

CARTOGRAFÍAS DEL CONFLICTO AMBIENTAL EN ARGENTINA.
NOTAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

***Cartographies of the Environmental Conflict in Argentina.
Theoretical-Methodological Notes***

*Cartografías do conflito ambiental na Argentina.
Notas teórico-metodológicas*

Gabriela Merlinsky¹

Recibido: 17 de noviembre de 2016

Corregido: 12 de enero de 2017

Aprobado: 22 de febrero de 2017

Resumen

El propósito en este artículo es exponer una propuesta teórico-metodológica para el estudio de los conflictos ambientales y mostrar de qué manera es posible estudiar sus efectos más duraderos, aspecto que denominamos productividad social. El abordaje metodológico ha sido organizado en torno a dos estudios de caso: el conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y el conflicto por la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo seleccionados por ser disputas resonantes en el debate público ambiental en Argentina. El texto plantea preguntas y aporta reflexiones para una discusión sobre los efectos de los conflictos ambientales, las respuestas estatales y los debates sobre alternativas al desarrollo.

Palabras clave: Conflicto ambiental, política ambiental, estudios de caso, territorio, sociología ambiental, debate público.

¹ Doctora en Geografía por la Universidad de París VIII, investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Líneas de investigación: Sociología ambiental, educación ambiental, cuestión ambiental urbana. Correo electrónico: merlinsk@retina.ar

Abstract

The purpose of this work is to present a theoretical-methodological approach to the study of environmental conflicts and to show a possible way to study their longer-lasting effects, an aspect we call social productivity. The methodological approach has been organized around two case studies: the 'conflict over the pulp mills on the Uruguay River' and the 'conflict for the environmental restoration of the Matanza-Riachuelo basin.' These cases were selected for being outstanding disputes in Argentina's public environmental debate. The text poses questions as well as considerations for further discussion on the effects of environmental conflicts, the responses of state authorities and the debates over alternatives to development.

Key words: Environmental conflict; environmental policy, case studies, territory, sociology environmental sociology, public debate

Resumo

O propósito do presente artigo é expor uma proposta teórico-metodológica para o estudo dos conflitos ambientais e mostrar cuál é a forma possível para estudar seus efeitos mais duraderos, o que é chamado produtividade social. A abordagem metodológica tem sido organizada em dos estudos de caso: 'o conflito pelas plantas da celulosa no rio Uruguai' e 'o conflito pela recomposição ambiental da Cuenca Matanza-Riachuelo' foram elegidos por ser disputas ressonantes no debate público ambiental na Argentina. O texto expo perguntas e reflexões para uma discussão sobre os efeitos dos conflitos ambientais, as respostas estatales e os debates sobre as alternativas ao desenvolvimento .

Palavras chave: conflito ambiental, política ambiental, estudos de caso, território, sociología ambiental, debate público.

Introducción

Los conflictos ambientales se originan a partir de disputas políticas en torno a los modos diferenciados de producción, apropiación, uso, y significado de los bienes naturales.² A partir de estas oposiciones, se abren

² Sabatini, Francisco (1997), 'Conflictos ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas' *EURE*, vol. XXII, núm. 68, pp. 77-91; Alonso, Angela y Valeriano Costa (2002), 'Para uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil' en Alimonda, Hector (comp.), *Ecología Política. Naturaleza, Sociedad y Utopía*, CLACSO, Buenos Aires; Fuks, Mario (2001), *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*, Editora da UFRJ, Rio de Janeiro; Acselrad, Henri (org.) (2004), *Conflitos ambientais no Brasil*, Relume-Dumará, Fundação Heinrich Boll, Rio de Janeiro; Merlinsky, Gabriela (comp) (2014), *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina*, CLACSO/CICCUS,

controversias acerca de diferentes eventos y afectaciones, se amplían las opciones disponibles para enfrentar estos asuntos, se producen deliberaciones sobre escenarios de futuro y se abren espacios de dramatización de diferentes problemas públicos.³

Estas deliberaciones ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a los recursos naturales, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores sociales y la exclusión de su disponibilidad para otros. Por esa razón estos conflictos no existen en estado puro. Lo que allí está en juego es algo más que un problema ambiental y en eso radica su complejidad.⁴ Por lo tanto, si queremos comprenderlos de manera correcta, debemos hacernos cargo de sus diversos aspectos, lo que nos lleva a prestar atención a diferentes dimensiones sociales, políticas, económicas, culturales y jurídicas.

Explorar la constitución de conflictos que ponen en cuestión un nuevo orden de problemas transformándolos en asuntos públicos permite avanzar hacia una comprensión más profunda del modo en que los actores sociales piensan sus ámbitos cotidianos de vida. Los conflictos son verdaderos analizadores sociales que permiten entender aspectos sociales más complejos relacionados con los modelos de desarrollo, el rol del Estado y las formas de estructuración de las relaciones entre actores en una determinada sociedad, comunidad o región.

En nuestras recientes investigaciones,⁵ nos hemos planteado el objetivo de analizar la emergencia y trayectoria de dos conflictos ambientales de gran repercusión para la construcción social y política de la cuestión

Buenos Aires, Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>

³ Gusfield, Joseph R. (1981), *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, University of Chicago Press, Chicago, p. 5.

⁴ Azuela, Antonio y Paula Mussetta (2008), 'Quelque chose de plus que l'environnement. Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique' en *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 70, pp. 13-40 (traducción al español: 'Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México' México, mimeo).

⁵ Merlinsky, Gabriela (2013), *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires; Merlinsky, Gabriela (comp) (2014), *Cartografías, op. cit.*; Merlinsky, M. G. (2016), 'Mists of the Riachuelo: River Basins and Climate Change in Buenos Aires' *Latin American Perspectives*, n. 43, July, 2016, pp. 43-55.

ambiental en Argentina. Tanto el conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay (2003 en adelante), como el conflicto por la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo (2006 en adelante), han tenido consecuencias en la formación de arenas públicas de deliberación, en la elaboración de nuevas legislaciones, en la aplicación de normativas que prácticamente no tenían existencia social y en la generación de nuevos dispositivos de gestión territorial.

El estudio de los conflictos en su dinámica y evolución, aquello que hemos denominado su cartografía, nos permite tomar en cuenta sus efectos de mediano y largo plazo. En ese sentido, es posible identificar momentos en los que se producen transformaciones en las formas de deliberación pública en las que los conflictos son procesados de manera social y esto puede reconocerse en forma empírica a través de diferentes puntos de inflexión de carácter territorial, jurídico y/o político-institucional.

El abordaje metodológico ha sido organizado en torno a dos estudios de caso, seleccionados por ser disputas resonantes en el debate público ambiental nacional. Un segundo factor que define la importancia de estos casos refiere a los puntos de contacto entre las arenas públicas, aspecto que no era para nada evidente cuando comenzamos la investigación. En efecto, en el proceso de la investigación pudimos establecer vínculos entre ambos conflictos, no porque el objeto en disputa fuera el mismo, sino porque la ampliación de la escala del conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay generó condiciones sociales y políticas para la judicialización del conflicto por la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo.

El propósito en este artículo es exponer nuestra propuesta teórico-metodológica para el estudio de los conflictos ambientales, mostrar de qué manera es posible estudiar sus efectos más duraderos, aspecto que denominamos como productividad social y desarrollar algunos ejemplos provenientes de nuestra investigación que nos permitan exhibir el valor heurístico de algunas categorías. Hacia el final del texto queremos dejar abiertas algunas preguntas y reflexiones que pueden orientar la discusión sobre la relación existente entre los conflictos ambientales y los debates más amplios acerca del rol del Estado en los procesos de desarrollo.

La espiral del conflicto y sus efectos sociales más duraderos. Notas teórico-metodológicas

La pregunta acerca de la productividad social (y no sobre la resolución) de los conflictos, abre un amplio panorama para comprender el modo en que los conflictos contribuyen a poner en evidencia aspectos centrales que generan procesos de cambio en la significación social. Pero para entender los efectos más duraderos de un conflicto primero es necesario formular preguntas respecto de lo que constituye nuestro foco de indagación.

Nuestra propuesta metodológica toma en consideración diferentes unidades de análisis (los casos) que son considerados como sistemas de acción complejos. El punto de indagación se orienta a comprender el proceso de elaboración de una cuestión que progresivamente comienza a ser definida como un asunto en la agenda ambiental y donde al mismo tiempo se establecen conexiones entre diferentes demandas, actores e intereses. En ese sentido, es importante comprender las dinámicas de movilización que se construyen al calor del conflicto e incluso como consecuencia del mismo.

En relación con nuestras preguntas teóricas de alcance más general, la cuestión más importante fue establecer cómo se vinculan las diferentes escalas en las que se expresa el conflicto, considerando que el punto privilegiado de análisis es la constitución de arenas públicas nacionales en referencia a la cuestión ambiental. Nuestras preguntas apuntaron a elucidar las siguientes cuestiones: ¿En cuánto contribuyen los conflictos en el proceso de construcción social y selección de los temas que constituyen la definición de los problemas ambientales en el espacio público?, ¿cómo han impactado estas demandas en la opinión pública, en los repertorios de acción colectiva y en las esferas de acción estatal?, ¿cuáles son los temas planteados por estos conflictos que finalmente se inscriben en la agenda pública?, ¿cómo se procesan institucionalmente estas demandas y cómo se manifiestan en el sistema político?

Nos interesa analizar aquellos mecanismos de socialización que quedan abiertos por el conflicto y que contribuyen a establecer algún tipo de respuesta duradera desde el sistema social y/o las instituciones estatales. Se trata de identificar cuáles son las dinámicas de transacción entre los colectivos movilizados y los poderes públicos, es decir lo que lleva a algún

tipo de cierre (aunque sea provisorio) del conflicto. En ese sentido, es importante analizar el saldo del conflicto en términos de cambios en la distribución de competencias entre estos actores gubernamentales, la influencia que ejerce el conflicto sobre los modelos de gestión territorial, los modelos productivos regionales, la institucionalización de las políticas públicas, así como la incorporación de dispositivos de participación social en la formulación y/o implementación de estas últimas.

Para responder a estas preguntas fue muy importante desarrollar estudios de caso que se proyectaran hacia diferentes escalas de análisis, evitando asumir *a priori* una definición acotada a un único grupo o movimiento social para explicar la emergencia del conflicto. En realidad, los distintos tipos de movilización son sólo una modalidad, pero no un rasgo que defina al conflicto como tal. Ambas asunciones tienen importantes consecuencias metodológicas.

En primer lugar, y con respecto a las escalas de análisis, es importante entender que a medida que un conflicto se proyecta en diferentes escalas puede cambiar el objeto de deliberación y la composición de actores en la arena contenciosa. Por otra parte, existen influencias de una escala a otra, esto es muy frecuente cuando se trata de conflictos en los que está en juego la implantación territorial de una actividad económica a escala global y se vuelve clave la cuestión del peso relativo de los actores globales tales como bancos internacionales, empresas multinacionales, organismos financiadores, consultoras que realizan estudios de impacto ambiental, ONGs internacionales, etc. En estos procesos hay una determinación de lo global sobre lo local, pero también hay influencias recíprocas, pues los actores locales pueden posicionarse en diferentes escalas y establecer alianzas con otros actores. Por lo tanto, en tanto el encuentro entre estas lógicas produce diferentes situaciones en variados contextos y lugares, debemos tomar la precaución metodológica de no deducir los acontecimientos de un nivel a partir de los eventos acaecidos en otro nivel.⁶

En segundo lugar, y en lo que refiere a la forma de analizar la acción colectiva, es preciso decir que, en los conflictos ambientales, en raras

⁶ Portes A. y D. Kincaid (1989), "Sociology and Development in the 1990s: Critical Challenges and Empirical Trends" *Sociological Forum*, n. 4, pp. 479-503; Haesbaert R. (2004), *O mito da desterritorialização. Do fim dos territórios à multiterritorialidade*, Bertrand, Rio de Janeiro.

ocasiones el grupo, el movimiento, la comunidad como un todo organizado preexisten a la formación de la acción colectiva. Hay redes, grupos de sociabilidad y proximidad que cumplen un rol importante en la difusión de la movilización y que, sin embargo, no la anteceden como colectivo, sino que se forman en el contexto particular del proceso contencioso mismo.⁷ Esta manera de entender el conflicto, nos lleva a tomar la precaución metodológica de no asignar *a priori* un modelo de acción colectiva para el análisis de los casos bajo estudio.

Para desarrollar el estudio de caso recurrimos a elaborar sistemas con límites organizados temporalmente en torno a eventos principales (el momento de manifestación pública del conflicto y su repercusión en la escala nacional) eventos antecedentes (lo que nos permitió explicar el proceso de agregación de demandas y construcción de marcos de injusticia que dieron lugar al reclamo) y eventos posteriores (un elemento clave para analizar la productividad del conflicto).⁸

Dimensiones de análisis y efectos más duraderos de los conflictos ambientales

Luego de organizar la presentación narrativa del caso procedimos a trabajar con diferentes dimensiones de análisis que funcionaron como categorías clave para comparar diferencias y similitudes entre los casos. Estas dimensiones son las siguientes: *perfil de los actores en conflicto, escala, controversias socio técnicas, modos de acción colectiva, inscripción territorial, y juridificación*. A continuación incluimos una breve definición de cada una de estas categorías.

Perfil de los actores en conflicto: El proceso de investigación requiere la

⁷ Melé, Patrice (2003), *Introduction: Conflits, territoires et action publique* en Melé, Patrice, Corinne Larrue y Muriel Rosemberg (coords.), *Conflits et Territoires*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, pp. 13-32; Melé, Patrice (2007), *Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*, Habilitation à Diriger Des Recherches (Mimeo), Paris; Azuela, Antonio y Paula Mussetta (2008), *op. cit.*; Alonso, Angela y Valeriano Costa (2002), *op. cit.*; Pacheco, R., *et al.* (1992), *Actores e conflitos em questões ambientais urbanas* en *Espaço e Debates*, núm. 35.

⁸ Merlinsky, Gabriela (comp) (2014), *op. cit.*, p. 73.

elaboración de un mapa de actores en el que se consignen las posiciones, intereses y diferentes lenguajes de valoración que se ponen en contradicción en el proceso contencioso. Este aspecto es fundamental pues los conflictos ambientales rara vez responden a un interés de clase único. El ambientalismo antes que un paradigma de principios es un marco (*frame*) dentro del cual una variedad de demandas en relación con la utilización de recursos, propiedad, derechos y poder pueden ser reconsideradas.⁹

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

Escala: Se refiere al alcance del conflicto en el nivel local, regional, nacional y transnacional. La resonancia puede darse mediante diferentes formas de deliberación pública, de este modo, un mismo conflicto puede ser definido de manera distinta en cada uno de estos niveles.¹⁰ De este modo, es importante indicar en qué escalas de análisis estamos poniendo el foco, dado que cada arena pública comporta diferentes prácticas sociales y actores, lo que tiene como implicancia la necesidad de elaborar diferentes mapas del campo contencioso.

Controversias socio técnicas: Se trata de situaciones en las que aparece algún motivo de discordia o disenso entre actores ligados a la tecnociencia y actores sociales, o bien entre los distintos actores promotores de un cambio técnico pues decir, discrepancias entre expertos.¹¹ El concepto es muy importante para entender aquellos procesos sociales en que actores no expertos cuestionan y en algunos casos se movilizan en contra de la decisión de actores expertos que promueven nuevas instalaciones o su reacondicionamiento, la aplicación de normativas y/o la incorporación de

⁹ Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998), *Activists beyond Borders, Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, p. 121.

¹⁰ Azuela, Antonio y Paula Mussetta (2008), *op. cit.*, p. 4.

¹¹ López Cerezo José Antonio y J. L. Luján (1997), *¿Ciencia y tecnología en contexto social: un viaje a través de la controversia?* en Rodríguez Alcázar, J., *et al.* (ed.), *Ciencia, tecnología y sociedad: contribuciones para una cultura de la paz*, Granada, Universidad de Granada-Instituto de la Paz y los Conflictos, p. 207.

tecnologías que implican riesgos de salud o ambientales. Los conflictos implican disputas por el control de bienes y recursos, pero también respecto al poder de generar e imponer ciertas definiciones de la realidad. La definición de lo ambiental como problema alude a aspectos valorativos y cognitivos (los procesos de filtración social que hacen posible que una situación se vuelva objeto de preocupación) y a la dimensión del conflicto de intereses en torno a los objetos (simbólicos y materiales) de la disputa. Las controversias que ponen en cuestión la frontera entre lo técnico y lo social en la definición de los problemas, son casos clave para entender cómo se produce y se transforma el conocimiento sobre el ambiente a partir de los conflictos.

Es importante alejarse de aquella visión que considera que es la irracionalidad de los actores que protestan, o su ignorancia frente a la evidencia científica, la que explica los conflictos. Más bien al contrario, porque ellas ponen en evidencia un triple inventario de actores, problemas y soluciones, las controversias constituyen un dispositivo eficaz de exploración de estados de mundo posibles, que, por razón de la incertidumbre, son desconocidos¹²

Modos de acción colectiva: Los actores sociales moldean la confrontación en procesos interactivos con el sistema político en su conjunto; es el entrecruzamiento no intencional de diversas líneas de acción lo que configura patrones de organización y comportamiento. Es necesario analizar las estructuras de movilización que se constituyen a partir de los conflictos y su relación con procesos de acción y cambio social en el marco del sistema político en general. Esto permite entender mejor cómo se construyen demandas colectivas hacia el Estado, pero también cómo los actores pueden negociar y/o cooperar con el Estado. Es importante no reducir este análisis a una mera acción estratégica, ya que este proceso también genera marcos de acción colectiva, es decir, formas de interpretación, de construcción y de reelaboración de las injusticias. La puesta en marco consiste en advertir en la escena esquemas de interpretación para localizar, percibir, identificar y etiquetar eventos y

¹² Callon, Michel, Pierre Lascoumes y Yannick Barthe (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, París, p. 55.

situaciones, en vista a organizar la experiencia y orientar la acción.¹³ En ese sentido, los marcos de acción colectiva tienen además una función expresiva y simbólica, pues también trabajan para la transformación de formas de experiencia de actores y para la configuración de sus mundos privados y públicos.¹⁴

Inscripción territorial: Se refiere al conjunto de arreglos sociales que el conflicto pone en juego en torno al territorio en cuestión.¹⁵ Implica analizar tanto las formas de representación del territorio que se construyen y deconstruyen junto con el conflicto, como los cambios en las formas concretas de control territorial que el conflicto pone en juego, incluyendo las diferencias en la demarcación del territorio que realizan diferentes jurisdicciones de gobierno. Esta dimensión es útil para analizar aquellos conflictos que se manifiestan en el espacio mismo en cuanto está dotado de cualidades propias. Las polémicas en torno al paisaje son ilustraciones típicas de esta subclase, ya que se desarrollan en torno a una porción circunscripta del espacio, definida previamente y no *ex post*. Esta distinción analítica es fundamental porque presupone la concepción particular de las personas afectadas por la aparición de un evento no deseable. Las personas que se definen como afectadas se sitúan espacialmente, definiendo en función de su historia lo conveniente y lo inconveniente. A partir de allí, quienes están involucrados en las luchas contenciosas recurren a una resignificación del espacio en términos estéticos e identitarios.¹⁶

Juridificación. Blichner y Molander¹⁷ definen la juridificación como aquellos procesos sociales que operan en alguno de estos sentidos: reformas políticas que incorporan mayores competencias a la esfera o campo legal, aplicación progresiva de normas legales a un amplio rango de temas, uso

¹³ Goffman, Erving (1974), *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Harper, New York.

¹⁴ Cefaï, Daniel (2001), *Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes* en Cefaï D. y D. Trom, *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París.

¹⁵ Melé, Patrice (2003) *op. cit.*

¹⁶ Trom, Danny (1999), *De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante*, Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative, *Revue Française de science politique*, vol. 49, núm. 1, pp. 31-50, p. 36.

¹⁷ Blichner, L. y Ch. Molander (2008), *Mapping Juridification* [en línea], *European Law Journal*, vol. 14, January, pp. 36-54. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1077724>

creciente de la ley para resolver disputas, aumento del poder e influencia social de los tribunales y profesionales del derecho, o cambios que muestran que los ciudadanos se sitúan reflexivamente en relación con el orden legal.

El uso de esta dimensión de análisis implica considerar el proceso social mediante el cual los conflictos ambientales son resignificados cuando son llevados a la esfera del derecho. Engloba el análisis de la forma en que los actores utilizan el repertorio jurídico a su disposición, la participación diferencial de los operadores del derecho en el conflicto y el ajuste de las expectativas de los actores sobre la ley y la justicia en general.¹⁸ Pero también es importante considerar el modo en que estas acciones pueden tener influencias en el campo legal y político: si la legislación ambiental es tomada en cuenta por los ciudadanos que participan en el conflicto, esto se vuelve un aspecto exigible ante las autoridades; de este modo, llevar el conflicto a la justicia puede ser una vía para la actualización del derecho, ya sea mediante la reglamentación de normas existentes o la generación de nueva jurisprudencia.

A continuación, desarrollaremos una breve referencia a nuestros casos de estudio, a modo de poder hacer un ejercicio para mostrar el uso de las categorías anteriormente mencionadas.

El conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y el conflicto por la recomposición ambiental del Riachuelo. Casos desestabilizadores y construcción de la cuestión ambiental en Argentina

Las condiciones para la emergencia pública del conflicto del río Uruguay se generaron a partir de la acción organizada de diferentes organizaciones y grupos ambientalistas en la República Oriental del Uruguay, quienes se opusieron a la construcción de lo que por entonces era una planta de producción de pasta de celulosa por parte de la transnacional española ENCE en la localidad uruguaya de Fray Bentos, sobre el río Uruguay, limítrofe con la Argentina. Luego se sumarían los planes de otra planta por parte de la transnacional Finlandesa Botnia. Desalentados por la falta de respuesta

¹⁸ Azuela, Antonio y Paula Mussetta (2008), *op. cit.*, p. 4.

por parte de las autoridades de su país, los ambientalistas uruguayos alertaron a las organizaciones de Argentina, en particular a aquellas de la cercana ciudad de Gualeguaychú, en la provincia de Entre Ríos. Este movimiento, transnacional en sus orígenes, desarrolló una serie de acciones de movilización y sobre todo pedidos de información al organismo binacional de gestión de las aguas: la Comisión Administradora del río Uruguay (CARU). Ante la falta de respuesta, el movimiento quedó circunscripto a las acciones colectivas en la ciudad argentina de Gualeguaychú. Allí se formó una Asamblea ciudadana ambiental que ganaría luego notoriedad pública por el formato de sus acciones (cortes de ruta y cortes en la circulación por el puente internacional San Martín que une ambos márgenes del río) y por el carácter deliberativo que fue siguiendo el proceso de monitoreo y seguimiento de las formas y tiempos de protesta.

Gualeguaychú, centro de un área dedicada principalmente a la actividad agrícola y al turismo, generó un modelo propio de desarrollo local alrededor de los festejos del Carnaval, en los años noventa. Así, a partir de una férrea oposición a la instalación de las plantas de celulosa, se convirtió en el epicentro de la controversia. Prácticamente todos los sectores sociales se movilizaron en contra de los dos emprendimientos industriales.¹⁹

El caso cobró visibilidad pública en marzo 2005, a partir de una marcha multitudinaria entre 35,000 y 40,000 personas en el puente internacional General San Martín, que establece la conexión por tierra entre Argentina y Uruguay.

Los activistas lograron el apoyo del gobierno provincial y, de ese modo, las manifestaciones masivas fueron ganando una enorme repercusión en la opinión pública nacional. En mayo de 2006, el entonces presidente de la nación, Néstor Kirchner, organizó un acto en la localidad de Gualeguaychú con asistencia de varios gobernadores. En esa ocasión, el ex presidente

¹⁹ Merlinsky, Gabriela (2008), «Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay» [en línea], *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Disponible en: <https://nuevomundo.revues.org/16412>; Merlinsky, Gabriela (2008b), «La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú y su inscripción en el espacio público» *Temas y Debates*, año 12, núm. 15, pp. 35-62; Merlinsky, Gabriela (comp) (2014), *Cartografías, op. cit.*

señaló que el medio ambiente era una cuestión de Estado. Por otra parte, aludiendo a la responsabilidad del gobierno uruguayo en el conflicto, indicó que esas negociaciones hasta el momento habían sido infructuosas y anunció que el Estado argentino presentaría una demanda contra el Estado uruguayo ante la Corte Internacional de Justicia. La demanda ante la CIJ dio lugar a la internacionalización del conflicto, que pasó a tener enorme repercusión en los medios de prensa a nivel nacional y global.²⁰

Al instalar la cuestión ambiental como cuestión de Estado, el ex presidente Kirchner reconocía el carácter político de un proceso de alcance nacional que los acontecimientos de Gualeguaychú contribuyeron a poner en evidencia: la cuestión ambiental había dejado de ser un tema intrascendente en el espacio público. En estrecha relación con la valorización del territorio y expresada en términos del derecho de las comunidades a defender sus modos de vida, la cuestión se había ido incorporando progresivamente, desde comienzos del presente milenio, en el repertorio simbólico y en los lenguajes de valoración de la acción colectiva. Y aunque en términos de política pública continuara siendo de baja prioridad, estos acontecimientos delinearon un campo propicio para su inscripción como problema público y para la formación de otras arenas ambientales.

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

²⁰ Diario *Clarín*, 5/05/2006, Kirchner dijo que el conflicto por las papeleras es de carácter nacional y volvió a exigir los estudios ambientales <http://edant.clarin.com/diario/2006/05/05/um/m-01189984.htm> / Diario *La Nación*, 6-05-2006, Kirchner criticó a Uruguay y nacionalizó el conflicto, <http://www.lanacion.com.ar/803685-kirchner-critico-a-uruguay-y-nacionalizo-el-conflicto>

construcción social que recorta una situación de la realidad y la transforma en problema ambiental.²¹

El diferendo por las plantas de celulosa en el río Uruguay generó repercusión en términos de la discusión sobre los impactos territoriales, sociales y ambientales de la deslocalización de actividades productivas globales. La intransigencia que ha tenido el movimiento de Gualeguaychú ante cualquier instancia de negociación permite entender lo que está en juego en un conflicto de implantación. En estas situaciones, las posiciones se vuelven no negociables, porque se plantea la incompatibilidad de los proyectos con el modo de vida local. Si para los actores que promueven la instalación de las plantas de celulosa se trata de iniciativas positivas para la región, cuyas consecuencias negativas pueden ser controlables; para los actores resistentes, estos proyectos son negativos para la región, son no administrables y la única solución es darlos de baja. De esto resulta que cualquier actor que argumente a favor del monitoreo ambiental de las plantas, es decir, que sostenga que el caso es administrable, será considerado por los resistentes como un ayudante de los promotores, aunque se solidarice con los resistentes.²²

Este punto es central y expresa el alineamiento de marcos producidos por el movimiento de oposición. La consigna *«No a las papeleras»* ha sido al mismo tiempo el marco que permite enlazar diferentes intereses de los afectados por la instalación de las plantas y una máxima única no negociable. El conflicto plantea un antagonismo social *«irreductible»* que expresa al mismo tiempo un componente de resistencia a los proyectos de implantación y un componente de *«inviabilidad»* para la solución institucional del conflicto.

El conflicto quedó desactivado *«aunque no cerrado»* a partir del fallo del Tribunal de la Haya que si bien dictaminó que Uruguay no respetó la obligación de consultar previamente respecto de la instalación de actividades que tienen impactos sobre el río Uruguay, al mismo tiempo estableció que no

²¹ Lezama, José Luis (2004), *La construcción social y política del medio ambiente*, El Colegio de México, México.

²² Vara, Ana María (2007), *«Sí a la vida, no a las papeleras» en torno a una controversia ambiental inédita en América Latina*, *REDES Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, vol. 12, núm. 25, pp. 15-50, Universidad Nacional de Quilmes, p. 15.

había daños visibles al ambiente que habilitaran el principio precautorio de paralizar la operación de la planta de celulosa.²³

Entre 2005 y 2006, mientras el conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay ganaba espacio en los medios de comunicación, la Defensoría del Pueblo de la Nación presentó dos informes que denunciaban el grave estado de situación de la cuenca Matanza-Riachuelo, un vasto territorio de la metrópolis de Buenos Aires: aguas contaminadas a niveles inadmisibles, efluentes industriales sin control, basurales a cielo abierto, población sin agua potable ni saneamiento cloacal.²⁴ El tema fue instalándose en la opinión pública a la luz de la progresiva politización del conflicto del río Uruguay.²⁵

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

En 2006, la Corte Suprema de Justicia hizo lugar a la demanda y declaró su competencia originaria en la causa (causa Mendoza Beatriz Silva y otros C. Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios μ daños derivados de la

²³ Corte Internacional de Justicia, Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina contra Uruguay), Fallo 20/04/2010, [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CPyD/file/sentencia_2010%20\(2\).pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CPyD/file/sentencia_2010%20(2).pdf)

²⁴ Diario *La Nación*, Mondino advirtió sobre la falta de políticas para el Riachuelo, 3-05-2006, <http://www.lanacion.com.ar/802659-mondino-advirtio-sobre-la-falta-de-politicas-para-el-riachuelo> / Diario *Clarín*, 03-05-2005, Un informe alerta sobre la creciente contaminación del Riachuelo, <http://edant.clarin.com/diario/2006/05/03/um/m-01188852.htm>

²⁵ Merlinsky, Gabriela (comp) (2014), *op. cit.*, Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>, p. 27.

contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo). Lo hizo en ese momento, porque justamente había un ámbito propicio en la opinión pública que generaba condiciones para que el caso constituyera un caso estructural en el escenario político de la Argentina, precisamente en el ámbito metropolitano y, esta vez sí, colocando en el centro de la escena la política ambiental del Estado argentino.²⁶

Las causas estructurales forman parte de un nuevo tipo de activismo judicial de las Cortes Supremas en América Latina. Se trata de causas judiciales en las que la justicia interviene cuando las demandas exceden el caso individual y están en juego derechos colectivos.²⁷

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

La primera medida de la CSJ fue exigir a los tres gobiernos con jurisdicción en la cuenca (el gobierno nacional, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) la elaboración de un plan integrado, con metas progresivas para el saneamiento de la cuenca. Eso obligó al Estado nacional a jerarquizar la cartera ambiental y, de ese modo, crear un nuevo dispositivo institucional para la gestión de la cuenca: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

²⁶ Diario *La Nación*, 20-06-2006, La corte exige un plan ambiental para el Riachuelo, <http://www.lanacion.com.ar/816383-la-corte-exige-un-plan-ambiental-para-el-riachuelo>

²⁷ Rodríguez Garavito, C. y D. Rodríguez Franco (2010), *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De justicia, Bogotá; Maurino, G., E. Nino y M. Sigal (2005), *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Lexis- Nexis, Buenos Aires.

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

Lo que podemos ver en este período de tiempo es que hubo procesos moldeados por las coyunturas políticas nacionales que facilitaron el escalamiento de estos conflictos. En Argentina, a partir de la resonancia del conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay se fueron gestando las condiciones para el reagrupamiento de un público en formación en torno a la cuestión ambiental. El discurso del presidente Kirchner, el 5 de mayo de 2006 en Gualeguaychú, anunciando la presentación del caso en la Corte Internacional de la Haya y señalando que el tema constituía una cuestión de primer orden para el gobierno nacional, es un momento bisagra por su implicancia para la construcción social y política de los problemas ambientales en Argentina. Y aquí no estamos haciendo una interpretación literal del discurso político. No importa si seriamente creía en lo que decía, el punto saliente aquí es que estaba poniendo de manifiesto la existencia de un nuevo campo social (el campo ambiental) respecto del cual la participación política implicaba algún beneficio o, en todo caso, la ausencia de intervención podía resultar en un costo.

Sin embargo, esta manifestación política es insuficiente porque para que los problemas migren de una arena a otra deben existir vínculos sociales y organizacionales.²⁸ El principal vínculo organizacional entre las arenas del conflicto se debe a que, casi de manera simultánea, una de las principales asesoras del movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú fue designada como Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina, exactamente en el mismo momento en que la CSJ, frente a la inusitada movilización social generada por el conflicto del río Uruguay, decidió llevar adelante este proceso judicial sin precedentes. Es aquí donde

²⁸ Hilgartner, Stephen y Charles L. Bosk (1988), 'The rise and fall of social problems: a public arenas model', *American Journal of Sociology*, vol. 94, núm. 1, pp. 53-78.

podemos ver cómo dos conflictos de diferentes escalas (transnacional en el caso del río Uruguay y nacional en el caso del Riachuelo) y en apariencia sin relación específica, acaban teniendo implicancias para el modo en que se procesan los problemas ambientales en diferentes jurisdicciones del gobierno de la Argentina.

El conflicto de las plantas de celulosa en el río Uruguay generó el contexto de oportunidad política para que la Defensoría del Pueblo de la Nación, primero, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, después, instalaran la cuestión de la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo como un asunto político de máxima relevancia. A partir de la resonancia del conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay, se han gestado las condiciones para la constitución de un público en torno a la cuestión ambiental. Esto produjo un punto de inflexión en la comprensión del problema dado que se generaron las condiciones para que el conflicto del Riachuelo se resignifique públicamente en tanto caso judicial.

A modo de ejemplo. El valor heurístico de las categorías

La comparación de los casos a la luz de estas dimensiones de análisis nos ha permitido centrar la mirada en aquello que tienen en común pero también en sus diferencias. Por razones de espacio no podremos centrarnos en todas las categorías que describimos anteriormente, a modo de ejemplo, vamos a presentar algunos resultados en relación con el análisis de *múltiples escalas, los modos de acción colectiva, la juridificación y la inscripción territorial de los conflictos ambientales*.

Por otro lado, hemos podido constatar que el enfoque centrado en el análisis de múltiples escalas nos permite una comprensión más profunda del impacto del conflicto en las arenas de deliberación a escala nacional.

En el conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay fue la posibilidad de presionar al gobierno uruguayo, lo que permitió una escalada del conflicto que dio mayor peso al movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú. Sin embargo, cuando el conflicto se transnacionalizó también sufrió un proceso de desplazamiento hacia las arenas jurídicas del Tribunal Internacional de Justicia, un momento en que el reclamo territorial quedó subordinado a los complejos esquemas de los operadores legales

internacionales. En el conflicto por la recomposición de la cuenca Matanza Riachuelo, la clave de su repercusión se relaciona con que el actor organizador central del proceso es la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En ese sentido, se trata de un conflicto gravitante a escala nacional, porque desestabiliza los modos históricos de las políticas metropolitanas. A partir del caso, se generaron las condiciones para la creación de un nuevo organismo de gestión de la cuenca, la Autoridad de la cuenca Matanza-Riachuelo. Se trata de un organismo interjurisdiccional que tiene incidencia en las políticas ambientales de los tres niveles jurisdiccionales (nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios metropolitanos).

En lo que refiere a los modos de acción colectiva en el conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay es posible identificar la constitución de un actor colectivo de peso territorial que tuvo capacidad de incidir en el campo contencioso, definir los oponentes y reclutar aliados,²⁹ este proceso no es tan claro en el conflicto por la recomposición ambiental del Riachuelo, donde los actores principales son organizaciones no gubernamentales que participaron activamente en las audiencias públicas judiciales, donde han ejercido influencia, sin embargo, no logran imponer la cuestión en la agenda política. Posiblemente el peso institucional de este último conflicto sea al mismo tiempo el elemento que obstruye la posibilidad de una movilización social que mantenga vivo el reclamo y sostenga una política pública que, a la fecha, no logra consolidarse.

Esto nos lleva a tomar en cuenta el tema de la judicialización de los conflictos y sus efectos para el modo en que se definen las expectativas sobre la ley y los tribunales (juridificación). Si bien el diferendo entre la Argentina y Uruguay por la instalación de las plantas de celulosa se planteó como una controversia jurídica internacional ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, los debates que allí ocurrieron, tuvieron pocas consecuencias (y no fue así con el probable dictamen final del tribunal) sobre la forma en que se discuten los asuntos ambientales en la Argentina. De manera inversa, la judicialización del caso Matanza-Riachuelo es prácticamente el corazón para entender el conflicto. Es el proceso de judicialización es la de transferencia del proceso de toma de decisiones

²⁹ Merlinsky, Gabriela (2008), *op. cit.*

sobre derechos desde los órganos políticos a los judiciales, lo que conlleva mayores demandas de tutelaje hacia el poder judicial³⁰ esto es precisamente lo que ocurrió cuando intervino la Corte Suprema de Justicia y se transformó en un verdadero caso testigo judicial.

En lo que refiere a la inscripción territorial de cada conflicto en el caso de la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo se fue generando un proceso colectivo de atribución de significado para calificar la degradación de la cuenca. Este espacio comienza a ser visto, no sólo como un río contaminado, sino también como un territorio donde habitan actores sociales que sufren las consecuencias de esa degradación. Este pasaje indica que hay un nuevo recorte espacial: la cuenca, que ha sido constituida como región de enunciación, un espacio social cargado de valor.

En el conflicto del Río Uruguay, la construcción de repertorios comunes de problemas a través de los cuales se define la instalación de las plantas de celulosa como un objeto amenazante, se refuerza por una identidad pre-existente donde los ciudadanos de Gualeguaychú se ven a sí mismos como agentes del desarrollo local. El espacio no es sólo una relación de proximidad sino también un territorio previamente construido que tiene una historia y un proyecto. El argumento identitario opone el proyecto local a la estrategia global (las plantas de celulosa como una decisión tomada en una escala supranacional), por lo tanto, es la localidad más que la cuenca la que juega un papel central en la construcción de los lenguajes de valoración acerca del territorio.

En cuanto al efecto de estos conflictos en relación con cambios en las formas concretas de control territorial es importante decir que el problema de la contaminación, al igual que muchas otras cuestiones incluidas en el dominio de lo ambiental, remite de manera necesaria a un ámbito territorial que desborda los límites jurisdiccionales y obliga a definir el objeto en relación con un nuevo marco espacial que no coincide en forma estricta con la división política del territorio. Por esa razón los conflictos ambientales son desestabilizadores en términos políticos cuando hay varias jurisdicciones de gobierno involucradas. Tanto en el conflicto del Río Uruguay como en el conflicto del Riachuelo hay una reactualización de conflictos sociales y

³⁰ Vallinder, Torbjörn (1994), 'The judicialization of politics. A worldwide phenomenon: introduction' *International Political Science Review*, vol. 15, n. 2.

políticos de larga data estrechamente relacionados con las formas de acumulación de poder político en los diferentes espacios territoriales en juego.

En la rivera argentina del Río Uruguay, el caso tiene cruces importantes con la política subnacional, pues es en las provincias argentinas donde se pone en juego la distribución territorial del poder político. A nivel nacional el conflicto por las plantas de celulosa tuvo como marco político una forma particular de alineamiento entre las posiciones del gobierno local, provincial y nacional. Los dos primeros jugaron un papel esencial para desmontar los acuerdos informales precedentes entre los gobiernos nacionales de Argentina y Uruguay y asimismo desempeñaron un rol importante para empujar al gobierno nacional a asumir una posición central en el conflicto como demandante ante el Estado uruguayo. Sin embargo, el desplazamiento del conflicto y su judicialización internacional no contribuyeron a una inscripción territorial en términos de la construcción de dispositivos de protección territorial a escala de la cuenca del río Uruguay.

En la Región Metropolitana de Buenos Aires, pensar los efectos del conflicto en las relaciones de poder que regulan diferentes formas de dominio territorial nos lleva a tener en cuenta el rol de los municipios del conurbano bonaerense, que tienen una relación subordinada y contradictoria en sus vinculaciones políticas con el nivel provincial y nacional, especialmente porque son gobiernos sin autonomía y cuyos recursos financieros dependen del tipo de relación que establezcan con las otras dos jurisdicciones de gobierno. En ese sentido, el conflicto del Riachuelo ha contribuido a desestabilizar el régimen de territorialidad metropolitana y esto se debe a la creación de un nuevo organismo interjurisdiccional de política ambiental, la ACUMAR, que habilita un dispositivo espacial para intevenir en una nueva jurisdicción: la cuenca. El efecto concreto en términos territoriales es que este nuevo gobierno interjurisdiccional obliga a las partes a establecer acuerdos de gobernabilidad sobre el territorio metropolitano, generando requerimientos adicionales de coordinación. Y, lo que es más importante, en tanto la CSJ creó un sistema institucional para el control de la ejecución de la sentencia, el conflicto produce una nueva institucionalidad para la política ambiental.

Reflexiones finales. Sobre la productividad de los conflictos ambientales

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

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

Se trata de mirar los procesos que se han desencadenado a partir del conflicto y que permiten la formación, transformación y/o mantenimiento de diferentes momentos de la vida social. En ese sentido, es importante tomar distancia del relato épico de los acontecimientos para hacer un esfuerzo de interpretación, y hacer un inventario de las transformaciones que se han generado a partir del conflicto en diferentes planos de análisis. En otros términos, se trata de analizar la productividad del conflicto.³¹

Resta preguntarse entonces, finalmente y luego de varios años de disputa, cuál ha sido la influencia que estos conflictos han ejercido en el debate sobre los modelos productivos regionales y sus efectos más duraderos en las políticas estatales.

En el caso del conflicto del río Uruguay, la controversia puso en evidencia que en el Río de la Plata no existen mecanismos de discusión acerca de las estrategias de complementación productiva entre los países del Cono Sur y mucho menos, de sus impactos ambientales. Aquí, una cuestión importante a debatir se refiere al papel de los Estados nacionales en el otorgamiento de subsidios a las empresas transnacionales considerando el tipo de integración intrasectorial e intersectorial que estos emprendi-

³¹ Melé, Patrice (2007), *op. cit.*; Lussault, Michel (2007), *L'Homme Spatial. La construction sociale de l'espace humain*, París, Seuil, col. La couleur des idées.

mientos promueven. ¿Cuál es el tipo de eslabonamientos productivos que generan estos mega-emprendimientos?, ¿en qué medida facilitan la incorporación de actores locales del desarrollo?, ¿cuál es su impacto de mediano y largo plazo en la generación de empleo? No es una cuestión menor que la orientación productiva hacia la celulosa supone abandonar otras formas de procesamiento de la madera que generan mayor valor agregado en el territorio. Asimismo, una gran brecha institucional planteada por el conflicto refiere a la implementación de mecanismos conjuntos entre los países del Cono Sur para el control de las empresas multinacionales que operan en el territorio, y en particular a las empresas provenientes de países de la Comunidad Europea, en el cumplimiento de las Directrices de la OCDE.

La causa judicial en torno a la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo es un caso testigo que genera movimientos en las formas en que se procesan las políticas públicas en la Región Metropolitana de Buenos Aires, sin embargo también enfrenta la dificultad de encontrar caminos institucionales sostenibles en el tiempo, que vayan más allá de la periodicidad de los mandatos de gobierno.

La definición de políticas de largo plazo para la cuenca Matanza-Riachuelo, entra en contradicción con la periodicidad de los mandatos ejecutivos y con las formas de acumulación política de los líderes en el gobierno. Ambas cuestiones generan pocos incentivos para emprendimientos de reforma a largo plazo. ¿Quiénes serán los actores sociales encargados de definir, sostener y apuntalar un plan de largo plazo para la cuenca Matanza-Riachuelo? ¿Quiénes son aquellos que cuentan con la disposición y los recursos para prolongar ese ejercicio de imaginación institucional?

En términos del debate público sobre el desarrollo, el conflicto del Riachuelo ha permitido avivar, al menos parcialmente, un debate sobre el derecho a la ciudad. Buenos Aires metropolitana ha sido y continúa siendo un ámbito territorial de diferenciación social y de segregación. Las oportunidades de acceder a suelo de calidad, agua y recomposición ambiental y servicios públicos están fuertemente diferenciadas entre una capital federal afluyente y un conurbano con grandes relegaciones sociales. El conflicto del Riachuelo representa una oportunidad para repensar los procesos de diferenciación y segregación que orientaron históricamente

el desarrollo de la ciudad. Si se prolonga un ejercicio de imaginación institucional, es posible abrir un debate sobre escenarios futuros en relación con los criterios de justicia que definen las decisiones de política pública. Por tratarse de conflictos por la disponibilidad, accesibilidad y gestión del agua, dejan entrever dimensiones clave que ponen en evidencia los déficits institucionales sistémicos en las políticas públicas de gestión de cuencas y, en general, en la política ambiental en el nivel nacional y regional del Cono Sur.

Bibliografía

- Acselrad, Henri (org.) (2004), *Conflitos ambientais no Brasil*, Relume-Dumará, Fundação Heinrich Boll, Rio de Janeiro.
- Alonso, Ángela y Valeriano Costa (2002), *Para uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil* en Alimonda, Héctor (comp.), *Ecología Política. Naturaleza, Sociedad y Utopía*, CLACSO, Buenos Aires.
- Azuela, Antonio y Paula Mussetta (2008), *Quelque chose de plus que l'environnement. Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique* en *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 70, pp. 13-40 (traducción al español: *Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México* México, mimeo).
- Blichner, L. y Ch. Molander (2008), *Mapping Juridification* [en línea], *European Law Journal*, vol. 14, January, pp. 36-54. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1077724>
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes y Yannick Barthe (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, París.
- Cefaï, Daniel (2001), *Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes* en Cefaï D. y D. Trom, *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París.
- Corte Internacional de Justicia, Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina contra Uruguay), Fallo 20/04/2010, [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CPyD/file/sentencia_2010%20\(2\).pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CPyD/file/sentencia_2010%20(2).pdf)
- Fuks, Mario (2001), *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*, Editora da UFRJ, Rio de Janeiro.

- Goffman, Erving (1974), *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Harper, New York.
- Gusfield, Joseph R. (1981), *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, University of Chicago Press, Chicago.
- Haesbaert R. (2004), *O mito da desterritorialização. Do fim dos territórios à multiterritorialidade*, Bertrand, Río de Janeiro.
- Hilgartner, Stephen y Charles L. Bosk (1988), 'The rise and fall of social problems: a public arenas model', *American Journal of Sociology*, vol. 94, n. 1.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998), *Activists beyond Borders, Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca.
- Lezama, José Luis (2004), *La construcción social y política del medio ambiente*, El Colegio de México, México.
- López Cerezo y J. L. Luján (1997), 'Ciencia y tecnología en contexto social: un viaje a través de la controversia', en Rodríguez Alcázar, J., et al. (ed.), *Ciencia, tecnología y sociedad: contribuciones para una cultura de la paz*, Granada, Universidad de Granada-Instituto de la paz y los conflictos.
- Lussault, Michel (2007), *L'Homme Spatial. La construction sociale de l'espace humain*, París, Seuil, col. La couleur des idées.
- Maurino, G., E. Nino y M. Sigal (2005), *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Lexis-Nexis, Buenos Aires.
- Melé, Patrice (2003), 'Introduction: Conflits, territoires et action publique', en Melé, Patrice, Corinne Larrue y Muriel Rosemberg (coords.), *Conflits et Territoires*, Tours, Presses universitaires François Rabelais.
- Melé, Patrice (2007), *Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*, Habilitation à Diriger Des Recherches, Paris, [Mimeo].
- Merlinsky, Gabriela (2013), *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Merlinsky, Gabriela (2008), 'Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay', [en línea], *Nuevo Mundo Nuevos*, Disponible en: <https://nuevomundo.revues.org/16412>
- Merlinsky, Gabriela (2008b), 'La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano am-

- biental de Gualeguaychú y su inscripción en el espacio público. *Temas y Debates*, año 12, núm. 15.
- Merlinsky, Gabriela (comp.) (2014), *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina*, CLACSO/CICCUS, Buenos Aires, Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>
- Merlinsky, M. G. (2016), *Mists of the Riachuelo: River Basins and Climate Change in Buenos Aires*. *Latin American Perspectives*, July 2016, n. 43.
- Pacheco, R., et al. (1992), *Actores e conflitos em questões ambientais urbanas*. en *Espaço e Debates*, núm. 35.
- Portes A. y D. Kincaid (1989), *Sociology and Development in the 1990s: Critical Challenges and Empirical Trends*. *Sociological Forum*, n. 4.
- Rodríguez Garavito, C. y D. Rodríguez Franco (2010), *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De justicia, Bogotá.
- Sabatini, Francisco (1997), *Conflictos ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas*. *EURE*, vol. XXII, núm. 68.
- Trom, Danny (1999), *De la réfutation de l'Effet Nimby considérée comme une pratique militante, Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative*. *Revue Française de science politique*, vol. 49, núm. 1.
- Vallinder, Torbjörn (1994), *The judicialization of politics. A worldwide phenomenon: introduction*. *International Political Science Review*, vol. 15, n. 2.
- Vara, Ana María (2007), *¡Sí a la vida, no a las papeleras!* en torno a una controversia ambiental inédita en América Latina, *REDES Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, vol. 12, núm. 25, Universidad Nacional de Quilmes.

Sitios electrónicos:

- Diario El Clarín <http://edant.clarin.com/diario/2006/05/05/um/m-01189984.htm>
- Diario La Nación <http://www.lanacion.com.ar/803685-kirchner-critico-a-uruguay-y-nacionalizo-el-conflicto>