


El ambiente como cuestión pública: políticas, actores y territorios

HORTENSIA CASTRO. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía / Facultad de Agronomía, Cátedra de Extensión y Sociología Rurales, Argentina | hcastro@agro.uba.ar |  0000-0003-2189-9986

MERCEDES SOFÍA GOMITOLO. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral / Universidad Nacional del Litoral / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina | mercedesgomitolo@gmail.com |  0009-0006-5371-2185

MARÍA LAURA ISLA RAFFAELE. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, Cátedra de Extensión y Sociología Rurales / Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía, Argentina | isla@agro.uba.ar |  0000-0003-1182-1851

Fecha de recepción: 28 de septiembre de 2024 / Fecha de aprobación: 1 de diciembre de 2024

RESUMEN

Este Dossier busca contribuir a los debates sobre desarrollo, estado y espacio desde abordajes centrados en la cuestión ambiental. La elección de este eje temático parte de entender que los procesos y problemas ambientales son una marca clave de las geografías actuales y que, por ende, tensionan las posibilidades y alcances de las políticas de desarrollo, así como de los proyectos espaciales asociados a ellas. A través de los siete artículos que componen el dossier se abordan asuntos tales como: trayectorias de transición agroecológica, controversias por contaminación de cuerpos de agua, normas ambientales y acceso a la justicia, políticas de conservación de la naturaleza y políticas de (des)protección de bosques nativos y humedales, infraestructuras para la conectividad global y riesgo de inundaciones, vínculos entre extractivismo minero y transición energética.

Palabras clave: ambiente, políticas públicas, territorio, desarrollo.

The environment as a public issue: policies, actors and territories

ABSTRACT

This Dossier seeks to contribute to the debates on development, state and space from approaches focused on the environmental issue. The choice of this thematic axis is based on the understanding that environmental processes and problems are a key mark of current geographies and that, therefore, they strain the possibilities and scope of development policies, as well as the spatial projects associated with them. The seven articles that make up the dossier address issues such as: agroecological

Para citar este artículo: Castro, H.; Gomitolo, M. y Isla Raffaele, M.L. (2024). El ambiente como cuestión pública: políticas, actores y territorios. *Revista Desarrollo, Estado y Espacio*, 3(2). (Julio-Diciembre) 2024. Santa Fe, Argentina. UNL. DOI: 10.14409/rdee.2024.2.e0046

transition trajectories, controversies over the contamination of bodies of water, environmental regulations and access to justice, nature conservation policies and policies for the (un)protection of native forests and wetlands, infrastructure for global connectivity and flood risk, links between mining extractivism and energy transition.

Keywords: environment, public policies, territory, development.

O meio ambiente como questão pública: políticas, atores e territórios

RESUMOEste Dossier busca contribuir para os debates sobre desenvolvimento, estado e espaço a partir de abordagens focadas na questão ambiental. A escolha deste eixo temático baseia-se na compreensão de que os processos e problemas ambientais são uma marca fundamental das geografias atuais e que, por isso, sublinham as possibilidades e o alcance das políticas de desenvolvimento, bem como dos projetos espaciais a elas associados. Por meio dos sete artigos que compõem o dossiê, são abordados assuntos como: trajetórias de transição agroecológica, polêmicas sobre contaminação de corpos hídricos, regulamentações ambientais e acesso à justiça, políticas de conservação da natureza e políticas de (des)proteção de florestas nativas e áreas úmidas, infraestrutura para conectividade global e risco de inundações, ligações entre o extrativismo mineiro e a transição energética.

Keywords: meio ambiente, políticas públicas, território, desenvolvimento.

Presentación y contribuciones

Este Dossier busca contribuir a los debates sobre desarrollo, estado y espacio desde abordajes centrados en la cuestión ambiental. La elección de este eje temático parte de entender que los procesos y problemas ambientales son una marca clave de las geografías actuales y que, por ende, tensionan las posibilidades y alcances de las políticas de desarrollo, así como de los proyectos espaciales asociados a ellas. Sin duda, las demandas y propuestas ambientales se han instituido a lo largo de las últimas décadas en una nueva y significativa cuestión pública, generando una “ambientalización” (Leite Lopes, 2006: 34) de la vida social que expresa y produce acuerdos, diferencias y conflictos en torno a las condiciones de habitabilidad, las dinámicas de producción económica, los vínculos entre humanos y no humanos, las relaciones económicas y ecológicas Norte-Sur, entre otros asuntos clave.

Este número especial está compuesto por siete artículos que ofrecen diferentes problematizaciones acerca de la tríada ambiente, políticas públicas y territorio. A través de ellos se abordan asuntos tales como: trayectorias de transición agroecológica, controversias por contaminación de cuerpos de agua, normas ambientales y acceso a la justicia, políticas de conservación de la naturaleza y políticas de (des)protección de bosques nativos y humedales, infraestructuras para la conectividad global y riesgo de inundaciones, extractivismo minero y transición energética.

En el primer artículo, titulado “No voy más porque me tratan de asesino”: los foros de agroecología en Entre Ríos. La trama y disputa en la construcción de políticas públicas, Daiana Perez aborda a la agroecología como respuesta transformadora de los sistemas alimentarios hegemónicos y los daños que generan los agroquímicos a la salud humana y al ambiente. Para ello hace foco en el análisis de una política particular entrerriana llevada a cabo en el año 2019: los Foros de Agroecología. Dichos espacios de interlocución se convierten en un ámbito privilegiado para recuperar los discursos de los participantes y los efectos de las políticas en el corto plazo. En especial, la investigadora se pregunta acerca de cómo es vivida, percibida y promovida

la transición agroecológica por parte de una gama de actores involucrados: los productores familiares, las organizaciones sociales vinculadas con el ambiente y los técnicos y funcionarios de la política provincial, en tanto mediadores estatales. Este punto de vista investigativo le permite dar cuenta de la incipiente institucionalización de la agroecología como política provincial. El proceso se explicita a partir de las posiciones que asumen diversos actores en relación con las controversias generadas por el uso de agroquímicos junto con las tramas que se suscitan entre los mismos y la conformación de hitos políticos. El estudio situado contribuye a problematizar la construcción de políticas públicas en agroecología en particular y la gestión de políticas participativas en general.

El trabajo de María Ximena Arqueros, Karin Giselle Pereira Jakobowicz y Julieta Kesel, titulado *Conflictividad socioambiental por aguas: políticas de lo (in)visible*, realiza un estudio comparativo de las tramas técnico-normativas de dos procesos de conflictividad por contaminación de cuerpos de agua como consecuencia de procesos neoextractivos en las localidades de Lobos, provincia de Buenos Aires, y Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos. Las autoras exploran sobre la construcción de objetos normativo-técnicos (ordenanzas de líneas de fumigación, protocolos de muestreo y sistemas de monitoreos de calidad) por parte de actores sociales afectados (“desde abajo”) y por organismos estatales locales, regionales, nacionales y supranacionales (“desde arriba”), e indagan sobre cómo y con qué efectos dichas tramas median en los procesos de mercantilización de naturalezas y culturas en situaciones de contaminación. Asimismo, el trabajo reflexiona sobre la condición de visibilidad e invisibilidad de los procesos de deterioro de los cuerpos de agua y cómo ello se relaciona con las políticas públicas que efectivamente se llevan a cabo y las disputas por los modelos de desarrollo en cada localidad.

Cintia Balaudo y Valeria Berros, en el artículo *Acampes por una justicia ecológica: un lustro de trabajo territorial en cuatro localidades de la Provincia de Santa Fe*, presentan un trabajo de articulación entre proyectos de investigación y extensión colectivos de la Universidad Nacional del Litoral desarrollados durante los últimos cinco años. En el artículo sistematizan una serie de encuestas que apuntan a recoger las percepciones en torno a problemáticas ambientales, conocimientos en materia de legislación y accesos a la justicia ante conflictos socioambientales por parte de vecinas y vecinos que habitan en cuatro localidades de la provincia de Santa Fe. Dichos relevamientos, realizados en las localidades de Santo Domingo (2019) y Humboldt (2022) - en el Departamento Las Colonias- y en Arroyo Leyes (2023) y San José del Rincón (2023) - en el Departamento La Capital-, les permiten ejercitar una metodología de trabajo en terreno y elaborar un diagnóstico de situación. Entre las conclusiones destacan que las fumigaciones en el contexto de las producciones y en el ámbito doméstico constituyen las principales problemáticas ambientales identificadas en las localidades señaladas en el Departamento Las Colonias, mientras que en las localidades relevadas en el Departamento La Capital los basurales a cielo abierto y la quema de los residuos son en gran medida expresadas como tales. Con la finalidad de garantizar los derechos, y a partir de este panorama, diseñan una agenda que apunta a fortalecer las instituciones locales y las articulaciones con los ámbitos provinciales competentes.

El artículo *Producción de la naturaleza y (re)configuración de relaciones entre poblaciones humanas y no humanas en el Parque Nacional Islas de Santa Fe, Argentina (2010-2023)* de Mariana Abregú, Mercedes Gomitolo y Patricio Straccia hace foco en las transformaciones sobre habitantes humanos y no humanos promovidas por políticas nacionales de conservación de la naturaleza. El análisis diacrónico se sitúa en la creación y devenir del Parque Nacional Islas de Santa Fe, ubicado en el Delta Superior del río Paraná, que constituye el primer Parque Nacional de la provincia homónima. Desde la perspectiva de la ecología política latinoamericana, reconstruyen el proceso político, identificando y describiendo dos períodos. En la primera etapa, transcurrida entre los años 2010 y 2019, advierten que las prácticas estatales apuntan principalmente a reconfigurar el territorio ambiental en términos de conservación estricta y

autoritaria, tendiendo a la exclusión de quienes lo habitaban. Ya en el segundo período, que se circunscribe entre el 2020 y el 2023, relevan nuevas formas de vinculación y gestión del territorio tanto con respecto a los habitantes humanos y no humanos en que se circunscribe el sitio como con el entorno. La construcción de una periodicidad les permite reflexionar y desglosar las variables políticas y ambientales que inciden en la definición de esquemas de conservación y, por tanto, de producción de naturaleza.

Anahí Acebal, en su artículo titulado *Infraestructura, inundaciones y organización barrial en el territorio isleño del municipio de Santa Fe entre 1970/80 - 2007*, se pregunta por las dinámicas globales y sus efectos en el ordenamiento territorial del valle aluvial del Río Paraná que abarca el Municipio de Santa Fe. Mediante una reconstrucción socio-histórica que inicia en 1970 y se extiende a la actualidad, se aboca al análisis de las obras de infraestructura, las inundaciones aparejadas -su construcción como problema público-, y las formas en que es habitado el territorio insular. Estas variables le permiten vislumbrar las intersecciones espaciales entre las lógicas e intereses de grandes empresas y organismos financieros internacionales en contraposición a actores locales, con la anuencia y proyección de los gobiernos en sus diferentes escalas. A partir del estudio de caso realizado, reflexiona sobre cómo las obras de infraestructura orientadas a la comercialización y circulación extractivista (puerto, conexiones viales y férreas), reconfiguran el territorio insular y tienden a la profundización de ciertas actividades económicas, lo que implica la apropiación del capital en detrimento de la producción y reproducción de la vida.

El artículo de María Laura Isla Raffaele y Hortensia Castro, titulado *Megaminería de cobre para la transición energética: análisis del proyecto “Malargüe Distrito Minero Occidental”*, provincia de Mendoza, Argentina, indaga sobre los discursos y las estrategias utilizadas para diseñar e implementar una política pública en una provincia donde, hasta hace poco tiempo, no habían estado dadas las condiciones de posibilidad que permitieran proyectar la minería metalífera a cielo abierto. Desde la perspectiva del referencial de las políticas, identifican los principales valores, hipótesis y metodologías que los actores estatales utilizan para construir dicha política como una iniciativa verde. Así, analizan cómo a través de los paradigmas de la transición energética y la minería sustentable y responsable el gobierno busca legitimar la megaminería en Mendoza. A su vez, el trabajo reflexiona sobre cómo desde la lógica de la economía verde y las narrativas territoriales, los estados (re)elaboran discursos y estrategias a fin de expandir las fronteras del extractivismo.

El último artículo, escrito por Marianela Laura Galanzino y titulado *La regresión avanza. Análisis de la política ambiental regresiva en materia de bosques y humedales bajo el gobierno de Javier Milei (10.12.2023 - 31.09.2024)*, realiza una exhaustiva exploración de las regresiones ambientales en materia de protección de bosques nativos y humedales en Argentina durante los primeros meses de gestión del gobierno de la Libertad Avanza. A partir del estudio del contenido de las disposiciones del Boletín Oficial nacional y de las publicaciones del Monitor Ambiental del Presupuesto (elaborado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales), se identifican las políticas regresivas de tipo institucionales, regulatorias, competenciales y presupuestarias. El trabajo evidencia que las medidas adoptadas y las propuestas realizadas por el actual gobierno argentino poseen un carácter fuertemente regresivo en términos ambientales, lo que conlleva una vulneración del principio de no regresión, sustentado constitucionalmente y ratificado mediante el Acuerdo de Escazú. Así, el sistema de protección ambiental enfrenta un proceso de debilitamiento generalizado, el cual proyecta expectativas de retroceso creciente.

Los artículos que integran este Dossier abordan la cuestión ambiental desde planteos centrados en la definición, implementación y efectos de una variedad de políticas públicas, involucrando -en algunos casos de modo explícito y en otros de forma implícita- una interpretación procesal. Así, lejos de la idea de linealidad del proceso de la política pública (Oszlak, 2011; Jaime et al, 2013), las investigaciones comparten un interés por analizar las complejas

trayectorias a través de las cuales una determinada preocupación o demanda ambiental se convierte en cuestión pública y en asunto de la agenda de gobierno, con atención a la trama de actores estatales y no estatales, recursos y estrategias movilizadas en torno a ella.

Esos procesos, tal como muestra gran parte de los artículos de este número, conllevan la misma construcción de sentido acerca de lo ambiental, evidenciando su carácter de objeto y campo en disputa. Así, a través de estos trabajos vemos que lo ambiental emerge como significativo de la condición crítica, insalubre, de los ámbitos o entornos que habitamos (como analizan Arqueros, Pereira Jakobowicz y Kesel con relación a la contaminación química de cuerpos de agua, Pérez con relación a los sistemas alimentarios hegemónicos y Balaudo y Berros en cuanto a las percepciones y demandas por fumigaciones y basurales), pero también como apelativo para legitimar prácticas extractivistas en relación con la reorientación del destino de ciertos recursos (como muestran Isla Raffaele y Castro en cuanto a la política minera orientada a la explotación de cobre para la transición energética). A su vez, observamos que lo ambiental también es disputado y producido bajo interpretaciones dicotómicas, principalmente como naturaleza externa y opuesta a lo humano, o bien relacionales, especialmente para destacar las interdependencias humanas-no humanas, como evidencian Abregú, Gomitolo y Straccia en su análisis de las políticas de conservación del Parque Nacional Islas de Santa Fe, así como Acebal en cuanto a las lógicas de gestión y manejo del riesgo de inundaciones en el valle aluvial del río Paraná correspondiente al municipio de Santa Fe.

El Dossier también aborda algunos nexos entre cuestión ambiental y problemáticas territoriales, a partir de diferentes aproximaciones sobre la relación sociedad-espacio. Gran parte de los artículos destaca la relevancia de las tramas multiescalares que median en las problemáticas y políticas analizadas, en especial aquellas global-locales, con énfasis en los niveles estatales nacionales y provinciales. Al respecto cabe destacar que, si bien los trabajos reconocen la prevalencia de ciertas jerarquías escalares (actores corporativos globales, estado-nación), también enfatizan y analizan la reconfiguración de políticas públicas a través de escalas locales de actuación social. El Dossier, asimismo, comprende trabajos que se focalizan en procesos de territorialización, es decir en procesos de dominación material y/o de apropiación simbólica del espacio (Haesbaert, [2004] 2006), como los relativos a las políticas de transición agroecológica, de conservación de la naturaleza, de producción de infraestructura de comercialización extractivista y de institución de territorios mineros para la transición energética, evidenciándose a través de estos últimos casos en particular que la condición de territorio no sólo está asociada a actores locales. Incluso, a partir de la metodología de acampes que proponen y analizan Balaudo y Berros, se invita a reflexionar sobre las propias prácticas de investigación y extensión universitarias como procesos territorializadores para enfrentar las desigualdades e injusticias ambientales.

El Dossier también dialoga con la Sección Reseñas de este número de la revista, donde se presentan dos libros recientes sobre ambiente, políticas y desarrollo. Por un lado, el libro *Politizar el ambiente, ambientalizar la política* (Julián Monkes, coord., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Batalla de Ideas, 2023), reseñado por Karin Giselle Pereira Jakobowicz. Por otro, *¿De la sustentabilidad al desarrollo? Entre el extractivismo verde y la transformación socioambiental* (Hans- Jürgen Burchardt, Cecilia Gárgano y Lucas Christel coords. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Guadalajara: CALAS; San Martín: UNSAM, 2023), a cargo de Salomé Vuarant.

Referencias bibliográficas

Haesbaert, R. ([2004] 2006). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade.* Bertrand Brasil.

Leite Lopes, J. S. (2006). Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, 12 (25), 31-64.

Jaime, F. M; Dufour, G; Alessandro, M. y Amaya. P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas.* Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Oszlak, O. (2011). El rol del Estado: micro, meso, macro. VI Congreso de Administración Pública. <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4202>