visibilizar y estudiar los conflictos socioambientales (entendidos en el atlas como conflictos de justicia ambiental) a nivel global, se creó el Atlas de Justicia Ambiental, un registro global de conflictos de justicia ambiental que se expande cada día con la colaboración de movimientos ambientales, activistas, investigadores, estudiantes y periodistas sensibles a las injusticias ambientales. Fue desarrollado y es coordinado desde el Instituto de Ciencias y Tecnologías Ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Lo dirigen el doctor y profesor Joan Martínez Alier y la doctora Leah Temper, y lo coordina la doctora Daniela del Bene. El proyecto cuenta con un grupo consultivo que busca asegurar los lineamientos éticos y de calidad para su desarrollo y uso.<sup>2</sup>

2. El Atlas de Justicia Ambiental se encuentra *online* en la siguiente página web: <<https://ejatl.org/>>.

En agosto de 2019, el Atlas contabilizaba más de 2.800 casos en todo el mundo. El Atlas trabaja permanentemente para ampliar y mejorar la cobertura de la conflictividad socioambiental en el mundo. Documenta conflictos sociales relacionados con demandas contra los impactos sociales o ambientales percibidos como negativos. Los casos registrados deben cumplir con los siguientes criterios: (a) ser el resultado de una actividad económica o legislación con consecuencias actuales o potencialmente negativas para el ambiente y la sociedad; (b) debe haber demandas y movilización por parte de movimiento(s) de justicia ambiental, debido a que los daños que han ocurrido o podrían ocurrir son resultado de dicha actividad, y (c) dicho conflicto particular debe estar registrado en una o más historias en los medios de comunicación (aunque hay casos en que dicha cobertura es muy difícil y se consideran excepciones). (Atlas de Justicia Ambiental, 2019).

El mapa (o Atlas) registra los casos según diferentes categorías de conflicto: nuclear, minerales y materiales de construcción, gestión de residuos, biomasa y conflictos por tierra, combustibles fósiles y justicia climática (o energía), gestión del agua, infraestructura y ambiente construido, recreación/turismo, conflictos por conservación de la biodiversidad, conflictos industriales. Cada caso registrado ofrece información sobre las características del proyecto que desencadena el conflicto, la *commodity* en juego (por ejemplo, oro, petróleo, madera), los actores movilizados, sus estrategias y los resultados/consecuencias del conflicto, entre otra información que iremos desgranando en este documento.

Para desarrollar esta investigación, las autoras del capítulo realizaron una revisión de los casos de conflictividad minera metalífera (oro, cobre, plomo, hierro, uranio) registrados en el Atlas hasta 2018. Los casos ya consignados en el atlas (mayormente preparados por Patricio Chávez, en una colaboración previa entre el Atlas y el OCMAL, y por Lucrecia Wagner) fueron revisados y actualizados por las autoras de este capítulo. Se realizó una búsqueda adicional (por provincia) para identificar posibles conflictos no registrados y se procedió a agregarlos al Atlas, incluyendo además conflictos por minería de litio. Como resultado se obtuvo una base de datos de 38 conflictos mineros principalmente metalíferos de gran escala que se analiza en este capítulo. Si bien el enfoque propuesto no permite indagar en la evolución temporal de estos procesos, sí permite analizar algunas tendencias generales de la conflictividad minera en el país.

Luego de esta breve introducción, se presentan los 38 conflictos identificados y sus características generales. Las secciones siguientes se dedican a describir los actores más relevantes que se movilizan durante los conflictos, presentar las estrategias que llevan adelante, analizar los principales resultados de estos conflictos y abordar los impactos identificados, tanto visibles como potenciales. Finalmente, las conclusiones del trabajo.

## **Los conflictos mineros analizados**

La Tabla 1 y la Figura 2 presentan los 38 conflictos de minería principalmente metalífera a gran escala identificados en Argentina siguiendo los criterios del Atlas, sus características y localización geográfica. No se trata de todos los conflictos mineros que hay en Argentina, ya que no registra aquellos procesos en los que existe malestar pero no hay movilización activa, o esta movilización no ha llegado a tener una masa crítica contenciosa, o no ha podido trascender a los medios de comunicación.

De los 38 casos identificados, 13 tienen lugar en la región noroeste, 13 en la región patagónica, 11 casos están en la región de Cuyo y uno en la región pampeana. Desde el punto de vista de la intensidad de los conflictos, 4 casos (Andalgalá, Famatina, Esquel, y la Alumbraera –el 11% de los casos–) han sido identificados como de alta intensidad, es decir que hay una amplia difusión del conflicto, la movilización es masiva, existe violencia o hay arrestos. 14 casos (39,5% del total) fueron definidos como de intensidad media, es decir, hay protestas en la calle y movilización visible. Se estima que alrededor de 14 casos (34%) son de baja intensidad –hay algunos actores organizados a nivel local– y 6 casos (15,5%) son de carácter latente, al no haber organización visible de momento. Este fue un perfil de conflictividad indicativo de tendencias generales y variable en el tiempo, realizado en 2018. Los conflictos de baja intensidad y latentes podrían volverse más visibles y nuevos conflictos podrían surgir con antiguas o nuevas formas de minería (por ejemplo, minería de litio) en el país.

Cabe destacar que, de los 38 conflictos analizados, 23 se inician como una resistencia preventiva al desarrollo de un determinado proyecto y 8 en reacción a su implementación (es decir, durante construcción u operación). Esta

proporción es razonable, considerando que Argentina no es un país históricamente minero y que recién desde los 90 se han dado las condiciones para el *boom* minero actual (reformas regulatorias económicas en general y mineras en particular, nuevas técnicas mineras que permiten procesar yacimientos de baja concentración, altos precios de *commodities*); por lo que la mayor parte de los proyectos mineros de gran escala son recientes. Por otra parte, el perfil de movilización preventiva también ha sido estudiado como un efecto cascada de dos casos clave, Esquel y la Alumbraera, que han sido una fuente de aprendizaje sobre los impactos de la minería y el poder de la movilización social (Svampa, Sola Álvarez y Bottaro, 2009). En 2018, 17 de los 38 proyectos mineros en conflicto se encontraban detenidos. Sin embargo, 20 tuvieron como resultado la cancelación o suspensión temporal de los proyectos, aunque este resultado no siempre se mantiene en el tiempo. La Tabla 1 también señala algunos de los proyectos propuestos o planeados que hasta el momento no se han llevado adelante porque la movilización demostró irregularidades en sus procesos, por la incidencia de la protesta social o porque fueron afectados por la legislación restrictiva sancionada.

La Tabla 2 presenta cuál es el recurso (mineral principal) en extracción que está en el centro de la disputa.<sup>3</sup> La mayor cantidad de conflictos tiene lugar por proyecto auríferos (12 casos) y cupríferos (12 casos), con 4 conflictos relacionados con la minería de uranio y 4 por minería de litio, un *commodity* de creciente conflictividad en el país y la región. Hay también 3 casos relacionados con la minería de plomo, en que la contaminación de los niños genera particular preocupación social. Esta distribución de la conflictividad es razonable considerando la presión extractiva para estos metales. En 2017, el oro era el principal metal exportado por el país (3,7% del total del valor de las exportaciones totales en valor), luego se destacan entre las exportaciones totales nacionales la plata, el aluminio, mineral de cobre, hierro y plomo (OEC, 2019). También se identificó un incremento reciente en la conflictividad por minería de litio: de 7 proyectos de litio identificados por la Cámara Argentina de Minería, al menos 4 han generado conflictos locales. Existe una creciente presión regional por impulsar esta actividad, que ha hecho de Argentina el tercer “productor” global de carbonato

---

3. Cabe señalar que aunque aquí se presenta la conflictividad por metal principal, los yacimientos suelen ser compuestos por varios metales.

de litio con gran demanda por sus usos industriales (baterías para teléfonos, coches, etc.). Se trata de una actividad poco conocida por la población en general, con una resistencia organizada principalmente desde los pueblos indígenas que habitan el territorio en disputa (Göbel, 2013; Schiaffini, 2013).

**Tabla 1: Conflictos mineros analizados<sup>4</sup>**

Conflicto	Lugar	Provincia	Metales y minerales	Estado del proyecto cuando se inicia movilización	Intensidad del conflicto	Estado del proyecto actual
Sierra de la Ventana	Sierra de la Ventana	Buenos Aires	carbón, oro, arenas, plata, otros	Resistencia preventiva	Baja (algunos actores organizados a nivel local)	Detenido
Agua Rica y Pilciao 16	Andalgalá	Catamarca	cobre, oro, otros	En reacción a la implementación (durante construcción u operación)	Alta (difundido, movilización masiva, violencia, arrestos, etc.)	Planeado (decisión de seguir adelante, EIA aprobado, etc.)
Bajo la Alumbrera	Distrito de Hualfín, Departamento de Belén	Catamarca	cobre, oro, plata, otros	Movilización por reparaciones (una vez ya se han detectado impactos)	Alta	En operación
Salar del Hombre Muerto	Antofagasta de la Sierra	Catamarca	litio, otros	En reacción a la implementación	Baja	En operación
Esquel	Esquel	Chubut	oro, plata	Resistencia preventiva	Alta	Detenido

(Continúa en página siguiente)

4. N. de las A.: se identifica el conflicto con el nombre por el cual se lo conoce públicamente.

Navidad	Gastre	Chubut	plomo, plata, otros	Resistencia preventiva	Media (protestas en la calle, movilización visible)	Propuesto (fase de exploración)
Metal Huasi	Abra Pampa	Jujuy	plomo	Movilización por reparaciones	Baja	Detenido
Salar de Olaroz-Cauchari	Susques	Jujuy	litio	En reacción a la implementación	Baja	En operación
Uranio en Tilcara	Tilcara	Jujuy	uranio	Resistencia preventiva	Latente (no hay organización visible de momento)	Propuesto (fase de exploración)
Pirquitas	Rinconada	Jujuy	plata, zinc, otros	En reacción a la implementación	Baja	En operación
Mina Aguilar	Humahuaca	Jujuy	plomo, plata, zinc	Movilización por reparaciones	Baja	En operación
Famatina	Chilecito, Famatina	La Rioja	oro	Resistencia preventiva	Alta	Detenido
Las Cañas	La cañas	La Rioja	uranio	Resistencia preventiva	Baja	Detenido
Sierra Pintada	San Rafael	Mendoza	uranio	Resistencia preventiva	Baja	Detenido
Potasio Río Colorado	Malargue	Mendoza	potasio	Resistencia preventiva	Media	Planeado (decisión de seguir adelante, EIA aprobado, etc.)
General Alvear	General Alvear	Mendoza	cobre, oro	Resistencia preventiva	Media	Detenido

(Continúa en página siguiente)

San Jorge	Uspallata	Mendoza	cobre, oro	Resistencia preventiva	Media	Detenido
Laguna del Diamante	San Carlos, Valle de Uco	Mendoza	cobre, oro	Resistencia preventiva	Media	Detenido
Ninus y María Inés	Valle de Uco	Mendoza	cobre, oro	Resistencia preventiva	Media	Detenido
Caycayén	Chos Malal	Neuquén	cobre	Resistencia preventiva	Baja	Detenido
Las Coloradas	Las Coloradas	Neuquén	cobre, oro, otros	Resistencia preventiva	Media	Detenido
Proyecto Lonco	Loncopue	Neuquén	oro	Resistencia preventiva	Baja	Detenido
Loncopué	Loncopué	Neuquén	cobre	Resistencia preventiva	Media	Detenido
Andacollo	Andacollo	Neuquén	oro, plata	Latente (no hay resistencia local visible)	Latente	Planeado (decisión de seguir adelante, EIA aprobado, etc.)
Calcatreu	Ingeniero Jacobacci	Río Negro	oro, plata, otros	Resistencia preventiva	Media	Propuesto (fase de exploración)
Sierra Grande	Sierra Grande	Río Negro	hierro	Latente	Latente	Desconocido
Don Otto	San Carlos	Salta	uranio	Resistencia preventiva	Baja	Detenido
Leon	Metan	Salta	cobre, plata	Resistencia preventiva	Media	Detenido

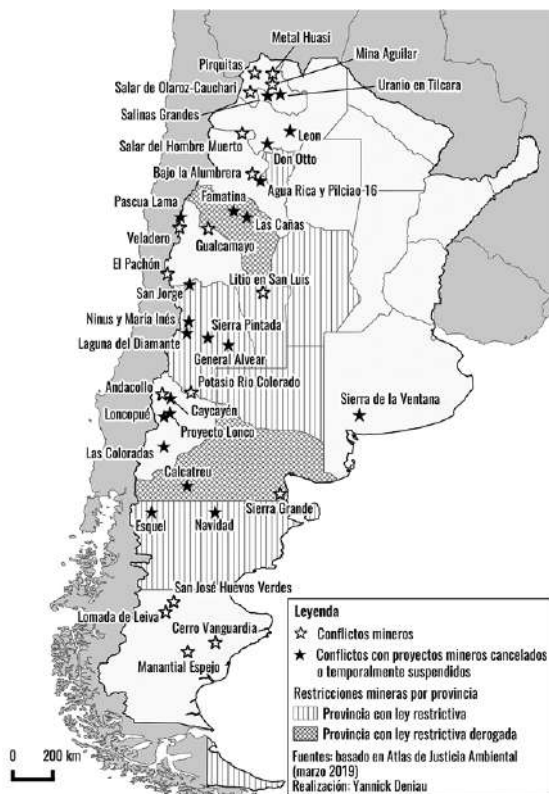
(Continúa en página siguiente)

Salinas Grandes	Departamento Rinconada (Jujuy) y Departamento La Poma (Salta)	Salta y Jujuy	litio	Resistencia preventiva	Media	Propuesto (fase de exploración)
Veladero	Iglesia	San Juan	oro, plata	En reacción a la implementación	Media	En operación
Pascua Lama	Iglesia	San Juan	cobre, oro, plata	Resistencia preventiva	Media	Detenido
Gualcamayo	Jachal	San Juan	oro	En reacción a la implementación	Baja	En operación
El Pachón	Barreal	San Juan	cobre, otros	Latente	Latente	Propuesto (fase de exploración)
Litio en San Luis	San Francisco del Monte de Oro	San Luis	litio	Resistencia Preventiva	Baja	Propuesto (fase de exploración)
Cerro Vanguardia	Magallanes	Santa Cruz	oro, plata	Latente	Latente	En operación
Lomada de Leiva	Perito Moreno	Santa Cruz	oro, plata	En reacción a la implementación	Media	En operación
Manantial Espejo	Gobernador Gregores	Santa Cruz	oro, plata	En reacción a la implementación	Latente	En operación
San José Huevos Verdes	Perito Moreno	Santa Cruz	oro, plata, otros	Resistencia preventiva	Media	En operación

**Fuente:** elaboración propia en base a la información registrada en el Atlas de Justicia Ambiental.



**Figura 2. Principales conflictos mineros a gran escala en Argentina (2003-2018)**



Fuente: elaboración de Yannick Denniau.

**Tabla 2. Mineral principal de los proyectos en disputa**

Oro (principal)	Cobre (principal)	Plomo	Litio	Uranio	Hierro	Plata (principal)	Potasio
12	12	3	4	4	1	1	1

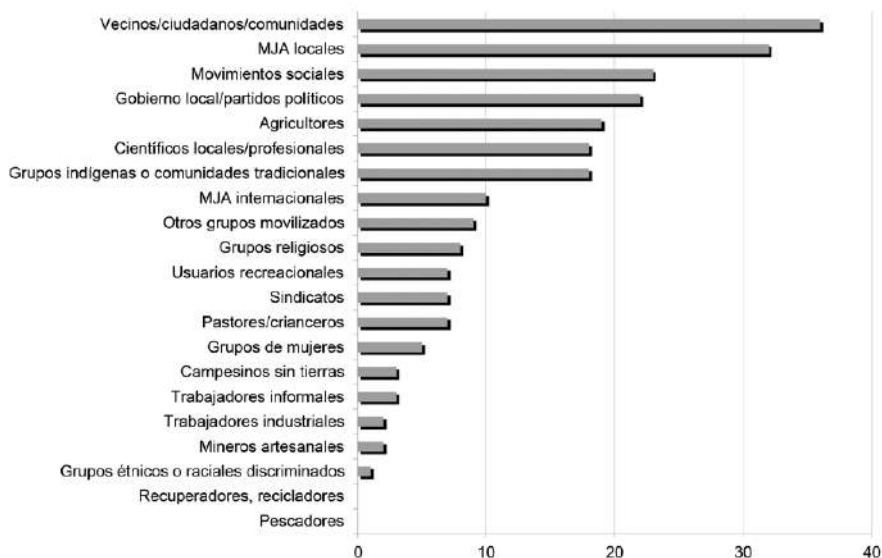
Fuente: elaboración propia.

## Los protagonistas del conflicto

La Figura 3 presenta los diferentes actores de la sociedad civil que se movilizaron contra los proyectos mineros. En cada conflicto puede haber más de un actor. La Figura 3 lista, a modo informativo para el lector, todas las opciones de

actor de la sociedad civil predefinidas en el Atlas. Aunque no se presentan aquí, el Atlas también registra aquellos actores del sector privado (empresas, organismos de financiamiento internacional) y del gobierno activos en el conflicto. En este trabajo sólo nos concentramos en aquellos actores que forman parte de las resistencias a los proyectos mineros, porque nos interesa indagar en las causas de su éxito en la detención de los proyectos. Consideramos que dos factores claves para ello han sido su heterogeneidad y la diversidad y combinación de estrategias desplegadas. Reconocemos que los otros actores (empresas, gobiernos) también resultan imprescindibles para entender los conflictos; sin embargo, el Atlas no provee información detallada sobre los actores y estrategias desplegadas en favor de los proyectos mineros.

**Figura 3. Actores de la sociedad civil movilizados en el conflicto**



**Fuente:** elaboración y traducción propia en base al Atlas de Justicia Ambiental (2019).

La Figura 3 destaca la importancia de los actores provenientes de la escala local, tanto en movimientos organizados (movimientos de justicia ambiental, en adelante MJA) como de vecinos que se movilizan o apoyan la lucha sin estar nucleados en una organización. Es interesante destacar que solo en 10 de los 38 casos se ha señalado la presencia de organizaciones internacionales,

lo que indica que la participación de estos actores es baja en comparación con el protagonismo de la población local. Esta información permite rebatir el argumento esgrimido por gobiernos y empresas de que las organizaciones internacionales o externas al espacio local tienen un rol clave en impulsar la movilización antiminera. Otras investigaciones realizadas en Argentina y América Latina también indican la creciente importancia de los movimientos nacidos desde abajo en las movilizaciones y redes antimineras, tanto a nivel local como a nivel supralocal (Svampa y Antonelli, 2009; Walter y Urkidi, 2017; Silva *et al.*, 2018).

Si bien se identifica la presencia de organizaciones ambientalistas nacionales e internacionales, se trata de actores que han intervenido generalmente por temáticas puntuales. Por ejemplo, el apoyo de organizaciones internacionales como Greenpeace en Esquel o en Catamarca, o el apoyo de redes de afectados a nivel internacional como *PARTIZANS –People against Rio Tinto and its Subsidiaries–* o la *Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale* en el caso de Potasio Río Colorado (Mendoza). En estos casos, las organizaciones apoyan y establecen redes con los *MJA* locales cuando una determinada empresa minera interviene en su territorio.

El actor que aparece en el cuarto lugar de relevancia en los conflictos analizados es el conformado por el gobierno local y partidos políticos. Si bien se trata de actores diferentes, la categoría del Atlas engloba a ambos. Estos actores son los primeros en recibir la presión de la población local organizada. Aunque los intendentes (poder ejecutivo local) inicialmente suelen asumir un posicionamiento favorable al proyecto, ante la creciente oposición social algunos van cambiando su postura para alinearse con el rechazo expresado por la población, incluso cuando esto les ha llevado a enfrentarse con el gobierno provincial o nacional, que suele mantener un mayor apoyo al proyecto minero. Esto ha sido señalado en otros estudios en América Latina (Walter y Urkidi, 2017). Investigaciones recientes sobre las transformaciones institucionales impulsadas por los movimientos sociales movilizados contra megaproyectos en América Latina han destacado la importancia de las redes que se generan entre actores de la sociedad civil y diferentes estratos del gobierno, junto con la movilización activa (Silva, Akchurin y Bebbington, 2018). Estas son tendencias generales de los conflictos, entre los cuales podemos encontrar diversidad y excepciones.

Los partidos políticos a nivel local suelen asumir posiciones en contra y a favor de los proyectos mineros. Como tendencia general, quienes están en el poder asumen una posición favorable y quienes están como “oposición política” suelen aprovechar el tema para criticar al partido “oficialista”, tendencias que van modificándose con el devenir del conflicto.

Otro grupo de actores señalados en los conflictos son aquellos que desarrollan actividades que son o pueden ser afectadas por la minería, como agricultores, comunidades indígenas, pastores, sindicatos, usuarios recreacionales, etc. Cabe destacar que, en el caso argentino, la categoría “agricultores” toma diferentes connotaciones, pudiendo englobar desde pequeños productores hasta grandes empresarios agrícolas, dependiendo de cada conflicto y la configuración regional en materia de propiedad de la tierra y actividad agrícola preponderante. Asimismo, en algunos conflictos conviven estos diferentes productores en un mismo frente de rechazo a la megaminería. De todas formas, la tensión entre la actividad agrícola y la actividad minera metalífera se mantiene como uno de los principales temas de debate en los conflictos, y esto se evidencia en que, en la mitad de los conflictos existentes, el sector agrícola tiene un importante protagonismo.

También las comunidades indígenas están teniendo una creciente participación en los conflictos ambientales. Desde los conflictos por instalación de minería de oro en Esquel (provincia de Chubut) y Jaccobacci (provincia de Río Negro), se destaca la presencia de comunidades mapuche. Estas tuvieron un rol central en los conflictos mineros que acontecieron en la provincia de Neuquén, especialmente en Loncopué, donde se realizó la segunda consulta por un proyecto minero en Argentina, luego del plebiscito de Esquel. Lo mismo ocurre en la meseta patagónica: comunidades mapuche-tehuelches están involucradas en el conflicto por el proyecto “Navidad”, de plata y plomo.

En Pascua Lama, el primer proyecto binacional entre Argentina y Chile, comunidades Diaguita han tenido una férrea oposición, especialmente en territorio chileno (región de Huasco). También en el conflicto por la explotación del cerro Famatina, en la provincia de la Rioja, integrantes de las asambleas de Famatina y Chilecito se autoidentifican como descendientes de diaguitas. En las provincias del noroeste argentino, la presencia indígena en los conflictos es característica, algo que se ha acentuado en los últimos años con la emergencia

de los conflictos por minería de litio en la puna argentina, y algunos conflictos puntuales por la exploración de uranio.

Un actor muy relevante en los conflictos son los científicos/profesionales, tanto de origen nacional como internacional, que dan soporte técnico y científico a las comunidades. Como abordaremos más detalladamente en las próximas secciones, uno de los mayores debates que se da en el marco de los conflictos mineros es en torno a los impactos ambientales, donde el conocimiento científico-técnico se vuelve central para la legitimación –o la impugnación– del proyecto minero. Esto ha dado lugar a que académicos y científicos, integrando o acompañando a los MJA, se involucren en la conflictividad por megaminería, por lo cual este grupo ocupa el séptimo lugar en la lista de actores más relevantes en el conflicto, apareciendo en casi la mitad de los casos.

La incidencia de las iglesias también es importante en los conflictos mineros, principalmente la católica. Algunos curas párrocos han integrado MJA y otros han colaborado en denunciar la situación de desigualdad e injusticia para con las poblaciones locales que rechazaban la minería a gran escala. Este proceso se enmarca en una inmersión de la iglesia en temas ambientales, que llegó a la opinión pública con la Carta Encíclica del Papa Francisco sobre “el cuidado de la casa común”, llamada “Laudato si” de 2015. En relación con la cuestión minera en América Latina se vienen realizando encuentros de “Iglesias y minería”, donde convergen laicos, religiosos y representantes de comunidades afectadas por proyectos mineros. Si bien en los últimos años se ha vuelto relevante la cuestión ambiental en documentos de la iglesia, es importante destacar que ésta ha tenido un rol histórico, especialmente en América Latina, acompañando a comunidades y movimientos sociales con problemáticas en sus territorios. Como destaca Carruthers (2008), la iglesia popular de la teología de la liberación ha sido una poderosa fuerza en la lucha por la justicia social, con importantes ramificaciones políticas en diversos países latinoamericanos, y en su práctica diaria las comunidades cristianas de base han vinculado la cuestión ambiental con los derechos humanos y la equidad.

Por último, es importante destacar que los conflictos mineros vuelven a colocar en el centro de las disputas un tema clave: la tenencia y/o propiedad de la tierra. Aquí aparecen actores como los crianceros (y, en menor medida, comunidades campesinas). Son pobladores que se dedican a la cría de animales

(cabras y chivos, entre otros), para lo cual necesitan en determinadas estaciones del año realizar el traslado de estos animales a sitios con mejores pasturas (actividad conocida como “trashumancia”). En muchos casos poseen una tenencia precaria de la tierra, y los cercamientos que realizan los proyectos mineros les impiden realizar su actividad de subsistencia.

Un actor de particular interés son los sindicatos. Los trabajadores de las compañías mineras o de la construcción suelen cuestionar a los MJA, preocupados por la pérdida de trabajos –reales o potenciales– si la empresa se retira. Sin embargo, en algunos conflictos, tanto los MJA como los trabajadores nucleados en sindicatos plantean demandas diferentes –aunque complementarias– en relación a los problemas generados por la actividad minera. Los sindicatos se han movilizado demandando mejoras en las condiciones de seguridad e higiene en la mina, mientras que los MJA destacan la contaminación ambiental y los impactos sociales en las localidades cercanas. Aún no se registran casos en conflictos por minería en Argentina, donde los sindicatos se alíen con los movimientos ambientalistas, como han estudiado Stefania Barca y Emanuele Leonardi (2018) en casos de Italia.

## **Las formas de movilización**

La Figura 4 presenta las diferentes formas de movilización identificadas por caso. Al igual que en la figura previa, puede haber más de una estrategia por caso. Se grafican todas las estrategias que fueron relevadas por el Atlas, aunque no hayan sido identificadas en los conflictos mineros estudiados.

**Figura 4. Formas de movilización**



**Fuente:** elaboración y traducción propia en base al Atlas de Justicia Ambiental (2019).

Las estrategias más utilizadas muestran la importancia que los MJA otorgan a la visibilización y difusión del conflicto, lo que incluye el uso de medios alternativos, la sistematización de conocimiento sobre el tema y las demandas y peticiones realizadas, principalmente dirigidas a las entidades gubernamentales (que suelen estar acompañadas de comunicados de prensa y, en menor medida, de actos públicos con el fin de denunciar la falta de información oficial).

Los medios alternativos y el uso de *blogs* y redes sociales se han convertido en grandes aliados de los movimientos que rechazan a la megaminería. En algunos casos, estos medios fueron creados en el marco del conflicto ambiental, destacándose en los inicios de la conflictividad por minería metálica en Argentina, la creación de la página web “No a la Mina”,<sup>5</sup> desarrollada por los vecinos autoconvocados de Esquel. También hay otros medios de comunicación, como las radios locales, que se crearon en diferentes localidades cuando las ya existentes se posicionaron a favor de las empresas y sectores gubernamentales que promocionaban la actividad minera. En varios conflictos, estas radios

5. Disponible en: <<https://noalamina.org/>>. Esta web se ha convertido en una importante fuente de sistematización de novedades sobre conflictos mineros en Argentina, América Latina y el mundo, incorporando también un apartado denominado “otros extractivismos”: agro y alimentos, y energía.

alternativas fueron creadas por las propias asambleas de vecinos (como el caso de la radio La Paquita,<sup>6</sup> en la localidad de Uspallata, Mendoza) y en otros casos abrieron espacios para que los MJA pudieran difundir la información que iban reuniendo sobre la actividad minera (como la radio Kalewche, de la localidad de Esquel). En 2009, la sanción de la ley 26.522, conocida como Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina o Ley de Medios, colaboró con este proceso en el marco de un debate por la necesidad de mayor libertad de expresión y de disminuir la concentración de la información en monopolios audiovisuales. La existencia de redes de radios comunitarias, como la Red Nacional de Medios Comunitarios de Argentina (RNMA) ha favorecido también la circulación de la información entre diferentes regiones de Argentina, permitiendo que los conflictos se visibilizaran mucho más allá de los lugares donde acontecían. Paralelamente, a escala local, las marchas y protestas han permitido visibilizar el conflicto en los espacios públicos, generalmente acompañadas por campañas públicas que incluyen la recolección de firmas para apoyar la sanción de leyes de protección ambiental (como la ley de glaciares y ambiente periglaciario), o de prohibición de la minería metalífera o de algún proyecto minero en particular.

El desarrollo de redes ha ampliado el alcance de las acciones colectivas, especialmente al aumentar la escala de las estrategias posibles. A las acciones desplegadas por diversos colectivos en comunidades locales se sumaron estrategias organizadas entre diferentes movimientos a escala regional. Entre estas acciones, se destaca la organización de un bloqueo simultáneo a los camiones de insumos para proyectos mineros que tenían como destino a La Alumbra, en Catamarca, realizado por asambleas socioambientales de diferentes provincias en 2011. La acción conjunta permitió bloquear la mayor cantidad de caminos posibles.<sup>7</sup> Es importante destacar que en el caso argentino, con excepción de estos bloqueos a insumos mineros, los bloqueos generalmente son cortes de rutas y calles de forma intermitente (sólo en momentos muy complejos se ha llegado al bloqueo total) y se denominan *cortes de ruta informativos*, ya que

---

6. El nombre fue tomado de un insecto, una mosca presente en la zona, que se caracteriza por "molestar". Como los vecinos autoconvocados percibían que su accionar resultaba "molesto" para las autoridades gubernamentales y las empresas mineras, decidieron ponerle este nombre a su emprendimiento radial.

7. Esta acción fue denominada "bloqueo regional y simultáneo contra la megaminería", organizado por las asambleas del noroeste argentino (noa), Cuyo y otras regiones.



generalmente están acompañados de distribución de folletería y otro material explicativo a quienes circulan por estas vías de transporte. El desarrollo de redes activistas también ha permitido la difusión de estrategias de diferente tipo, como consultas/referéndums, o la creación y circulación de conocimiento experto contrahegemónico, entre otras.

La bibliografía existente da cuenta de que los MJA generan y sistematizan conocimiento alternativo, también denominado “saber experto independiente” o “saber contraexperto”, en articulación con los saberes locales (Svampa y Antonelli, 2009; Machado *et al.*, 2011). Se trata de un proceso similar al que Marta Conde (2014) ha denominado *activismo movilizandociencia (activism mobilising science)*, proceso en el cual organizaciones locales y expertos científicos coproducen nuevos conocimientos. Los conflictos mineros en Argentina, desde sus inicios, muestran que la disputa también se da en el campo del conocimiento científico, y que las organizaciones de vecinos autoconvocados (asambleas) también cuentan con integrantes que son académicos y/o científicos, y/o con la colaboración de estos sectores “portadores de conocimiento legitimado”. Estos MJA se han esforzado por sistematizar la información sobre impactos ambientales y sociales de la minería a gran escala (principalmente metalífera y a cielo abierto) en otros países. Esta información, sumada a las experiencias locales, que fueron disputando el “saber experto” priorizado por empresas mineras y gobiernos, fueron generando un acervo de conocimiento que se transmitió de asamblea en asamblea. Desde Esquel, la existencia de una racionalidad técnica inaccesible a los no-expertos ha sido la clave de la argumentación gubernamental. Mientras, el movimiento vecinal fue asociado con posturas irracionales o cargadas de intencionalidad política (Walter, 2008). Este esquema se ha ido repitiendo en los conflictos que surgieron posteriormente en otras localidades. Como respuesta a ello, la disputa por el conocimiento se ha vuelto clave, y la existencia de informes y reportes, así como análisis críticos a los estudios de impacto ambiental de proyectos mineros y publicaciones de intelectuales críticos son un eje central de los debates en el conflicto minero.<sup>8</sup> Los estudios de

---

8. En cuanto a la información sistematizada por movimientos sociales puede consultarse, por ejemplo, el “Manual Práctico de Asistencia Jurídica” para la provincia de Río Negro, elaborado en 2012 y disponible en: <<http://asambleasciudadanas.org.ar/wp-content/uploads/2012/09/manual-entero-definitivo-pdf.pdf>>. Entre las publicaciones de investigadores, gestadas al calor de la conflictividad y con el fin de colaborar con la sistematización de información para los movimientos, se destaca el

impacto ambiental se han convertido en un documento demandado por los MJA para conocer los detalles de los proyectos y analizar los impactos negativos de la actividad.

Paralelamente, ante el avance de los proyectos por vía administrativa, la vía legal ha crecido como estrategia para frenar los proyectos cuestionados. En Argentina, la autoridad de aprobar o no los proyectos mineros la detentan las jurisdicciones provinciales, en algunos casos compartida entre las dependencias de ambiente y mineral. En esta vía administrativa generalmente los proyectos mineros son aprobados, a pesar de que muchas veces cuentan con numerosos cuestionamientos y observaciones por parte de los evaluadores de los estudios de impacto ambiental. Ante ello, la vía judicial, mediante la presentación de recursos de amparo y otras formas legales, ha tomado importancia para movimientos de vecinos que llevan adelante estas demandas con el asesoramiento de abogados comprometidos con las luchas socioambientales.

Por último, cabe destacar la baja o nula presencia de estrategias como sabotajes, destrucción de la propiedad privada, amenazas con uso de armas, etc. Sin embargo, como se observa en la siguiente sección, ha habido un aumento de los casos de criminalización y violencia hacia los MJA, fenómeno creciente en América Latina.

## **Principales resultados de los conflictos**

La Figura 5 indica la frecuencia de aparición de los “resultados” del conflicto más relevantes. Es importante destacar que cada conflicto generalmente posee más de un resultado. Sin embargo, el gráfico permite visibilizar cuáles son aquellos resultados más frecuentes. Se destacan cuatro aspectos clave: el aumento de la participación de la población en temas ambientales que la afectan, los impactos del conflicto en aspectos institucionales y judiciales, el logro de frenar o suspender los proyectos cuestionados (incluyendo mejoras ambientales, modificación de estudios de impacto ambiental –EIA–), y el aumento de la criminalización y violencia hacia los MJA (generalmente por parte de las fuerzas

de seguridad del Estado o privadas).

**Figura 5. Principales resultados de los conflictos por minería a gran escala**



**Fuente:** elaboración y traducción propia en base al Atlas de Justicia Ambiental (2019).

En primer lugar, el resultado más frecuente es el aumento de la participación. La bibliografía existente (Schiaffini, 2003; Walter y Alier, 2010; Sola Álvarez, 2012; Wagner, 2014),<sup>9</sup> y las entrevistas realizadas, dan cuenta de que los MJS se constituyeron como espacios de encuentro entre personas que provenían de espacios de militancia previa (partidos políticos, organizaciones de derechos humanos, colectivos culturales y artísticos, organizaciones de docentes, sindicatos, entre otros), y otras que nunca habían participado activamente en un colectivo social organizado. Las nociones de “vecinos autoconvocados” y de “asambleas”, elegidas en la mayoría de los casos por los MJA para autodenominarse, refleja esta intención de establecer una participación horizontal y una toma de decisiones por consenso. Mantener espacios de participación por fue-

9. Hemos elegido bibliografía que aborda casos relevantes de exitosa movilización socioambiental contra proyectos de minería metalífera, y en estos diversos casos exitosos se destaca esta característica en común (aumento de participación).

ra de otros espacios de militancia previos y paralelos, es uno de los grandes desafíos de estos movimientos, y a pesar de que también han sufrido crisis y fragmentaciones, la permanencia del espacio participativo integrado por “vecinos” (y constituido como actor colectivo reconocido por su lucha contra la megaminería, en sus comunidades) es uno de sus mayores resultados.

En segundo lugar, se destaca como resultado el aumento en el nivel de aplicación de regulaciones existentes. Los MJA impulsan el cumplimiento y demandan la vigencia de las leyes ambientales existentes. Este tema ha sido de especial interés para investigadores argentinos interesados en los efectos de la conflictividad sobre la institucionalidad ambiental. Entre ellos, Ricardo Gutiérrez (2015) destaca que las organizaciones otorgaron a los derechos ambientales una vigencia y legitimidad que parecían estar adormecidas antes de las primeras protestas que tuvieron lugar en los inicios del nuevo siglo. En la misma línea, Gabriela Merlinsky (2013) destaca la productividad institucional y jurídica del conflicto ambiental. Estos autores se refieren a la conflictividad ambiental en general, y no exclusivamente al conflicto por minería. Sin embargo, es importante destacar que los conflictos por minería han sido, en Argentina, los más numerosos y han tenido una importante presencia en los medios de comunicación, desde los inicios del siglo XXI. Así, refiriéndose a las demandas ambientalistas frente al extractivismo minero, Gabriela Delamata (2013: 87) afirma que estas demandas han puesto en tensión y a veces han sido capaces de alinear la antinomia general que atraviesa a los estados, entre su dependencia respecto de las inversiones y los negocios y la construcción de poder político de gobierno basado en la popularidad.

Otro resultado de la conflictividad es la sanción de nueva legislación: desde los inicios del conflicto, nueve provincias argentinas sancionaron legislación restrictiva a la actividad minera. Dos de ellas posteriormente fueron anuladas, y actualmente son siete las provincias que poseen este tipo de legislación. Estas leyes fueron fruto de las movilizaciones realizadas en provincias en las cuales sus particularidades políticas permitieron la incidencia legislativa de las resistencias sociales (Christel, 2015).

Otro resultado destacado es la suspensión y cancelación de los proyectos. De los 38 conflictos analizados, 20 proyectos fueron cancelados o temporalmente suspendidos (estos últimos, sin novedades de reactivación al cierre de

este artículo). Es decir, en un 52,63% los MJA lograron su objetivo de impedir la instalación de los proyectos extractivos.

Por último, es importante señalar que, principalmente en las provincias en las cuáles las condiciones políticas no han permitido un debate abierto sobre la instalación –o no–, de la minería, se registran casos de violencia y criminalización sufridas por los MJA. Estas acciones (represión, persecución violenta de activistas, criminalización) se localizan en aquellas provincias cuyos gobiernos han tomado una posición explícitamente favorable a la instalación de proyectos mineros (Jujuy, Catamarca, San Juan, La Rioja), y provincias como Mendoza, en las que, luego de varios años de conflictividad, algunos activistas fueron golpeados o criminalizados al cortar una ruta como acción de protesta. Sin embargo, es necesario hacer una diferencia sustancial. En Mendoza, estos hechos han acontecido puntualmente, en momentos muy álgidos del conflicto, mientras que en otras provincia estos hechos violentos tienen una mayor frecuencia y diferentes modalidades de violencia (Cerutti, 2017; Möhle, 2018).<sup>10</sup>

## **Impactos identificados como visibles y potenciales**

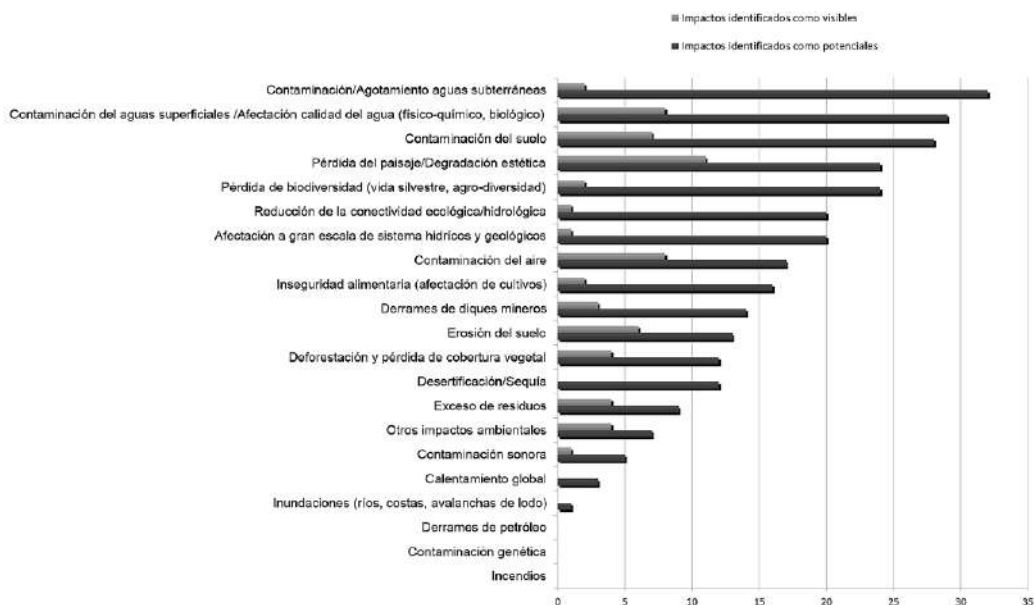
En esta sección presentamos los impactos potenciales y visibles que preocupan a los MJA en los conflictos, en el ámbito ambiental, socioeconómico y de salud. Hay que tener en cuenta que 23 de los 38 conflictos considerados tienen lugar en etapas previas a la explotación minera, por lo que la mayor parte de los impactos señalados se refieren a impactos potenciales o impactos visibles en etapas previas a la explotación (especulación por acceso a tierras, impactos de cateo/exploración/construcción, etc.).

---

10. Sobre las diferentes formas de violencia que pueden encontrarse en un conflicto ambiental, ver Navas, Mingorria y Aguilar-González (2018). Una investigación detallada sobre diferentes modalidades de violencia en conflictos mineros en Argentina se encuentra en Cerutti (2017).

## Impactos ambientales

**Figura 6: Impactos ambientales señalados como potenciales y/o visibles**



**Fuente:** elaboración y traducción propia en base al Atlas de Justicia Ambiental (2019).

Las principales preocupaciones de los MJA se centran en el potencial impacto de la minería en el agua subterránea y superficial, contaminación o erosión del suelo, degradación del paisaje y de la riqueza biológica, así como la contaminación del aire. El principal impacto visible relacionado a la minería se relaciona con la pérdida del paisaje (construcción y operación minera). En segundo lugar, se señala la contaminación del aire (transporte minero, etc.), la contaminación del agua superficial (ríos, lagunas) y la contaminación del suelo. En tercer lugar, se encuentran la generación excesiva de residuos y la deforestación o pérdida de cobertura vegetal, entre otros impactos mineros. También se indican tres casos de derrames contaminantes provenientes de operaciones mineras (diques, mineraloductos), como sucedió en Bajo la Alumbreira, Veladero o la mina Andacollo. Por ejemplo, la mina de oro y plata Andacollo, en Neuquén, ha sido acusada por los pobladores aledaños de contaminar arroyos de los cuales de-

penden los productores aguas abajo, quienes denuncian el secado de las plantaciones o la muerte de animales. En 2009, la empresa fue multada por derrame de materiales en el arroyo. Cabe señalar que varios de los impactos identificados como potenciales (y luego no tan visibilizados en proyectos avanzados) se refieren a impactos que podrían ocasionarse (y visibilizarse) en el mediano y largo plazo de una operación minera (afectaciones de gran escala ecosistémica e hidrogeológica, agotamiento y contaminación aguas, etc.).

### Impactos socioeconómicos

**Figura 7: Impactos socioeconómicos señalados como potenciales y/o visibles**



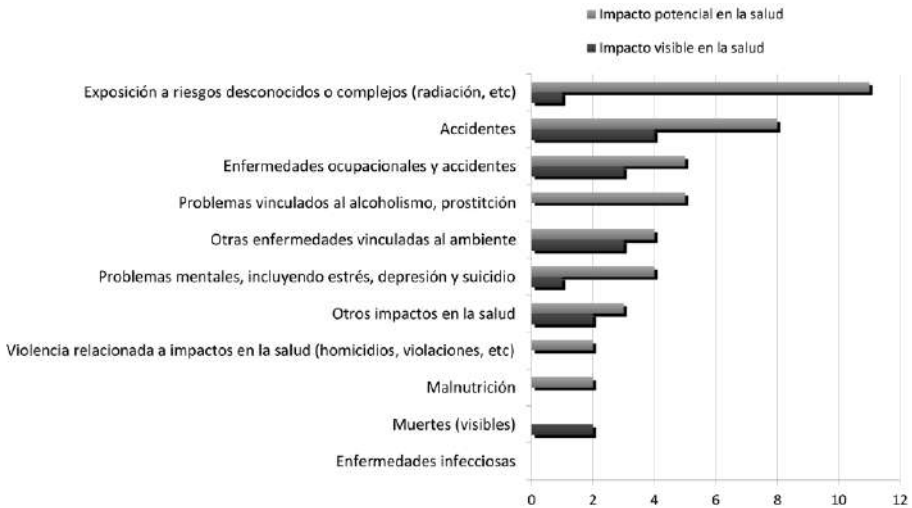
**Fuente:** elaboración y traducción propia en base al Atlas de Justicia Ambiental (2019).

Entre los principales impactos socioeconómicos identificados como potenciales se encuentra la pérdida del paisaje y su impacto en el vínculo entre los pobladores y el lugar, la pérdida de medios de vida (*livelihoods*, en inglés), es decir, el impacto en las actividades económicas locales, como la agricultura, etc., y la pérdida de conocimientos, prácticas y culturas tradicionales. En segundo lugar, los MJA identifican el potencial incremento en la corrupción o procesos de cooptación

de actores –algo que es luego identificado como uno de los principales impactos visibilizados– y procesos de desposesión de tierras. En tercer lugar, se identifican otros impactos como desplazamientos de población, impactos en la calidad del trabajo y problemas sociales como el alcoholismo y la prostitución. Entre los impactos identificados como más visibles se destaca la corrupción y cooptación, y otros impactos económicos. Entre los otros impactos económicos, se destacan los efectos sobre las comunidades indígenas: sus derechos, autonomía territorial, divisiones y afectación de su acceso a los bienes comunes. También se destaca la afectación sobre los derechos a la consulta y participación de indígenas y no indígenas, que se ven excluidos de los procesos de participación (cuando los hay) y el impacto sobre sitios o bienes comunes de valor cultural. La pérdida de la seguridad y calidad del trabajo, o la pérdida de medios de vida, también fueron señalados como impactos potenciales en muchos otros casos.

### **Impactos en la salud**

**Figura 8: Impactos en la salud señalados como potenciales y/o visibles**



**Fuente:** elaboración y traducción propia en base al Atlas de Justicia Ambiental (2019).

Entre los impactos potenciales sobre la salud se destacan, en primer lugar, la exposición a riesgos desconocidos o complejos y los accidentes. Los MJA señalan



los riesgos que conllevan estos proyectos de gran escala por sus grandes afectaciones en el entorno natural (del subsuelo y superficial), el uso de compuestos químicos tóxicos (cianuro, compuestos ácidos, cales, etc.), así como la potencial liberación al ambiente de compuestos contenidos en las rocas o residuos mineros (plomo, lixiviados ácidos, rotura de diques de cola, etc.). En segundo lugar, preocupan los problemas en la salud vinculados con el alcoholismo y la prostitución (SIDA, etc.), enfermedades y accidentes ocupacionales y el impacto en la salud mental de la comunidad (estrés, depresión, etc.) o la violencia sufrida. En lo referente a los impactos visibles, se destacan los vinculados a accidentes (derrames de diques de cola, etc.), enfermedades vinculadas a la exposición a contaminantes en el agua, aire y suelos, y enfermedades ocupacionales. Los MJA señalan al menos dos casos en que la minería ha generado la muerte de ganado y animales (proyectos Andacollo y Cerro Vanguardia).

## Conclusiones

Este trabajo fue realizado con la intención de aportar a la extensa bibliografía ya existente sobre conflictos mineros en Argentina y América Latina una descripción sistematizada y posterior análisis de los conflictos por minería a gran escala (principalmente metalífera) en Argentina. La investigación presentada ofrece contribuciones empíricas y metodológicas. Desde un punto de vista empírico, se avanza en examinar los principales casos de conflictos mineros, incluyendo también algunos que son poco conocidos o estudiados en la literatura sobre conflictos mineros en el país.<sup>11</sup> Desde un punto de vista metodológico, se explora una novedosa metodología cualitativa y cuantitativa en colaboración con el Atlas de Justicia Ambiental. Asimismo, la examinación global de los conflictos mineros del país permite ampliar debates en torno de quienes son los participantes en los MJA que protagonizan los conflictos (heterogeneidad, rol de actores locales y no locales, etc.), qué tipo de preocupaciones movilizan a los movimientos que rechazan la minería a gran escala (motivaciones políticas, preocupaciones ambientales, sociales, de salud, etc.), qué tipo de estrategias han desarrollado los MJA (violentas, pacíficas, legales, judiciales, institucionales,

---

11. Pueden consultarse en la página web del Atlas, referida en la nota al pie número 2.

etc.) y por último, qué resultado han tenido estas estrategias en el devenir de los proyectos en disputa.

De los 38 conflictos analizados, la mayoría han sido generados por proyectos de minería de oro y/o cobre, pero ya se destacan –y auguramos un aumento en los próximos años– conflictos por minería de litio y de uranio (este último, en caso de que el país decida apostar a su explotación para fines energéticos, tema que aún está en debate en Argentina).

Respecto a los actores involucrados, la escala local gana un protagonismo esencial en esta conflictividad. La característica de Argentina como país federal ha transformado a las provincias en los principales territorios que configuran el conflicto (considerando los regímenes políticos e historias provinciales), y la escala local es utilizada por los MJA para presionar, aún más directamente, a las autoridades de gobierno.

Las organizaciones de vecinos autoconvocados que se organizan en asambleas para resistir a los proyectos de megaminería han dotado de identidad local a los MJA. Sumado a ello, actores históricos de los conflictos por la tenencia de la tierra, como campesinos/agricultores e indígenas, también resultan actores claves en varios conflictos. Paralelamente, el sector científico-académico es interpelado a participar en esta conflictividad, y se evidencia en la mayoría de los casos analizados la heterogeneidad de los participantes de los MJA y la centralidad del debate sobre los impactos visibles y potenciales de los proyectos mineros en cuestión.

Por su parte, en relación a la iglesia, nuestro estudio evidencia cómo en varios conflictos su presencia ha sido sustancial para el éxito de la resistencia, y esto se enmarca en un proceso histórico de gran complejidad en América Latina. Por otra parte, la presencia de sindicatos –y sus demandas– es complementaria a la de los MJA, y señalamos el potencial transformador de la convergencia de estos actores en una lucha común por mayor justicia ambiental y social.

En cuanto a las estrategias que llevan adelante los MJA, su esfuerzo por visibilizar el conflicto local en escalas mayores (provincial, nacional y regional) ha sido en general exitoso, y la presencia de redes entre los movimientos ha colaborado con este objetivo. Paralelamente, la sistematización de información y la generación de un conocimiento experto independiente articulado con saberes locales, ha legitimado la acción de los MJA y potenciado su capacidad de impac-

tar en procesos institucionales y judiciales (por ejemplo, en la modificación o rechazo de EIA, demandas, recursos de amparo). Finalmente, otra característica a destacar es la esencia no violenta de las acciones llevadas adelante, a pesar de la creciente criminalización que estos MJA vienen sufriendo en algunas provincias argentinas, y en Latinoamérica en general.

Los resultados muestran que, mayoritariamente, los casos de resistencia a la megaminería en Argentina se consideran exitosos. En primer lugar, porque en más de la mitad de los casos el proyecto ha sido cancelado o temporalmente suspendido. Sin embargo, la causa de suspensión también puede sumarse a factores externos como el precio internacional de los minerales o crisis corporativas. En algunos conflictos, las comunidades al no ser consultadas han decidido manifestar su posicionamiento impidiendo el avance de los proyectos (un caso emblemático es el de Famatina, en la provincia de La Rioja). Esto cobra trascendencia porque la mayor parte de los conflictos son de carácter preventivo, es decir que a diferencia de un conflicto reactivo, se desarrolla antes de que el proyecto se instale, y esto logra impedir su avance hacia la etapa de explotación. Asimismo, en los casos donde el proyecto está instalado, se han denunciado sus efectos en el ambiente y sobre las poblaciones.

Finalmente, nuestro estudio da cuenta de la incidencia que estas resistencias locales han tenido en las instituciones ambientales y judiciales, logrando poner en práctica legislaciones “dormidas”, abriendo espacios de debate y participación, y/o posibilitando la sanción de nuevas leyes.

## Bibliografía

### **Alimonda, Héctor (coord.)**

(2011), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, CLACSO-CICCU, Buenos Aires.

### **Álvarez Huwiler, Laura y Julieta Godfrid (comps.)**

(2018), *Megaminería en América Latina: Estados, empresas transnacionales y conflictos socioambientales*, CCC-Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. "Atlas de Justicia Ambiental" [en línea], dirección URL: [www.ejatlas.org](http://www.ejatlas.org) [fecha de consulta: 15/10/2019].

### **Barca, Stefania y Emanuele Leonardi**

(2018), "Working-class ecology and union politics: a conceptual topology", en *Globalizations*, Vol. 15, pp. 487-503.

### **Bottaro, Lorena y Marian Sola Álvarez (coords.)**

(2018), *Agua y Megaproyectos mineros en América Latina*, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)-WATERLAT/GOBACIT, Los Polvorines.

### **Carruthers, David V.**

(2008), "Introduction. Popular Environmentalism and Social Justice in Latin America", en David Carruthers (ed.), *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice*, The MIT Press, Cambridge.

### **Cerutti, Débora**

(2017), "Comunidades en resistencia frente a violencias (en)tramadas en América Latina. Megaminería y control social en un espacio subnacional: San Juan, Catamarca y La Rioja", Tesis de Doctorado, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

### **Christel, Lucas**

(2015), "Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)", Tesis de Doctorado, Buenos Aires, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

### **Conde, Marta**

(2014), "Activism mobilising science", en *Ecological Economics*, Nº 105, pp. 67-77.

### **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", en *Entramados y perspectivas*, Vol. 3, Nº 3, pp. 55-90.

**Delgado Ramos, Gian Carlo**

(2010), *Ecología política de la minería en América Latina: aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*, CEIICH-Universidad Nacional Autónoma de México, México.

**Göbel, Bárbara**

(2013), "La minería del litio en la Puna de Atacama: interdependencias transregionales y disputas locales", en *Iberoamericana*, Vol. XIII, N° 49, pp. 135-149.

**Gutiérrez, Ricardo**

(2015), "Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina", en *Temas y Debates*, año 19, N° 30, pp.13-36.

**Machado, Horacio et al.**

(2011), *15 Mitos y Realidades de la minería transnacional en la Argentina*, El Colectivo-Herramienta, Buenos Aires.

**Merlinsky, Gabriela**

(2013), "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública", en Gabriela Merlinsky (comp.), *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina*, Buenos Aires, CLACSO-CICCUS.

**Möhle, Elisabeth**

(2018), "¿Cómo se decide sobre el territorio? Gobernanza de conflictos mineros. Los casos de Andalgalá, en Catamarca, y Famatina, en La Rioja (2005-2016)", Tesis de Maestría, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín-Georgetown University.

**Navas, Grettel, Sara Mingorria y Bernardo Aguilar-González**

(2018), "Violence in environmental conflicts: the need for a multidimensional approach", en *Sustainability Science*, Vol. 30, N° 3, pp. 649-660.

**Observatorio Latinoamericano de Conflictos Mineros (OCMAL)**

(2019), dirección URL: [www.ocmal.org](http://www.ocmal.org) [fecha de consulta: 15/10/2019].

**Observatory of Economic Complexity (oec)**

(2019), "Exportaciones Argentina" [en línea], dirección URL: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/arg/#Exportaciones> [fecha de consulta: 15/10/2019].

**Schiaffini, Hernán**

(2003), "El agua vale más que el oro: la constitución de fuerzas sociales en torno al conflicto minero en Esquel. 2002-2003", Tesis de Licenciatura, Buenos Aires, Departamento de Ciencias Antropológicas-Universidad de Buenos Aires.

— (2013), “Litio, llamas y sal en la Puna argentina: Pueblos originarios y expropiación en torno al control territorial de Salinas Grandes”, en *Entramados y perspectivas*, Vol. 3, Nº 3, pp. 121-136.

**Silva, Eduardo, Maria Akchurin y Anthony J. Bebbington**

(2018), “Policy Effects of Resistance against Mega-Projects in Latin America: An Introduction”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Nº 106, pp. 23-46.

**Sola Álvarez, Marian**

(2012), “Conflictos socioambientales en torno a la megaminería metalífera a cielo abierto. El caso de Famatina, La Rioja, Argentina”, Tesis de Maestría, Buenos Aires, FADU-Universidad de Buenos Aires.

**Svampa, Maristella y Mirta Antonelli**

(2009), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Biblos, Buenos Aires.

**Svampa, Maristella, Marian Sola Álvarez y Lorena Bottaro**

(2009), “Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos. Entre el efecto Esquel y el efecto La Alumbarrera”, en Maristella Svampa y Mirta Antonelli (comps.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Biblos, Buenos Aires.

**UN Resource Panel**

(2018), “International Resource Panel (by CSIRO. Dr James West and Mirko Lieber)” [en línea], dirección URL: <http://www.resourcepanel.org/global-material-flows-database> [fecha de consulta: 15/10/2019].

**Wagner, Lucrecia**

(2014), *Conflictos socioambientales: la megaminería en Mendoza, 1884-2011*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

**Walter, Mariana y Leire Urkidi**

(2017), “Community mining consultations in Latin America (2002-2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation”, en *Geoforum*, Nº 84, pp. 265-279.

**Walter, Mariana et al.**

(2013), “Análisis de flujo de materiales de la economía Argentina (1970-2009). Tendencias y Conflictos extractivos”, en *Ecología Política*, Nº 94, pp. 94-98.

**Walter Mariana y Joan Martínez-Alier**

(2010), “How to be heard when nobody wants to listen: Community action against mining in Argentina”, en *Revue Canadienne d'Études du Déve-*

*Development/Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 30, N° 1-2, pp. 281-301.

**Walter, Mariana**

(2008), "Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)", en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 8, pp. 15-28.

# ***La estrategia comunicacional de responsabilidad social empresaria en el sector minero: los casos La Alumbraera y Veladero<sup>1</sup>***

***Julieta Godfrid***

## **Introducción**

Durante los últimos veinte años, en la Argentina se ha producido un acelerado crecimiento de la minería metalífera explotada bajo la forma “a cielo abierto”;<sup>2</sup> fenómeno que ha sido largamente estudiado (Svampa *et al.*, 2009). A medida que fueron aumentando los proyectos mineros, también se multiplicaron los conflictos socioambientales en torno a la actividad (Wagner, 2016). La generalización de conflictos comenzó a inquietar a las corporaciones y a los Estados provinciales. En este contexto, y como parte de una estrategia global realizada por el sector extractivo, las compañías han implementado estrategias de legitimación como son las iniciativas de “responsabilidad social empresaria” (RSE).

Hasta 1998 en la Argentina operaban dos emprendimientos mineros de gran escala, La Alumbraera y Cerro Vanguardia. Veinte años más tarde, hay trece grandes proyectos mineros en extracción,<sup>3</sup> otros seis en construcción<sup>4</sup> y alrededor de 8 en las etapas de factibilidad y prefactibilidad (Secretaría de política minera, 2019). Tradicionalmente, la minería argentina se caracterizaba por una explotación centrada en rocas de aplicación para el mercado interno (Moori Koenig, 2003). En la actualidad, del total de minerales extraídos, en el 90% se

---

1. Este capítulo sintetiza algunos de los elementos indagados por la autora en su tesis doctoral (Godfrid, 2018).

2. La minería a cielo abierto permite extraer los minerales dispersos en la roca a través de una serie de procesos que incluyen desde la perforación, la voladura y la trituración de las montañas, hasta la separación por métodos de lixiviación o gravitacional (Lavandaio, 2014).

3. Pirquitas y Aguilar (Jujuy), Sierra Grande (Río Negro), Bajo La Alumbraera (Catamarca), Veladero y Gualcamayo (San Juan), Huevos Verdes, Loma de Leiva, Manantial Espejo, Cerro Negro y Cerro Vanguardia, Río Turbio, Cerro Moro (Santa Cruz).

4. Los proyectos en construcción son los siguientes: Caucharí-Olaroz, Salar del Rincón, Don Nicolás y Cerro Moro.



utiliza la forma a “cielo abierto” (INDEC, 2018). El 85% de las empresas que operan en el país son transnacionales y el principal destino de los minerales extraídos –el 73,1% metalíferos– es el mercado internacional (Ministerio de Energía y Minas, 2016). En 2017 las exportaciones mineras constituyeron el 7% del total nacional, lo cual convirtió al sector<sup>5</sup> en el cuarto complejo exportador del país y, a su vez, éste representó el 3% del PBI argentino (KPMG, 2018).<sup>6</sup> A pesar de la relevancia de estos indicadores económicos, el sector sólo ocupa a 33.403 asalariados y a 5.414 contratados y temporarios (INDEC, 2018).

En paralelo a esta expansión, se produjo la emergencia de una heterogeneidad de cuestionamientos sociales. Las críticas aluden, entre otros aspectos, a la falta de consulta a las comunidades, a la opacidad en la implementación de la política minera, a la imprecisión de la información otorgada hacia las poblaciones locales, al elevado consumo y a la afectación de fuentes hídricas, y a la posible contaminación socioambiental. Muchos de estos cuestionamientos derivaron en conflictos entre las poblaciones locales, las empresas, el Estado nacional y los provinciales. Entre algunos ejemplos resonantes, cabe mencionar la represión a las poblaciones de Andalgalá y Belén (Catamarca) en 2010, de Jáchal y Tudcum (San Juan) en 2010, de Famatina y Chilecito (La Rioja) en 2013 y, recientemente, de Telsén (Chubut) en 2018.<sup>7</sup>

Estos conflictos socioambientales reflejan que existen poblaciones con diferentes “lenguajes de valoración sobre el ambiente” (Martínez Alier, 2005) y que estas diferencias no parecen estar siendo respetadas. Algunos gobiernos, como los de San Juan y Catamarca, han promovido activamente la minería; sin embargo, aún no habilitan espacios de participación y decisión para que la temática sea discutida de manera democrática.

A mediados de 2000 y bajo los resultados que expuso el caso Esquel (Walter, 2008),<sup>8</sup> fueron encontrándose distintos pueblos que querían informarse y

---

5. La referencia corresponde al rubro “explotación de minas y canteras”, en el que están incluidos el petróleo y el gas.

6. La medición porcentual está calculada en dólares estadounidenses.

7. Para un análisis en detalle de casos de conflictividad minera, véase Cerruti (2015).

8. En 2003 los vecinos de Esquel lograron la realización de un plebiscito y el pueblo se manifestó: el 81% estuvo en contra de la instalación del proyecto minero de la firma Meridian Gold. Luego de esta votación, la población logró que se promulgara la ley 5001, en la que se prohibió la minería a cielo abierto y la utilización de cianuro.

debatir sobre la cuestión minera, los cuales se organizaron en asambleas de vecinos autoconvocados (Bottaro y Sola Álvarez, 2008). Desde entonces se han conformado diversos espacios como la Unión de Asambleas de Comunidades,<sup>9</sup> que se reúne año a año para intercambiar experiencias.

Si bien la realidad de cada asamblea es diferente, comparten algunos rasgos en común. Un primer rasgo es la oposición a la minería de gran escala, por considerarla nociva para la salud de las poblaciones y el ambiente. Un segundo elemento es la construcción de proclamas positivas tales como “El agua vale más que el oro”, consigna particularmente atacada desde el discurso empresarial minero. Una tercera cuestión es que estas asambleas se han constituido como espacios de aprendizaje y de formación para las poblaciones y han elaborado un saber “contra-experto” (Merlinsky, 2013). Estos saberes “contra-expertos” no son menos científicos o verídicos que los emitidos por los “expertos” responsables de los emprendimientos mineros o por los funcionarios del Estado. Sin embargo, el discurso corporativo los somete a un constante proceso de desvalorización.

Después de la promulgación en Chubut, en 2003, de la “ley de prohibición a la minería”, el proceso de movilización social logró que en otras ocho provincias se establecieran leyes para limitar la actividad minera de gran escala y la utilización de sustancias químicas como el cianuro (Christel, 2013).<sup>10</sup> En un escenario de conflictividad creciente en torno a esta actividad, que se refleja en el caso argentino en concordancia con la tendencia a nivel regional y mundial (International Council on Mining & Metals, 2015), las mineras se encontraron frente a la necesidad de llevar a cabo estrategias de legitimación social como la RSE.

Si bien el concepto de la RSE se registra a nivel internacional desde mediados del siglo XX (Carroll, 2006), en la Argentina su utilización se ha generalizado a partir de la década de 1990. Particularmente en el sector minero, la incorporación de estas iniciativas se masificó desde los 2000, y en la actualidad más del 80% de las compañías transnacionales mineras producen reportes anuales de RSE (KMPG, 2017). Desde una perspectiva acrítica, la RSE es un tipo de acción cor-

---

9. En 2006 se conformó la Unión de Asambleas Ciudadanas (uac), que a partir de abril de 2018, en el 30º Encuentro, cambió su denominación a Unión de Asambleas de Comunidades.

10. Las leyes fueron las siguientes: ley 3981, Provincia de Río Negro, 2005 (derogada); ley 8137, Provincia de La Rioja, 2007 (derogada); ley 7879, Provincia de Tucumán, 2007; ley 7722, Provincia de Mendoza, 2007; ley 2349, Provincia de La Pampa, 2007; ley 9526, Provincia de Córdoba, 2008; ley 634, Provincia de San Luis, 2008; ley 853, Provincia de Tierra del Fuego, 2012.

porativa voluntaria orientada a mejorar el vínculo entre las empresas y la sociedad (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). Otros enfoques entienden que se trata de una estrategia para que las compañías autodefinan sus roles y responsabilidades, en un escenario de creciente visibilización de escándalos corporativos (Rowe, 2005). En este sentido, entendemos, como señala Haslam (2007), que la RSE es un mecanismo de regulación privada transnacional cuya función es legitimar las estrategias globalizadas de acumulación.

El modelo de la RSE se caracteriza por ofrecer un abanico de prácticas voluntarias y autorreguladas por y para las empresas, lo cual implica que su gestión y control dependen exclusivamente del monitoreo corporativo (Dahlsrud, 2008). A su vez, la relación empresa-sociedad se concreta a través de lo que las corporaciones determinan como los “grupos de interés” (Freeman, 1984), un modo de prefigurar el tipo de actores con los que están dispuestos a relacionarse y a negociar. La construcción de los “grupos de interés” ejemplifica la manera en la que las corporaciones delimitan el escenario de su operación, a la vez que restringen la posibilidad de la crítica (Bebbington, 2010; Pereira y Segura, 2017).

Además, el paradigma de la RSE incorpora la idea de que todas las actividades extractivas pueden generar algún tipo de efecto socioambiental no deseado, para lo cual plantean modelos de “gestión de la licencia social”. La literatura crítica de la RSE entiende a la “licencia social” como la aprobación intangible o la aceptación implícita por parte de los grupos potencialmente afectados por una compañía. En este sentido, la “licencia social” se concibe como el acceso de hecho que las empresas necesitan obtener, a través de negociar con los “grupos de interés” para mantener cierta legitimidad, evitar las resistencias sociales o reducir el conflicto (Boutlier, 2014).

A nivel mundial, las iniciativas de RSE por parte del sector minero son ampliamente estudiadas (Dashwood, 2007; Hilson, 2012; Jenkins, 2004). No obstante, aunque hay algunos trabajos que abordan la problemática para el caso argentino (Antonelli, 2009; Composto, 2012; Cafiero, 2015; Murguía *et al.*, 2013; Saguier, 2010; Yakovleva y Brust, 2011), las estrategias empresariales mineras frente a los conflictos todavía han sido poco analizadas. Con el objetivo de ampliar esta área de conocimiento, en el presente capítulo nos preguntamos qué tipo de estrategias despliegan las transnacionales mineras que operan en la Argentina. Más específicamente, indagamos los discursos que las mineras cons-

truyen en escenarios atravesados por la conflictividad social en el marco de sus estrategias de RSE. Para abordar estos interrogantes, trabajamos a partir de dos estudios de caso, los emprendimientos La Alumbraera, en Catamarca, y Veladero, en San Juan.

## Metodología

Nuestro análisis se centra en dos estudios de caso (Stake, 1994) de empresas mineras transnacionales que operan en la Argentina, Glencore y Barrick Gold, a través de los proyectos La Alumbraera y Veladero. Los casos seleccionados comparten algunas características. En primer lugar, implementan iniciativas de RSE en las “áreas de influencia”.<sup>11</sup> En segundo lugar, son explotados bajo la modalidad a cielo abierto y llevados adelante por empresas de capital transnacional. En tercer lugar, se ubican en provincias que promueven la minería como política de Estado. En cuarto lugar, son dos de los emprendimientos más importantes en términos de producción de metales de la Argentina. Por último, aunque a lo largo de su devenir han enfrentado múltiples conflictos y accidentes ambientales, continúan operando.

Frente a la proliferación de las críticas, las mineras despliegan iniciativas de RSE. Analíticamente, entendemos que estas iniciativas pueden dividirse en dos tipos: 1) la “estrategia de intervención territorial” y 2) la “estrategia comunicacional”.<sup>12</sup> La primera estrategia refiere a todas aquellas iniciativas que las corporaciones despliegan en sus “áreas de influencia” para legitimar su presencia a nivel local. Este tipo de intervención suele desarrollarse a través de representantes corporativos, quienes llevan adelante una heterogeneidad de “programas” en áreas tales como salud, educación, ambiente, etc. Por su parte, la segunda estrategia refiere a aquellas prácticas orientadas a producir enunciados que articulen y den sentido a las distintas iniciativas corporativas para

---

11. Las áreas de influencia son todos aquellos espacios que pueden verse afectados por la actividad corporativa y también afectar sus operaciones. En este sentido, la relación de “influencia” entre la corporación y las “áreas” está dada no sólo por los potenciales impactos socioambientales sino también, y fundamentalmente, por una dimensión política mediada por condiciones sociales que exceden las limitaciones naturales o geográficas.

12. La tipología mencionada puede encontrarse con mayor detalle en Godfrid (2018) y para construcción se han tenido en cuenta, en particular, los aportes de Composto (2012).

construir una imagen positiva de la empresa. Vale destacar que, si bien esta estrategia comunicacional se operativiza a partir de la producción discursiva, sus efectos trascienden este nivel. Tales enunciados se instauran, modifican y determinan los dominios hacia los cuales refieren sus proposiciones de verdad.

En este capítulo abordamos una de las dimensiones de la “estrategia comunicacional de RSE” de La Alumbreira y Veladero, referida al modo en que desvalorizan y niegan las críticas socioambientales. Como parte de la estrategia comunicacional, las empresas producen una serie de publicaciones. Por un lado, “Reportes de sostenibilidad ambiental Alumbreira”, la revista *Minera Alumbreira: acercarnos para conocernos* (en adelante, *MA*) y el *Suplemento comunitario Minera Alumbreira y la comunidad*; así como boletines exhibidos en Info Alumbreira. Por otro lado, “Reporte de responsabilidad Barrick”, *Manual de Información a las Comunidades*, folletos tales como “Uso del Cianuro en Veladero”, “Queremos hablarte del agua”, “Queremos contarte qué pasó en Veladero” y las revistas *Barrick sin fronteras* y *Somos Barrick* (en adelante, *SB*).

Dentro de la diversidad de publicaciones, seleccionamos en particular estas dos porque se dirigen a los “grupos de interés” de las empresas (pobladores locales y trabajadores pertenecientes a las “áreas de influencia”) y porque son las que han mantenido mayor periodicidad a lo largo de los años. Para nuestra investigación hemos estudiado veintidós números de la revista *MA* y quince de la revista *SB*. Asimismo, hemos analizado algunos folletos corporativos elaborados para situaciones específicas, por ejemplo, frente a accidentes ambientales.

Para abordar las publicaciones corporativas, hemos considerado una serie de elementos del análisis del discurso: el carácter de respuesta del enunciado (Bajtín, 2008); la voz del enunciador –*ethos*– (Amossy, 2000) y los lugares comunes –*topoi*– a los que recurre el discurso corporativo (Perelman y Olbrechts-Tyteca, 1989).

Siguiendo la propuesta de Bajtín (2008), entendemos que toda actividad discursiva se caracteriza por su carácter “dialógico”, es decir, que todo discurso conlleva una relación con otros discursos. En consecuencia, el enunciado posee un carácter de “respuesta”, en el que se pueden encontrar “ecos” y “reflejos” de otros discursos con los cuales se relaciona. Por lo tanto, bajo esta perspectiva nos proponemos indagar de qué manera los discursos críticos se mencionan, sobreentienden o referencian en el discurso corporativo. Para ello, y conside-

rando que el discurso no puede comprenderse de modo abstracto como un todo, trabajamos a partir de lo que Bajtín (2008) considera la “unidad real de la comunicación discursiva”: los enunciados.

El *ethos* designa la imagen de sí mismo que construye el locutor en su propio discurso, es decir, no está dado de antemano, sino que se elabora por y en el discurso. Amossy (2000) señala que la construcción de esta imagen no supone que el locutor se refiera explícitamente a sus cualidades y características, sino que su estilo, sus competencias lingüísticas, los recursos a los que apela son suficientes para dar una representación de sí mismo. Así, el *ethos* ofrece una serie de “ideas”, las cuales intentan promover la adhesión a un determinado “universo de sentido”. Por lo tanto, la enunciación se dirige hacia un destinatario al que quiere movilizar para llevarlo a adherir y a identificarse con cierto sistema de creencias.

Como parte de esta estrategia argumentativa, a lo largo de la enunciación se apela a la construcción de lugares comunes o *topoi* (Perelman y Olbrechts-Tyteca, 1989). Los *topoi* son premisas de carácter general que permiten fundamentar los valores y las jerarquías, sobreentendidas con frecuencia, que intervienen para justificar la mayoría de las elecciones. Se trata de métodos de argumentación, suerte de “moldes” (relaciones abstractas o esquemas formales) en los cuales pueden introducirse una gran cantidad de enunciados (Amossy, 2000). Siguiendo la clasificación realizada por Perelman y Olbrechts-Tyteca (1989), pueden distinguirse los siguientes lugares comunes: de la cantidad (algo que vale más por razones cuantitativas), de la calidad (valorización de lo distintivo), del orden (lo que precede como superior a lo posterior), de lo existente (preferible como hecho de lo posible) y de la esencia (preferible en cuanto mejor encarna una esencia).

## **Dos casos emblemáticos de minería metalífera en la Argentina: La Alumbra y Veladero**

El dominio y la administración de los recursos naturales en la Argentina pertenecen a la órbita provincial (Constitución Nacional, art. 124). En este marco, Catamarca y San Juan han promocionado la minería de gran escala bajo la “narrativa del desarrollo” (Antonelli, 2009). Históricamente ambas provincias

se han caracterizado por un desempeño económico deficiente, lo que Gatto (2008) denomina un “retraso relativo”, dado que dependen en gran medida de las transferencias del Estado nacional. Desde 1970, sus economías agropecuarias se encuentran en crisis.

El proceso de retracción económica ha impactado en el nivel de vida de las poblaciones. Así, desde la década de 1990, Catamarca y San Juan presentan indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) por encima o igual al promedio nacional. Para 2001, San Juan contaba con 14,3% de sus hogares con NBI y Catamarca con 18,4%, en un momento en que el promedio nacional era de 14,31% (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2014). Tal como señalan Bottaro y Álvarez (2015), es justamente el sentimiento de postergación que habita en los imaginarios de estas provincias lo que facilitó la promoción de la minería con un sentido de “reparación histórica”.

En escenarios atravesados por la vulnerabilidad económica, en Catamarca y en San Juan se instalaron los dos emprendimientos mineros transnacionales que más cobre y oro extraen en el país. La Alumbreira extrae anualmente alrededor de 400.000 toneladas de concentrado de cobre, 0,8 toneladas de doré y alrededor de 900 toneladas de molibdeno (Minera Alumbreira, 2016). El área extractiva se ubica en el Departamento de Belén, a 400 km al noroeste de la capital de Catamarca. Sus “áreas de influencia” son las localidades de Andalgalá, Santa María y San Fernando del Valle en Catamarca, y las localidades de Amaiha del Valle y Concepción, en Tucumán. El emprendimiento es explotado por una Unión Transitoria de Empresas (UTE) entre Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio (YMAD)<sup>13</sup> y Minera Alumbreira Ltd. –Glencore, 50%; Goldcorp Inc., 37,5% y Yamana Gold, 12,5%– (Minera Alumbreira, 2016).

Veladero, ubicada en el Departamento de Iglesia, Provincia de San Juan, opera desde 2005. En 2017 la producción de oro fue de 432.000 onzas y el proyecto cuenta con reservas “probadas y probables”<sup>14</sup> de 5,6 millones de onzas de oro y 100,8 millones de onzas de plata (Evans *et al.*, 2018). Hasta 2017 la mina

---

13. En 1958, a partir de la ley nacional 14.771 se creó la empresa ymad destinada a la exploración, explotación e industrialización de los yacimientos mineros del complejo de Aguas de Dionisio. ymad está conformada por la Provincia de Catamarca (60%) y por la Universidad Nacional de Tucumán (40%).

14. En este caso, las reservas probadas y probables han sido establecidas siguiendo el instrumento de medición canadiense N° 43-101 “Estándares de Divulgación para Proyectos Mineros”.

fue gerenciada de manera exclusiva por la canadiense Barrick Gold; desde ese año el 50% del proyecto fue adquirido por la compañía china Shandong Gold.

La Alumbreira y Veladero, a lo largo de su vida útil, han experimentado múltiples accidentes ambientales que han deteriorado tanto la imagen de las compañías como su relación con las poblaciones cercanas. El mineraloducto de La Alumbreira, que conecta la explotación en Catamarca con la planta de procesamiento en Tucumán, sufrió varias roturas en distintos tramos de sus 317 km (en los años 1999, 2004, 2006 y 2007). En estos accidentes se derramó material mineralizado sobre las inmediaciones de fuentes hídricas que abastecen a distintas poblaciones de Catamarca y Tucumán (Machado Aráoz, 2013).

En 1999 La Alumbreira tuvo su primer accidente ambiental, al romperse una cañería y derramar material mineralizado. En ese entonces no se notificó a las autoridades y la compañía enterró ilegalmente los residuos. Años más tarde, se descubrió el material a raíz de una denuncia presentada por pobladores locales (Machado Aráoz, 2013) referida a la contaminación de la fuente del manantial Alpachiri. En 2006 se inició la demanda judicial contra la empresa y en 2016 el Juzgado Civil y Comercial N° 2 de Tucumán falló en primera instancia que la minera debía recomponer el ambiente de manera integral.<sup>15</sup>

Otra de las denuncias que atraviesa la historia del emprendimiento se efectuó también en 1999 por la violación de la ley 24.051 de residuos tóxicos. La causa refiere al vertido de efluentes contaminantes, provenientes de la planta de procesamiento de Alumbreira, en el canal DP2 Ranchillos (Tucumán), tributario de la cuenca Salí-Dulce. Luego de una larga investigación judicial, la Cámara Federal de Tucumán procesó, en 2008, al vicepresidente de la compañía (Julian Rooney) y, en 2016, al CEO (Raúl Pedro Mentz) (*La Nación*, 2/8/2016).

Por su parte, Veladero también ha tenido graves accidentes ambientales en 2015, 2016 y 2017. En particular, el 13 de septiembre de 2015 se produjo un derrame de alrededor de un millón de litros de sustancia cianurada hacia el río Potrerillos (*La Nación*, 23/9/2015). La empresa demoró en informar a la población sobre el accidente, negó la contaminación sin presentar evidencias<sup>16</sup> y

---

15. En febrero de 2018 la Sala I de la Cámara Civil y Comercial de Tucumán confirmó la sentencia que había sido dictada en 2016 (*La Gaceta*, 24/2/2018).

16. Ejemplo concreto de la negación de la contaminación sin presentación de pruebas es el comunicado emitido por el equipo de prensa de Barrick Gold, publicado en *Tiempo de San Juan* (14/9/2015).



anunció cifras inferiores del cianuro efectivamente derramado (Viale, 2017). A partir del accidente, el juez Pablo Oritja impuso una paralización de las tareas de lixiviación de la mina durante diez días. Luego, en 2016, el gobierno de San Juan anunció que le cobraría una multa de 145.696.000 pesos a la compañía (*La Voz*, 11/3/2016).

A partir del derrame se iniciaron al menos dos denuncias penales contra Barrick Gold y contra funcionarios provinciales y nacionales que pudieran estar vinculados a la responsabilidad del accidente, investigación que aún sigue en curso.<sup>17</sup> Los pobladores de Iglesia y de Jáchal han manifestado que tanto la empresa como el Gobierno de San Juan no les han brindado información suficiente sobre los hechos y sus potenciales consecuencias. Frente a la falta de respuestas, la asamblea de vecinos autoconvocados “Jáchal no se Toca” sostiene, desde 2015, un acampe frente a la Municipalidad de Jáchal bajo la consigna “No a la minería contaminante”. En 2016 y 2017 la mina tuvo otros dos accidentes ambientales, a los que siguieron nuevas suspensiones, multas, investigaciones judiciales y conflictos.

## **Discursos mineros en contextos de conflictividad socioambiental**

Los cuestionamientos socioambientales en torno a la minería se han centrado principalmente en la posible afectación del recurso hídrico y en la contaminación, en especial ante los accidentes, tópicos íntimamente relacionados. Las comunidades han popularizado dos consignas de tal modo que colocaron en el centro del debate el comportamiento ambiental de la minería: “El agua vale más que el oro” y “No a la minería contaminante”. Para debilitar estos cuestionamientos, las empresas han sometido estas críticas a un doble proceso de desvalorización y negación. El discurso corporativo se ha orientado a desvalorizar estas creencias realzando el carácter “indispensable” que presentarían los minerales para la vida y negando que la minería utilice agua en exceso o que ésta se vea afectada durante el proceso en su conjunto.

---

17. La denuncia corresponde al sumario N° 33.550/15 y acumulado N° 33.551/15, caratulado “Actuaciones remitidas por Fiscalía Única de Jáchal con motivo de la denuncia de Saúl Argentino Zeballos y denuncia de Fiscalía de Estado”.

Para ello, cada empresa ha optado por una vía particular: La Alumbreira se vale del *slogan* “La minería está presente en todos lados” y Veladero asocia la minería al “desarrollo económico” y a los “beneficios” que la actividad genera para las poblaciones locales. El mencionado *slogan* se encuentra en casi todas las contratapas de MA, o en su defecto figura otro similar: “La minería está presente en la vida cotidiana” (MA, N° 18). La reiteración de esta consigna tiene por objetivo resaltar el valor de la minería por su utilidad. En algunas publicaciones la interpelación es incluso explícita: “Cobre. El metal más utilizado en tu vida” (folleto Minera Alumbreira, s/f) o “El cobre mueve al mundo. Es útil, está en todos lados, y acompaña al hombre desde tiempos remotos” (MA, N° 21, p. 1).

Para destacar la utilidad del cobre, también se apela a las imágenes –celulares, aviones, computadoras, calculadoras, cacerolas– (MA, N° 1, 16 y 25). Asimismo, es recurrente encontrar gráficos, porcentajes, diagramas e infografías (MA, N° 15, 18 y 25) que se presentan como una suerte de garantía del “saber experto”. Así se despliega una escena enunciativa pedagógica, a través de una estética que remite al manual escolar. En la publicación, La Alumbreira se ubica en el lugar del experto y desplaza al lector a la posición del desconocimiento.

Sostenemos que este enunciador construye un *ethos* profesoral a través del cual se propone “enseñar” sobre las virtudes de la minería y se presenta como un conocedor de nutrición, historia, tecnología, etc. Para ello se vale de una serie de lugares comunes del discurso, *topoi* de calidad, de cantidad, de orden y de lo existente, los cuales aparecen utilizados de modo combinado.

El cobre es el mejor agente antibacterial, según estudios médicos (MA, N° 2); El cobre cuenta con excelentes propiedades para producir sonidos (MA, N° 17); En la actualidad el cobre juega un rol importante en los sistemas de energía alternativa (MA, N° 24).

Estos enunciados construyen la idea de que el mineral es un elemento de gran importancia debido a su calidad intrínseca a partir de una serie de adjetivos de orden positivo: “mejor”, “excelentes”, “importante”. A su vez, esta idea le permite articular la propuesta de que, debido a su propiedad, este mineral tiene una gran cantidad de utilidades; se apela así de manera combinada al *topoi* de calidad y cantidad.

En el transporte, la presencia del cobre es clave. Se encuentra en autos, trenes, aviones, barcos e incluso en vehículos espaciales (MA, N° 1); Las cañerías de cobre para gasfitería, calefacción, aire acondicionado y otros usos se encuentran en el mercado en dos temples: extruido y recocido (MA, N° 24).

La variedad de usos alcanza tanto a la vida cotidiana como a otros implementos de mayor complejidad. Tal construcción se realiza mediante la enumeración de los distintos ítems yuxtapuestos con comas, la reiteración de referencias numéricas y la alusión a expresiones de volumen como “toneladas” y “millones”; procedimientos que refieren, todos, a la cantidad. De esta manera, el *topoi* permite establecer la idea de que, si se utiliza en muchos lugares, es indispensable.

Por su parte, Veladero ha centrado su estrategia en argumentar que la minería resulta fundamental por su aporte económico a las comunidades locales.

El desarrollo que genera la actividad de la compañía beneficia a las comunidades, muchas veces emplazadas en sitios remotos, con puestos de trabajo, salarios, inversiones, compras locales de bienes y servicios, pago de impuestos y regalías. En estos lugares, además Barrick implementa programas de desarrollo comunitario que se articulan con grupos locales, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, empresas proveedoras y autoridades, destinados a fortalecer la infraestructura, capacitaciones de mano de obra local, salud, desarrollo de proveedores y actividades productivas que aportan económicamente de manera sostenible al bienestar de las personas en la región. (SB, N° 45, p. 3)

La premisa desde la cual parte el enunciado es que la minería genera desarrollo y que éste beneficia a las comunidades (de hecho, las apelaciones a lo “local” son reiteradas). Mediante esta afirmación, el discurso da por sentado aquello que justamente se propone legitimar: la actividad minera. Las comunidades aparecen como un sujeto pasivo en espera de que la compañía le “comparta” los “beneficios” de su negocio para ser “desarrollada”.

El territorio donde se emplaza Veladero y sus alrededores es referido como “sitios remotos” a los cuales hay que “beneficiar” a través de la generación de empleo y programas de asistencia. La idea de lo “remoto” y lo “lejano” aparece

en distintos números de la revista *SB*, semejante a la figura del “desierto” (*MA*, N° 18, p. 1; *MA*, N° 32, p. 8, entre otras). La “lejanía” se plantea asociada a una noción de “atraso”, en contraposición al “desarrollo” que ofrece la modernidad, encarnada en la minería. Estos enunciados reactualizan los imaginarios propios de la “colonialidad del poder” (Quijano, 2000), según los cuales se presenta un “desierto” a ser “conquistado” por la vía de los “descubridores”, “visionarios”, “exploradores”, “aventureros” y “héroes”, significantes presentes en las revistas (*MA*, N° 3, pp. 6 y 7; *MA*, N° 28, p. 5; *SB*, N° 39, p. 4).

En otras palabras, Barrick Gold ubica a las comunidades en el lugar de la “necesidad” y se presenta como aquella capaz de proporcionar el “desarrollo”. Para ello, recurre discursivamente a la enumeración, e incluso reiteración, de elementos tales como “fuerza de trabajo” y “salarios”, así como a otros relacionados con la actividad: “inversiones”, “compras”, “impuestos”, “regalías”, “infraestructura”, “capacitaciones”. Se acude así al *topoi* de cantidad, a partir de lo cual se fija la idea de que, mientras más actividad minera exista, más beneficios se generan para las poblaciones de las áreas de influencia.

Además, la intervención de la empresa se exhibe, en los distintos números, a través de sus aportes a nivel local: “El viejo casino se transformó en el nuevo Nodo turístico de Iglesia. Por iniciativa de Barrick y el municipio de Iglesia, se cumplió un sueño: Crear un espacio para conferencias, exposiciones e informes turísticos de última generación” (*SB*, N° 41, p. 38). Como en el ejemplo anterior, el binomio “moderno/atrasado” se reactualiza a través de “lo viejo/lo nuevo”. Otro ejemplo de transmisión del antes y el después de la presencia de la actividad minera son los folletos sobre remodelaciones de clubes deportivos que la empresa reparte a través de su programa “puerta a puerta”.

Como parte del doble proceso de desvalorización y negación, las compañías también enfrentan las críticas en torno a la afectación del agua mediante una serie de mecanismos que los muestran como actores responsables de su cuidado. En primer lugar, brindan ejemplos de mejora en la prestación del servicio. En segundo lugar, comparan su uso con el de otras actividades. En tercer lugar, enuncian la subutilización de agua respecto de los permisos provinciales. Por último, refieren al agua como elemento vital y compartido con las comunidades.

En la primera modalidad, las empresas presentan una serie de ejemplos en los cuales han “colaborado” o “ayudado”, según sus propios términos, al mejora-

miento de la provisión de agua potable o a optimizar el sistema de riego para los productores agropecuarios.

Agua no va a faltar. En San José y con apoyo de Alumbreira se construyó un pozo que mejoró el servicio de provisión (MA, N° 34. p. 5); Fue grato para nosotros haber contribuido en la mejora de las redes de agua potable para beneficiar a más de 14.000 pobladores de estas localidades sanjuaninas... (SB, N° 48: 2).

El carácter de respuesta en el ejemplo de La Alumbreira es evidente; en tono afirmativo se anuncia que “el agua no va a faltar”. Si bien se niega el cuestionamiento, se lo incorpora de manera subordinada como parte de las estrategias de RSE de intervención territorial, en las cuales las corporaciones promueven la limpieza de diques, la instalación de reservorios y sistemas de riego por goteo. Tal intervención territorial es signficada desde la estrategia comunicacional como un “apoyo”, una “contribución” o un “beneficio”, es decir, se apela a expresiones que remarcan el carácter voluntario de las iniciativas.

La segunda modalidad es la comparación de la cantidad de agua utilizada por la minería con relación a otro tipo de actividades.

**Figura 1: “El consumo de Agua...”**



Fuente: Minera Alumbreira, 2016.

**Figura 2: “El agua en los alimentos”**



**Fuente:** Barrick Gold Argentina, 2015.

Tal como se observa, las empresas muestran una serie de datos para exponer que el agua está presente en todos lados, y en particular en los alimentos. A su vez, se compara los consumos de agua que requieren las distintas actividades productivas, en particular, la agropecuaria. La comparación con otros usos le permite a las corporaciones plantear que el consumo hídrico es relativamente menor al de otros sectores, como por ejemplo el agrícola, actividad clave en las provincias estudiadas. En este tipo de folletos se apela de nuevo a cierta escenografía de manual escolar, en donde aparecen gráficos, porcentajes, y también dibujos y fotografías.

El tercer modo de negar que el consumo de agua sea significativo es resaltar que las empresas utilizan una cantidad inferior al monto autorizado por los permisos provinciales.

Se bombean unos 2000 m<sup>3</sup>/h, por debajo de los 2880 m<sup>3</sup>/h que por regulación provincial está permitido (MA, N° 30, p. 7). Es muy importante mencionar que todos estos esfuerzos y programas hacen posibles que la cantidad de agua que tiene Veladero autorizada por la Dirección de Hidráulica para el uso diario (110 litros por segundo) nunca se haya utilizado en su totalidad, y hasta ahora se utilizan 70 litros por segundo en promedio (SB, N° 43, p. 15).

A través del enunciado se transmite la idea de que las empresas realizan un esfuerzo para consumir menos de los parámetros establecidos por Catamarca y San Juan. Lo que se omite es que los permisos provinciales no se formulan por un monto predefinido, sino que se emiten y evalúan en función de cada solicitante. Es decir, fueron las empresas las que establecieron que tal monto iba a ser el necesario. De hecho, incluso a lo largo de la historia de los emprendimientos solicitaron volúmenes muy superiores a los que finalmente las provincias les permitieron.<sup>18</sup>

El cuarto modo analizado alude a la denominación del agua como elemento “vital”. Las poblaciones, preexistentes a la instalación de estos emprendimientos, se refieren al agua de esta manera y critican su utilización excesiva. En este punto, vale recuperar un fragmento del Comunicado de la Unión de los Pueblos de los Valles Calchaquíes (CUPVC) de 2008:

Esta mega minería hace un uso abusivo de nuestros bienes comunes. Se utilizan grandes cantidades de agua (bien sagrado) dejando a las comunidades sin este elemento vital para su uso prioritario, y se contamina tanto agua, como tierra y aire, destruyendo ecosistemas que se han mantenido en equilibrio por miles de años... (CUPVC, 2008).

En algunos de sus números, las publicaciones también se refieren al agua del mismo modo.

La toma de agua de Alumbreira para su utilización en el proceso industrial se efectúa desde un acuífero ubicado en Campo El Arenal. Se trata de una cuenca sepa-

---

18. Según acta N° 2401 del Consejo de Hidráulica de la Provincia de San Juan, en 1999 Veladero solicitó un permiso de concesión de 500 litros/segundo, mayor a los 110 litros/segundos que luego autorizó la provincia.

rada geológicamente del valle productivo de Santa María, bajo cuya superficie se encuentra otro reservorio del vital elemento. Los pozos de extracción de la empresa están a más de 60 kilómetros de esa zona. Para sus operaciones, Alumbreira utiliza el 58% del volumen máximo de agua permitido a través de la autorización emitida por el Poder Ejecutivo de Catamarca.

La empresa, junto con las autoridades provinciales, llevó a cabo estudios que demuestran que no existe impacto de la extracción de agua en los ríos Santa María o Los Nacimientos (MA, N° 5, p. 7).

Alumbreira también resalta la subutilización del agua, a la cual denomina “vital elemento”, una apelación que refiere a las voces críticas. El discurso corporativo se propone de manera constante la “demostración” del no impacto a través de un enunciador que se presenta como “experto” y “especialista técnico” sobre una variedad de temáticas (salud, ambiente, cultura, educación, producción agraria).

Por su parte, Veladero también niega los daños de sus impactos, así como incorpora los cuestionamientos.

Barrick cree firmemente que el agua debe gestionarse activamente como un recurso de la comunidad, y su conservación es crítica (folleto “Queremos hablarte del agua”); El agua es un recurso vital que compartimos con la comunidad y otras actividades (SB, N° 47, p. 8).

En estos fragmentos se observa que, si bien el agua se entiende como un “recurso”, es decir, se ofrece una visión mercantilizada del elemento, también se concede que es “vital” y “compartido” con las comunidades; por lo tanto, sujeto a la negociación y concesión de sus significantes.

La estrategia comunicacional analizada también opera frente a los accidentes ambientales. Veladero publicó una folletería institucional en respuesta a la preocupación por la afectación de los ríos. Ésta se tituló “Queremos contarte qué pasó en Veladero”. Desde el título se puede percibir que el enunciador se posiciona desde el lugar de la verdad (“lo que pasó”). El folleto construye una escenografía que emula el diálogo, a través de una serie de recuadros con preguntas y respuestas. Diálogo que por cierto es buscado activamente por las poblaciones locales, pero que de manera recurrente es obturado por la empresa.



### ¿Qué pasó?

El pasado 13 de septiembre se detectó un incidente en el área del valle de lixiviación de la mina Veladero, en la provincia de San Juan. Falló una de las válvulas de la cañería que transporta solución cianurada para el proceso de lixiviación, en el que se separa la piedra del oro y la plata. El incidente generó una fuga de la solución hacia el río Potrerillos.

Inmediatamente después de detectarse el problema, se pusieron en marcha los procedimientos previstos para este tipo de emergencias. Se detuvo el circuito que transporta la solución y se intensificaron los monitoreos de agua en toda la cuenca baja, que comprende los ríos Potrerillos, Las Taguas, La Palca, Blanco y Jáchal (folleto "Queremos contarte qué pasó en Veladero").

El accidente es negado como tal y, por el contrario, se lo denomina "incidente", esto es, un evento que "sobreviene en el curso de un asunto", según lo define el diccionario de la Real Academia Española. A su vez, tal "incidente" es presentado de manera despersonalizada, es decir, el enunciador no asume la responsabilidad por los hechos. Se recurre para ello a expresiones tales como "se detectó un incidente", "se pusieron en marcha", "el incidente generó", en lugar de expresiones donde pueda reconocerse el actor minero, tales como "detectamos", "pusimos" o "generamos".

### ¿Qué cantidad y tipo de líquido se fugó?

La cantidad fugada fue aproximadamente 1.072 metros cúbicos. Esto equivale a un reservorio de riego agrícola de 35 metros de largo por 20 metros de ancho y 1,5 metros de profundidad.

El tipo de líquido fugado fue la solución cianurada utilizada en los procesos de lixiviación. La presencia de cianuro en esta solución es de 0,05%, una cantidad que no representa ningún tipo de peligro para las personas ni otros seres (folleto "Queremos contarte qué pasó en Veladero").

Al presentar los datos sobre la cantidad de la sustancia derramada, Veladero recurre a su comparación con un "reservorio de riego agrícola", sin ponderar la diferencia entre un reservorio que contiene agua y uno que incluye cianuro. Luego, el enunciado remarca que el derrame se trató de una "sustancia cianu-

rada”; la adjetivación le permite focalizar la atención del lector en la sustancia y no en el cianuro. A su vez, se afirma que la sustancia tenía un porcentaje menor de cianuro –otra vez el uso de los *topoi* de cantidad y calidad–, lo cual aparece como un sinónimo de “inofensivo”. Por último, se presenta como una información de tipo objetiva aquello que la empresa necesita legitimar: que el derrame “no presenta ningún tipo de peligro para las personas ni otros seres”.

#### ¿Qué Hicimos?

Apenas detectado el incidente, notificamos a las autoridades provinciales y nos pusimos a total disposición de la Justicia para colaborar en el esclarecimiento de las causas que generaron el incidente. Asimismo, enviamos un equipo de expertos y técnicos para brindar soporte al equipo en la respuesta al incidente (folleto “Queremos contarte qué pasó en Veladero”).

Una vez que el enunciado empieza a referirse a las medidas de mitigación, sí figura el actor minero en primera persona del plural: “notificamos”, “nos pusimos”, “enviamos”. Por lo tanto, el “nosotros” aparece para asumir responsabilidades por el cuidado y no por el daño. Tal como se observa en este fragmento, el derrame parece haberle ocurrido a otra entidad y la empresa se presenta como un voluntario que se pone a “disposición” para “colaborar”. Recurre, como en la mayoría de sus publicaciones, a destacar que el “nosotros minero” es el del “equipo de expertos y técnicos” y no, por el contrario, el de los responsables del accidente. Respecto a la frase “Enviamos un equipo de expertos y técnicos para brindar soporte al equipo en la respuesta al incidente”, cabe preguntarse ¿a qué equipo?, ¿en qué respuesta? La solución propuesta por la compañía es enviar a sus técnicos a monitorear sus propias fallas, es decir, autorregular su accionar en el ámbito ambiental.

#### ¿Qué consecuencias trajo este incidente?

Todos nuestros monitoreos de agua indican que no hubo riesgos para la salud de los trabajadores ni de las comunidades aguas debajo de Veladero. Estos monitoreos han sido confirmados por terceras partes como Naciones Unidas (ONU), a través de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Obras

Sanitarias Sociedades del Estado (osse); Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Minería y los municipios de Iglesia y de Jáchal (folleto “Queremos contarte qué pasó en Veladero”).

La autorregulación ambiental propuesta a partir de los monitoreos corporativos –“nuestros monitoreos”– se apoya discursivamente en los terceros actores que funcionan como acreditación externa de aquello que se enuncia. Cabe resaltar que los primeros mencionados son entidades internacionales, una estrategia que atraviesa a todas las publicaciones corporativas en las que se apela a la “certificación” privada internacional. A su vez, las últimas entidades de control mencionadas son las estatales. Esto evidencia que la estrategia comunicacional de RSE cumple una función central para las empresas: delimitar el ámbito de su responsabilidad, así como también tratar de configurar las competencias para lo privado y para lo público, en particular en lo que concierne al control ambiental.

## Conclusiones

Tal como hemos podido observar en este capítulo, en un escenario de alta conflictividad socioambiental la estrategia comunicacional minera de RSE se ha centrado en desvalorizar y negar los cuestionamientos. Para ello, las corporaciones despliegan un *ethos* profesoral a partir del cual se posicionan en el rol pedagógico de enseñar sobre la “verdad” de los hechos a través de presentarse como compañías “expertas” y “responsables” en el cuidado ambiental. El *ethos* profesoral va construyendo a lo largo de las publicaciones, a partir de sus imágenes, ejemplos, voces, cuadros y mapas, un universo de sentido “minero” al cual invita a adherir y participar. Este universo de sentido impone la premisa de que la minería es imprescindible para la vida, mientras circunscribe el ámbito del cuidado ambiental a las iniciativas corporativas voluntarias.

La contracara de estas empresas “expertas” deviene en la construcción de un destinatario que debe aprender de la “utilidad” y los “beneficios” de la minería. Las caracterizaciones críticas de la actividad son catalogadas como “versiones infundadas”, “no técnicas” o “desinformadas”. La desvalorización y la negación

de los cuestionamientos resultan mecanismos centrales para las corporaciones en tanto impiden la constatación de las críticas y el daño, y así obturan sistemáticamente cualquier dimensión que los responsabilice por sus impactos. Respecto de este último punto, cabe remarcar que, si bien en este capítulo hemos analizado el accionar corporativo, para comprender los efectos y alcances que estas estrategias empresariales producen, es fundamental enmarcarlas en un complejo entramado de actores e instituciones, que van desde asociaciones de la sociedad civil hasta el Estado en sus distintos niveles.

Por último, consideramos que en un contexto de generalización de iniciativas empresariales voluntarias, como la RSE, es crucial seguir analizando qué función desempeñan tales iniciativas y qué tipo de consecuencias generan. Sobre todo cuando las compañías que las utilizan enfrentan cuestionamientos sociales referidos a temas claves como el cuidado ambiental. En este sentido, resta continuar explorando hasta qué punto la RSE, y en particular su estrategia comunicacional, se orientan a transparentar el accionar de las compañías o les permiten legitimar nuevos mecanismos de irresponsabilidad.

## **Bibliografía**

### **Amossy, Ruth**

(2000), *L'argumentation dans le discours. Discours politique, littérature d'idées, fiction*, Nathan, París.

### **Antonelli, Mirta**

(2009), "Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la minería responsable y el desarrollo sustentable", en Maristella Svampa y Mirta Antonelli (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Sociedad, Buenos Aires, pp. 51-100.

### **Bajtín, Mijaíl**

(2008), *Estética de la creación verbal*, Siglo XXI, Buenos Aires.

### **Bebbington, Anthony**

(2010), "Extractive industries and stunted states: Conflict, responsibility and institutional change in the Andes", en Ravi Raman (ed.), *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives*, Palgrave MacMillan, London, pp. 97-115.

### **Bottaro, Lorena y Marian Sola Álvarez**

(2008), "Nuevos movimientos socioterritoriales: Las asambleas de autoconvocados contra la minería metalífera a cielo abierto", en V Jornadas de Sociología, Universidad de La Plata.

— (2015), "La megaminería en contextos subnacionales: mineralo-Estado y resistencias sociales en La Rioja y San Juan", en Maristella Svampa (coord.), *El desarrollo en disputa. Actores, conflictos y modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, pp. 271-328.

### **Boutilier, Robert**

(2014), "Frequently asked questions about the social licence to operate", en *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 4, N° 32, pp. 263-272.

### **Cafiero, Belén**

(2015), *La noción de Responsabilidad Social Empresarial como articuladora de una vinculación entre empresas, Estado y comunidades. Propuesta empresarial e implicancias políticas*. Tesis no publicada, Universidad Nacional General Sarmiento, Instituto de Ciencias Sociales.

**Caroll, Archie**

(2006), *Corporate social responsibility: A historical perspective*, en Marc Epstein y Kirk Hanson (eds.), *The Accountable Corporation*, Praeger Publishers, Westportpp, pp. 3-30.

**Cerruti, Débora**

(2015), "Hay que oír el estruendo de la batalla. Localización de cuerpos rebeldes y procedimientos disciplinarios en torno al conflicto megaminero en la Argentina actual", en Mirta Antonelli (comp.), *De discursos y cuerpos en torno a la megaminería transnacional en Argentina*, Tierra del Sur, Córdoba, pp. 132-177.

**Christel, Lucas**

(2013), "Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)", en *Letras Verdes*, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, N° 14, septiembre, pp. 5-26.

**Comisión de las Comunidades Europeas**

(2001), Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. Bruselas [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2lgKfrd> [fecha de consulta: 25/03/2019].

**Composto, Claudia**

(2012), "Minería a gran escala y control social. Apuntes de investigación sobre el caso argentino", en *A contracorriente*, Vol. 9, N° 3, pp. 254-290.

**Dahlsrud, Alexander**

(2008), "How corporate social responsibility is defined: an analysis of 37 definitions", en *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 1, N° 15, pp. 1-13.

**Dashwood, Hevina**

(2007), "Canadian mining companies and corporate social responsibility. Weighing the impact of global norms", en *Canadian Journal of political science*, Vol. 1, N° 40, pp. 129-156.

**Evans, Luke, Glen Ehasoo y Holger Krutzelmann**

(2018), "Barrick Gold corporation. Technical report on the Veladero mine, San Juan province, Argentina", en *Rock Solid Resources*, N° 43-101, pp. 1-183.

**Freeman, Edward**

(1984), *Strategic management: a stakeholder approach*, Pitman Press, Boston.

**Gatto, Francisco**

(2008), "Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad", en Bernardo Kosacoff (comp.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires, pp. 307-357.

**Godfrid, Julieta**

(2018), *Estrategias de legitimación minera: la responsabilidad social empresaria en la Argentina. Un análisis a partir de los casos "Alumbrera" y "Veladero"*, Tesis doctoral, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**Haslam, Paul**

(2007), "Is Corporate Social Responsibility a Constructivist Regime?", en *Evidence from Latin America. Global Society*, Vol. 2, N° 21, pp. 269-296.

**Hilson, Gavin**

(2012), "Corporate social responsibility in the extractive industries: Experiences from developing countries", en *Resource Policy*, Vol. 2, N° 37, pp. 131-137.

**INDEC**

(2018), *Censo Nacional a la Actividad Minera, CENAM-17, resultados estadísticos 2016*, INDEC, Buenos Aires [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2JmoSwJ> [fecha de consulta: 30/01/2020].

**International Council on Mining & Metals**

(2015), "Research on company – community conflict", (marzo 2015) [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2zXe1dd> [fecha de consulta: 30/01/2020].

**Jenkins, Heledd**

(2004), "Corporate social responsibility and the mining industry: conflicts and constructs", en *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, N° 11, pp. 23-34.

**KPMG**

(2017), "The road ahead. The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2017" [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2Fs2WP5> [fecha de consulta: 30/01/2020].

— (2018), "Algunos temas relevantes para la minería en la Argentina. Energía y recursos naturales" [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2LguPXk> [fecha de consulta: 30/01/2020].

**La Gaceta**

(24/2/2018), "Un fallo ratifica la obligación de recomponer el ambiente" [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2A290QC> [fecha de consulta: 30/01/2020].

### **La Nación**

(2/8/2016), "La justicia procesó al gerente general de Minera Alumbrera por la contaminación de la cuenca del río Salí-Dulce" [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2JKfh2F> [fecha de consulta: 30/01/2020].

### **La Voz**

(11/3/2016), "Millonaria multa de San Juan a Barrick Gold por el derrame de cianuro en Veladero" [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2JhnzIF> [fecha de consulta: 30/01/2020].

### **Lavandaio, Eddy**

(2014), "Conozcamos más sobre minería", en *Serie Publicaciones Segemar*, Vol. 2, N° 168, pp. 1-98.

### **Machado Aráoz, Horacio**

(2013), "Minería transnacional. Violación de derechos – territorios y nuevas resistencias emancipadoras", Proyecto financiado pro Unión Europea, Catamarca.

-- (2010), "El agua vale más que el oro. Grito de resistencia decolonial contra los nuevos dispositivos expropiatorios", en Giancarlo Delgado Ramos, *Ecología Política de la minería en América Latina*, Universidad Autónoma de México, México, pp. 59-97.

### **Martínez Alier, Joan**

(2005), *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Icaria, Barcelona.

### **Merlinsky, Gabriela (comp.)**

(2013), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, CICCUS, Buenos Aires.

### **Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación**

(2014), *Necesidades básicas insatisfechas. Informe ampliado con datos departamentales*, Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias.

### **Ministerio de Energía y Minería**

(2016), "Minería Argentina: Lo mejor está por venir". Presentación Argentina en la Prospectors and Developers Association of Canada (2016, Toronto).

### **Moori Koenig, Virginia y Carlos Bianco**

(2003), "Estudios Sectoriales: Industria minera", en *Estudio*, N° 1, EG.33.6. Pre II, CEPAL-ONU [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2JP9Mjk> [fecha de consulta: 30/01/2020].

### **Murguía, Diego y Kathrin Böhling**

(2013), "Sustainability reporting on large scale mining conflicts: the case of Bajo de la Alumbrera, Argentina", en *Journal of Cleaner Production*, N° 41, pp. 202-209.



**Pereira, Pablo y Agustín Segura**

(2017), "Los límites de la responsabilidad. Ecogubernamentalidad y "mejores prácticas" en las normas voluntarias internacionales: el caso de la RTRS y la producción certificada de soja", en XII Jornadas de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2017 [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2Rt5ovq> [fecha de consulta: 30/01/2020].

**Perelman, Chaim y Lucie Olbrechts-Tyteca**

(1989), *Tratado de la argumentación*, Gredos, Madrid.

**Rowe, James**

(2005), "Corporate social responsibility as a business strategy", en Ronnie Lipschutz y James Rowe, *Globalization, Governmentality and Global politics. Regulation for the rest of us?*, Routledge, New York, pp. 130-139.

**Sagui, Marcelo**

(2010), "TNCs in the dock: Corporate complicity in human rights abuses in Latin America", en United Nations (compil.), *Corporate Social Responsibility in Latin America*, United Nations, New York, pp. 81-104.

**Secretaría de política minera**

(2019), *Mining investment opportunities in Argentina*. Informe del Ministerio de producción y de trabajo de la República Argentina presentado en la Prospect & Developers Association of Canada Convention, marzo, 2019.

**Stake, Robert**

(1994), *The Art of Case Study research*, Sage, Thousand Oaks.

**Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (eds.)**

(2009), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Biliblos, Buenos Aires.

**Viale, Enrique**

(2017), "Desidia Veladero: El modelo minero pone en jaque al estado de derecho", en *Informe Ambiental 2017*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires.

**Wagner, Lucrecia**

(2016), "Conflictos socioambientales por megaminería en Argentina: apuntes para una reflexión en perspectiva histórica", en *AREAS*, Revista de Murcia, N° 35, pp. 87-89.

**Walter, Mariana**

(2008), "Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)", en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 8, pp. 15-28.

**Yakovleva, Natalia y Diego Brust**

(2011), "Stakeholder Perspectives on CSR of Mining MNCs in Argentina", en *Business Ethics*, N° 106, pp. 191-211.

**Yin, Robert**

(1989), *Case Study Research. Design and Methods. Applied Social Research Methods Series*, Sage, London.

**Otras fuentes**

Barrick Gold Argentina (20/8/2015), "Queremos hablarte del agua" [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2NCVsN8> [fecha de consulta: 30/01/2020].

Consejo del Departamento de Hidráulica de San Juan (2004), "Acta N° 2401" [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2mMnWJ1> [fecha de consulta: 30/01/2020].

Folleto Minera Alumbreira (s/f), "Cobre: el metal más utilizado en tu vida".

Folleto Barrick Gold (2015), "Queremos contarte qué paso en Veladero".

Minera Alumbreira (2016), Informe de Sostenibilidad 2016 [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2LJl4rq> [fecha de consulta: 30/01/2020].

Minera Alumbreira (2017), "Quiénes Somos, el consumo de agua de minera Alumbreira" [en línea], dirección URL: <http://www.alumbreira.com.ar/quienes-somos/sabias-que/> [fecha de consulta: 30/01/2020].

*Revista Minera Alumbreira* (varios números).

*Revista Somos Barrick* (varios números).

*Tiempo de San Juan* (14/9/2015), "Barrick negó que hubiera contaminación en Veladero" [en línea], dirección URL: <https://bit.ly/2mLbvgt> [fecha de consulta: 30/01/2020].

Unión de los Pueblos de los Valles Calchaquíes (2008), "Comunicado de la Unión de los Pueblos de los Valles Calchaquíes" [en línea], dirección URL: <https://www.ocmal.org/4514/> [fecha de consulta: 30/01/2020].



# ***La Vaca Muerta no dejó ver el bosque: tres tendencias del desarrollo del fracking en Argentina en el período 2012-2019***

***Felipe Gutiérrez Ríos***

## **Introducción**

A lo largo de la última década de 2000, la industria hidrocarburífera de Estados Unidos (EE.UU.) comenzó a masificar la utilización del *fracking*, una técnica experimental que a través de la combinación de la perforación vertical y horizontal más la inyección de millones de litros de agua, un cóctel químico y arenas, permitiría explotar reservorios conocidos como “no convencionales” (D’Elía y Ochandio, 2014). La nueva técnica abrió la opción de ampliar los límites impuestos a la explotación de hidrocarburos en todo el mundo, y comenzó a ser ampliamente promocionada por el Departamento de Estado de EE.UU. en conjunto con empresas que tienen su casa matriz en dicho país (Blake, 2014). Al mismo tiempo, comenzaron a socializarse numerosas noticias de sus impactos a nivel social, ambiental y de la salud de las personas (Concerned Health Professionals y Physicians for Social Responsibility, 2015); además, se puso en cuestión su rendimiento económico y energético (Hughes, 2013).

Una década después, la promoción gubernamental y empresarial norteamericana en América Latina se intensificó: de México a Chile diversos gobiernos buscaron habilitar reglamentos y contratos que permitiesen hacer realidad este nuevo “El Dorado” petrolero, en un proceso donde Argentina se transformó en una verdadera punta de lanza. Desde entonces, la “valorización” de la formación Vaca Muerta no solo se convirtió en el objetivo central de la política energética del país, sino también se ubicó como piedra angular de su desarrollo económico, cuyos protagonistas –gobierno, empresas, sindicatos y medios de comunicación– obviaron las enormes dificultades técnicas, ambientales y financieras que supondría esta explotación.

Dada la relevancia y las consecuencias que ha tenido este proceso, el presente artículo busca caracterizar el modelo de explotación que se ha territoria-

lizado en el megaproyecto Vaca Muerta, formación geológica localizada en las provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza, en Argentina, durante el periodo 2012-2019. Dicho análisis se realizará desde la perspectiva de la ecología política, entendida como el campo que analiza tanto los procesos de valorización y apropiación de la naturaleza, como sus consecuencias sociales y ambientales y las relaciones de poder que se entretienen en dicho proceso (Alimonda, 2011; Escobar, 2011; Leff, 2003).

En el caso de la industria hidrocarburífera en la Norpatagonia, a partir de la neoliberalización del sector en la década de 1990, comenzaron a recrudecerse conflictos que podríamos delimitar dentro de la primera contradicción del capital (capital-trabajo), particularmente en el proceso de desguace de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y el surgimiento de movilizaciones de trabajadores desocupados –“piqueteros”– en localidades históricas petroleras como General Mosconi, en la provincia de Salta, y Cutral Co, en la provincia de Neuquén (Petrucelli, 2005). Al mismo tiempo, la extranjerización y privatización del sector, sumado a la mayor intensidad de la explotación petrolera y el fortalecimiento de un movimiento indígena, particularmente en comunidades mapuche de Neuquén, visibiliza una serie de conflictos que están dentro de la órbita de la segunda contradicción del capital (capital-naturaleza) (O'Connor, 2001). Si bien esta última contradicción se expresa hace décadas, es recién a finales del siglo XX cuando comienzan a visibilizarse de manera más clara una serie de conflictos territoriales en la Norpatagonia que superan las demandas históricas de las organizaciones sociales –en torno a una mayor captura de la renta hidrocarburífera– y comienzan a discutir los impactos sociales, ambientales y en la salud de las personas por parte de la industria petrolera, así como al valor simbólico que tienen los territorios reconocidos como parte de las comunidades mapuche.

A pesar de la masificación de este tipo de conflictos, en el debate público están absolutamente minorizados y subalternizados con relación a los discursos que centran a Vaca Muerta como el futuro energético y productivo del país, a la par que presentan de manera esquemática o directamente obvian las dificultades técnicas, financieras, sociales y ambientales que tiene su explotación.

De este modo, las políticas que promueven y posibilitan Vaca Muerta continúan un persistente proceso de acumulación que tiene una raíz profundamente colonial, al entender a la Norpatagonia –así como a otras regiones de

América Latina– como un espacio subalterno “que puede ser explotado, arrasado, reconfigurado, según las necesidades de los regímenes de acumulación vigentes” (Alimonda, 2011: 22). Estas políticas están sustentadas por una “triple oficialidad” compuesta por la ciencia, el Estado y el mercado, la cual genera y reproduce un discurso colonial del poder que resulta posibilitante del desarrollo de megaproyectos como Vaca Muerta (Quijano, 2000; Machado Aráoz, 2014).

Por lo anterior, entendemos que la perspectiva de la ecología política permite dialogar y a la vez entender de manera más compleja la correlación entre ambas contradicciones del capital situadas en los lugares afectados por esta industria en la Norpatagonia. La revisión de algunos conceptos propios de esta disciplina para el caso de Vaca Muerta, como el desarrollo de energías extremas a través de un proceso entendido como acumulación por desposesión, permitirá articular el análisis posterior que, metodológicamente, se tratará de la revisión y el estudio tanto de los periódicos de la región como de las políticas públicas que han facilitado la explotación de Vaca Muerta, de manera de establecer las principales tendencias que caracterizan al período. En especial se abordan tres elementos que consideramos pilares del modelo no convencional argentino: un plan comunicacional que disminuyó la resistencia contra el megaproyecto, una serie de políticas públicas destinadas a su desarrollo y un reguero de impactos sociales y ambientales que se dan a diversas escalas y niveles.

Cada uno de estos apartados tiene un desarrollo específico. En primer lugar, se revisarán los discursos de los promotores de Vaca Muerta, enunciados en medios de comunicación y otros espacios de difusión. Desde la perspectiva de cómo se vertebra el discurso de la colonialidad del poder (Quijano, 2000), este apartado busca estudiar cómo se facilitó mediáticamente el desarrollo de un proyecto de estas características, potencial generador de conflictividad social. En segundo término, se analizarán artículos periodísticos e investigaciones especializadas que revisan los impactos del megaproyecto Vaca Muerta. Abordamos estos impactos desde una perspectiva socioambiental, considerando tanto problemas en la salud y la contaminación de fuentes de agua, como violaciones de derechos humanos y criminalización de las demandas de los grupos sociales que disputan los territorios afectados por este megaproyecto. Finalmente, se analizarán las políticas estatales de promoción de la explotación de Vaca Muerta y sus resultados, en particular los programas de estímulo y beneficios otor-

gados a las empresas que operan en la Cuenca Neuquina, con el objetivo de analizar el rol que tuvo el Estado en dicho proceso.

## **El modelo hidrocarburífero como motor del capitalismo**

Para comenzar hacemos una revisión del contexto en el que se insertó el desarrollo del megaproyecto Vaca Muerta y las perspectivas desde las cuales revisaremos posteriormente las tres principales tendencias de su explotación. Para esto abordaremos los conceptos de “energías extremas” y el debate en torno al extractivismo que se articulan con una breve revisión de la explotación hidrocarburífera en la región.

### ***El modelo energético argentino antes del desembarco del fracking***

La energía en Argentina está profundamente ligada al desarrollo de YPF, empresa estatal nacida en 1922 que, con su rol prácticamente monopolístico, marcó el rumbo del sistema energético nacional, primero con la explotación de petróleo y luego también de gas, que a partir de finales de la década de 1970 se transformaría en el principal insumo energético del país. De este modo se configuró una relación extremadamente dependiente entre los hidrocarburos –petróleo y gas– y el sistema energético argentino, que en 2015 representaban el 84,69% (52% gas y 32% petróleo) de la oferta energética primaria del país (Secretaría de Energía, 2016).<sup>1</sup>

Este modelo comenzó a entrar en crisis en la década de 1990, cuando el sector petrolero se transformó en un paradigma de las políticas del presidente peronista neoliberal Carlos Menem (1989-1999). En línea con los intereses del mercado mundial y en el marco del Consenso de Washington, la administración menemista desarrolló un triple proceso de desregulación del mercado, transferencia del dominio del recurso desde el Estado federal a las provincias y la privatización de YPF. Con las compañías privadas como actor protagónico, la extracción hidrocarburífera tuvo un brusco ascenso: en 1998 llegó al pico

---

1. A modo de comparación con los demás países del Cono Sur en 2016, según cifras oficiales, en Brasil los hidrocarburos significaron el 46% de la oferta energética interna primaria, el 41% en Uruguay y el 43% en Chile. Estos últimos dos países son importadores netos de estas fuentes de energía (OLADE, 2017).

de extracción de petróleo y en 2004 al de gas, en un proceso paralelo a la sostenida caída del horizonte de reservas debido a la declinación natural de los sobreexplotados pozos y a la prácticamente nula inversión en exploración por parte de las empresas privadas, en particular Repsol-YPF. Esto provocó la masificación de una serie de conflictos que leemos en clave de las dos contradicciones del capital: la disputa por los puestos de trabajo y la propiedad estatal del recurso (capital-trabajo), y la masificación de conflictos de carácter sociambiental (capital-naturaleza), en particular en el caso de comunidades mapuche que comienzan a hacer cada vez más masiva su demanda por derechos territoriales.

A grandes rasgos, el panorama de desinversión, federalización, transnacionalización, caída de los niveles de producción y una extrema dependencia de los hidrocarburos se mantuvo durante los gobiernos peronistas-progresistas de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Al mismo tiempo, en ese período se evidenció un aumento constante del consumo energético, motorizado por el crecimiento económico. Esta situación derivó, en 2011, en una crisis que se manifestó en la balanza comercial energética cuyo déficit alcanzó los 3.500 millones de dólares (INDEC, 2019). Sumado a esto, la fuerte confrontación con la dirección española de Repsol-YPF y el anuncio del descubrimiento del yacimiento Vaca Muerta llevaron a que en mayo de 2012 el gobierno sancionara la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, a través de la cual el Estado expropió el 51% de la propiedad de Repsol en la compañía.

Múltiples son los factores que determinaron esta maniobra, sin embargo, el principal fue la necesidad por parte del Gobierno Nacional de controlar la explotación de Vaca Muerta, buscando un explosivo aumento de la extracción de hidrocarburos que le permitiera frenar la sangría de dólares que significaba la importación de gas. Ante la crisis de falta de hidrocarburos, nuevamente la salida fueron los hidrocarburos.

### ***Energías extremas***

El punto de partida del *fracking* a nivel de la agenda pública –no solo argentina, sino latinoamericana– fue el estudio de 2011 de la Agencia de Información Energética (AIE) de EE.UU., que situó a la región como la zona del mundo con ma-



yores recursos técnicamente recuperables de *shale* gas.<sup>2</sup> Este informe ubicaba a Argentina como el tercer país del mundo con mayores recursos de gas de lutitas y el quinto en petróleo de lutitas. Sin embargo, este estudio debe entenderse como una herramienta geopolítica y por tanto tiene más características propagandísticas que técnicas (Observatorio Petrolero Sur, 2012). La certificación de reservas propias en lugares como Polonia, China y la formación de esquisto de Monterrey en California, han demostrado que sus estimaciones fueron sobredimensionadas (Bertinat *et al.*, 2014: 53-54). Independientemente de esto, el estudio modificó el escenario no solo en Argentina, sino en varios países del continente, dado que el masivo desarrollo del *fracking* en EE.UU. prometía que era posible rentabilizar algunas formaciones que por décadas habían sido desechadas.

Los combustibles no convencionales no son la única nueva forma de extracción de energía que se está desarrollando en América Latina a partir de la primera década del siglo XXI. Existe un conjunto de formas de generación energética que muestran cada vez más un mayor impacto socioambiental. Estas reúnen una serie de condiciones comunes que permiten reunir las bajo la categoría de “energías extremas”: son reservorios poco estudiados que no fueron explotados durante las décadas anteriores por sus costos y riesgos –o por falta de tecnología–; se encuentran a grandes profundidades; alojan hidrocarburos de baja calidad; su extracción requiere nuevos desarrollos tecnológicos y, por ende, son aún técnicas experimentales; los costos operativos son mayores; se realizan encadenamientos productivos que incluyen grandes infraestructuras, por lo cual suelen darse bajo la forma de megaproyectos, y en muchos casos su explotación se realiza en condiciones muy rigurosas, aumentando los riesgos laborales y los accidentes no solo en el sitio de extracción sino en el conjunto del entramado del megaproyecto (Scandizzo y Roa Avendaño, 2017). Algunos ejemplos de ello son la certificación de reservas petroleras –y también mineras– en la franja del Orinoco en Venezuela, la extracción de hidrocarburos en aguas ultraprofundas en Brasil –como es el caso del Presal–, la explotación hidrocar-

---

2. A lo largo del artículo se utilizan indistintamente los conceptos lutitas, esquistos y *shale* como sinónimo, con preferencia por este último debido a su mayor utilización en Argentina. Lo mismo ocurre con el *tight gas/oil* en lugar de gas/petróleo de arenas compactas. El término “no convencionales”; por su parte, hace referencia a ambas formaciones.

burífera en el Golfo de México, así como el avance de bloques hidrocarbúricos en comunidades indígenas y áreas protegidas en diversos países como Perú, Ecuador y Bolivia. El megaproyecto Vaca Muerta, en Argentina, se incluye dentro de este tipo de exploración extrema.

### ***Vaca Muerta y colonizada***

De manera concurrente, la explotación de estas nuevas tecnologías se dio en un período que fue llamado el “boom de los *commodities*”: una sostenida alza de precios de las materias primas que le permitió a la mayoría de los países del continente un crecimiento histórico de sus economías. Esto signó a los recursos naturales no solo como motor económico de algunos de los países latinoamericanos, sino como sostén de sus políticas, ya fuera que contaran con gobiernos neoliberales o con gobiernos denominados “progresistas” –que al menos pusieron en tensión dicho modelo– (Seoane y Algranati, 2013). Esto no quiere decir que el extractivismo sea en sí mismo un sistema social y económico autónomo, sino más bien que las actividades extractivas son parte integrante del proceso de acumulación del capital que reúne una complejidad de procesos y relaciones.

Consideramos que la acumulación capitalista tiene dos aspectos. De una parte, la relación puramente económica que ocurre en los sitios de producción de plusvalía, y de otra, el vínculo entre el capital y formas de relación no capitalistas como la política colonial y la violencia, de manera que “sólo de ambos reunidos sale el curso histórico del capital” (Luxemburgo, 1967: 351). Entonces, la apropiación violenta de los bienes naturales es parte constituyente del proceso de acumulación originaria, pero esta no se encuentra solo en el origen del capitalismo, sino que se configura como un proceso continuo y persistente de acumulación de capital por desposesión que no es contrario, sino más bien se constituye de manera dialéctica con la reproducción ampliada de capital. Este proceso de acumulación por desposesión está signado tanto por la explotación del trabajo como de la naturaleza, y se establece como una mercantilización de esta última por la vía de la privatización tanto de los bienes naturales como de los bienes sociales, constituyendo un cercamiento de los bienes comunes (Harvey, 2004; Galafassi y Riffo, 2018). En ese contexto, el rol de la energía es clave

porque funciona como un verdadero motor del capital, en un círculo vicioso activado por la presión gubernamental y empresarial por aumentar los niveles de generación energética para, a su vez, sustentar proyectos extractivos que cada vez requieren de más energía.

## **El fracking en el contexto argentino**

En 2013, a partir del acuerdo YPF-Chevron, comienza el desarrollo masivo de Vaca Muerta, al que entendemos como un megaproyecto de escala global en el sector de no convencionales, dado que es el de mayor envergadura por fuera de Norteamérica. Su desarrollo tuvo varias características y tendencias, de las cuales describiremos tres que nos parecen centrales para entender el caso concreto de Vaca Muerta y la masificación de la técnica del *fracking* en Argentina; estas refieren a que su desarrollo estuvo sostenido por una estrategia comunicacional, a su impacto a gran escala y al rol decidido que asumió el Estado en la promoción del megaproyecto.

### **La “batalla comunicacional”**

El desarrollo del *fracking* ha provocado conflictividad social en diversos lugares del mundo. Los riesgos a la salud y el ambiente han llevado a que sea prohibido en países como Francia, Bulgaria y Uruguay, y en provincias y estados de EE.UU, Canadá, Australia, España, Brasil y la propia Argentina. En el caso argentino, fue prohibido en la provincia de Entre Ríos y en más de sesenta municipios. Al mismo tiempo, posee moratorias u otras disposiciones que lo detienen temporalmente en Alemania, Holanda, Irlanda del Norte, Escocia y Gales. El riesgo de que una situación parecida ocurra en la Norpatagonia, especialmente luego del masivo rechazo al acuerdo entre YPF y Chevron que movilizó a miles de personas en la ciudad de Neuquén, se transformó en una amenaza para la explotación de Vaca Muerta, lo que llevó a una fusión de los discursos corporativos, sindicales y gubernamentales que comenzaron a buscar estrategias para contrarrestar la mala publicidad del *fracking*.

En 2013, ante el selecto “Club del Petróleo”, el gobernador de Neuquén señalaba que “si demostramos que cuidamos el medio ambiente, el Estado y las

empresas, tenemos la batalla ganada en materia comunicacional” (Lassalle, 2016). La disputa tendría, desde entonces, un nombre: la “batalla comunicacional” por Vaca Muerta. Más allá de las diversas estrategias de respuesta desde los sectores que se oponían al *fracking*, para este caso es interesante analizar los dispositivos desplegados por el discurso oficial, que incluye a la triada empresas-sindicatos-gobiernos.

Antes hacíamos referencia a la profunda raíz colonial de los procesos de acumulación de capital situados en territorios como la Norpatagonia. Machado Aráoz sostiene que para que se instale un discurso que sustente y posibilite estos procesos, se requiere de un vínculo necesario y constituyente entre los procesos sociales y económicos concretos –el colonialismo– y en cómo estos son narrados –la colonialidad–. Mientras “el fenómeno colonial pone de manifiesto en qué medida ‘lo real’ es algo que finalmente se construye en el plano de las disputas epistémico-políticas sobre el sentido (...) La colonialidad se expresa en las narrativas sociales. Diferentes registros (...) terminan por naturalizar el discurso de la colonialidad bajo la forma de una sola versión oficial” (Machado Aráoz, 2014: 27-28). En el caso de Vaca Muerta, vemos cómo el discurso oficial buscó “naturalizar” su explotación instalándose como una narrativa racional, obviando que su desarrollo tenía que ver en realidad con las relaciones de poder en pugna.

El primer discurso que emergió fue el de los gobiernos nacional y provincial que, en sintonía con EE.UU., saturaron con mensajes que ubicaban a Vaca Muerta como la gran joya mundial petrolera. La entonces presidenta Cristina Fernández incluso llegó a hablar de que el país se convertiría en la “nueva Arabia Saudita”. Se configuró así una “ilusión desarrollista”, en términos de lo que la socióloga Maristella Svampa –siguiendo a René Zavaleta– define como una visión “el doradista” que presupone una abundancia de recursos naturales sobre los cuales hay que apostar de manera acrítica (Svampa, 2013).

Otra estrategia desplegada por el discurso oficial fue desestimar las críticas al *fracking*, tanto al mensaje como a sus emisores. De esta manera, se le encargó al Instituto Argentino del Petróleo y el Gas –instituto ligado íntimamente a las corporaciones petroleras– la redacción del informe “El abecé de los hidrocarburos en reservorios no convencionales” (López Anadón, 2015), a través del cual buscaban imponer su *verdad* ante los *mitos* en torno al *fracking*. Se generó así un discurso

de “*fracking* seguro” sobre el cual se montó no solo el relato oficial, sino también el de algunos políticos de oposición y algunas organizaciones no gubernamentales. Siguiendo esta línea discursiva, si el *fracking* se aplica con normativas claras y controles adecuados, no tiene un impacto ambiental negativo.

Este discurso se comenzó a replicar no solo en boca de los sectores políticos y empresariales, sino a través de la masificación de páginas digitales y perfiles en redes sociales que buscaban instalar la idea de la existencia de una mayoría social en favor del *fracking*. A esto se sumó la desacreditación de los sectores que se oponen a esta técnica, que quedó sintetizada en una frase del diputado Luis Sapag, al señalar que los movimientos socioambientales “son irracionales y emotivos (...) objetivamente, hay un mayor riesgo de accidente en una cocina o en las carreteras del país que en un sitio petrolero” (Lassalle, 2016).

Una tercera línea argumental que se impuso, esta vez en exclusivo desde el gobierno nacional, era que el *fracking* no solo no es nocivo si lo realiza YPF, sino además que puede ser el camino para lograr una supuesta “soberanía energética”, entendida en términos hidrocarburíferos. Así, se desplegó una enorme campaña publicitaria por parte de la empresa semiestatal, en particular para el mundial de fútbol de Brasil 2014, donde comparaban al futbolista Lionel Messi, *abandonado* por Argentina, *robado* por los españoles y finalmente *recuperado*, con la empresa de bandera. Este discurso publicitario tiene un correlato en el discurso político. YPF es una de las empresas más asociadas a la Argentina desarrollista y su privatización fue uno de los principales hitos del neoliberalismo. Así, su “recuperación” tenía tintes de gesta patriótica. Envueltos en un solo discurso, el *fracking*, la Selección de fútbol, Messi y la YPF nacional significaban volver a la época en que los argentinos estaban “orgullosos del producto de nuestro suelo”, como rezaba el eslogan de la campaña publicitaria gubernamental-empresarial.

Se configuró así un discurso oficial que buscó, y de alguna manera logró, instalar en la opinión pública que Vaca Muerta es la única alternativa posible ante la crisis energética. Su explotación, por tanto, resultaba irreversible. Las ideas previas vinculadas con la necesidad de diversificar la matriz, o de revisar los pasivos ambientales dejados por la explotación hidrocarburífera en la cuenca neuquina, quedaron sepultadas detrás de esta nueva propuesta oficial, que para amplias capas de la población se fue convirtiendo prácticamente en un

“hecho natural”. De este modo, los elementos centrales del discurso del poder –“quienes se oponen son fundamentalistas”, “el *fracking* es seguro, de la mano de YPF nos llevará a la independencia energética”– fueron “naturalizados” y se transformaron en narrativas sociales para amplios sectores. Oculta detrás de esa “verdad” quedaron los impactos que este megaproyecto produce, así como los actores y actrices sociales que luchaban contra este modelo.

### ***Impacto a gran escala, diverso y multinivel***

El ocultamiento detrás del discurso oficial de Vaca Muerta está ligado a la trama de narrativas sociales y conflictos que suceden al interior de este vasto territorio. A partir de la lectura de prensa y producciones especializadas queremos resumir y sistematizar dicha trama.

Un primer elemento que es importante destacar es que entendemos a Vaca Muerta como un megaproyecto que no solo se sitúa en los sitios de extracción sino que se compone de una compleja infraestructura física y también jurídica. Es un entramado de insumos, industrias asociadas, transporte, comercio, cuerpos normativos, instituciones financieras, corporaciones empresariales que son parte indivisible y posibilitante del megaproyecto.

Por lo mismo, cuando nos referimos a este megaproyecto estamos ampliando el análisis más allá de la formación geológica Vaca Muerta, que si bien tiene 30 mil km<sup>2</sup> –similar al tamaño de Bélgica–, sus ramificaciones se expanden mucho más allá de esos límites geológicos. Por ejemplo, la AIE de EE.UU., más allá de la alta estimación de recursos hidrocarbúricos que calcula en Vaca Muerta, valora positivamente la cercanía a importantes cursos de agua y la infraestructura ya existente. Así, bienes subterráneos y superficiales se complementan con la historia del desarrollo de esta industria a nivel local, debido a que las instituciones e infraestructuras son necesarias para lograr extraer los hidrocarburos desde la formación geológica y hasta su uso final (Álvarez *et al.*, 2016).

Entendemos que Vaca Muerta se compone también de la red de infraestructura existente y en proceso de instalación. Sus límites, entonces, lejos de ser claros, como supone la idea de los 30 mil km<sup>2</sup>, se difuminan en amplias regiones. Caminos, rutas, ductos y transferencias bancarias constituyen eslabones necesarios para que la extracción se realice. Más allá de las infraestructuras

tradicionales, este tipo de explotación genera infraestructuras financieras y jurídicas que rozan lo ilegítimo. Esas instituciones, como las empresas *offshore* –asentadas en paraísos fiscales como Delaware e Islas Caimán, entre otros–, permiten, por un lado, gestionar la financiación necesaria para la explotación y, por otro, liberar a las corporaciones de las obligaciones en caso de demandas posteriores. Al mismo tiempo, la juridicidad internacional y sus cortes intervienen en las disputas situadas dentro de las fronteras estatales, como establecen los acuerdos arribados con las compañías trasnacionales.<sup>3</sup>

Las áreas de extracción y explotación, que llegan a 200, se superponen con algunas zonas de alta sensibilidad. Es el caso del Área Natural Protegida Auca Mahuida, que ha sido intervenida con más de setenta pozos convencionales y uno no convencional, operado por la empresa francesa Total, que amenazan esa importante área de conservación patagónica. Otros pozos no convencionales han tenido accidentes graves, como la pérdida de pastillas radioactivas –que implicaron el sellado de esos pozos– y el incendio de otros, incluso dentro de zonas urbanas, como ocurrió en 2013 en la ciudad de Plottier. Además de Plottier, otras urbes han sufrido con el avance sistemático de pozos de *tight gas* que conviven a metros de casas de barrios humildes. La población de estas zonas también está afectada por la contaminación generada en los basureros petroleros; plantas de tratamiento que han tenido un crecimiento exponencial en la era del *fracking*, como es el caso de Comarsa que creció un 465% entre 2009 y 2014 (Álvarez, 2016).

Al mismo tiempo está el caso de la comunidad mapuche Campo Maripe, poseedora ancestral del territorio concesionado a YPF-Chevron. La comunidad no solo vio vulnerado su derecho a consulta, sino que ha sido constantemente reprimida, hasta el punto de sufrir la quema de tres de sus casas durante la aprobación del acuerdo petrolero (Agencia de Noticias RedAcción, 2013). Al igual que otras comunidades como Futra Trayen, ha sido judicializada y criminalizada. Además, la intensidad del avance de los pozos ha provocado diversos accidentes, incendios y fugas de gas en estos territorios (La Izquierda Diario, 2015; Río Negro, 2014).

---

3. En 2019 Vaca Muerta está dividida en 200 áreas en las que operan las empresas ypf, Pan American Energy, Total, Pampa Energía, Exxon, Tecpetrol, Wintershall, y-sur, Entre Lomas, Capex, Medanito y Shell, entre otras compañías que poseen la concesión para explorar o explotar un área hidrocarbúrica y que contratan a decenas de otras para concretarlo.

Otra zona amenazada por el avance del *tight gas* es el Alto Valle del Río Negro, principal zona de producción de manzanas y peras en el país. El desembarco de extracción no convencional generó una nueva crisis de esta actividad, amenazada tanto por el proceso especulativo inmobiliario de la industria, como por la posible contaminación de estas tierras, con productores que han alertado la pérdida de mercados por la imposible convivencia de ambas actividades (Álvarez, 2016).

Por último, consideraremos también los impactos de las malas prácticas que han provocado diversos accidentes laborales, algunos con el resultado de la muerte de los operarios. Podemos decir que esta es una consecuencia no prevista del *fracking*, que no tiene directa relación con la técnica en sí misma sino que está dada por dos factores que confluyen. En primer lugar, las características de la explotación no convencional exigen una explotación más intensiva en los territorios, lo que vinculado a la exigencia de mostrar resultados en Vaca Muerta y el esquema de subsidios –que veremos más adelante–, resulta en la minimización de los sistemas de seguridad y una maximización de la toma de riesgos por parte de los trabajadores. En segundo término, consideramos que el crecimiento de este tipo de accidentes tiene relación directa con la firma en 2017 de una adenda del convenio colectivo de trabajo que multiplicó las horas de trabajo y redujo la cantidad de operarios, lo que aumentó la carga laboral a cada trabajador (García, 2018).

A estos impactos “tangibles” deben sumarse los que hoy no pueden ser medidos pero sí previstos, como la contaminación de fuentes de agua subterránea, del suelo y el aire, lo que podría repercutir en la salud pública de los y las habitantes de la zona, así como de las personas que trabajan en el sector.

Todos estos impactos redundan en un proceso no solo de violencia física sino también simbólica. Dentro de esto consideramos la violación del derecho ambiental e indígena, la criminalización de activistas, sindicalistas e indígenas por protestas en contra del *fracking* y la modificación de reglamentos legales en favor de las demandas corporativas (Gutiérrez Ríos, 2014). La instalación de la narrativa pro Vaca Muerta y su explotación intensiva impidieron la democratización de la discusión tanto en torno a la política energética a nivel nacional –como es el caso de la imposición de una nueva Ley de Hidrocarbu-



ros en favor de la explotación de Vaca Muerta en 2014–, como de la vocación y el futuro productivo de los territorios locales.

En resumen, al complejo entramado de infraestructura se le suman los multi-dimensionales impactos propios de un megaproyecto de estas características.<sup>4</sup> Dichos impactos podemos resumirlos en: 1) afectaciones al ambiente, como es el caso de Auca Mahuida, los accidentes en los sitios de extracción, el aumento de actividad sísmica y los basureros petroleros; 2) falta de cumplimiento de la legislación indígena, como es el caso de las comunidades mapuche, con la consabida represión de sus miembros y criminalización de sus autoridades; 3) consecuencias sobre la salud tanto de la población general –como es el caso de los basureros petroleros–, como de quienes habitan los sitios de extracción, ya sean habitantes locales o trabajadores/as; 4) deterioro o destrucción de las actividades productivas preexistentes, como la fruticultura del Alto Valle; 5) violaciones de los derechos laborales a partir de la flexibilización de los convenios colectivos y la baja seguridad laboral que ha llevado a numerosas muertes de trabajadores petroleros; todos estos se conjugan con 6) la violencia simbólica ejercida a través de la imposibilidad de llevar a la práctica un proceso democrático de discusión en torno a los derechos antes mencionados, así como la imposición de reglamentos legales o judiciales que impiden proponer otra matriz productiva para estos territorios.

### ***Un modelo sostenido por el Estado***

El tercer elemento relevante para pensar el caso argentino es el sostenimiento del megaproyecto Vaca Muerta a través de una decidida acción estatal que posibilitó su desarrollo. En un primer período, la administración kirchnerista facilitó la puesta en marcha a través de una serie de normas y leyes, como el programa “gas plus” que aumenta los precios de los nuevos pozos de gas y la Ley de Hidrocarburos de 2014,<sup>5</sup> y también con la búsqueda de socios comercia-

---

4. Para profundizar en los diversos impactos del megaproyecto Vaca Muerta, ver las publicaciones del Observatorio Petrolero Sur: *La tentación de Esquisto. Capitalismo, democracia y ambiente en la Argentina no convencional* (Varios Autores, 2016) y *Última frontera, políticas públicas, impactos y resistencias al fracking en América Latina* (Gutiérrez Ríos, 2016).

5. La ley 27.007, modificatoria de la ley 17.319 aprobada en un rápido trámite por la mayoría parlamentaria del kirchnerismo, fue una extensión de los decretos 929 y 927 de 2013 que habilitaron

les para YPF. A escala local, esta última tendencia fue precedida por el gobierno neuquino.

El escenario internacional, sin embargo, conspiró en contra del megaproyecto, debido a la baja sostenida del precio del petróleo, que aún en 2019 no retoma los valores que se registraron en 2014.<sup>6</sup> Según el ejecutivo de YPF, Miguel Galuccio, el barril de petróleo no convencional tendría un valor “marginamente rentable” a partir de los 84 dólares (Carrillo, 2014). Debido a los altos costos del megaproyecto, el entonces gobierno de Cristina Fernández implementó un sistema para mantener el precio del petróleo nacional por encima del precio mundial, llegando a doblar el precio internacional.

A través de este “barril criollo” fueron transferidos 5.370 millones de dólares entre diciembre de 2014 y mayo de 2016 hacia las empresas operadoras. De este modo, la administración kirchnerista mantuvo a un valor promedio de 70 dólares el barril de petróleo para el periodo enero-noviembre de 2015, mientras que el gobierno de Mauricio Macri, en el marco de una fuerte devaluación del peso, sostuvo esta política reduciendo su valor promedio a 60 dólares en el período diciembre 2015-mayo 2016 (López Crespo *et al.*, 2016). Así, el grueso de la rentabilidad del sector fue sostenido por los consumidores finales que sufrieron aumentos cercanos al 150 por ciento en las tarifas de combustibles durante el período de administración de la YPF kirchnerista, proceso que fue mantenido durante el gobierno de Macri.

En el sector gasífero se implementó también un sistema de transferencias a través de una serie de estímulos con el objetivo de aumentar los niveles de extracción de gas. De este modo, a partir de 2008 la gestión kirchnerista inició

---

la explotación de YPF y Chevron, en la primer área perforada en la formación Vaca Muerta. Su objetivo fue masificar la explotación en esta formación a través de una serie de beneficios centrados fundamentalmente en la figura de Concesión de Explotación No Convencional, que permite –a partir de una inversión de US\$250 millones– concesiones por 35 años (diez más que las áreas convencionales), quita el máximo de cantidad de áreas adjudicadas (lo que favorece la concentración oligopólica), fija un tope a las regalías e incorpora una serie de beneficios arancelarios y de libre disponibilidad de un porcentaje de la producción. En esencia fue una ley que caminó a contramano del discurso de nacionalización del recurso que se sostuvo durante el proceso de expropiación parcial de YPF, buscando dar certeza jurídica a las petroleras y masificar la explotación en la Cuenca Neuquina en desmedro de otras cuencas.

6. Según el indicador de referencia WTI, el valor del barril de petróleo era de 106,1 dólares en mayo de 2012 (renacionalización de YPF), de 41,8 dólares en diciembre de 2015 (asunción de Mauricio Macri a la presidencia) y de 55,9 dólares en junio de 2019.

varios planes y normativas que fueron continuadas por el gobierno de Mauricio Macri, que sumaron 21.535 millones de dólares entre el cuarto trimestre 2008 y el segundo trimestre de 2016, de los cuales 13.313 millones de dólares fueron entregados de manera directa a las empresas. A modo comparativo, esta cantidad de dinero es más del doble de lo invertido por el Estado en el área de ciencia y tecnología en el mismo periodo, y un 60 por ciento más de lo que las operadoras del sector pagan en salarios (López *et al.*, 2016). Así, a través de este complejo esquema de subsidios y programas de estímulo, el Estado logró rentabilizar la explotación de hidrocarburos –con especial interés en el megaproyecto de Vaca Muerta– y , al menos en parte, mantener la operación en la región en tiempos de baja en el precio del petróleo.<sup>7</sup>

En ese sentido puede trazarse una línea de continuidad entre la política energética de Cristina Fernández y la de Mauricio Macri. Sin embargo, esta equivalencia solo puede encontrarse en lo que refiere al incentivo a las empresas. Una vez llegado al gobierno, el exejecutivo de la empresa Shell y ministro de Energía en la administración Macri, Juan José Aranguren, eliminó los subsidios de gas y electricidad a los usuarios, tanto residenciales, como comerciales. Esta política, conocida popularmente como “tarifazo”, implicó aumentos cercanos al 400 por ciento en gas y 1000 por ciento de luz en una primera etapa, alza que se aplicó a pesar de la alta conflictividad social desatada por estos anuncios. El Gobierno de la alianza política Cambiemos justificó esta impopular medida con discursos que atacaban los subsidios a los sectores residenciales implementados por el kirchnerismo, además de hacer referencia al “valor real de la energía”. En rigor, ese supuesto precio es un acuerdo entre el Estado y las empresas; por ende, lo que los funcionarios macristas defendían era las ganancias de las distintas compañías del sector energético.

La oposición popular obligó a retrasar para 2017 el nuevo esquema de programas de estímulo, que buscaba disminuir las cuantiosas transferencias desde

---

7. A pesar de las masivas transferencias, existe un manto de incertidumbre respecto del rendimiento de los pozos realizados en Vaca Muerta, mucho más abrupta que la de los convencionales. En Bakken, una de las principales formaciones de EEUU, los pozos tienen una declinación de un 69% el primer año y una vida productiva de seis años (Hughes, 2013: 81). En el caso argentino los resultados son similares. Si tomamos todos los pozos de gas no convencionales desarrollados entre 2006 y 2015, la producción baja de 5,442 milímetros cúbicos en el primer año a 2,588 milímetros cúbicos en el segundo, es decir una declinación de un 52.45% (EJES, 2016).

el Estado nacional a las empresas del sector y reemplazarlas por el alza de las tarifas de estos servicios públicos.

Ante la virtual paralización del megaproyecto Vaca Muerta en 2016 y la amenaza de masivos despidos, a comienzos de 2017 el gobierno nacional logró un acuerdo con empresas, gobiernos provinciales y sindicatos para establecer una adenda al contrato colectivo que incluía una serie de elementos de flexibilización laboral. Al mismo tiempo, estableció, ahora sí, una modificación al programa de subsidios, por la que quitaba los estímulos, excepto para las explotaciones no convencionales en la cuenca neuquina, centrando la inversión en el megaproyecto Vaca Muerta.

Esta reconfiguración del esquema de subsidios no afectó los márgenes de ganancia de las empresas debido a que fue reemplazado en parte por transferencias desde los distintos sectores de consumo. A pesar de ello, de acuerdo a la investigación *Ganadores y perdedores en la Argentina de los hidrocarburos no convencionales* (García Zanotti *et al.*, 2017), estas políticas no implicaron un aumento en la inversión de las compañías –de hecho, se redujeron un 36 por ciento de 2015 a 2016– ni impidió que facturaran ganancias similares a los años anteriores –la tasa de ganancia de estas empresas se mantiene estable desde 2011–. Las otras grandes beneficiadas por el esquema de transferencias fueron las empresas que operan entre la extracción de la energía y el consumo final –como Transportadora Gas del Norte, Capex y Metrogas, empresas que se han transformado en las que más crecieron en la bolsa de valores de Buenos Aires entre 2015 y 2017 (García Zanotti *et al.*, 2017)–.

En contrapartida, el impacto de la política de recorte de estímulos sobre los hogares fue muy fuerte, aunque desigual. Entre 2015 y 2017 los usuarios del 10 por ciento de los hogares más pobres del país perdieron un 4,62 por ciento de sus ingresos por el costo más elevado del gas, en tanto que el decil de mayor ingreso perdió solo el 0,73 por ciento de su capacidad de consumo. Por su parte, en 2016 se destruyeron 3.417 puestos de trabajo, a los que se suma la pérdida de una serie de derechos laborales por la modificación del convenio colectivo de trabajo (García Zanotti *et al.*, 2017).

En definitiva, la nueva política macrista condujo a una concentración del sector corporativo, que se vio ampliamente beneficiado por el nuevo esquema de subsidios, ahora sustentado en su mayor parte por transferencias desde los distintos sectores de usuarios y consumidores.

Entre las continuidades y rupturas de la política de Mauricio Macri respecto al gobierno anterior, resulta claro que hubo algunos giros importantes. Otorgó nuevos beneficios a las empresas y generó mayor carga sobre los sectores que utilizan la energía como un servicio público, además de una mayor precarización laboral. Y al mismo tiempo se advierten elementos de continuidad, como la política de mantener inalterados los volúmenes de ganancia de las compañías o el sostenimiento de YPF como sociedad anónima con un tipo de gestión empresarial, aunque controlada por el gobierno nacional. El kirchnerismo sentó una serie de bases normativas y legales que facilitaron las políticas del gobierno macrista: a grandes rasgos, el marco legal del sector permanece sin modificaciones e incluso se ha profundizado –en el caso hidrocarburífero–. Y recordemos también que la Ley de Hidrocarburos, a pesar de sus innumerables reformas, es la misma que sancionara el dictador Juan Carlos Onganía en 1967.

Todas estas coincidencias y sus matices se ven sintetizadas en Vaca Muerta. Es cierto que la YPF kirchnerista diagramó salidas alternativas que fracasaron –nuevas cuencas, recuperación secundaria y terciaria, entre otras–. Sin embargo, es claro que ambos gobiernos, el kirchnerista y el macrista, buscaron de manera casi ciega promover la explotación de esta formación, apuntando todos los cañones legales, políticos y financieros hacia la cuenca Neuquina. De esta forma, lograron iniciar y mantener su explotación en tiempos del petróleo bajo.

## Consideraciones finales

En síntesis, el modelo energético argentino tiene una insostenible dependencia de los hidrocarburos, en especial del gas. El desbalance energético, la enorme diferencia entre los recursos hidrocarburíferos existentes y los niveles de consumo, marcó una fuerte crisis que comprometió a todos los sectores económicos a partir de 2010. Ante esta crisis, la respuesta fue la explotación masiva de la formación de *shale* en Vaca Muerta, a pesar de las dificultades que presentaba en el orden geológico, financiero, ambiental, social, técnico y político.

El desarrollo de este megaproyecto lo hace único en América Latina y a nivel global y, por lo tanto, sus principales características son interesantes de ser estudiadas. Las zonas sacrificadas para el desarrollo no convencional han implicado fuertes impactos en la vida de miles de personas en ciudades, comunidades

mapuche, áreas productivas, sitios de producción frutícola y áreas protegidas. Por otra parte, la baja del precio del petróleo provocó que el Estado y las y los ciudadanas/os tuvieran que sostener al sector a través de un millonario traspaso financiero que fue instaurado como único camino posible por parte del discurso del gobierno y las empresas, lo que impide que sectores amplios de la población puedan debatir y plantear escenarios alternativos.

El diagnóstico de que Argentina tiene una crisis energética es transversal a todos los sectores políticos. Sin embargo, ninguno de ellos ha podido dar respuesta, en parte porque se han maniatado al poder corporativo de las empresas petroleras. Cada vez que se ha tenido que sustentar una política pública fuerte, esta ha estado orientada a la extracción de hidrocarburos. Debe entenderse entonces que existe un “consenso fósil” entre los sectores de poder: gobierno nacional, provincias petroleras, compañías nacionales y extranjeras, y sindicatos. Este consenso, si bien está centrado en el beneficio económico que tiene para las partes, es multidimensional, es decir, se mantiene debido a un aceitado sistema de favores, corrupción y facilidades técnicas y judiciales, entre otros.

Es importante resaltar la existencia de una trama de comunidades y organizaciones sociales que se enfrentan a la “naturalización” de la explotación de Vaca Muerta y, por consiguiente, de la orientación del modelo energético argentino. Diversas organizaciones en Argentina han llevado adelante un proceso de debate, consenso y difusión en torno a las ideas de transición y soberanía energética. Buena parte del debate está recopilado en el libro *Soberanía energética. Propuestas y debates desde el campo popular*, editado por el Observatorio Petrolero Sur (Gutiérrez Ríos, 2018). Esta discusión parte de la necesidad de romper con el “consenso fósil” impuesto y la extrema dependencia hidrocarbúrica del país, como primer paso para una democratización que entienda al pueblo como usuario de la energía y no como consumidor. Esto significa que los insumos energéticos que permiten tener una vida digna deberían estar garantizados por el Estado en tanto derecho humano colectivo, que se disputa en la política y que reside en los pueblos.

Esto solo será posible a través de un proceso de transición que permita una transformación de la sociedad y sus modos de producción, distribución, generación y consumo de energía. Asimismo, esta transición debe tener como fin una modificación tanto del modelo de desarrollo que sustenta al energético

como de las condiciones de explotación de la naturaleza y las personas, para encontrar una salida de esta civilización petrolera que, al menos en Argentina, se manifiesta en una crisis energética constante.

## **Bibliografía**

### **Agencia de Noticias RedAcción**

(2013), "Incendiaron la *ruka* comunitaria del *lof* Campo Maripe", en *Agencia de Noticias RedAcción*, 31 de julio [en línea], dirección URL: <https://www.anred.org/?p=32224> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **Alimonda, Héctor**

(2011), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-CICCUS.

### **Álvarez, Martín**

(2016), "Basureros petroleros, cuando el remedio es peor que la enfermedad", en VV.AA., *La tentación de Esquisto. Capitalismo, democracia y ambiente en la Argentina no convencional*, Buenos Aires, Jinete Insomne [en línea], dirección URL: <http://www.rebelion.org/docs/223969.pdf> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **Álvarez, Martín, Lisandro Arelovich, Fernando Cabrera y Diego di Riso**

(2016), *Informe de externalidades del megaproyecto Vaca Muerta*, Buenos Aires, EJES [en línea], dirección URL: <http://ejes.org.ar/InformeExternalidades.pdf> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **Bertinat, Pablo, Eduardo D'Elia, Roberto Ochandío, Maristella Svampa, Enrique Viale y Observatorio Petrolero Sur**

(2014), *20 mitos y realidades del Fracking*, Buenos Aires, Editorial El Colectivo [en línea], dirección URL: <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2015/06/2014-20-Mitos-Final.pdf> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **Blake, Mariah**

(2014), "How Hillary Clinton's State Department Sold Fracking to the World", en *Mother Jones*, septiembre-octubre [en línea], dirección URL: <https://www.motherjones.com/politics/2014/09/hillary-clinton-fracking-shale-state-department-chevron/1171/> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **Carrillo, Cristian**

(2014), "A favor y en contra", en *Página/12*, 26/10/2014 [en línea], dirección URL: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/28-8041-2014-10-31.html> [fecha de consulta: 13/01/2020].



### **Concerned Health Professionals of New York y Physicians For Social Responsibility**

(2015), *Compendio de hallazgos científicos, médicos y de medios de comunicación que demuestran los riesgos y daños del Fracking*, México, Heinrich Böll Stiftung [en línea], dirección URL: [https://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2016/05/compendium\\_final\\_version\\_1.pdf](https://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2016/05/compendium_final_version_1.pdf) [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **D'Elía, Eduardo y Roberto Ochandio**

(2014), "¿Qué es la fractura hidráulica o *fracking*? ¿Es una técnica experimental? ¿Cuáles son sus etapas y características? ¿Qué son los hidrocarburos no convencionales?", en Pablo Bertinat *et al.*, *20 mitos y realidades del Fracking*, Buenos Aires, Editorial El Colectivo [en línea], dirección URL: <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2015/06/2014-20-Mitos-Final.pdf> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental (EJES)**

(2016), *Recursos no convencionales y el problema de su Corto Horizonte. Boletín Número 4* [en línea], dirección URL: <http://www.ejes.org.ar/boletines/boletín4.html#economia> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **Escobar, Arturo**

(2011), "Ecología política de la globalidad y la diferencia", en Héctor Alimonda, *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-CICCUS.

### **Galafassi, Guido y Lorena Rizzo**

(2018), "Una lectura crítica sobre el concepto de 'extractivismo'", en *Revista Trama*, Vol. 7, Nº 2, pp. 108-117.

### **García, Marcelo**

(2018), "Se dispara la cantidad de accidentes fatales en yacimientos de Neuquén", en *Observatorio Petrolero Sur* [en línea], dirección URL: <http://www.opsur.org.ar/blog/2018/11/05/se-dispara-la-cantidad-de-casos-fatales-en-neuquen/> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **García Zanotti, Gustavo, Marco Kofman, Facundo López Crespo, Jorge Chemes**

(2017), *Ganadores y perdedores en la Argentina de los hidrocarburos no convencionales*, Buenos Aires, EJES [en línea], dirección URL: <http://ejes.org.ar/ES-Ganadores%20y%20perdedores-ResumenEjes.pdf> [fecha de consulta: 13/01/2020].

**Gutiérrez Ríos, Felipe (comp.)**

(2018), *Soberanía energética. Propuestas y debates desde el campo popular*, Buenos Aires, Jinete Insomne.

— (2014), “Acuerdo YPF-Chevron: violencia física y simbólica en el contexto extractivista petrolero en la Argentina”, en *Anuari del Conflicte Social*, Nº 4 [en línea], dirección URL: <http://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/view/12274> [fecha de consulta: 13/01/2020].

**Harvey, David**

(2004), *El “nuevo” imperialismo. Acumulación por desposesión*, Buenos Aires, Social Register.

**Hughes, David**

(2013), *Perfora, chico, perfora. ¿Pueden los combustibles no convencionales introducirnos en una nueva era de abundancia energética?*, California, Post Carbon Institut [en línea], dirección URL: <https://es.scribd.com/document/190735988/Perfora-Chico-Perfora-Pueden-los-combustibles-no-convencionales-introducirnos-en-una-nueva-era-de-abundancia-energetica> [fecha de consulta: 13/01/2020].

**Instituto Nacional de Energía y Censos (INDEC)**

(2019), *Balanza comercial argentina. Años 1910-2018* [en línea], dirección URL: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40> [fecha de consulta: 13/01/2020].

**La Izquierda Diario**

(2015), “Nuevo derrame de petróleo en Vaca Muerta”, en *La Izquierda Diario*, 19 de febrero [en línea], dirección URL: <http://www.laizquierdadiario.com/Nuevo-derrame-de-petroleo-en-Vaca-Muerta> [fecha de consulta: 13/01/2020].

**Lassalle, G.**

(2016), “Hidrocarburos no convencionales y propaganda”, en vv.AA., *La tentación de Esquisto. Capitalismo, democracia y ambiente en la Argentina no convencional*, Buenos Aires, Jinete Insomne [en línea], dirección URL: <http://www.rebellion.org/docs/223969.pdf> [fecha de consulta: 13/01/2020].

**Leff, Enrique**

(2003), “La ecología política en América Latina. Un campo en construcción”, en *Polis. Revista Latinoamericana*, Nº 5 [en línea], dirección URL: <https://journals.openedition.org/polis/6871> [fecha de consulta: 13/01/2020].

**López Anadón, Ernesto**

(2015), *El abecé de los hidrocarburos en reservorios no convencionales*, Buenos Aires, Instituto Argentino del Petróleo y el Gas.

### **López Crespo, Fausto, Gustavo García Zanotti y Marco Kofman**

(2016), *Transferencias del sector hidrocarburífero en Argentina*, Buenos Aires, EJES [en línea], dirección URL: <https://ejes.org.ar/InformeTransferencias.pdf> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **Luxemburgo, Rosa**

(1967), *La acumulación del capital*, México, Grijalbo.

Machado Aráoz, Horacio (2014), *Potosí, el Origen. Genealogía de la minería contemporánea*, Buenos Aires, Derechos sin Fronteras.

### **Observatorio Petrolero Sur**

(2012), "Regulando los mercados globales: EE.UU. y la promoción del *shale*", en *Observatorio Petrolero Sur*, 5 de diciembre [en línea], dirección URL: <http://www.opsur.org.ar/blog/2012/12/05/regulando-los-mercados-globales-eeuu-y-la-promocion-del-shale/> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **O'Connor, James**

(2001), *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*, México, Siglo XXI.

### **Ochandio, R.**

(2014), "Estados Unidos: *fracking* puertas adentro", en Pablo Bertinat et al., *20 mitos y realidades del Fracking*, Buenos Aires, Editorial El Colectivo [en línea], dirección URL: <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2015/06/2014-20-Mitos-Final.pdf> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE)**

(2017), *Anuario 2017 de estadísticas energéticas* [en línea], dirección URL: <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0396.pdf> [fecha de consulta: 13/01/2020].

### **Petruccelli, Ariel**

(2005), *Docentes y piqueteros: de la huelga de ATEN a la pueblada de Cutral Có*, Buenos Aires, Ediciones El Cielo por Asalto.

### **Quijano, Anibal**

(2000), "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en Edgardo Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO.

### **Río Negro**

(02/09/2014), "Neuquén: YPF controló la fuga de gas en Loma Campana" [en línea], dirección URL: [https://www.rionegro.com.ar/neuquen-ypf-controlola-fuga-de-gas-en-loma-campana-XVRN\\_4099981/](https://www.rionegro.com.ar/neuquen-ypf-controlola-fuga-de-gas-en-loma-campana-XVRN_4099981/) [fecha de consulta: 13/01/2020].

**Scandizzo, Hernán y Tatiana Roa Avendaño**

(2017), "Energías extremas, expresión del Capitaloceno", en *Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional*, N° 53 [en línea], dirección URL: <https://www.ecologiapolitica.info/?p=9717> [fecha de consulta: 13/01/2020].

**Secretaría de Energía**

(2016), *Balance Energético Nacional de la República Argentina, año 2015* [en línea], dirección URL: <https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/balances-energeticos> [fecha de consulta: 13/01/2020].

**Seoane, José y Clara Algranati**

(2013), "El sabor amargo del crecimiento económico: la expansión del modelo extractivo entre 2003 y 2008", en José Seoane *et al.*, *Extractivismo, despojo y crisis climática*, Buenos Aires, Herramienta-El Colectivo.

**Svampa, Maristella**

(2013), "Consenso de los *Commodities*' y lenguajes de valoración en América Latina", en *Nueva Sociedad*, N° 244 [en línea], dirección URL: <https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/> [fecha de consulta: 13/01/2020].

**Varios Autores**

(2016), *La tentación de Esquisto. Capitalismo, democracia y ambiente en la Argentina no convencional*, Buenos Aires, Jinete Insomne [en línea], dirección URL: <http://www.rebellion.org/docs/223969.pdf> [fecha de consulta: 13/01/2020].



# ***Reescalamiento del capital, conflictos ecológico-distributivos y resistencias en el sur de la provincia de Santa Cruz, Patagonia Sur***

***Alejandro Schweitzer***

## **Introducción**

La provincia de Santa Cruz, en la Patagonia Sur, con 273.964 habitantes registrados en 2010, distribuidos en 243.943 km<sup>2</sup>, es una de las de menor densidad de población de la República Argentina.<sup>1</sup> En términos del medio biofísico, se diferencian tres grandes espacios: el litoral atlántico y la Patagonia extra-andina, caracterizados por una estepa semiárida y con mayor humedad hacia el sur, y el sector andino, húmedo, cubierto de bosques, con predominio de valles longitudinales orientados en sentido este-oeste, que favorece las interacciones entre los dos lados de la frontera. En este sector, los campos de hielo norte y sur alimentan ríos de origen glaciar en las principales cuencas hidrográficas como el río Gallegos, Santa Cruz o el Deseado. Con solo 15 localidades con más de mil habitantes, las principales ciudades son Río Gallegos, Caleta Olivia, Pico Truncado y El Calafate. Ninguna de ellas superaba los cien mil habitantes en 2010, aunque según estimaciones del INDEC, Río Gallegos habría superado ese umbral en 2015.

En los procesos de producción de espacio (Smith, 1988; Harvey, 2004), el capital genera ajustes espaciales, desestructuraciones, dualización/fragmentación entre espacios integrados y otros que quedarían marginalizados por no poseer condiciones que permitan su inserción en estas dinámicas. Cada uno de estos períodos fue acompañado de ajustes espaciales a efectos de proveer

---

1. La población estimada por el INDEC para 2016 es de 320.469 habitantes, con una densidad de 1,38 por km<sup>2</sup>. Definimos la Patagonia sur como integrada por las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, los tres departamentos de Escalante, Sarmiento y Río Senguerr en el sur de la provincia del Chubut, y las regiones chilenas de Magallanes y Aysén. La región cuenta con una superficie de 554.424,4 km<sup>2</sup>, un 60% de la cual pertenece a Argentina. En los censos nacionales de 2010 en Argentina y 2012 en Chile fueron relevados poco menos de 900.000 habitantes, lo que refleja una de las densidades más bajas en ambos países, de 1,54 habitantes por km<sup>2</sup>, variando entre 0,87 en la región de Aysén y 5,85 en la porción continental de Tierra del Fuego (INDEC, 2011; INE, 2012).

condiciones de producción (O'Connor, 2001) necesarias para cada caso, como ser agua, suelos y nutrientes, infraestructuras, equipamientos, servicios y fuerza de trabajo.

En la historia y la geografía de la producción del espacio en la provincia de Santa Cruz pueden identificarse tres grandes períodos (Schweitzer, 2016). El primero, caracterizado por la lenta conformación como espacio de expansión de capitales británicos y europeos en general, motorizados por el circuito textil, se extiende entre 1875 –con la introducción de las primeras cabezas de ganado ovino– y el final de la Primera Guerra Mundial. Punta Arenas, en Chile, será la capital económica y política de una región autárquica que se irá insertando en las dinámicas globales de la segunda mitad del siglo XIX. Estas dinámicas modelarán este territorio en la constitución de una ecología europeizada, con procesos de erosión y desertificación persistentes hasta la actualidad. Un segundo período se extendería entre las décadas de 1940 y 1980, con la expansión de procesos extractivos ligados a los circuitos siderúrgicos (carbón en la Cuenca de Río Turbio) y la industrialización (gas y petróleo en las cuencas San Jorge y Austral), orientados a abastecer los mercados internos y grandes centros industriales, en particular Buenos Aires.<sup>2</sup> El tercer –y actual– período corresponde al despliegue de la minería metalífera en el Macizo del Deseado y el desarrollo de la pesca en altamar, ambos protagonizados por grandes capitales transnacionales, y por el turismo internacional. Este proceso coincide con el llamado *consenso de los commodities* (Svampa, 2012).

La magnitud de los niveles de explotación de la naturaleza realizados en estos periodos no tiene precedentes. Fruto de la expansión y consolidación del modelo extractivo y rentístico, tanto durante la implantación de los ajustes espaciales como en la explotación en sí, generaron y generan actualmente situaciones conflictivas, desde las primeras huelgas protagonizadas hace más de un siglo por obreros rurales hasta las resistencias al extractivismo presentes en algunas localidades desde 2005. Pero además aparecen problemáticas que en su momento no fueron fuente de conflicto y hoy salen a la luz, e incluso otras que aún hoy continúan sin manifestarse, como la desertificación, el bloqueo en la

---

2. Pese al descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia en 1907, recién en la década de 1940 se extiende hacia el oeste y la provincia de Santa Cruz en forma de frontera tecnológica y de expansión del capital.

diversificación de actividades producido por el régimen dominante extractivo-rentístico, la contaminación de agua y suelo –presente ya desde las primeras actividades extractivas de petróleo y carbón– o la falta de agua potable en las localidades del centro y norte de la provincia, solo para mencionar algunas, y que emergen cuando amenazan con impactar negativamente sobre la calidad de vida (Merlinsky, 2017: 123).

En este capítulo se exponen avances de investigación en torno a situaciones de conflictos ecológico-distributivos en el sur de la provincia de Santa Cruz, en particular en torno a la construcción de las represas sobre el río Santa Cruz. A través de entrevistas a actores clave y fundamentalmente la investigación-acción participativa, se analizan el contexto del surgimiento de las resistencias, los argumentos y estrategias de los diversos grupos intervinientes y sus modalidades de articulación a lo largo del período –desde sus primeras manifestaciones en 2015–, y el estado de la cuestión hasta agosto de 2018.

El primer apartado expone el enfoque teórico adoptado en torno a la *producción de escala y del espacio* (Smith, 1988; Harvey 2006), la *ecología mundo y fronteras de mercantilización* (Moore, 2013 a y b) y las *fronteras de expansión del capital* (Schweitzer, 2011) como herramientas explicativas de las modificaciones en marcha sobre el espacio regional. La segunda sección desarrolla una caracterización de los conflictos y acciones colectivas de resistencia en torno a la producción del espacio y la naturaleza en general: en primer lugar, el caso de la oposición a las represas proyectadas sobre el río Santa Cruz en el marco de los conflictos más generales en la provincia sobre otros espacios y otras actividades; en segundo lugar, la ampliación del espacio de participación y el escalamiento de las resistencias. Finalmente, las conclusiones revisan el enfoque adoptado analizando la potencialidad que aporta para el análisis de los casos estudiados.

## **Producción de escala y de espacio en la configuración del territorio**

Los procesos de producción del espacio en la Patagonia sur y la provincia de Santa Cruz en particular son paradigmáticos por expresar claramente las maneras en que han sido llevados adelante y reconfigurados durante los sucesi-



vos ciclos de despliegue de las dinámicas globales descritas en la introducción. En cada instancia de estas dinámicas se practicaron ajustes espaciales con el objeto de proveer las *condiciones de producción* necesarias para su realización (O'Connor, 2001; Harvey, 2006 y 2007).

De acuerdo a Moore, se trataría de procesos de expansión de la *ecología-mundo capitalista* a partir de la expansión de las *fronteras de mercancías* (Moore, 2013 a y b), "un modelo histórico-geográfico de sobreapropiación secuencial, mediante el cual el capitalismo se adueña –y después agota rápidamente– fuentes regionales, de tal forma que termina forzando una expansión geográfica renovada" en la permanente búsqueda de los "cuatro baratos": trabajo, alimento, energía y materias primas (Moore, 2013a: 19-23). Este enfoque nos ayuda a explicar procesos generales en marcha, como por ejemplo la producción de la naturaleza (Smith, 1988) o del *consenso de los commodities* (Svampa, 2012). En el caso que nos ocupa, sin embargo, debemos considerar que la generación de *fronteras de mercancías* sólo es posible mediante procesos de producción de *fronteras de expansión del capital*, en los términos planteados por Schweitzer (2011 y 2016), como fijación del capital en el espacio con el objetivo de establecer las condiciones de producción o de explotación de la naturaleza y el trabajo, eventualmente para constituir reservas de valor. Smith (1988) plantea que los ajustes espaciales se dan por *reescalamiento*, es decir, por generación de nuevas escalas de actuación del capital estructuradas en torno a circuitos productivos dominantes, dinámicos en sí mismos e integrados a dinámicas globales.

## **Las represas sobre el río Santa Cruz como caso de estudio**

Las dinámicas territorializadoras se expresan en procesos permanentes de ajuste espacial en múltiples dimensiones: ajuste por las infraestructuras, equipamientos, modificación de marcos regulatorios, debilitamiento de aparatos de control estatal, despojo de poblaciones y comunidades y acaparamientos de tierra. Se originan de este modo conflictos ecológico-distributivos: disputas por el acceso al agua, al suelo y al aire puro, entre otras, en las que se ponen en marcha de dispositivos de control, disciplinamiento y represión de las resistencias. Son sociales, en la medida que las relaciones sociales se tejen a partir de una base material concreta, y que tienen su origen y sus consecuencias en modi-

ficaciones en los procesos socio-metabólicos del capital: una espiral sin fin de concentración de población en ciudades por desplazamientos –forzados o no–, crecimiento demográfico y migraciones que amplían necesidades de acceso al agua y al suelo, de desarrollo de formas estatales para organizar y planificar este acceso y el aprovechamiento relativamente racional de los recursos, de desarrollo de aparatos policiales, de desplazamiento del trabajo productivo por el improductivo, de especulación financiera y del surgimiento, crecimiento o colapso de ciudades y espacios rurales afectados, que se extrema progresivamente.

Entendidas como parte de estas dinámicas territorializadoras globales, estas disputas se presentan de manera imbricada, lo que vuelve difícil –sino imposible– separar unas de otras espacial o temporalmente. Por esta razón, el caso se expresa a veces como una constelación de casos, donde por momentos se activan ciertas zonas del territorio y luego suceden situaciones similares en otras, en el mejor de los casos dando lugar a coaliciones, alianzas, transmisión de experiencias y aprendizajes entre los colectivos que resisten.

En la provincia de Santa Cruz, desde la década de 1990, las dinámicas espaciales vienen marcadas por el despliegue de prácticas extractivas en diversos frentes. Se destacan, en primer lugar, las relacionadas con los recursos no renovables, como los hidrocarburos en las cuencas San Jorge y Austral, con cabeceras en Caleta Olivia, Pico Truncado y Las Heras en la primera y Río Gallegos en la segunda,<sup>3</sup> o la minería en el Macizo del Deseado, concentrada en torno a Gobernador Gregores, Puerto San Julián y Puerto Deseado. En segundo lugar, actividades relacionadas con la explotación de recursos renovables, que se realizan mediante prácticas no renovables y que atentan contra la supervivencia de especies, como sucede con la pesca artesanal y principalmente la de alta mar, centrada en Caleta Olivia, Puerto Deseado y Puerto Santa Cruz. Otras actividades que no se relacionan directamente con la visión clásica del extractivismo, como el turismo, se realizan con características similares por la manera en que se recurre al paisaje como principal atractivo de la región: exclusión de poblaciones y actividades de los paisajes *prístinos*, extranjerización de tierras en

---

3. La Cuenca Austral se extiende también sobre la región de Magallanes en Chile y Tierra del Fuego en Chile y Argentina, por lo que a la cabecera de Río Gallegos debería agregarse Punta Arenas en Chile y Río Grande en Argentina.

espacios rurales a lo largo de la cordillera y especulación inmobiliaria en localidades turísticas, principalmente en El Calafate y El Chaltén.

En los últimos años, las nuevas avanzadas se manifestaron en proyectos para construir tres grandes represas en la cuenca del río Santa Cruz: una en la Alta Cuenca, sobre el río Leona –cuyo proyecto fue desestimado por la evidente afectación de las dinámicas del lago y glaciar Viedma–, y otras dos sobre el río Santa Cruz, Cóndor Cliff y La Barrancosa, la primera sobre la Alta Cuenca en las cercanías de la embocadura del río Santa Cruz y la segunda sobre la Cuenca Media-Baja.<sup>4</sup>

A fines de mayo de 2017, mientras que en los diarios locales se anunciaba el descubrimiento y primera experiencia de extracción de *tight gas*<sup>5</sup> en un campo a un centenar de kilómetros al noroeste de Río Gallegos, los gobiernos nacional y provincial exponían novedades en términos de políticas extractivas en minería y en particular la constitución de un fondo de dos mil millones de dólares para la promoción de la extracción de hidrocarburos no convencionales, particularmente gas. En los documentos oficiales se mencionaba que la modalidad de contratación y concesión sería la misma de Vaca Muerta, una de las mayores cuencas del mundo. En estudios de prospección avanzados sobre la cuenca, se mencionan existencias equivalentes a la mitad de las existentes en la neuquina.

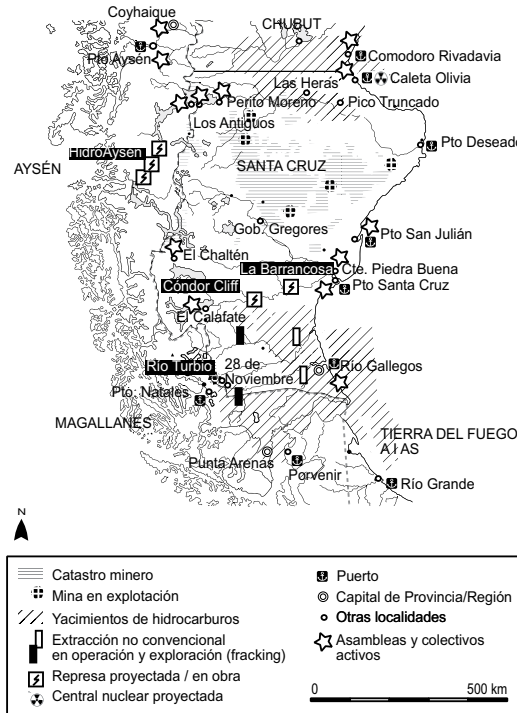
En el Mapa 1 se exponen los espacios de realización de actividades extractivas en la región: el catastro minero y las principales minas en explotación, las cuencas hidrocarburíferas y los espacios de extracción de no convencionales por fractura hidráulica, las represas proyectadas sobre los ríos Santa Cruz en Argentina y Baker en Chile, la usina carboeléctrica de Río Turbio y la posible localización de la central nuclear en Caleta Olivia.

---

4. Sobre el río Baker, en Aysén, Chile, se encuentran proyectadas tres represas. Si bien su construcción fue suspendida por la presidente Bachelet, podrían ser reactivadas por el presidente Piñera.

5. El *tight gas* es el gas contenido en arenas compactas, extraído por medio de pozos dirigidos a formaciones profundas, en los que la fractura hidráulica es la única técnica posible para extracción. Ésta consiste en la inyección de grandes cantidades de agua y un cóctel de fluidos a gran presión a efectos de fracturar la roca o las arenas compactas, generando mayores impactos en el territorio que la técnica convencional, con riesgos de contaminación de aguas y suelos. Al precisarse una gran inversión inicial, el *modelo Vaca Muerta* implica subsidios con fondos públicos para potenciar las posibilidades de desarrollo de esta técnica. Véase Bertinat, D'Elia *et al.*, 2014, y Observatorio Petrolero Sur, 2013).

**Mapa 1. Espacios del extractivismo y grandes proyectos en Santa Cruz**



Fuente: elaboración propia.

A su vez, se despliegan desde 2007 y acentúan en 2017 dinámicas de financiarización de la naturaleza, es decir, de expansión de las fronteras de la mercantilización de la naturaleza mediante su financiarización, donde grandes capitales transnacionales se verían beneficiados por la baja de impuestos en sus países de origen o directamente se constituirían en verdaderos *bancos verdes*, con venta de acciones y cotización en bolsa, en nombre de la conservación de la naturaleza, a la vez que convertirían estos mismos espacios en reservas de agua dulce (Amend y Amend, 1992; Sánchez, 2011 y 2013; Keucheyan, 2014; Feydel y Bonneuil, 2015). En algunos casos, la adquisición de tierras se da por parte de fundaciones creadas por estos mismos capitales, como sería la Conservation Land Trust (en 1991) y la Patagonia Land Trust (en 2000), ambas creadas por Douglas Tomkins, actual-

mente denominada Conservation Patagonia. Desde esta fundación, y mediante compra de tierras y donación al Estado argentino, se constituyó el Parque Nacional Monte León y se ampliaron tierras en los parques nacionales Perito Moreno, Patagonia y Los Glaciares. Nuevas adquisiciones por parte de otras fundaciones como Flora y Fauna del lado argentino y Pumalín del lado chileno apuntan a la creación del Parque Nacional Patagonia en el lado chileno.

***Los conflictos realmente (y potencialmente) existentes. Las represas en contexto.***

Con una población en gran medida dependiente del empleo público, un estado en permanente en crisis y altos niveles de conflictividad social y sindical, que se proyecta en casi todas las ocasiones al campo político, los problemas ambientales tienden a ser dejados de lado. Sin embargo, mientras que la mayoría de los potenciales conflictos ambientales no son percibidos o, en caso que lo sean, no desencadenan acciones colectivas, sí sobresalen los conflictos derivados del modelo extractivo. Hasta hace muy pocos años, éstos se referían principalmente a la contaminación y acceso al agua dulce en las localidades del norte de la provincia, en Puerto San Julián y Río Gallegos, la contaminación de suelos por el PCB de los transformadores y los basurales a cielo abierto. Algunos de los conflictos sociales derivados del modelo extractivo,<sup>6</sup> no siempre percibidos como tales en las localidades, son los siguientes:

- Inflación local en espacios urbanos. Esta situación se desata como producto de la desigualdad de condiciones laborales y de ingresos entre sectores de desocupados o dependientes del empleo público o asistencia estatal, pero también con pequeños comerciantes, cuando al implantarse una actividad extractiva se generan problemas locales de acceso a productos de la canasta básica, precios de alquileres y acceso a vivienda y suelo en general. Afecta también en diferenciales en el acceso al agua en localidades como Caleta Olivia, donde trabajadores petroleros (la actividad contaminante y con enormes pasivos ambientales en la región) tienen mejores condiciones de acceso a agua potable por contar con ingresos suficientes.<sup>7</sup>

---

6. Algunos de estos son expuestos por Svampa y Viale, al caracterizar la situación de maldesarrollo en localidades de la Patagonia (Svampa y Viale, 2014).

7. En Caleta Olivia y Comodoro Rivadavia muchos trabajadores de este segmento social tienen ca-

- Especulación inmobiliaria en espacios rurales y urbanos. En sectores urbanos, esto lleva a provocar problemas de acceso a la vivienda y condiciones de hacinamiento que ya se vieron reflejadas en los resultados del Censo Nacional de Vivienda realizado en 2010, en el cual la provincia de Santa Cruz es la única, junto a Tierra del Fuego, en la que, entre 2001 y 2010, aumentó el peso de la población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, debido a condiciones de hacinamiento (Schweitzer, 2014). Esta situación no solamente no ha sido mejorada, sino que además se le suma en el período posterior la aparición de asentamientos informales. Algunos de estos asentamientos, como ocurre en Río Gallegos, se sitúan en terrenos de relleno o próximos a basurales, por lo cual sufren altos niveles de contaminación de suelo, napas y aire que afectan la salud de sus pobladores.<sup>8</sup>
- Clientelismo del Estado provincial y los gobiernos locales respecto a los aportes de las grandes empresas. Casos como los de las municipalidades de Gobernador Gregores, Puerto San Julián o Puerto Deseado, entre otros, que se han vuelto dependientes de aportes de las mineras, mediante fundaciones mixtas junto a los municipios, para sostener gastos corrientes y en algunos casos acceder a la compra de equipamientos de salud, seguridad o bomberos, o aceptan imposiciones que terminan afectando el espacio público, particularmente mediante cesión de terrenos. Estas relaciones clientelares colocan también al Estado provincial y los gobiernos locales del lado de los grandes capitales transnacionales, donde los primeros que violan o incumplen leyes por ellos mismos dictadas son las secretarías de estado de minería, de energía y de ambiente o ministerios como el de salud, de desarrollo social y de producción, solo para mencionar los relacionados con los problemas ecológico-distributivos.
- Cooptación de dirigentes sindicales y barriales y de pequeños empresarios. La promesa de trabajo y necesidad de defender fuentes laborales, en particular de la obra pública, contribuyen a que éstos terminen siendo funcionales a los gobiernos de turno.

---

mionetas equipadas con tanques de agua, por lo cual son los únicos que pueden asegurar la provisión del fluido vital a sus familias y allegados.

8. En estos casos existen acciones colectivas por el momento no asociadas a las luchas desatadas por los conflictos distributivos, aunque existen colectivos de apoyo a estos sectores sociales que participan en acciones contra el extractivismo, como por ejemplo la organización La Poderosa.

- Extensión de las redes de trata y prostitución, relacionadas en gran medida con el régimen laboral en explotaciones mineras e hidrocarburíferas donde los trabajadores viven aislados de sus familias. La provincia de Santa Cruz es considerada una de las "receptoras" de este tipo de tráfico, que se asocia asimismo con crecientes casos de violencia de género y femicidios. El problema se agravará en la medida que avance la construcción de las represas, dado que gran parte de los trabajadores, de procedencia china, estará aún más alejado de sus familias.<sup>9</sup>

El surgimiento de las asambleas socio-ambientales en la provincia se remonta al año 2006 con la organización de vecinos de Perito Moreno y Los Antiguos, preocupados por la expansión de la megaminería en el Macizo del Deseado. Poco después se extendieron a Gobernador Gregores, Puerto San Julián y Río Gallegos por motivos similares, mientras que en Las Heras, Pico Truncado y Caleta Olivia sería por el acceso al agua en calidad y cantidad. Hacia el final de la primera década del presente siglo, en la provincia de Santa Cruz se contabilizaban unas nueve asambleas. En la actualidad, algunas de estas primeras organizaciones permanecen activas, otras ya no existen y por motivo del proyecto de las represas surgieron nuevas. Con una población del 98% urbana, por lo general estas organizaciones surgen en la medida que los conflictos ambientales se manifiestan como problemas sociales en espacios urbanos, mientras que otros problemas ambientales no dan lugar a ningún tipo de organización, como sucede por ejemplo con la desertificación o el sobreuso de aguas subterráneas por las petroleras. La situación cambia en espacios de despliegue del turismo, una de las actividades más dinámicas y que en la provincia se asienta en la observación del paisaje, o en casos donde organizaciones ambientalistas entran en contacto con fundaciones y organizaciones conservacionistas. Es así que surgieron colectivos ambientalistas en El Calafate y Río Gallegos actualmente implicados en la oposición a la construcción de las represas.

---

9. A diferencia de los regímenes de contratación usuales en actividades extractivas, del tipo de 21 días de trabajo en campo y 7 de descanso o similares, o en grandes proyectos de décadas pasadas donde los trabajadores –en particular los técnicos y más calificados– solían ser acompañados por sus familias, en el caso de las represas sobre el río Santa Cruz no se estaría verificando este tipo de regímenes ni movilidades de los trabajadores de origen chino. Estas modalidades y sus efectos cuentan con estudios que se remontan a la década de 1990 (Lins Ribeiro, 1994). Dado que las obras fueron reiniciadas en febrero de 2018, resta por verse la modalidad que finalmente será adoptada.

En el caso de las comunidades de pueblos originarios, algunas son de antigua data, particularmente dos ubicadas en espacios rurales que se encuentran con diverso grado de conflictividad: la comunidad Limonau, en resistencia contra la minería de uranio, y Camusu Aike, en lucha por afectación de sus territorios por parte de las petroleras. En la actualidad son catorce comunidades en toda la provincia, doce de las cuales residen en ciudades y sus principales acciones consisten en reclamar la aplicación del convenio 169 de la OIT referido a la consulta previa e informada ante cualquier acción en la que puedan verse afectadas. Además, algunas comunidades vienen participando en oposición a las represas, en particular la comunidad Lof Fem Mapu, constituida en Puerto Santa Cruz.

Si se ordenan cronológicamente las acciones colectivas realizadas por estas organizaciones sociales (Tabla 1), se percibe claramente la influencia de la experiencia de la Asamblea No a la Mina de Esquel (Chubut), que en 2003 lograra un histórico triunfo evitando la instalación de la minería en parajes cercanos al pueblo y poco después llevara a la promulgación de una ley de prohibición de la actividad minera en esa y otras provincias argentinas. Sin embargo, fue recién en 2009 cuando se comenzaron a realizar reuniones regionales, con participación de asambleas y colectivos de diferentes localidades, unificadas por la resistencia al saqueo, la contaminación y por el agua. En reuniones realizadas en 2009 en Caleta Olivia, en 2011 en Las Heras y al año siguiente en Los Antiguos, se avanzó en cada vez mayores niveles de coordinación. Este proceso de *escalamiento de las resistencias* proseguirá en 2012 en Comodoro Rivadavia y en 2015 en Caleta Olivia. Todos estos eventos derivaron en declaraciones y acciones concretas: cortes de ruta, reparto de volantes, manifestaciones, actos, festivales y acciones legales. Por cercanía entre localidades y similitudes en los reclamos, estas experiencias contarán con mucho mayor desarrollo en la zona norte de la provincia. En la zona sur, este panorama de acciones aisladas o a lo sumo de colaboración entre asambleas cercanas como Río Gallegos y Puerto San Julián cambiará recién en 2016, producto del relanzamiento del proyecto de represas sobre el río Santa Cruz, que se desarrolla más adelante en este mismo trabajo.

Desde diversas fuentes, Martínez Alier y Roca Jusmet (2001) reconstruyen una historia de los conflictos relacionados con las problemáticas que nos interesa. En la Tabla 1 se mencionan conflictos recientes que han sido reflejados en la prensa local y regional con posterioridad al año 2000.



**Tabla 1. Conflictos sociales de base ecológico-distributiva y movimientos de resistencia relacionados<sup>10</sup>**

Tipo de conflicto	Definición	Tipo de acción colectiva	Respuestas estatales
Luchas urbanas por agua limpia y espacios verdes.	Acciones (fuera del mercado) para mejorar las condiciones ambientales de vida o lograr acceso a servicios de recreación.	Movilizaciones por el agua en Río Gallegos, Caleta Olivia y Las Heras. En general, negociaciones entre gobiernos locales y provincial. No se reclaman espacios verdes.	Venta de agua en camiones (Caleta Olivia). Acueducto desde el río Santa Cruz hasta Puerto San Julián. Proyecto de duplicación del acueducto y de otro desde el lago Buenos Aires a toda la zona norte.
Ambientalismo indígena.	Uso de derechos territoriales y resistencia étnica contra el uso externo de recursos.	Oposición a las represas del río Santa Cruz (Lof Fem Mapu), la extracción de uranio (Limonao, Las Heras) y prospección petrolera (Camusu Aike, La Esperanza). Las comunidades no lo ven como ambientalismo, sino como lucha por el territorio. En términos legales, Limonao contra Mercest.	Solamente en el caso de las represas se inicia en 2018 el proceso de consulta previa de acuerdo al convenio 169, OIT.
Internacionalización de la internalización de externalidades.	Demandas en contra de compañías transnacionales en su país de origen, reclamando daños por externalidades provocadas en países pobres.	Existen situaciones que podrían desencadenar demandas en Perito Moreno contra Alex Stewart por vertido de contaminantes químicos en la localidad; en Río Gallegos, contra Benetton por vertido de desechos del frigorífico de la empresa sin ningún tratamiento, y en Los Antiguos, contra Río Alara por uso de agroquímicos en zona de chacras.	Ninguna.

10. Esta obra no funciona porque de la mina se extrae apenas el 10% del carbón necesario para su operación.

Luchas obreras por la salud y la seguridad en el trabajo.	Acciones (dentro o fuera de la negociación colectiva) para impedir daños a trabajadores en minas, plantaciones y fábricas.	Reclamos en Río Turbio y juicios al Estado y la empresa en ese entonces privada, por el accidente que en 2006 provocó la muerte de catorce mineros del carbón. Reclamos sindicales por accidentes laborales y contaminación en minería metalífera (varias localidades).	Estatización de la empresa, recreación de Yacimientos Carboníferos Fiscales y construcción de la "megausina" <sup>1</sup> .
Intercambio ecológicamente desigual / "Raubwirtschaft".	Exportación de productos de regiones pobres a regiones ricas con precios que no consideran el agotamiento de los recursos o las externalidades locales (economía de saqueo).	Desde 2004, asambleas vecinales, autoconvocadas, en Los Antiguos y Perito Moreno, Río Gallegos y Gobernador Gregores, Puerto San Julián y Las Heras, de oposición a la minería metalífera, por "Patagonia sin contaminación ni saqueo". Movilizaciones, corte de rutas.	El gobierno niega la existencia de contaminación y saqueo. "Proyecto X de las mineras" (espionaje interno de dirigentes y referentes de las asambleas).
Ecologismo de los pobres.	Conflictos sociales (actuales o históricos) con contenido ecológico de los pobres contra los (relativamente) ricos, sobre todo en espacios rurales.	En la provincia se relacionan principalmente con el ambientalismo indígena.	Ninguna.
Chantaje ambiental.	O se acepta <i>LULU (locally unacceptable land use)</i> o se quedan sin trabajo.	Movimientos de oposición al extractivismo minero, de hidrocarburos y a las represas del río Santa Cruz.	Discurso del Estado nacional y provincial para combatir la resistencia a las represas del río Santa Cruz y el extractivismo en general.
Oposición a megaproyectos.	Conflictos sociales de oposición a la construcción de grandes proyectos de infraestructura.	Movimientos de oposición a la construcción de las represas sobre el río Santa Cruz (desde 2015) en El Calafate, Comandante Piedra Buena, Puerto Santa Cruz, El Chaltén, Puerto San Julián y Río Gallegos, comunidad Lof Fem Mapu de Puerto Santa Cruz. Movilizaciones en todas las localidades, participación en audiencias públicas, presentación de medidas cautelares contra las represas.	El Estado autorizó el inicio de las obras de desvío del río sin respetar las medidas cautelares de la Corte Suprema (por no aplicación del convenio 169) y no responde, entre otros, a cuestionamientos de asociaciones internacionales de glaciólogos alertados por la afectación de los glaciares que desembocan en el lago Argentino.

(Continúa en página siguiente)

<p>Concentración de tierras y despojo territorial por capitales nacionales y transnacionales.</p>	<p>Oposición a la compra de tierra rural por grandes capitales transnacionales para constituir reservas de recursos o conservación financierizada y/o a compra y concentración de tierras en mano de grandes capitales nacionales, con vaciamiento de actividades.</p>	<p>Usado discursivamente por estancieros en zona noroeste para oponerse a la ampliación del Parque Nacional Patagonia sobre sus tierras (2017). Denuncias contra funcionarios públicos nacionales y provinciales por apropiación de estancias, yacimientos mineros y petroleros, y compra de tierras fiscales a precio rebajado. Estos conflictos solamente se desatan en la esfera política partidaria.</p>	<p>Oficialización de la extranjerización mediante participación de la Administración de Parques Nacionales. En general, el Estado es cómplice.</p>
<p>Resistencias a la contaminación de suelo, aire y agua en espacios urbanos.</p>	<p>Asociada a las "Luchas urbanas por agua limpia y espacios verdes", por agua en calidad y cantidad, y contra la contaminación de suelo y aire.</p>	<p>Movilizaciones en Caleta Olivia y en menor medida en Pico Truncado y Las Heras, por agua en cantidad y calidad (sobre uso por petroleras). Reclamos en Río Gallegos por agua y suelo, basurales sin clasificación ni reciclado y contaminación de suelos.</p>	<p>Ninguna. En algunos casos, negocios asociados con empresas extractivas para provisión de agua no siempre potable. Ocultamiento de datos de relevamientos oficiales</p>

*\* En grisado: definiciones basadas en Martínez Alier y Roca Jusmet (2001).*

**Fuente:** elaboración propia en base a relevamiento periodístico y documental, entrevistas y observación participante.

Por sus potencialidades y oportunidades de articulación, por el escalamiento creciente en la coordinación de las acciones colectivas, así como por la complejidad y diversidad de actores comprometidos, merece un apartado particular el caso del proyecto de aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz.

### **La oposición a las represas del río Santa Cruz**

El río Santa Cruz es el río de mayor caudal cuya cuenca pertenece enteramente a la Argentina. Es el quinto en caudal de nuestro país, solo superado por el Paraná-Paraguay, el Uruguay, el de La Plata y el Negro, y la tercera cuenca, luego de la del Plata y el Negro. Es un río de origen glaciar, alimentado en las altas cumbres de los Andes, en particular los glaciares de los campos de Hielo Sur, compartido con Chile. La región hidrográfica del río Santa Cruz comprende los lagos Viedma y Argentino y los ríos Leona y Chico, que lo alimentan a lo largo de su recorrido, sumando de este modo seis cuencas, con una superficie total

de 64.000 km<sup>2</sup> (Díaz, 2006). La cuenca en términos estrictos, comprendida por los lagos y ríos mencionados, se reduce a la mitad.

Entre 1947 y 1953, cuando Santa Cruz todavía era territorio nacional, se realizaron los primeros estudios para evaluar las posibilidades de construir represas sobre el río para aprovechar su potencial hidroeléctrico. En la década de 1970, la empresa estatal Agua y Energía realizó estudios preliminares, los más recientes concluidos en 1984. Un acercamiento a este caso exige en primer lugar la narración de los hechos.

En 2004, con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia de la nación, se decidió recuperar los antecedentes generados y formular el proyecto de aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz mediante la construcción de las represas Cóndor Cliff y La Barrancosa. Sin embargo, desde el comienzo el proyecto tuvo serios cuestionamientos, entre ellos denuncias de sobreprecios y de favoritismo en la adjudicación de la obra, al punto que el primer llamado realizado en 2008 para la presentación de ofertas para el financiamiento y la construcción debió ser anulado poco después. En 2013 se realizó una nueva convocatoria para la realización de las represas, rebautizadas Néstor Kirchner (con potencia instalada de 1.140 megavatios) y Jorge Cepernic (con 600 megavatios). La obra fue finalmente adjudicada a una unión transitoria de empresas (UTE) conformada por Electroingeniería, Hidrocuyo y la empresa china China Gezhouba Group Corporation. El financiamiento de las obras, que inicialmente demandaba poco menos de 6000 millones de dólares, estaría a cargo de tres bancos chinos: China Development Corporation, el ICBC y el Bank of China. El fondo de la cuestión se remonta a ese mismo año y al año siguiente, cuando la expresidente Cristina Fernández de Kirchner y el presidente chino Xi Jinping firman una serie de acuerdos, en su totalidad refrendados durante 2016 por el gobierno del presidente Macri. Entre esos acuerdos se encuentra el Memorandum de Entendimiento para el Establecimiento del Mecanismo de Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica (2013), el Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones, y el Convenio Complementario de Cooperación en Materia de Infraestructura (2014). Este último prescribía la necesidad de elaborar un plan de infraestructura en Argentina cuya realización estaría a cargo de China. Este plan, acordado finalmente durante el gobierno de Macri –entre 2016 y los primeros meses de 2017–, lle-

va el sugestivo título de “Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021)” y fue publicado el 12 de mayo de 2017 en el Boletín Oficial de la Argentina. El documento del plan tiene un anexo donde se menciona una lista de 16 proyectos prioritarios, que en función de los acuerdos firmados serían desarrollados y financiados por empresas chinas: remodelación de tres ramales de ferrocarril de pasajeros, dos ramales de carga, dos centrales nucleares, cinco represas hidroeléctricas y dos centrales –una térmica y la otra solar– y el dragado del río Salado. En el documento se hace mención también al proyecto de rehabilitación del Belgrano Cargas y de las represas del río Santa Cruz, que quedarán ligados por el contrato específico de las represas por un mecanismo denominado de “*cross default*”, que implica que en caso de no concretarse la obra de las represas, quedaría sin financiamiento el proyecto del Belgrano Cargas, con la excepción que esta suspensión fuera por fuerza mayor y causas insanables.

Desde los primeros anuncios en 2015, el proyecto despertó expectativas en la población, los empresarios locales y el sector público, por posibilidades de empleo, de venta de materiales, maquinarias, alimentos y oferta de alojamiento, así como la especulación inmobiliaria rural relacionada a las expropiaciones de tierras a inundar.

Despertaría también alarmas en técnicos de diversos organismos y, poco después, en grupos con preocupaciones ambientales por posibles afectaciones en la medida en que no estaba claro si el proyecto afectaría el lago Argentino y los glaciares que en él desembocan, o los impactos que generarían sobre especies endémicas amenazadas como el Maca Tobiano. Pese a las modificaciones realizadas en el proyecto original, los documentos actualizados permiten inferir un nivel de operación de las represas de varios centímetros por sobre el nivel normal del lago Argentino. Esto llevó a un grupo internacional de glaciólogos a publicar un comunicado en el que expresan su preocupación por el impacto del proyecto (Fernández, 18/01/2018). También en el plano ambiental y técnico, las organizaciones ambientalistas señalan la posición adoptada por el Programa para el Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas (PNUMA), que en base a numerosos estudios científicos plantea desde hace un tiempo que las represas hidroeléctricas de potencia mayor a los 50 megavatios no son sustentables. Esta posición en nuestro país se encuentra fijada por la ley

27191/15, reglamentada en 2016, que establece el Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía para Producción Eléctrica. El complejo hidroeléctrico propuesto tendrá una potencia instalada de 1.310 megavatios, por lo cual, esta energía será de fuentes no sustentables. Entre las principales consecuencias de la construcción se menciona la emisión de gases de efecto invernadero como dióxido de carbono, óxido nitroso y metano, que aportan al calentamiento global por la descomposición y putrefacción del material orgánico estancado e inundado. Señalan en este mismo plano que las modificaciones en caudales y el curso del río pueden perjudicar los lugares de anidamiento de especies en peligro de extinción, como el Maca Tobiano o los peces que remontan el río Santa Cruz hasta el lago Argentino (FARN, 2016).

En términos económicos y financieros, estas organizaciones consideran que la construcción de las represas será un gran negocio para las empresas, pese a que el costo será alto –y no solamente en términos financieros, también ambientales, sociales y de condiciones de trabajo de los propios trabajadores–.<sup>11</sup>

Además, los embalses afectarán territorio de las comunidades Mapuche-Tehuelche. Estas comunidades nunca fueron consultadas, tal como está previsto por tratados internacionales como el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. El recurso legal por la ausencia de consulta es una de las principales estrategias de los movimientos de oposición a las represas.

## **Del escalamiento del capital al escalamiento de las resistencias**

En este punto es interesante poner en diálogo el concepto de producción de escala o *escalamiento* como estrategia de implantación espacial del capital (Smith, 1988) con el de escala en el sentido del “alcance del conflicto en el nivel local, regional, nacional y transnacional” (Merlinsky, 2013: 66). Si Smith lo define como estrategia del capital, Merlinsky hace mención a determinaciones globales que dan lugar a diferentes niveles de deliberación, donde los actores con más peso

---

11. La empresa china Gezhouba Group, la principal participante en la construcción del proyecto, intervino en la construcción de la represa Tres Gargantas, en China, la más grande del planeta hasta el momento, reconocida por las consecuencias ambientales que produjo en el río Yangtsé, con inundaciones y miles de muertos. Esta empresa ha sido penalizada por el Banco Mundial por dieciocho meses a partir de 2015, por malas prácticas en proyectos sobre agua, recuperación tras terremotos y gestión de las inundaciones (Banco Mundial, 2015 y 2018).

–en este caso, los grandes capitales chinos–, cuentan con mejores condiciones para posicionarse en diversas escalas y establecer alianzas con otros actores.

Sostenemos que los dos procesos se dan desde 2015 de manera imbricada, donde el escalamiento de las resistencias por momentos consigue imponer su agenda.

Por *escalamiento de las resistencias* entendemos dos movimientos: el primero consiste en ampliar el espacio de actuación y organización, desde escalas y acciones colectivas locales hacia un movimiento regional, con participación en escalas nacionales y articulación con organizaciones más formales, como fundaciones, asociaciones de abogados y colectivos ambientales nacionales y de Chile; el segundo constituye una diversificación de los frentes, sumando la resistencia al extractivismo minero y energético, como el caso de las centrales nucleares y los hidrocarburos no convencionales, y acciones de solidaridad con otros sectores, como las comunidades de pueblos originarios, los colectivos de género y los organismos de derechos humanos.

En la Tabla 2 se expone la línea de tiempo que siguió este escalamiento. Se consignan aquí los hitos más importantes, y en los párrafos que siguen solamente haremos mención de algunos de los más significativos.

Hasta fines de 2015, la oposición a las represas todavía era llevada adelante por grupos aislados. El 9 de diciembre de ese año, un día antes del cambio de gobierno, se realizó una audiencia pública en la ciudad de Comandante Piedra Buena para tratar y eventualmente aprobar el estudio de impacto ambiental sobre las represas. En esta audiencia quedó en evidencia se se trataba de un estudio al menos incompleto, realizado en forma acelerada y con muchas imprecisiones. Pese a los más de doscientos cuestionamientos planteados, la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Santa Cruz lo aprobó ese mismo día.<sup>12</sup>

Movidos por curiosidad, inquietud y expectativas de diverso signo, así como por el conocimiento de otras experiencias y el convencimiento respecto a los posibles impactos negativos de estas obras, o incluso –como el autor del presente trabajo– por interés científico, se había reunido un grupo de más de cien

---

12. Entre mediados de 2004 y los primeros meses del año siguiente, un equipo de la Unidad de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral realizó por encargo del gobierno provincial el "Estudio de Impacto Preliminar del Aprovechamiento Hidroeléctrico río Santa Cruz-Represas Cóndor Cliff y Barrancosa". En dicho estudio se recomendaba, entre otras acciones, realizar el monitoreo sísmico de la cuenca del río Santa Cruz durante al menos tres años.

oradores provenientes de distintas localidades de la provincia y de las empresas a cargo de la obra: voceros de las contratistas, organismos del estado provincial y de otras jurisdicciones, sindicatos y trabajadores de la construcción que aspiraban a la generación de empleo, referentes vecinales, comunidades de pueblos originarios preocupados por la pérdida de patrimonio arqueológico y del territorio, asociaciones de estancieros que cuestionaban la excesiva expropiación de costas que los dejaría sin acceso al agua para sus animales y personal de organismos provinciales y nacionales que planteaban objeciones o directamente rechazaban el proyecto.

Pocos días más tarde, la “Coalición Río Santa Cruz Sin Represas”, integrada por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la ONG Aves Argentinas y las fundaciones Banco de Bosques, Flora y Fauna, Naturaleza para el Futuro (FUNAFU) y Vida Silvestre Argentina (FVSA), presentaría un amparo para suspender las obras. Esta acción que provino “desde arriba” demorará más de un año en ser acompañada por acciones colectivas desde las asambleas en formación en el sur de la provincia.<sup>13</sup>

En 2016, a partir de la cesión de la jurisdicción sobre el proyecto al Estado nacional por parte de la gobernadora de la provincia de Santa Cruz, Alicia Kirchner, se dispuso realizar dos estudios de impacto en paralelo, uno desde la Secretaría de Ambiente de Santa Cruz y el otro desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, sobre la base de una nueva versión del proyecto, en la que se disminuía la potencia instalada a 1.290 megavatios, lo cual implicaba menos turbinas y la definición de una cota más baja, que se supone aseguraría el desacople de las represas respecto al lago Argentino y una reducción del costo, de más de 6.000 millones de dólares a 4.600 millones. Cada uno de estos estudios exigía que se llevaran adelante audiencias públicas, una en Santa Cruz y la otra en el Congreso Nacional, como paso previo a la declaratoria ambiental que autorizaría la obra. De acuerdo a normativas nacionales, la nueva declaratoria debería presentarse a más tardar a fines de mayo de 2017, pero el panorama ya era muy distinto al del período anterior: en febrero de ese año comenzaron las acciones colectivas contra las represas.

---

13. La Asamblea Ambiental Ciudadana –creada en 2006 en Río Gallegos– y la Red Ecosocialista, implantadas en esta misma ciudad y en Caleta Olivia desde su creación a nivel nacional en 2014, son hasta ahora las únicas organizaciones del sur de Santa Cruz que venían participando en actividades de la Unión de Asambleas Ciudadanas y la Unión de Asambleas Patagónicas, junto a las asambleas del norte de la provincia.



Los nuevos estudios practicados por encargo de la Subsecretaría de Ambiente de la provincia, nuevamente en un tiempo récord de muy pocos meses, fueron presentados antes del 30 de abril y se convocó a una audiencia pública a realizarse en Puerto Santa Cruz el día 10 de mayo para la aprobación final del proyecto.<sup>14</sup> Entre esa fecha y el final del período en estudio, uno de los hitos más importantes por parte de las asambleas y organizaciones sociales será la consolidación de la coordinación de acciones, que culminará con la creación del Movimiento Patagonia Libre como instancia de articulación de las acciones colectivas contra las represas, que incluyen también presentaciones judiciales en conjunto con comunidades de pueblos originarios, defensa de trabajadores y prestadores de servicios afectados.

**Tabla 2. El escalamiento del conflicto. Línea de tiempo desde 2015**

Fecha	Actuación del Estado provincial y nacional	Acciones judiciales	Acciones colectivas
9 de diciembre de 2015	Audiencia pública en Comandante Piedra Buena. Aprobación del estudio de impacto del proyecto.		
15 de diciembre de 2015		Presentación de una medida cautelar por la Coalición Río Santa Cruz sin Represas, en particular por la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas y la Fundación Banco de Bosques, que solicitaban la suspensión de las obras por incumplimiento de los términos exigidos en el proceso de evaluación de impacto ambiental e incumplimiento de la ley 23.879, que regula las obras hidráulicas.	

(Continúa en página siguiente)

14. El nuevo estudio de impacto consistía en más de 80 documentos técnicos y miles de páginas y, a pesar del respeto de los plazos legales, resultaba de difícil lectura, imposible de realizar con anticipación a la fecha de la audiencia, y que además contaba con algunos enlaces de internet no accesibles. El mismo día en que se iba a realizar la audiencia, la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas y la Fundación Banco de Bosques interpusieron una nueva cautelar, por lo cual la audiencia fue suspendida con la mayoría de los oradores presentes en la sala.

Fecha	Actuación del Estado provincial y nacional	Acciones judiciales	Acciones colectivas
s/f, 2016	Cesión de jurisdicción sobre el río Santa Cruz, de la provincia a la nación.		
22 de diciembre de 2016		La Corte Suprema hace lugar a la cautelar interpuesta el 15 de diciembre de 2015.	
24 y 25 de febrero de 2017			Primer Festival por el Agua y la Tierra, contra las represas y en apoyo a la resistencia de Cushamen. Se realiza en Río Gallegos. Participan grupos de Río Gallegos, Comandante Piedra Buena y Puerto Santa Cruz. Se conforma el colectivo Río Vida (Río Gallegos).
22 de abril de 2017			Segundo Festival por el Agua y la Tierra, esta oportunidad en Comandante Piedra Buena, con la participación de la comunidad Lof Fem Mapu (Mapuche-Tehuelche) de Puerto Santa Cruz.
30 de abril de 2017	Presentación del nuevo estudio de impacto por la Subsecretaría de Ambiente de la provincia.		
10 de mayo de 2017	Convocatoria a audiencia pública para el 10 de mayo. La UTE Represas de Patagonia, a cargo de la construcción, anuncia medidas compensatorias.	Suspensión de la audiencia por una nueva cautelar de la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas y la Fundación Banco de Bosques.	

(Continúa en página siguiente)

Fecha	Actuación del Estado provincial y nacional	Acciones judiciales	Acciones colectivas
20 y 21 de julio de 2017	Realización de una audiencia pública en paralelo en el Senado de la Nación y en el SUM del Hospital de El Calafate, en cumplimiento de la Ley General de Ambiente.	Las asambleas y la Coalición Río Santa Cruz sin Represas realizan presentaciones en el Congreso de la Nación. Todos los senadores y diputados y participan de manera coordinada en la audiencia pública.	
18 de agosto de 2017	El Estado nacional da la orden de inicio de la obra.		
18 al 20 de agosto de 2017			Encuentro Nacional Voces del Río en El Calafate. Participan colectivos del sur, centro y norte de la provincia de Santa Cruz y de Buenos Aires.
29 de agosto de 2017		La comunidad Lof Fem Mapu de Puerto Santa Cruz presenta amparo por incumplimiento de la consulta previa informada (convenio 169, oit).	
23 de septiembre de 2017			Cuarto Festival por el Agua y la Tierra, esta vez en Puerto Santa Cruz.(*)
23 de noviembre de 2017	Audiencia pública provincial en Puerto Santa Cruz, en cumplimiento de la Ley de Obras Hidráulicas.		Los colectivos ambientalistas, la comunidad Lof fem Mapu y otros grupos participan de manera organizada en la audiencia.

(Continúa en página siguiente)

(\*) El Tercer Festival por el Agua y la Tierra se realiza en Cervantes, provincia de Río Negro, por parte de asambleas de esa provincia, en solidaridad con las disputas que llevan adelante las asambleas de Santa Cruz.

Fecha	Actuación del Estado provincial y nacional	Acciones judiciales	Acciones colectivas
8 y 9 de diciembre de 2017			Encuentro "Gritos de la Mapu" en Comandante Piedra Buena, con presencia de activistas de Ríos Libres de la provincia de Misiones. Se conforma una coordinación entre colectivos de siete localidades del sur de Santa Cruz, denominada "Movimiento Patagonia Libre". Incorporación de la problemática nuclear y del <i>fracking</i> a la agenda de los colectivos de la provincia.
30 de diciembre de 2017	La Corte Suprema hace lugar al amparo de la comunidad Lof em Mapu. Aprobación de un <i>per saltum</i> presentado referido a la ausencia de estudios sobre el tendido eléctrico. Se permite continuar las obras pero sin intervenir el curso del río.		
27 de febrero de 2018	Comienzo del proceso de consulta previa.		

**Fuente:** *elaboración propia en base a relevamiento periodístico y documental, entrevistas y observación participante.*

De manera casi simultánea al avance de las resistencias contra las represas, el 23 de mayo de 2017 el ministro de Energía Aranguren anunció otros grandes proyectos energéticos para la provincia que se sumarían a las represas (La Opinión Austral, 23/5 y 1/6/2017). El primero de ellos es la construcción de una central nuclear en la Patagonia, también por parte de una empresa china, con tres posibles emplazamientos: la costa de Río Negro, del sur de Chubut o del norte de Santa Cruz. La inmediata movilización de organizaciones sociales en Río Negro llevó al gobierno nacional a buscar en las otras dos, y mientras que

el gobierno de Chubut rechazó la propuesta, el intendente de Caleta Olivia se manifestó a favor, por lo cual existe una posibilidad, aunque remota, de que esta central se construya en Santa Cruz. Por otro lado, pocos días después, el ministro anunció que impulsaría un segundo proyecto: un acuerdo con empresas petroleras para la explotación de hidrocarburos por vías no convencionales, que seguiría como modelo el acuerdo con Chevrón para Vaca Muerta, que en Santa Cruz sería para la explotación de gas de esquisto en las formaciones Inoceramus y Magmas Verdes, en una franja que abarca el centro-oeste de la provincia y llega al estrecho de Magallanes, extendiéndose en el norte de Tierra del Fuego, parcialmente explorado.

Dos semanas después se anunció, por un lado, el inicio de la exploración en la zona de Palermo Aike, en el valle del río Chico, aguas arriba de donde se encuentran las tomas para la ciudad de Río Gallegos por parte de la empresa Roch y, por el otro, el “éxito” en la extracción de gas de esquisto en la zona Laguna Los Capones, en área de meseta al norte del río Coyle, por parte de la Corporación General de Combustibles. Algunos días más tarde se anunciaba la licitación de dos lotes de exploración en Fuentes del Coyle y Río Turbio, y el interés de capitales chinos por presentarse. Este hecho dará lugar a la ampliación de los temas y reivindicaciones de las asambleas, hasta entonces convocadas para resistir el proyecto de las represas, con volanteadas y reuniones informativas, y sucederá lo mismo con los anuncios y primeros avances del *fracking*.<sup>15</sup>

## Conclusiones

A lo largo de estas páginas se estudió la realización de grandes proyectos de inversión en espacios periféricos de la provincia de Santa Cruz en los últimos años, desde un marco teórico global que permite ubicarlos en el escenario de escalamiento del capital y despliegue de las fronteras de mercantilización de

---

15. Desde 2018 se registran importantes movilizaciones, en relación al tamaño de las poblaciones, en Tierra del Fuego contra el avance de la salmonicultura sobre el canal de Beagle. En el lado chileno será acompañada desde Puerto Williams, en la Isla de Navarino. También en este país avanza la resistencia contra el fracking, sobre la frontera de la región de Magallanes con Argentina, la minería de carbón a cielo abierto en Isla Riesco, en cercanías de Punta Arenas, y el proyecto de apertura de una mina de carbón, también a cielo abierto, en proximidad de Puerto Natales. Al menos el segundo de estos dos últimos proyectos, que expresa claramente sus objetivos de proveer el mineral para el funcionamiento de la megasina construida por Argentina en Río Turbio, se encuentra suspendido.

la naturaleza. Se analizaron y caracterizaron los conflictos distributivos resultantes y las experiencias que llevaron al surgimiento de las primeras organizaciones en las localidades de la región, así como las acciones colectivas que desplegaron y despliegan actualmente para resistir el modelo extractivo. Las experiencias analizadas fueron desarrolladas en dos frentes: mediante acciones de los colectivos y comunidades de pueblos originarios en el espacio público y con el accionar ante la Justicia.

Como primera conclusión, podemos plantear que las resistencias surgen y son consecuencia del escalamiento inicial de los grandes capitales en el territorio y de la presunción de conflictos sociales y ambientales que resultarían de su actividad. La emergencia de nuevos colectivos en varias localidades con muy pocos o ningún antecedente podría deberse tanto a la escala regional propia del proyecto de las represas, como a la vinculación de integrantes de asambleas locales con organizaciones actuantes en escalas nacionales. Se trata de un *frente ambiental* que estaba de alguna manera latente: el proyecto de las represas actuó como catalizador, es decir que no sólo dio lugar al desarrollo de colectivos locales sino también a su escalamiento, en la medida en que iba progresando la articulación regional y nacional. En este proceso, la presencia de profesionales del derecho y el aporte de científicos –glaciólogos en particular– fue fundamental. Ante el curso de los hechos, el gobierno provincial decidió avanzar por el lado legal y fue perdiendo presencia según se nacionalizaba el conflicto, siendo remplazado por el gobierno nacional en el comando de todo el proceso.

A fines de 2017, la suspensión de la obra de las represas parecía un hecho: el gobierno nacional intentaba responder a la oposición de las comunidades de pueblos originarios y realizar la consulta de acuerdo al convenio 169 de la OIT. Pero lo hizo recién en febrero de 2018, tres años después del inicio previsto de las obras, en un proceso que apenas está comenzando y que a la fecha en que se escribe este capítulo aún continúa. Mientras que por un lado el gobierno nacional habilitaba el inicio de los estudios y las obras para el desvío del curso del río Santa Cruz, incluyendo una renegociación del contrato para la construcción de las represas con aumento de aportes financieros por parte de la nación (Ministerio de Energía Argentina, 2018) –esto es, *violando* el proceso de consulta recién iniciado–, poco después y en el marco de la crisis financiera mundial que

se refleja en Argentina desde mediados de ese año, el mismo gobierno anuncia la suspensión de todas las obras públicas proyectadas y en marcha. Esta decisión no afecta la construcción de las represas, que continúan su avance. Para aumentar aún más los cuestionamientos a las obras, fue esta vez la naturaleza la que actuó: entre mediados de 2018 y abril de 2019 se acentuó la actividad sísmica en la zona sur del lago Argentino, con cuatro sismos de entre 4.5 y 5.9 en la escala de Richter de acuerdo al Earthquake Hazards Program, servicio de monitoreo geológico de los Estados Unidos de América (US Geological Survey, 2019). Una revisión de los informes de impacto ambiental y sus ampliaciones, en relación al estudio de actividades sísmicas, reveló que este ítem tan solo fue revisado mediante muestreo y tomando en cuenta una estación en Tierra del Fuego, a más de 500 kilómetros del evento y de la zona de la obra y en una placa distinta, motivo de lo cual se presentaron nuevos pedidos de aclaración a la Secretaría de Ambiente provincial, que aún no fueron respondidos.

Como corolario final, se confirma que al igual que en muchos otros casos, existe un importante atraso en la articulación de las resistencias contra ajustes económicos, sociales, contra ajustes espaciales, de oposición a la mercantilización y financiarización de la naturaleza y la expansión del extractivismo. Siendo éstas diversas dimensiones de una misma crisis, se hace necesaria la combinación de las luchas sindicales en el lugar de producción y las que deben darse en los espacios de reproducción.

## Bibliografía

### **Amend, Stephan y Thora Amend**

(1992), *¿Espacios sin habitantes? Parques nacionales de América del Sur*, UICN-Nueva Sociedad, Caracas.

### **Bertinat, Pablo, Eduardo D'Elia, Observatorio Petrolero Sur, Roberto Ochandio, Maristella Svampa y Enrique Viale**

(2014), *20 Mitos y realidades del fracking*, El colectivo, Buenos Aires.

### **Díaz, Boris**

(2006), "Zonificación y codificación de cuencas hidrográficas de la Provincia de Santa Cruz (Patagonia Austral, Argentina)", ponencia presentada en las VI Jornadas Patagónicas de Geografía, Trelew.

### **FARN**

(2016), "La construcción de las represas en Santa Cruz no debe continuar" [en línea], dirección URL: <http://farn.org.ar/archives/20765/> [fecha de consulta: 12/02/2019].

### **Fernández, Cristian**

(18/01/2018), "Glaciólogos internacionales alertan sobre el impacto de las represas" [en línea], dirección URL: <https://ahoracalafate.com.ar/nota/8016/glaciologos-internacionales-alertan-sobre-el-impacto-de-las-represas> [fecha de consulta: 12/02/2019].

### **Feydel, Sandrine y Christophe Bonneuil**

(2015), *Prédation. Nature, le nouvel Eldorado de la finance*, La découverte, París.

### **Harvey, David**

(2004), *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid.

— (2006), *Spaces of Global Capitalism: toward a Theory of Uneven Geographical Development*, Verso, Londres.

### **Keucheyan, Ramis**

(2014), *La nature est un champ de bataille. Essai d'écologie politique*, La découverte, París.

### **Lins Ribeiro, Gustavo**

(1994), "Bichos-de-obra. Fragmentación y reconstrucción de identidades en el sistema mundial", en Pablo Ciccolella, Elsa Laurelli, Alejandro Rofman y Luis Yanes (coords.), *Integración latinoamericana y territorio. Transformaciones políticas y ambientales en el marco de las políticas de ajuste*, Universidad de Buenos Aires-CEUR, Buenos Aires, pp. 141-171.



**Martinez Alier, Joan y Jordi Roca Jusmet**

(2001), *Economía ecológica y política ambiental*, Fondo de Cultura Económica, México.

**Merlinsky, Gabriela (comp.)**

(2013), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, CICCUS, Buenos Aires.

— (2017), “Conflictos ambientales y arenas públicas de deliberación en torno a la cuestión ambiental en Argentina”, en *Ambiente y Sociedad*, Vol. xx, N° 2, pp. 123-140, abril-junio.

**Ministerio de Energía y Minería**

(2018), *Adenda VII al contrato Aprovechamientos hidroeléctricos del río Santa Cruz, Cóndor Cliff – La Barrancosa*, Buenos Aires.

**Moore, Jason**

(2013a), “El auge de la ecología-mundo capitalista I. Las fronteras mercantiles en el auge y decadencia de la apropiación máxima”, en *Revista Laberinto*, N° 38, pp 9-26.

— (2013b), “El auge de la ecología-mundo capitalista II. Las fronteras mercantiles en el auge y decadencia de la apropiación máxima”, en *Revista Laberinto*, N° 39, pp 21-29.

**O’Connor, James**

(2001), *Causas Naturales. Ensayo de marxismo ecológico, Siglo XXI, México*.

**Observatorio Petrolero Sur**

(2013), “¿Qué es el *fracking* y cuáles son los peligros en Argentina?” [en línea], dirección URL: <http://www.opsur.org.ar/blog/2013/09/11/que-es-el-fracking-y-cuales-son-los-peligros-en-argentina/> [fecha de consulta: 14/06/18].

**Sánchez, Gonzalo**

(2011), *La Patagonia perdida. Luchas por la tierra en el fin del mundo*, Marea, Buenos Aires.

— (2013), *La Patagonia vendida. Los nuevos dueños de la tierra*, Marea, Buenos Aires.

**Schweitzer, Alejandro**

(2011), “Fronteras, recursos naturales y crisis en la Patagonia Sur”, en Juan Manuel Sandoval, Raquel Álvarez y Luis Ángel Saavedra (coords.), *Integración geoestratégica, seguridad, fronteras y migración en América Latina*, INREDH, Quito, pp. 33-68.

— (2014), “Patagonia, naturaleza y territorios”, en *Geograficando, Revista de estudios geográficos*, Vol. 10, N° 2 [en línea], dirección URL: [http://seduci.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43555/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://seduci.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43555/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [fecha de consulta: 12/02/2019].

- (2016), “La Patagonia sur como espacio global para la expansión del capital transnacional”, en *Revista Theomai, Estudios críticos sobre sociedad y desarrollo*, N° 34, pp. 139-151.

**Smith, Neil**

(1988), *O desenvolvimento desigual*, Bertrand Brasil, Río de Janeiro.

**Svampa, Maristella**

(2012), “Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”, en *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, N ° 32, pp. 15-38 [en línea], dirección URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf> [fecha de consulta: 12/02/2019].

**Svampa, Maristella y Enrique Viale**

(2014), *Maldesarrollo, la Argentina del extractivismo y el despojo*, Katz, Buenos Aires.

**US Geological Survey**

(2019) [en línea], dirección URL: <https://earthquake.usgs.gov/> [fecha de consulta: 15/04/2019].



## Sobre las autoras y los autores

### **Berger, Mauricio**

Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador Adjunto del CONICET y Profesor Adjunto con sede en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (UNC).

mauricioberger@conicet.gov.ar

### **Blois, María Paula**

Licenciada en Ciencias Antropológicas (UBA) y Doctora en Antropología (UBA). Docente de la materia Epistemología y Métodos de la Investigación Social (FFyL-UBA).

paublois@yahoo.com.ar

### **Capalbo, Tomás**

Licenciado en Sociología (UBA) y Maestrando en Políticas Ambientales y Territoriales (UBA). Becario de maestría (UBA) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).

tomascapalbo94@gmail.com

### **Carrizo, Cecilia**

Magister en Administración Pública. Profesora Adjunta con sede en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (UNC).

cecicarrizosineiro@gmail.com

### **Ceretani, Andrea**

Profesora, Licenciada y Doctora en Matemática (UNR). Docente en UBA y UNSAM.

aceretani@dm.uba.ar

### **Folguera, Guillermo**

Licenciado en Filosofía (UBA), Licenciado en Ciencias Biológicas (UBA) y Doctor en Ciencias Biológicas (UBA). Investigador Independiente del CONICET con sede en el Instituto Alejandro Korn (FFyL-UBA). Profesor del área de Historia de la Ciencia y Filosofía de la Biología (FCEN-UBA).

guillefolguera@yahoo.com.ar

### **Godfrid, Julieta**

Licenciada en Sociología (UBA), Magíster en Investigación en Ciencias Sociales (UBA) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria Postdoctoral del CONICET con sede en la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM).

julietagodfrid@hotmail.com

**Gutiérrez Ríos, Felipe**

Licenciado en Comunicación Social y Periodista (Universidad de Chile) y Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Investigador del Observatorio Petrolero Sur e integrante del Grupo de Estudios Críticos e Interdisciplinario sobre la Problemática Energética.  
contacto@opsur.org.ar

**Healey, Mark**

Licenciado en Ingeniería Civil (Princeton), Magister y Doctor en Historia (Duke). Profesor y Director del Departamento de Historia de la University of Connecticut.  
mark.healey@uconn.edu

**Langbehn, Lorenzo**

Profesor en Filosofía (UBA), Magister Erasmus Mundus en el programa "Philosophies allemande et française dans l'espace européen" y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Becario posdoctoral del CONICET con sede en el Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (UNSE-CONICET).  
lorenzolan@hotmail.com

**Martín, Facundo**

Ingeniero Agrónomo (UNCuyo), Magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO) y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador Adjunto del CONICET con sede en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (CCT CONICET Mendoza) y Profesor del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Cuyo.  
fdmartingarcia@gmail.com

**Merlinsky, María Gabriela**

Licenciada en Sociología (UBA), Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y Doctora en Geografía (Paris 8). Investigadora Independiente del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).  
gabriela.merlinsky@gmail.com

**Pereira, Pablo**

Licenciado y Profesor en Sociología (UBA), Maestrando en Conservación de la Biodiversidad (UBA). Becario de maestría (UBA) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).  
ppereira@sociales.uba.ar

**Pintos, Patricia**

Profesora y Licenciada en Geografía (UNLP). Máster en gestión de ciudades (Universidad de Barcelona) y Doctoranda en Geografía (UNLP). Grupo de Estudios Urbanos, Centro de Investigaciones Geográficas (UNLP-CONICET).  
patripintos@gmail.com

**Rendón, Constanza**

Licenciada y Doctora en Ciencias Biológicas (UBA). Investigadora Asistente del CONICET con sede en el Grupo de Filosofía de la Biología (UBA).  
constanzarendon@yahoo.com

**Scharager, Andrés**

Licenciado en Sociología (UBA), Magíster en Antropología Social (UNSAM), Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y Doctor en Geografía (Université de Tours). Becario posdoctoral del CONICET con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales (UNSAM).  
andres.scharager@gmail.com

**Schmidt, Mariana**

Licenciada en Sociología (UBA), Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Asistente del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).  
marianaandreaschmidt@gmail.com

**Schweitzer, Alejandro**

Arquitecto (UBA) y Doctor en Geografía, Ordenamiento del Territorio y Urbanismo (Paris 3). Investigador Independiente del CONICET con sede en el Centro de Investigación y Transferencia Santa Cruz.  
alejandro.schweitzer@gmail.com

**Tittor, Anne**

Magíster en Sociología (Universidad de Marburgo, Alemania), Doctora en Ciencia Política (Universidad de Kassel). Investigadora posdoctoral en el Grupo de investigación Bioeconomía y Desigualdades Sociales (Universidad de Jena).  
anne.tittor@uni-jena.de

**Tobías, Melina**

Licenciada en Sociología (UBA), Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y Doctora en Geografía (Paris 8). Investigadora Asistente del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).  
melina.tobias@gmail.com

**Toledo López, Virginia**

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN), Diploma Superior en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria posdoctoral del CONICET con sede en el Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (UNSE-CONICET).  
vtoledolopez@gmail.com

**Ulloa, Astrid**

Antropóloga, Doctora en Antropología (University of California). Profesora titular del Departamento de Geografía (Universidad Nacional de Colombia) y directora del grupo de investigación Cultura y Ambiente.

eaulloac@unal.edu.co

**Villahoz, Martina**

Profesora de Ciencias Antropológicas (UBA), tesista para la licenciatura en Ciencias Antropológicas con sede en el Instituto de Ciencias Antropológicas (UBA) e integrante del Grupo de Filosofía de la Biología (FFyL-FCEN).

martuvillahoz@gmail.com

**Wagner, Lucrecia**

Licenciada en Diagnóstico y Gestión Ambiental (UNICEN) y Doctora en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Investigadora del CONICET con sede en el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA - CCT Mendoza).

lucrewagner@gmail.com

**Walter, Mariana**

Licenciada en Ecología Urbana (UNGS) y Doctora en Ciencias y Tecnologías Ambientales (UAB). Investigadora postdoctoral con sede en el Instituto de Ciencias y Tecnologías Ambientales (ICTA-UAB).

marianawalter2002@gmail.com

## SOMOS GENTE DE PALABRA

Tomamos de ella su capacidad de construir comunidad, conciencia y una cultura de hermandades.

Palabra escrita hecha libros/semilla que nos ayuden a transitar el camino hacia una sociedad más justa e igualitaria, rumbo al Buen Vivir. Palabras puentes y no muros.

Corren tiempos en los que se las manipula para el desencuentro, la división, la xenofobia. Se las usa como excavadoras para ensanchar y profundizar grietas; como señuelos consumistas que enmudecen el daño a nuestra casa común.

Si la verdad nos hará libres, el engaño premeditado persigue esclavizar-nos, colonizarnos. Palabrerío irresponsable de pícara impostura, enfermando el entendimiento común de los sentidos, martillando informaciones falsas. Naturalizar la posverdad no es otra cosa que la celebración de la mentira. Nosotros somos los que le gritan al rey desnudo.

Queridos lectores: reciban y circulen los libros de CICCUS como una buena nueva, más allá de la temática que aborden, como un don para el discernimiento, la paz y el amor a la vida, que no es poca cosa.

### CONSEJO EDITORIAL:

*Juan Carlos Manoukian, Mariano Garreta, Hugo Chumbita, José Muchnik, Diana Braceras, Héctor Olmos, José Luis Coraggio, Roberto Benencia, Nerio Tello, Federico Giménez, Pablo Medina, Adrián Scribano, Gabriela Merlinsky, María Miguel, Enrique Del Percio*

EDICIONES  
**ciccus**

CENTRO DE INTEGRACIÓN  
COMUNICACIÓN, CULTURA Y SOCIEDAD



