



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras

Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales

“Esto lo tenemos que solucionar desde adentro”. El
uso político de la identidad “isleña” en un área del
Delta del río Paraná en los procesos de
institucionalización de leyes ambientales

STRACCIA, PATRICIO HERNÁN
(FAUBA – CONICET)

Directora: Dra. Cynthia Alejandra Pizarro

Codirectora: Dra. Hortensia Castro

Octubre de 2018

*Lo que es verdad de la escritura y de la relación amorosa también es verdad de la vida.
El juego merece la pena en la medida en que no se sabe cómo va a terminar.*

Michel Foucault, *Verdad, individuo y poder*, 1982.

*Cuando se la desacraliza, ¿la realidad sale fragilizada? No lo sé. Sale historizada.
Después podemos decidir qué hacer con eso.*

Patrick Boucheron, *Ciclo Historia y Poder (Canal Encuentro)*, 2017

*Escondido está lo otro, como guardado está. Esperando espera. Estando está.
A veces es un rasguño, imperceptible afuera y definitivo dentro; otras es un terremoto que
rompe la fastidiosa cotidianeidad; y a veces es una piel, caricia o áspero roce, que rasga
con tierna furia la piel de afuera y revela y rebela la otra piel, la del otro, la de la otra
que somos.*

Pero es siempre un dolor lo que obliga a salir eso otro que somos sin serlo todavía.

Lxs otrxs que somos - Los Otros Cuentos, Vol. II

Agradecimientos

Esta tesis de maestría, aunque individualmente firmada, lejos está de ser una producción individual. Desde las instancias iniciales del trabajo de campo en el año 2012 hasta el punto final colocado en el año 2018, este trabajo estuvo signado en todo momento por ser una producción grupal. La articulación realizada es enteramente mi responsabilidad, al igual que todos los errores en que puede incurrir. Pero los méritos que la hicieron posible son de un conjunto de personas e instituciones, a quien humildemente debo estarles agradecido.

No puedo evitar empezar mencionando a Cynthia Pizarro, en calidad de directora de esta tesis. Su seguimiento, desde los primeros esbozos hasta esta producción final, fue fundamental para que el proceso alcanzara su fin. Los intercambios de ideas y los aportes teórico-metodológicos, así como la lectura increíblemente detallada de cada uno de los borradores de la tesis, son el ejemplo más cabal de que esta producción no es individual. Por todas las enseñanzas impartidas, sencillamente gracias. En el mismo sentido, mi agradecimiento para Hortensia Castro, como codirectora de esta tesis. Los espacios de discusión abiertos y los aportes desde su campo disciplinar fueron fundamentales en varias instancias de este proceso. También debo agradecerles a todos los que conforman este excelente equipo de investigación y docencia asentado en la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales de la Facultad de Agronomía. A Cynthia, Damián, Julián, Javier, Germán, Luciana, Gimena, Ximena, Sita, Cristian, Laura, Chacho, y compañía. A todos y todas, gracias.

Realizar una tesis de maestría supone aprender a superar frustraciones, descubrir callejones sin salida, encontrar más preguntas que respuestas. Es la construcción de un rompecabezas que, en no pocas ocasiones, sentimos que estamos lejos de poder culminar. Entre muchas otras personas, gracias a Cora Escolar y Juan Bessé que, a través de los talleres de tesis, nos obligan a mirar a la cara nuestras propias debilidades académicas, para así poder luego trabajarlas. En el mismo sentido, aunque trabajando con mis otras debilidades, Cecilia, *te debo una. Marquitos*, a vos también.

En este proceso, tan grupal y tan individual a la vez, una multiplicidad de personas fueron partícipes, y a ellas les debo cuanto menos una mención. A Cynthia Pizarro nuevamente, no en calidad de directora sino de amiga. Habiendo compartido tantas cosas, mencionar sólo algunas sería contraproducente. Pero todas las personas que formamos parte de su vida sabemos que tenemos un sello indeleble de fábrica. Y no renegamos de ello, todo

lo contrario. Si podemos disentir tanto como disentimos, es únicamente porque sabemos que al final del día nos iremos abrazados pese a todo. Y aunque hoy nos toque dar muchos pasos hacia atrás, no podemos olvidar que seremos nosotros y nosotras quienes daremos aún más pasos hacia adelante mañana. *No estamos retrocediendo, estamos tomando impulso.*

A Gimena Camarero, quien me hizo crecer de maneras que ella ni siquiera se imagina. Y quien, sin darse cuenta, fue una de mis maestras en este recorrido. Dos frases tuyas las llevaré siempre conmigo, y espero que me ayuden a tomar siempre la mejor decisión posible.

A Damián Ortiz y a Julián Monkes, aquellos con quienes comparto el mote de *los vagos* de la oficina 4 del Pabellón Wernicke de la Facultad de Agronomía. Dos personas extraordinarias que fueron amigos antes de ser compañeros de trabajo, y con quien tengo la suerte de compartir jornadas laborales semana tras semana. Llegaron en el momento más apropiado, y difícilmente pueda pensar en un ambiente humano con el que pueda sentirme más a gusto que con ellos. Por las horas de docencia, de investigación, de extensión, de amistad, sencillamente gracias.

También debo agradecerles a todas las personas que hacen posible nuestras visitas a “la isla”, un espacio al que hemos aprendido a sentir como propio a través de nuestro trabajo conjunto con los isleños y con las agencias del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Mi agradecimiento a Darío Ceballos como actual director de la Estación Experimental Agropecuaria Delta del Paraná, y por su intermedio a todos/as los/as que nos recibieron siempre con una sonrisa y nos acompañaron en todas las circunstancias. No puedo dejar de mencionar especialmente a Analía Torres y a Manuel García Cortes por permitirnos usar la *casita del INTA* en nuestros trabajos de campo. También a Adrián González, de la Agencia de Extensión Rural, por ser un pilar en todo trabajo que se realice junto a los productores y pobladores del Delta del Paraná. Además, debo agradecerle a los técnicos y las técnicas de otras agencias estatales nacionales y provinciales, así como a los científicos que desde sus campos disciplinares brindan herramientas para mejorar la calidad de vida de los isleños, por habernos brindado generosamente su tiempo para compartir sus experiencias en relación con los procesos aquí analizados.

Un párrafo aparte corresponde para agradecerle a todos/as los/as isleños/as y a sus organizaciones. Por cuestiones de espacio no puedo nombrar a cada una de las personas con quienes nos hemos entrevistado y junto a quienes hemos recorrido los campos de “la isla”, pero este trabajo no hubiera sido posible sin su amabilidad y su disposición a compartir sus historias con nosotros y nosotras. Esta producción tiene una componente académica sobre la

cual podremos tener diferencias, pero también una componente afectiva: si nosotrxs modificamos su vida de alguna forma, ellxs también modificaron y modifican las nuestras. A donde sea que vaya, llevaré un pedacito de “la isla” en mí. Les estaré siempre agradecido.

Por supuesto que también debo agradecerle a mi familia, a ese selecto grupo de personas a las que debería decirle *gracias* cada día que comparto junto a ellxs. A Ana María y Carlos Julio. A Luciano, Mariela, Julieta y Fabrizio. A Lucas, Valentín y Mercedes. A Mailén, Antonella, Noah, Milo y Tiziano. Porque me ayudan a recordar cada día que soy una persona increíblemente afortunada de formar parte de este grupo. Y porque llamaré hogar al lugar en que sea que esté, si es que estoy junto a ustedes. Palabras similares le debo a Ludmila, nuestra hermana adoptada: aunque un océano hoy nos separe, estaremos siempre unidos. Y también debo agradecerle a Laura, mi compañera, quien me enseñó que sólo el amor nos salvará en esta lucha. Difícil sería poder navegar esta tormenta sin tu compañía. Y seguiremos luchando juntos para que salga el sol.

Finalmente, gracias a las amistades que en todo este proceso tuvieron la delicadeza de tolerar mis estados de ánimo, mis apariciones, mis desapariciones, mis alegrías y mis angustias. Natalia, Laura, Mariana, Victoria, Carlos, Juliana, *Betsy*, Loana, Alan, Cecilia, Florencia, Florencia, Ariana, a todos y todas gracias. Y también a Georgina, a Floriana, a Hernán, y a muchos otros que en tiempo de necesidad me recordaron que no nos pueden (ni deben) quitar la alegría. Porque les duele la poesía.

Y last but not least, mi reconocimiento a todas las personas que luchan por defender los derechos ganados. Porque son ruidos de inquisidores los que nos hablan de libertades.

Mi reconocimiento también a los pañuelos blancos y a los pañuelos verdes. Porque son nuestra historia, porque están haciendo historia, porque se resisten a resignarse a la infamia sin perdón del patriarcado.

Y finalmente una mención a nuestra universidad pública, gratuita, laica e inclusiva.

Porque siempre será pública, será gratuita, será laica y será inclusiva.

O no será nada.

Tabla de Contenidos

Referencia de Siglas y Abreviaturas	8
Capítulo 1	9
Introducción	9
Problema de investigación y objetivos generales y específicos	16
Capítulo 2	20
Estado de la cuestión.....	20
Marco teórico conceptual.....	29
Estrategia teórico-metodológica	38
El contexto histórico y sociocultural de la Zona Núcleo Forestal.....	44
Capítulo 3	55
Introducción	55
La “Ley de Bosques”	56
“El inventario era una locura, una locura total”. La primera propuesta de inventario y zonificación de los bosques nativos del Delta Bonaerense (2009-2011).....	60
“Los productores del Delta pasaron de ser los principales que estaban en contra de nuestro mapa a ser nuestros principales aliados”. La construcción de una segunda propuesta de inventario y zonificación de los bosques nativos del Delta Bonaerense (2011-2014)	75
A. “¿Habrá cuarta generación o nos iremos?” Un Taller en las islas (2011) ..	75
B. La construcción de una propuesta “consensuada” de OTBN (2012-2014) ..	84
“La aprobación del ordenamiento”. La sanción de la “Ley de Bosques” (2014-2017)	95
A. “Debíamos mostrarles a los legisladores lo que realmente era la isla, qué estaban legislando, y qué estaban limitando”. El acercamiento a los tomadores de decisión (2014-2016)	95
B. “No queremos perjudicar a estos pequeños productores isleños”. Discursos hegemónicos y reconfiguración del colectivo de identificación “isleños” en el proceso de sanción definitiva de la “Ley de Bosques” (2016-2017)	102
Reflexiones Finales.....	112
Capítulo 4	117
Introducción	117
La “Ley de Humedales” (2010-2013)	118

“Esto lo tenemos que solucionar desde adentro”. Las reacciones iniciales: una postura unificada anclada en el sentimiento de pertenencia al lugar (2013).....	129
“Eso no va a salir”. La disminución en las tensiones y las fracturas en la identidad colectiva contrahegemónica (2014-2015)	141
“Necesitamos una ley de humedales”. De la pérdida del estado parlamentario al apoyo a su sanción (2016).....	147
Reflexiones finales.....	153
Capítulo 5	157
Anexo I –Figuras y Tablas.....	175
Anexo II – Líneas de Tiempo.....	183
Referencias	185
Fuentes Secundarias.....	203

Referencia de Siglas y Abreviaturas

AFoA: Asociación Forestal Argentina

CoFeMA: Consejo Federal de Medio Ambiente

CoHiFe: Consejo Hídrico Federal

DPF: Dirección de Producción Forestal, dependiente del MAGyP

FCEyN-UBA: Facultad de Ciencias Exactas y Naturales – Universidad de Buenos Aires

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (a partir del 10 de diciembre de 2015, renombrado como Ministerio de Agroindustria de la Nación)

MAyDS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

MEA: Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (UNESCO)

MaB: Programa “Hombre y Biósfera” de la UNESCO

ONGs: Organizaciones No Gubernamentales

OPDS: Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (Provincia de Buenos Aires)

OTBN: Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos

SSDFI: Subsecretaría de Desarrollo Forestoindustrial, dependiente del Ministerio de Agroindustria de la Nación

UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura

UNSAM: Universidad Nacional de San Martín

ZNF: Zona Núcleo Forestal (Delta Inferior del río Paraná)

Capítulo 1

Introducción

En esta tesis se analizan los procesos de identificación de los pobladores de un territorio localizado en el Delta Inferior del río Paraná durante los procesos de institucionalización de dos leyes ambientales.

En las últimas décadas, la introducción de la cuestión ambiental en la arena política definió la conformación de diversos campos de lucha en el que diferentes agentes disputan la definición de cuáles deberían ser las formas permitidas de uso y apropiación del ambiente (Azuela y Mussetta 2009). Estas situaciones ganaron espacio en la agenda pública y comenzaron a definirse como problemáticas recién en la segunda mitad del siglo XX (Estenssoro Saavedra 2007). En los últimos años, a partir de considerar a los problemas ambientales no como dados sino como socialmente construidos (Moro 2000), diversas investigaciones se han focalizado en comprender las formas en que éstos se construyen socialmente (Demeritt 2001) y los modos en que se configuran los campos de lucha en torno a ellos (Merlinsky 2013a).

La socialización de la idea de crisis ambiental (Estenssoro Saavedra 2007) puso en tensión la relación entre la cuestión ambiental y el desarrollo. El concepto ‘desarrollo sustentable’¹, acuñado en la cumbre de Río ’92, fue el resultado de un proceso de dos décadas en el que se señaló la importancia de considerar por igual las dimensiones ambientales, sociales y económicas en la construcción de los modelos de desarrollo. Desde esta perspectiva, se trataba de un requisito ineludible para que dichos modelos permitieran satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras pudieran satisfacer las propias (Foladori y Pierri 2005). Este proceso, de carácter internacional y signado por sucesivas conferencias, funcionó como marco para la definición de los problemas ambientales en nuestro país e incentivó la implementación de ciertos mecanismos que permitieron incorporar la dimensión ambiental

¹ En este trabajo utilizamos comillas simples para hacer referencia a conceptos teóricos.

en la institucionalidad estatal² (Estrada Oyuela 2007). Esta nueva preocupación no se manifestó únicamente a través de la formulación de normas ‘conservacionistas’ o ‘preservacionistas’³ propiamente dichas, sino también en su articulación con todas las normas que regulan las formas de uso y apropiación del ambiente.

En Argentina, la institucionalización de la cuestión ambiental se ha caracterizado por ciclos de mayor acercamiento y otros de mayor tensión entre los representantes de organizaciones no gubernamentales (ONGs) orientadas a la preservación de la naturaleza y los agentes de la institucionalidad ambiental⁴ (Gutiérrez e Isuani 2013). Una de las principales herramientas en este proceso han sido las leyes de presupuestos mínimos de protección del ambiente, enmarcadas en las facultades delegadas por las provincias a la Nación a través del art. 41 de la Constitución Nacional. Este artículo, incorporado en la reforma de 1994, establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, y a las provincias, las necesarias para complementarlas. Si bien corresponde a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales (según el art. 124), éstas ceden a la Nación la capacidad de generar normas que concedan una tutela ambiental uniforme para todo el país con el objeto de imponer las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental (Esain 2004).

A partir de estos lineamientos, en la última década la política ambiental de nuestro país se ha expresado mayormente a través de la sanción de leyes de presupuestos mínimos que regulan el uso y apropiación del ambiente en los diferentes tipos de ecosistemas⁵. La

² No debemos asumir, sin embargo, que se trate de un proceso lineal. Como lo señalan Gutiérrez e Isuani (2013; 2014), el establecimiento de una institucionalidad ambiental estatal en nuestro país ha sido cuanto menos errática.

³ Distinguimos aquí estos conceptos a partir de la propuesta de Foladori (2005), diferenciando entre el preservacionismo como corriente ambientalista extrema que postula una sustentabilidad fuerte y el conservacionismo como corriente ambientalista moderada que postula una sustentabilidad débil. Aunque otros autores, como Martínez Alier (2004), denominan a esta segunda corriente ecoeficientismo, en el cuerpo de esta tesis utilizaremos la tipología propuesta por Foladori (2005).

⁴Isuani (2013) utiliza el concepto ‘institucionalidad ambiental’ para referir al conjunto de normas y organismos dedicados a la conservación, protección y regulación del uso de los recursos naturales.

⁵ En el año 2002 se sancionó la Ley General del Ambiente (LN 25.675), que define los presupuestos mínimos para la gestión sustentable del ambiente. Luego se han sancionado leyes de presupuestos mínimos específicas para cada tipo de ecosistema, como la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LN 26.331) en el año 2007 o el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial (LN 26.639) en el año 2010, entre otras.

primera en ser sancionada fue la Ley General del Ambiente, que oficia como ley marco y define los objetivos, los principios y los instrumentos de la política ambiental nacional. Cada una de las restantes leyes de presupuestos mínimos sancionadas posteriormente busca regular dimensiones específicas del dominio de lo ambiental, como los ecosistemas de bosques, los glaciares y el ambiente periglacial, o los ecosistemas de humedales, respectivamente.

Sin embargo, la producción de leyes de presupuestos mínimos es un proceso eminentemente conflictivo, como lo son todos los espacios sociopolíticos en los que se dirimen las políticas públicas. Desde la perspectiva de los estudios críticos de las políticas, Peck y Theodore (2010) cuestionan a quienes afirman que las mismas se transfieren estática e inmutablemente a través de una cascada top-down, esto es, de arriba hacia abajo. Contrariamente, señalan que se movilizan entre diferentes instancias y se reconfiguran permanentemente en cada una de ellas. Por lo tanto, sostienen la necesidad de estudiarlas desde un paradigma que permita considerar la movilidad y las mutaciones de las políticas públicas (op. cit.).

Para poder comprender los modos en que las políticas públicas son re-creadas en cada una de las instancias sociopolíticas, es preciso analizar las disputas que se desarrollan en cada una de ellas. En el caso de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, debemos indagar sobre las disputas existentes tanto a nivel nacional (en los procesos de formulación de estas leyes) como a nivel provincial, dado que son las provincias las que formulan las normas necesarias para complementarlas. Múltiples agentes estatales y no estatales participan en cada una de estas instancias, desarrollando estrategias diversas a fin de poder institucionalizar un discurso que construya como adecuadas ciertas formas de uso y apropiación del ambiente (y no otras).

El caso del Delta del río Paraná resulta paradigmático para analizar las disputas en los procesos de producción de este tipo de normas ambientales. Se trata de un territorio en el que diversos agentes participan en el campo de lucha en el que se define cuáles son las formas más apropiadas de vinculación con el ambiente (Pizarro y Straccia En prensa). Configurado en el extremo distal de la cuenca del río homónimo, el Delta del río Paraná abarca una superficie de 1750000 ha (Borodowski 2006). Dadas las diferencias en su evolución

geológica y en los tipos de vegetación, se han delimitado tres grandes áreas: el Delta Superior, el Delta Medio y el Delta Inferior (Burkart 1957) (figura 1)⁶.

Nuestra investigación se desarrolló en un área específica del Delta Inferior del Paraná (figura 2). El Delta Inferior comprende la totalidad del Delta Bonaerense, abarcando las regiones insulares de los municipios de San Pedro, Baradero y Zárate en la parte norte, de los municipios de Campana y San Fernando en la parte media, y de los municipios de Escobar y Tigre hacia su finalización.

En la zona central de este Delta Inferior, en los sectores correspondientes a los municipios de Campana y San Fernando, la fruticultura y la horticultura fueron las actividades predominantes hasta mediados del siglo XX (Galafassi 2004a). A través de procesos migratorios estimulados por el Estado Nacional que posibilitaron la llegada de vascos, portugueses e italianos, se buscaba la colonización de un espacio que hasta mediados del siglo XIX había sido concebido como inhóspito (Galafassi 2004b).

De este modo, los colonos domesticaron este espacio agreste y lo convirtieron en su lugar (Escobar 2000). En otras palabras, “la isla”⁷ constituyó el entorno que habitaron y produjeron, en el que consiguieron su sustento y en el cual fueron aprendiendo habilidades y capacidades a través de la observación atenta de los demás componentes del ambiente (Ingold 2000). Esta tarea no fue sencilla dado que, tal como lo remarcan los lugareños, fueron sus antepasados quienes lograron “convertir a la isla en algo lindo” “a fuerza de machete”, “con el agua hasta la cintura (Pizarro et al. En prensa). De esta forma, los isleños convirtieron a “la isla” en un lugar habitable, a través de procesos que suelen sintetizar con la expresión “nosotros creamos el Delta” (Pizarro et al. En prensa).

En la segunda mitad del siglo XX, la producción fruti-hortícola de esta región del Delta del Paraná perdió competitividad debido a distintos factores coyunturales⁸, y comenzó

⁶ Las figuras y tablas se encuentran correlativamente ordenadas en el Anexo I de la tesis.

⁷ Utilizamos las comillas dobles para indicar categorías nativas y expresiones textuales derivadas de encuentros con nuestros interlocutores en las distintas instancias de trabajo de campo, así como para realizar citas textuales de referencias bibliográficas. En el caso de expresiones textuales de más de tres líneas de longitud, serán desarrolladas en un párrafo aparte con margen derecho de 1.5 cm y margen izquierdo de 1 cm para hacer más sencilla la lectura del trabajo.

⁸ Entre ellos cabe señalar la ocurrencia de inundaciones y heladas, el incremento de los costos de transporte por barco, y el desarrollo de otras regiones productoras más competitivas en el continente, entre otras (Gentile y

a ser desplazada por el avance de la forestación con Salicáceas (álamos y sauces). Esta actividad fue activamente fomentada por el Estado Nacional desde la década del '70, y se ha constituido como la predominante en la región desde entonces (Moreira 2015). Como señalan Mujica et al. (2014a), en la actualidad se designa a esta área Zona Núcleo Forestal⁹, aludiendo a que es la que tiene la mayor productividad forestal y silvopastoril en el Delta Bonaerense (figura 3).

Desde mediados de la década del '90 ha surgido un nuevo grupo de agentes sociales en este territorio, que son definidos por los “isleños” como “los ambientalistas”. Estos agentes retoman las caracterizaciones del Delta del Paraná como un macrosistema de humedales (Málvarez 1999), que si bien son diversos entre sí pueden ser agrupados bajo esa conceptualización, y alertan sobre el impacto de la producción forestal en esta zona sobre el régimen hidrológico y las amenazas que supondría para la preservación de este ecosistema (Blanco y Méndez 2010). A partir de caracterizaciones ecológicas, promueven la adopción de medidas proteccionistas con el fin de asegurar la continuidad en la provisión de bienes y servicios ecosistémicos por parte de este sistema de humedales. Las propuestas de esta índole han generado resistencias por parte de los pobladores y productores de la Zona Núcleo Forestal, quienes sienten amenazadas sus formas de vida y de producción (Pizarro 2015).

Esta tesis busca aportar conocimiento sobre la caracterización de los agentes sociales que participan en las disputas por la definición del territorio¹⁰, la incidencia de las políticas

Natenzon 1998; Galafassi 2005; Olemberg 2010). Todos estos procesos históricos son analizados en detalle en el capítulo 2 de esta tesis.

⁹ La Zona Núcleo Forestal es un territorio que ha sido denominado como tal a partir de una cartera de proyectos de intervención territorial desarrollados por instituciones estatales de desarrollo rural implementados desde el año 2009, y que ha logrado instituirse desde entonces. Dado que nos focalizaremos en otras cuestiones, en esta tesis no problematizaremos esta categoría. Sin embargo, en futuros trabajos será necesario indagar sobre las formas en que se produjo esta institucionalización, así como sobre el accionar de los diferentes agentes en dicho proceso.

¹⁰ Si bien la literatura existente no evidencia diferencias claras entre los conceptos ‘disputa’ y ‘conflicto’ –“los *conflictos* ambientales representan focos de *disputa* de carácter político que generan *tensiones* en las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales en cada comunidad” (Merlinsky 2013a: 40; las cursivas nos pertenecen)-, utilizamos aquí el concepto ‘disputa’ con el fin de reforzar la inexistencia de posturas fijas y opuestas que se enfrentan más o menos abiertamente en la arena pública. Si el conflicto, como señala la autora, es generalmente interpelado como un episodio “dramático”, de enfrentamiento abierto, que debe ser “desactivado” (op. cit.), entonces aquí apelamos a la disputa como el elemento central en procesos de larga duración, como los de institucionalización de leyes ambientales, en los que las posturas son heterogéneas y dinámicas, y donde el campo de fuerzas, los agentes participantes, sus demandas y sus argumentos están en permanente reconfiguración.

públicas en su configuración, y las prácticas políticas e identitarias de los lugareños así como las maneras en que resignifican los diversos discursos, prácticas y saberes, que son algunos de los objetivos del proyecto en el marco de la cual se insertó nuestra investigación¹¹.

Nos focalizaremos en las formas en que los “isleños” se articulan en el devenir de los procesos de institucionalización de dos leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental que regulan las formas de uso y apropiación del ambiente¹² en la Zona Núcleo Forestal, y que por tanto tienen implicancias territoriales: la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales”. La primera categoría nativa hace referencia a la norma complementaria que la Provincia de Buenos Aires debía sancionar para adherir a la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Cabe señalar que, aun cuando la Ley Nacional fue sancionada en el año 2007 (Langbehn 2016), el proceso de formulación de la norma complementaria en dicha Provincia fue sumamente conflictivo y recién fue sancionada en el año 2016¹³. La segunda categoría nativa, por su parte, hace referencia al Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección, Restauración Ecológica y Uso Racional y Sostenible de los Humedales (“Ley de Humedales”). Esta norma aún no fue sancionada a nivel nacional y desde el año 2013 es parte

¹¹ La realización de mis estudios de posgrado fue posible gracias a una Beca de Maestría UBACyT otorgada hasta marzo de 2017 y a una Beca Doctoral CONICET otorgada desde abril de 2017 hasta la actualidad. La investigación, por su parte, fue financiada por un proyecto UBACyT 2014-2017 dirigido por la Dra. Cynthia Pizarro. Este proyecto, con sede en la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales de la Facultad de Agronomía (UBA), se tituló *“Nosotros creamos el Delta”. Discursos, prácticas y saberes sobre la relación sociedad/naturaleza en la disputa por la definición del territorio de la zona núcleo forestal del Delta Inferior del río Paraná.*

¹² En esta tesis utilizamos el concepto ‘apropiación’ a partir de las perspectivas desarrolladas en el campo de la ecología política latinoamericana. Siguiendo a Martín y Larsimont (2016: 7), este concepto refiere a “el establecimiento de relaciones de poder que permiten proceder al acceso a recursos por parte de algunos actores, a la toma de decisiones sobre su utilización o a la exclusión de su disponibilidad para otros actores”. Evidentemente, esta definición no se focaliza en la explotación directa sino en las relaciones de poder que se establecen y que hacen factibles la ocurrencia de esas diferentes posibilidades.

¹³ La “Ley de Bosques” propone un ordenamiento territorial de bosques nativos (OTBN) que define zonas verdes, amarillas y rojas, según se orienten exclusivamente a la conservación (zonas rojas) o permitan el desarrollo de actividades productivas (zonas verdes). En la Zona Núcleo Forestal esta norma adquirió especial importancia por la amenaza que suponía para el desarrollo de la producción forestal: por un lado, por la posibilidad de que se delimitaran zonas de conservación que fueran potencialmente productivas o que ya estuvieran siendo utilizadas para actividad forestal y/o ganadera; por otro lado, por el hecho de que algunos mecanismos de promoción de la actividad forestal limitaban su ámbito de aplicación a las áreas no afectadas por el OTBN. Como resultado, la realización del OTBN y la sanción de la norma provincial complementaria (“Ley de Bosques”) adquirió un cariz fundamental para los pobladores de la Zona Núcleo Forestal. En el capítulo 3 analizaremos este tema en detalle.

de los debates legislativos en los que participan múltiples instituciones estatales, así como también agentes no estatales.

En esta tesis analizamos las maneras en que se fue conformando el campo de fuerzas entre los agentes sociales interesados en prescribir la forma más adecuada de uso y apropiación del ambiente y, en especial, las maneras en que los “isleños” se posicionaron al respecto. A través de técnicas etnográficas, damos cuenta de las disputas que se desarrollaron en las distintas instancias de estos procesos, considerando cuáles son los agentes involucrados, sus intereses, sus posiciones, sus argumentos y sus estrategias, y también cuáles son los modos en que recrean los elementos de sentido de los discursos hegemónicos globales.

El tema que abordamos se vincula directamente con una dimensión política. Siguiendo a Ferrero (2005), que sostiene que el discurso ambientalista hegemónico (Adger et al. 2001) es performativo en tanto produce transformaciones concretas sobre el espacio al atribuir singularidad a determinados ecosistemas, resulta necesario preguntarse de qué maneras sus elementos de sentido son recreados en la formulación de políticas que regulan las formas de uso y apropiación del ambiente. Esto supone preguntarnos sobre cuáles son las normas que regulan las formas de uso y apropiación del ambiente en el territorio Zona Núcleo Forestal, así como dónde, cómo y quiénes las formulan, desde una perspectiva que las reconozca como parte de un proceso disputado por múltiples agentes, tanto estatales como no estatales.

Reconocer la multiplicidad de agentes sociales intervinientes en las diversas instancias sociopolíticas nos obliga no sólo a identificarlos y describirlos, sino también a analizar las formas en que éstos interactúan. Por lo tanto, es relevante indagar quiénes participan en estos campos de lucha y de qué modos lo hacen, analizando no sólo las heterogéneas formas en que los agentes no estatales participan sino también las diversas maneras en que lo hacen los agentes estatales, procurando así evitar la cosificación del Estado como una entidad material (Abrams 1988).

Específicamente, en este trabajo hacemos énfasis en las estrategias desarrolladas por los “isleños” en las disputas existentes en los procesos de institucionalización de dos normas que definen como adecuadas a ciertas formas de uso y apropiación del ambiente en la Zona Núcleo Forestal, y en los modos en que ellos recrean los elementos de sentido de otros

discursos. De esta forma, analizamos su participación en el campo de lucha en que tienen lugar estas disputas y las maneras en que sus posiciones se reconfiguraron en cada una de las instancias sociopolíticas.

Problema de investigación y objetivos generales y específicos

Esta tesis se concentra en analizar las formas en que se articula el colectivo de identificación “isleños” de la Zona Núcleo Forestal en el devenir de los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales”. Reconociendo el carácter conflictivo de los procesos de formulación de toda norma, analizamos las interacciones que ocurrieron entre diversos agentes estatales y no estatales, locales y extralocales, con intereses y estrategias diferentes y que ocupan posiciones diferenciales en el campo de lucha en que se dirimen estas disputas (Beltrán y Vaccaro 2011). Se trata, en otras palabras, de un campo de fuerzas en que los agentes sociales participaron para lograr la institucionalización de normas que definan ciertas formas de uso y apropiación del ambiente como adecuadas y que prescriban su obligatoriedad.

En este estudio realizamos un análisis comparativo de los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y de la “Ley de Humedales”. De este modo, identificamos a los agentes sociales que participan en las diferentes instancias sociopolíticas y analizamos las formas en que se desarrollan los procesos de formulación y sanción de cada una de estas normas. También damos cuenta de las maneras en que los agentes interactúan en un campo dinámico donde se ponen en juego múltiples intereses y estrategias. En consecuencia, consideramos las maneras en que se desarrolla cada uno de estos procesos desde una perspectiva diacrónica y situada (Arzeno y Ponce 2014) teniendo en cuenta las particularidades de este territorio.

Esta tesis, entonces, tiene un objetivo general y seis objetivos específicos. El objetivo general es analizar la articulación del colectivo de identificación “isleños” en el territorio Zona Núcleo Forestal (ZNF) del Delta Inferior del río Paraná, en el devenir de los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales” (2009-2016).

Los objetivos específicos son los siguientes:

- describir el contexto histórico y sociocultural de la Zona Núcleo Forestal (Delta Inferior del río Paraná) y la emergencia de los “ambientalistas” en la región;
- caracterizar a los agentes estatales y no estatales de la Zona Núcleo Forestal que participan en los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales”;
- caracterizar los campos de fuerza en los que se disputan las formas de apropiación y uso del ambiente que serán prescriptas por las dos leyes bajo análisis;
- analizar las posiciones e intereses de los agentes estatales y no estatales que participan en estos campos, y analizar situada y diacrónicamente las estrategias desarrolladas por cada uno de ellos en los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales”;
- analizar los modos en que resignifican, negocian y/o confrontan los elementos de sentido del discurso ambientalista hegemónico, que prescribe ciertas formas de uso y apropiación del ambiente y legitima las dos normas bajo estudio; y
- comparar las disputas existentes en la Zona Núcleo Forestal en el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” con las del proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales”.

Sostendremos que los productores y pobladores de la Zona Núcleo Forestal conformaron un colectivo social de identificación que se erige como un actor central en los campos de lucha por la definición de las formas de uso y apropiación de “la isla”. Esto es, señalaremos que los “isleños”, en tanto colectivo de identificación articulado en torno al sentimiento de pertenencia al lugar, conformaron una espacialidad de resistencia (Oslender 2002) en las disputas que se produjeron en los procesos de institucionalización de leyes ambientales. Este tipo de normas, que suponen intervenciones territoriales en nombre de la sustentabilidad ambiental, desconocen las lógicas de las prácticas productivas y de vida de quienes habitan dichos lugares e ignoran los sentidos que los lugareños les otorgan a sus lugares/paisajes y, por tanto, resultaron disputadas por los agentes locales cuando fueron impuestas por otros agentes considerados como no-locales.

Sin embargo, también sostendremos que los agentes sociales vinculados con la Zona Núcleo Forestal mantuvieron o modificaron sus posiciones y sus estrategias de maneras diferenciales en los procesos de institucionalización de las dos leyes bajo estudio, según sus intereses y capacidades de acción en el campo de lucha. Afirmaremos que, en los procesos de institucionalización de estas leyes, las capacidades de ciertos agentes locales de participar en los escenarios en que éstas se dirimieron y negociar las decisiones de los funcionarios, así como las de construir sus intereses particulares como los generales del colectivo, generaron la desarticulación de estos colectivos de identificación. Y señalaremos que estos procesos ocurrieron en función de la estructura de oportunidades políticas y las ventanas de oportunidades emergentes.

Para sostener dicha argumentación, en el capítulo 2 nos referimos a nuestra estrategia teórico-metodológica. Hacemos un estado de la cuestión en torno a las disputas en los procesos de institucionalización de leyes ambientales y su vinculación con procesos de identificación, presentamos nuestro marco teórico conceptual, y explicitamos los lineamientos metodológicos que orientaron la investigación. En este capítulo también describimos el contexto histórico y sociocultural de la Zona Núcleo Forestal y la emergencia de los “ambientalistas” en la región, en tanto agente social que busca regular las formas de uso y apropiación del ambiente en este macrosistema de humedales.

En los capítulos 3 y 4 de la tesis mostramos la conformación de los campos de fuerzas en los que se produjeron las disputas entre los decisores y asesores políticos, los agentes sociales que se definen y son definidos como “isleños” y los técnicos que trabajan en la Zona Núcleo Forestal a lo largo de los procesos de institucionalización de las dos leyes bajo estudio, la “Ley de Bosques” (capítulo 3) y la “Ley de Humedales” (capítulo 4). Señalamos por qué cada una de estas normas fueron consideradas como una amenaza por los lugareños, cuáles fueron sus argumentos y cuáles las soluciones propuestas, y las maneras en que resignificaron elementos de sentido de diversos discursos. En estos capítulos también mostramos cómo se articuló el colectivo de identificación “isleños” en el devenir de los procesos de institucionalización de cada una de las leyes. Ponemos en evidencia que la articulación se produjo de modo diferencial en cada proceso, y señalamos cómo los “isleños” modificaron sus estrategias de acuerdo con los cambios en las estructuras de oportunidades políticas que tuvieron lugar a lo largo del tiempo.

Finalmente, en el capítulo 5 realizamos un análisis comparativo de las disputas que tuvieron lugar en los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y de la “Ley de Humedales” y de los modos en que se produjo la articulación del colectivo social de identificación “isleños” en el devenir de dichos procesos. En este capítulo también presentamos las conclusiones y explicitamos las nuevas líneas de investigación que emergen a partir de este estudio.

Capítulo 2

Estado de la cuestión

El impacto de las actividades humanas en los ecosistemas de humedales comenzó a ser considerado un problema ambiental en los últimos años. Como plantean Mitsch y Gosselink (2007), estos ecosistemas fueron caracterizados históricamente como improductivos y asociados a la presencia de enfermedades, hedor y pestilencia. La Convención Ramsar o Convención de los Humedales, firmada en Irán en 1971, representó un primer paso hacia el reconocimiento de su importancia y de la necesidad de su protección, aunque sólo debido a su capacidad de proveer un hábitat para las aves acuáticas. Fue recién a partir de mediados de los '90 que los humedales comenzaron a ser reconocidos como ecosistemas prioritarios para la conservación a nivel mundial (Keddy et al. 2009). Por otra parte, existen imaginarios contrapuestos similares que refieren a otros ecosistemas tropicales, como por ejemplo la selva misionera en Argentina, donde un ambiente caracterizado en un momento como inhabitable y amenazador fue considerado posteriormente como un espacio sumamente valioso que debía ser conservado (Wilde 2008).

En la actualidad, el paradigma dominante les asigna a los humedales una importancia fundamental para la sociedad en su conjunto. Richardson (1994) realizó una revisión crítica de las formas de valoración de los ecosistemas de humedales utilizadas hasta el momento, y propuso una serie de lineamientos teórico-metodológicos para analizar los impactos de las actividades productivas sobre ellos. Según el autor, “el valor asignado a un humedal es una estimación subjetiva de su importancia (...) y surge directamente de las funciones ecológicas que se encuentran en él” (op. cit.: 2), de forma que para poder valorarlo adecuadamente sería necesario determinar inicialmente qué funciones ecológicas proveería. Luego podría realizarse un análisis completo de los costos y los beneficios derivados de su transformación, y así tomar decisiones sobre la conveniencia de conservarlos o transformarlos en cada caso.

Este marco conceptual se formalizó poco después a través del concepto ‘bienes y servicios ecosistémicos’, definido como el conjunto de beneficios que la naturaleza provee a la sociedad (MEA 2005, 2010). La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (*Millennium*

Ecosystem Assessment) fue realizada por la UNESCO entre el año 2001 y 2005 con el fin de “satisfacer las necesidades de información científica que los responsables de la toma de decisiones y el público general tienen acerca de las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y de las opciones para responder a esos cambios” (MEA 2010: 5). De acuerdo con esta evaluación, la ponderación de los bienes y servicios provistos por cada tipo de ecosistema permitiría definir adecuadamente su importancia para el bienestar de la humanidad. Además, dado que posibilitaría la traducción en términos monetarios de sus beneficios, se argumenta que esta perspectiva permite articular la dimensión ambiental (ecológica) con la dimensión social (reducida a lo económico)¹⁴.

En el Delta de Paraná, en tanto macrosistema de humedales (Málvarez 1999), se han realizado numerosos estudios que analizan su capacidad de proveer diversos bienes y servicios ecosistémicos (Minotti et al. 2009; Kandus et al. 2010; Kandus et al. 2011; Ceballos 2011). Dentro de este conjunto, se ha destacado la provisión de cuatro específicos: el secuestro de carbono (Ceballos et al. 2012), la provisión de hábitat para biodiversidad (Fracassi et al. 2013; Fracassi et al. 2017), la regulación del ciclo hidrológico y la amortiguación de inundaciones (Baigún et al. 2008; Kandus et al. 2011). En base a estos preceptos se han construido diferentes propuestas de intervención que prescriben cuáles son las formas más adecuada de uso y apropiación del ambiente en este territorio¹⁵.

Diversos trabajos han hecho énfasis en atribuir un valor económico a los ecosistemas de humedales desde estas perspectivas. Algunas investigaciones muestran la importancia que tendrían los humedales en relación a otros ecosistemas (Constanza et al. 1997, 1998; Russi et al. 2013), mientras que otras se focalizan en construir lineamientos para llevar adelante estas valoraciones en casos específicos (de Groot et al. 2007; Gómez Baggethun et al. 2010) o bien en proponer formas de articulación con los tomadores de decisión (Turner et al. 2000).

¹⁴ Meral (2010) señala que el MEA ha abierto una nueva etapa en la relación economía – ambiente. Según este autor, el período 1970-1997 representó la emergencia de lo ambiental en los estudios económicos y el período 1997-2005 fue el tiempo de su mediatización, en el que comenzaron a desarrollarse nuevos mecanismos de valoración económica de la naturaleza. A partir de 2005 en adelante, sostiene, es el tiempo de la política. Y el concepto ‘bienes y servicios ecosistémicos’ opera como herramienta de legitimación de las políticas de protección de la naturaleza.

¹⁵ Junto con otros miembros del equipo de investigación, actualmente estamos analizando las formas en que los elementos de sentido del discurso biológico-ecológico son reproducidos en la construcción de las diferentes propuestas de intervención (Straccia y Dayan, En Elaboración).

A partir de estas aproximaciones es que se postula que los humedales son ecosistemas clave para la sociedad, tanto a nivel global (MEA 2005) como para la región de América Latina (Stolk et al. 2006).

Pese a que estos argumentos son frecuentemente utilizados para resaltar la importancia de estos ecosistemas, son pocos aún los trabajos donde se hayan realizado valoraciones económicas de humedales específicos. Stolk et al. (2006) han realizado una ponderación de los humedales de América Latina a través de seis estudios de caso, entre ellos el Delta Medio del río Paraná y propusieron medidas vinculadas con derechos de propiedad y con mercados que funcionarían como incentivo para su conservación. Otros investigadores, pertenecientes a la misma ONG internacional que los autores previamente citados, utilizaron una metodología similar para asignarle un valor económico a la totalidad del Delta del Paraná, incluyendo al área de estudio en la que se desarrolló nuestra investigación, y propusieron una serie de instrumentos de mercado que permitirían incentivar su conservación y asegurar el mantenimiento en la provisión de bienes y servicios (Galperín et al. 2013).

Sin embargo, esta perspectiva economicista ha sido ampliamente cuestionada. Diversos estudios señalan que el concepto ‘bienes y servicios ecosistémicos’ no es neutral ni apolítico (Kull et al. 2015), y según algunos autores su uso reproduce las perspectivas neoliberales (Arnauld de Sartre et al. 2014). Esto es señalado especialmente por aquellos que retoman las perspectivas neomarxistas desarrolladas por Castree (2003), J O'Connor (1991) y M O'Connor (1994), entre otros¹⁶. Abrevando de estos estudios, Maris (2012) analizó la tendencia actual de mercantilización de la biodiversidad en el seno de las lógicas neoliberales, y a partir de ello argumenta que la integración de los objetivos de conservación en la esfera mercantil es imposible e indeseable.

Por su parte, otros autores también señalan que la producción y la comercialización de servicios ecosistémicos es parte de un proceso continuo e inacabado de disciplinamiento tanto de la naturaleza como de los individuos, en tanto consumidores de dicha naturaleza (Robertson 2007). Martínez Alier (2004a), además, señala que los pagos por servicios

¹⁶ Uno de estos autores es Robertson (2000), quien analizó los procesos de comodificación de los humedales en el contexto de la campaña presidencial de George Bush de 1988 en los Estados Unidos. Uno de los ejes de dicha campaña fue la necesidad de desarrollar medidas que limitaran la pérdida de superficies de humedales en el país, lo cual era sintetizado a través del eslogan “*no net loss of wetlands*”.

ambientales¹⁷ y otras herramientas de operacionalización vinculadas a los mercados globales terminan ocultando la existencia de conflictos ecológico-distributivos.

Sin embargo, como hemos señalado en Straccia y Pizarro (2017) al analizar las tensiones en torno a los bienes y servicios ecosistémicos en el Delta del Paraná, este concepto puede ser reproducido y contribuir a la prolongación de la lógica expansiva del sistema capitalista, o bien ser resignificado por discursos contrahegemónicos a fin de frenar dicha lógica de expansión y dominación. Por eso es que hacemos propias las palabras de Schröter et al. (2014), quien asevera que se trata de un concepto en disputa.

En nuestro país, Gutiérrez e Isuani (2013, 2014) han indagado sobre el errático proceso de institucionalización de la cuestión ambiental, resaltando las formas de (des)articulación entre lo que ellos denominan ‘ambientalismo social’ y la institucionalidad ambiental estatal. Esto es, han analizado las distancias existentes entre las instituciones estatales encargadas de la preservación/conservación del ambiente y las ONGs y fundaciones orientadas a la preservación/conservación de los ecosistemas, las cuales recrean los elementos de sentido de los discursos hegemónicos globales. En ciertos casos el nivel de articulación ha sido muy elevado, como por ejemplo en la sanción de la Ley de Bosques a nivel nacional (Schmidt 2015) o en las disputas por el ordenamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (Schmidt 2016). Sin embargo, esto no es generalizable y, en consecuencia, debemos considerar la posible (des)articulación para cada situación en particular.

Para el caso de los humedales de Argentina, equipos de científicos articulados a través de ONGs y fundaciones han planteado en diversos espacios la necesidad de protegerlos (Málvarez y Bo 2004; Peteán y Cappato 2005; Benzaquén et al. 2009). Específicamente para los humedales del Delta del Paraná, algunos de ellos se han vinculado con funcionarios de diferentes niveles estatales a fin de realizar propuestas de intervención que promueven su protección. Entre ellas podemos contar la construcción de la Reserva de Biósfera ‘Delta del Paraná’ (UNESCO 2000; Kalesnik y Quintana 2006) en el sector insular del municipio de San Fernando (Buenos Aires), la conformación de un plan interjurisdiccional para el aprovechamiento sustentable de los humedales del Delta del Paraná (Camarero et al. 2014) o, a una escala mayor, el aporte de herramientas de planificación en áreas protegidas de

¹⁷ Para un análisis sobre los orígenes, las similitudes y las diferencias en torno a los conceptos de *servicios ambientales* y *servicios ecosistémicos*, ver Meral (2010).

humedales (SAyDS 2014b). Sin embargo, la posible articulación entre los miembros de ONGs o de fundaciones con los funcionarios estatales no ha sido estudiada específicamente en los procesos de institucionalización de la “Ley de Humedales” a nivel nacional, ni tampoco en lo referido a la sanción de la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires.

Retornando a nuestra caracterización de los discursos hegemónicos globales vinculados con la cuestión ambiental, diversos autores señalan que éstos prescriben formas particulares de resolver los problemas ambientales, y que desde perspectivas tecnocéntricas basadas en intervenciones externas orientan la elaboración de propuestas y planes de manejo (Adger et al. 2001). Dichas propuestas de intervención condensan e instituyen una concepción cultural particular acerca de las relaciones que las sociedades deberían establecer con el ambiente/naturaleza (Beltrán et al. 2008).

Sin embargo, estos discursos entran muchas veces en conflicto con los sentidos que los agentes locales les otorgan a sus lugares/paisajes, tal y como lo señala Ferrero (2005) en su estudio realizado en la provincia de Misiones (Argentina) sobre las formas de inclusión de los pobladores locales en un espacio signado por la presencia dominante del ambientalismo¹⁸. Similarmente, West et al. (2006) analizaron los cambios sociales, económicos y políticos que se producen en los procesos de constitución de áreas protegidas, concluyendo que la violencia, el conflicto y las desiguales relaciones de poder se encuentran intrínsecamente ligadas a los procesos de conservación de la naturaleza.

Desde estas perspectivas, y considerando al poder como constitutivo de la idea de territorialidad, Santos (2009) analiza la relación entre el Estado y los agentes sociales involucrados en el proceso de implementación de una política ambiental (la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Uruguay) haciendo énfasis en los discursos, representaciones y prácticas de los agentes sobre un territorio específico. Una perspectiva similar adopta Piermattei (2013) en su estudio del Parco Nazionale dei Monti Sibillini, en Italia. Allí, el autor no solamente plantea que las áreas protegidas representan una forma de apropiación social de la naturaleza, sino que además toma en cuenta la estratificación social y las (múltiples) adscripciones identitarias de los diferentes agentes. De este modo, destaca

¹⁸ El autor define como ‘territorios ambientalistas’ a estos espacios en disputa, en los que se observa la intervención de diversos actores que despliegan discursos y prácticas que dan valor de singularidad a ciertos ecosistemas y cuyas propuestas se presentan como ambientalmente sustentables (Ferrero 2005).

la importancia de considerar a las normas que regulan las formas de uso y apropiación del ambiente como el resultado de negociaciones políticas concretas que desarrollan los diferentes agentes en los procesos de institucionalización de las mismas (Piermattei 2013). Si bien ambos autores retoman las perspectivas procesualistas (Long y Long 1992) para el estudio de políticas ambientales específicas, ninguno de ellos logra aprehender la diversidad de agentes estatales que conforman al Estado, por lo que de cierto modo lo cosifican.

Muchos estudios, además, han mostrado que ciertas intervenciones estatales que regulan las formas de uso y apropiación del ambiente son orientadas por estudios científicos con énfasis en aspectos biológicos-ecológicos cuya legitimidad no es cuestionada. Con una perspectiva similar a la desarrollada por Santos (2009, 2010), Santos y Chouhy (2014) o Piermattei (2013), entre otros, Beltrán y Vaccaro analizan la producción de políticas preservacionistas en la región de los Pirineos Centrales y argumentan que el paisaje pretendidamente natural al que se hace referencia no es más que una recreación de paisajes idealizados que no corresponden necesariamente a formas preexistentes en el lugar (Vaccaro y Beltrán 2010; Beltrán y Vaccaro 2011). Como plantea Uggla (2010) al indagar sobre las políticas asociadas al cambio climático y a la conservación de la biodiversidad, este tipo de intervenciones siempre refieren a ‘lo natural’¹⁹ para señalar aquello que debe protegerse.

De esta forma, para analizar las disputas en los procesos de institucionalización de leyes ambientales resulta necesario considerar las formas en que la naturaleza (Castree 2003) es socialmente construida (Demeritt 2002). Para el caso del Delta del Paraná son pocos los trabajos que analizan los procesos vinculados con la institucionalización de normas de protección ambiental. Los existentes son mayoritariamente de carácter normativo, adscriben al paradigma de desarrollo hegemónico y se focalizan primordialmente en evaluar su impacto (Machain 2010; Álvarez 2012; Fracassi et al. 2013; Mujica et al. 2014a; Mujica et al. 2014b).

¹⁹ Este tipo de normas, que reproducen elementos del discurso preservacionista (Foladori 2005), sostienen la dicotomía entre “lo social” y “lo natural” propia de la lógica modernizadora. Desde esta perspectiva, aquello definido como “natural” debía ser “conquistado”, “domado”, como parte del proceso de avance de la civilización. Las intervenciones actuales vinculadas al cambio climático o la protección de la biodiversidad reproducen esta dicotomía, pero invierten la relación: es ahora la naturaleza la que debe ser protegida de las poblaciones humanas. En este punto resulta de importancia recordar lo señalado por Natenzon et al. (1988), quienes argumentan que ambos tipos de perspectivas desconocen el carácter histórico tanto de aquello que denominan “naturaleza” como de “lo social” en su definición genérica. En este sentido, diversas investigaciones retoman estos aportes y analizan la construcción histórica de la naturaleza en diferentes épocas y contextos, como las de Diegues (2000), Nouzeilles (2002), Castro (2004) y Boya Busquet (2008), entre muchas otras.

Existen también algunos estudios sobre el Delta del río Paraná que incorporan una perspectiva similar a la que desarrollamos en este trabajo. Tomando como punto de partida la creación de la Reserva de Biósfera Delta del Paraná, Camarero (2011a, 2011b) analizó etnográficamente las maneras en que se construyen el territorio y las relaciones sociales en el Delta Sanfernandino. Por su parte, Astelarra (2014, 2016b) ha realizado numerosos estudios sobre los conflictos territoriales existentes actualmente en el Delta del partido de Tigre, como aquellos entre los junqueros y los megaemprendimientos inmobiliarios sobre las formas más adecuadas de apropiación social de la naturaleza (Astelarra 2013). Y De Jager (2017) ha analizado las dinámicas identitarias en dicha área correspondiente al Bajo Delta del Paraná. Sin embargo, dichos estudios no incorporan al análisis las negociaciones en el proceso de formulación de las políticas, de modo que los hallazgos de esta tesis los complementan.

Por su parte, diversos trabajos se han focalizado en estudiar los procesos históricos del Delta Inferior del río Paraná. Galafassi (2004a) analizó los procesos de colonización y de conformación moderna de este territorio entre los siglos XIX y XX, así como la transformación productiva y social en la segunda mitad del siglo XX, un proceso que el autor caracterizó como de ‘pampeanización del Delta’ (Galafassi 2005). Pérez Agote et al. (1997) señalaron la especificidad de las coordenadas espaciotemporales del anclaje identitario de “los vascos del Carabelas”, así como el rol del territorio como referente identitario para este grupo. Benencia et al. (1994) analizaron las estrategias familiares de vida de los pequeños productores del Delta Frontal, y las reconversiones acaecidas en la segunda mitad del siglo XX. En el mismo sentido, Olemberg (2010) y Moreira (2015) indagaron sobre las transformaciones productivas e institucionales vinculadas con el ocaso de la actividad frutihortícola y el proceso de expansión de la forestación en la región.

Olemberg (2015) ha caracterizado también las formas actuales de la organización social de la producción forestal, la cual se realiza mediante técnicas “adecuadas” de manejo (Borodowski y Signorelli 2011) que implican, entre otras cuestiones, elevaciones de las costas mediante diques y el manejo del agua al interior de las islas a través de canales y/o bombas de doble entrada. Y Cobelo (2005) analizó las diferentes formas de intervención del Estado en la construcción de endicamientos para posibilitar la producción forestal.

Tal como hemos dicho, en la actualidad se está cuestionando la actividad agropecuaria en los humedales del Delta del Paraná debido a sus posibles impactos. Los debates sobre la sustentabilidad de la forestación a gran escala en la Zona Núcleo Forestal han ganado visibilidad en los últimos años (PRODELTA 2012; Pizarro y Straccia En prensa), y eventos particulares como los incendios acaecidos en las islas en el año 2008 colocaron a la cuestión ambiental del Delta del Paraná en la agenda pública (González 2010; Vizia 2012). Diversos ecólogos han alertado sobre los impactos que tiene la forestación sobre la capacidad del ecosistema de proveer bienes y servicios, enfatizando en las alteraciones que los endocamientos producen sobre la dinámica hidrológica de estos humedales (Vicari et al. 2006; Baigún et al. 2008; Kandus et al. 2009; Minotti et al. 2009; Blanco y Méndez 2010; Bó et al. 2010; Kalesnik et al. 2011; Minotti y Kandus 2013). Es en este contexto, caracterizado por el auge de las presiones ambientalistas y por su repercusión mediática, que coexisten diversas posiciones que pretenden regular las formas de uso y apropiación del ambiente en este territorio.

Los discursos hegemónicos preservacionistas que orientan estas propuestas también culpabilizan a los productores locales, generalmente señalándolos como los culpables del subdesarrollo y/o de la degradación ambiental (Nygren 1999)²⁰. Esto no quiere decir, sin embargo, que los mismos necesariamente acepten pasivamente tales acusaciones. Como señala Brosius (1997), no debemos tampoco considerar a los agentes locales como meras víctimas de estas intervenciones (externas), lo cual sería una deformación romántica de sus saberes. Por el contrario, los lugareños frecuentemente las cuestionan y reivindican sus opiniones sobre el uso más apropiado del lugar en el que viven (Bryant y Bailey 1997).

En ese sentido, las investigaciones desarrolladas en Misiones resultan paradigmáticas. Analizando las tensiones entre los agentes asociados a la conservación y los agentes locales en la zona de la Reserva de Biósfera Yabotí, Gómez y Ferrero (2012) plantean que allí 'el ambientalismo' está constituido tanto por agentes estatales como no estatales de distintos

²⁰ Esta autora, a través de un estudio de caso en el sudeste de Nicaragua, analizó las formas en que los discursos hegemónicos sobre el desarrollo rural y la preservación de la naturaleza consideran que aquello que denominan como 'conocimiento local' es la causa de que los lugareños sean los culpables del subdesarrollo/degradación del ambiente, mientras que en otras ocasiones también suele ser considerado como panacea para la sustentabilidad. Nygren cuestiona este tipo de oposiciones estáticas y homogeneizantes entre 'conocimiento científico' y 'conocimiento local', y resalta la importancia de considerar a estos saberes como situados, dinámicos, híbridos y contexto-dependientes.

niveles, desde instancias supranacionales a regionales o municipales. Y los agentes locales, lejos de asumirse como los agentes *a ser transformados*, confrontan con ‘el ambientalismo’ de diversas formas y reclaman que estos cambios (estas transformaciones) se produzcan en los otros agentes, incluyendo los estatales (Gómez 2012). Procesos similares se están desarrollando actualmente en la región del Parque Nacional Iguazú (Ferrero et al. 2013), donde existe una tensión entre múltiples agentes sobre cómo normar el uso y apropiación del ambiente en un área que es institucionalmente reconocida como “de conservación”. Pero estos procesos no están circunscriptos únicamente a este tipo de áreas, ya que tensiones de esta índole se observan también en otras regiones orientadas al desarrollo de actividades productivas (Ferrero 2005).

En otros países también se han desarrollado estudios desde estas perspectivas. Monterroso (2008) describió la política de conservación que se lleva adelante en la Reserva de Biósfera Maya, establecida en el extremo septentrional de Guatemala, y analizó los conflictos que se produjeron con las comunidades locales en torno a ella. En el mismo lugar, Sundberg (2004) realizó una investigación etnográfica a través de la cual analizó los múltiples modos a través de los cuales la ‘conservación-en-construcción’ es constitutiva de ‘identidades-en-construcción’. Retomando lo planteado por Agrawal (2005a), estos estudios evidencian que la emergencia del discurso preservacionista no sólo supone la construcción de ciertos dispositivos que buscan regular las formas de uso y apropiación de la naturaleza, sino que también construye sujetos y subjetividades ambientalmente sustentables.

Nuestras aproximaciones a campo en la Zona Núcleo Forestal, que comenzaron en el año 2012 y han continuado de forma sistemática hasta la fecha de finalización de esta tesis, nos han permitido indagar sobre las formas de interacción existentes entre los distintos agentes de este ‘territorio ambientalista’ (Camarero et al. 2014). A lo largo de nuestras sucesivas visitas a los productores y pobladores de la zona y de nuestra participación en diferentes instancias institucionales, hemos podido percibir que tanto los técnicos pertenecientes a diferentes instituciones y organizaciones que actúan en el territorio como los “isleños” conocen los discursos institucionalizados sobre las formas de valoración de los humedales, lo que nos llevó a preguntarnos sobre las maneras en que los recrean.

Algunos autores han hecho incursiones sobre ese tema. Balbi (2007) y Ortiz (2009), por ejemplo, identificaron algunas de las maneras en que los pescadores del Delta Medio del

río Paraná se apropian y resignifican los elementos de sentido del discurso ambientalista. Por nuestra parte, hemos analizado en trabajos previos las maneras contrapuestas en que se conceptualiza al estrato orgánico presente en la ZNF y en el valor que éste tendría en su vinculación con el desarrollo de la actividad forestal (Straccia 2014; Straccia y Pizarro En prensa).

Coincidimos con Cernea (1995) quien, luego de analizar numerosos proyectos forestales y de desarrollo rural fomentados por el Banco Mundial, plantea que toda intervención que desconozca los puntos de vista de los agentes locales inevitablemente generará conflictos con los lugareños. En consecuencia, consideramos importante estudiar las posiciones de los agentes locales y las maneras en que éstos se articulan, tanto entre sí (Oslender 2002) como con los agentes extralocales (Cowan Ros 2015). También resulta relevante analizar las estrategias que desarrollan para resistir, sea de manera explícita o de forma oculta/oblicua (esto es, las microrresistencias), a todas aquellas formas de intervención estatal que entienden como perjudiciales (Scott 1985; Briones 1994; Schuster y Pereyra 2001; Arach 2002).

Por lo tanto, en esta tesis buscamos, por un lado, realizar un aporte a los estudios sobre los modos en que se articulan colectivos de identificación locales ante situaciones que definen como ‘amenazas’. Y por el otro, realizar un aporte a los estudios sobre los procesos de institucionalización de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, evitando realizar un abordaje normativo.

Marco teórico conceptual

Hasta la década de 1980, los estudios sobre las políticas públicas se realizaban a partir de un modelo lineal que abordaba sus diferentes fases: primero la formulación, luego la implementación, y finalmente la evaluación de sus resultados. Según quienes adherían a este paradigma, los procesos de definición y de resolución de los problemas eran racionales y objetivos, y eran realizados por agentes externos disociados de la sociedad civil. Las políticas públicas, desde esta perspectiva, eran el resultado final de dichos procesos (Rodríguez Bilella 2004).

Aguilar Villanueva (1992) señala que ante el evidente fracaso de las acciones gubernamentales este abordaje resultó insuficiente, probablemente debido a que este tipo de investigaciones se focalizaron en analizar únicamente las fallas en la fase de implementación de la política (dado que se asumía que allí sería factible encontrar sus causas). Estos estudios consideraban a la política pública formulada (esto es, a la norma que definía el problema y orientaba los cursos de acción a tomar a partir del análisis de agentes externos) como una variable independiente, en tanto resultado de un proceso racional/objetivo, y por tanto se asumía que la falla se daba en la fase de implementación. Esta perspectiva fue cuestionada por diversos autores, quienes señalaron que no problematiza los procesos de resignificación y disputas en las diferentes fases en que se produce y reproduce la política pública, y que además restringe el análisis a su mera caracterización (Cowan Ros 2015).

En las últimas décadas, el campo de estudio de los procesos de la política (*policy process*) ha ganado fuerza. Paulatinamente, el estudio del sistema político y de las grandes decisiones dio lugar al estudio de las tomas de decisiones en su singularidad y a los procedimientos llevados a cabo por políticos, funcionarios, y otros agentes sociales a lo largo del proceso de formulación e implementación de la política (Aguilar Villanueva 1996). Así, se evita la reificación del Estado y se desmitifica la idea de éste como una entidad, un agente social, una función o una relación que puede ser aprehendida y estudiada (Abrams 1988).

Esta perspectiva considera la singularidad de los contextos sociales e históricos en que se formulan e implementan las políticas, esto es, en los cuales se desarrollan sus procesos. Dichos procesos, como señalan Beltrán et al. (2008), tienen lugar en múltiples instancias sociopolíticas en las que convergen diversos agentes sociales que tienen intereses específicos. De esta manera, algunos autores del campo de la antropología política han argumentado la necesidad de considerar a las políticas públicas como un campo de lucha entre distintos agentes, por lo que debemos focalizarnos en qué es lo que está disputa en cada instancia de (re)producción de la política (Shore y Wright 1997)²¹.

Considerando a las instituciones estatales como el espacio de producción y reproducción de las relaciones sociales de producción (Escolar 2010), el análisis de los

²¹ En los términos de Latour (2012), se trata de “aprender a transformar lo que habitualmente sirve de explicación en lo que, por el contrario, debe explicarse” (op. cit.: 22). En otras palabras, no sólo no se encontrará la respuesta en la fase de implementación, sino que es precisamente la etapa de formulación una de las que debe ser estudiada.

procesos de institucionalización hace foco en la tensión existente entre lo instituido y lo instituyente, esto es, en el enfrentamiento entre lo dado y las resistencias a lo dado (Escolar 2000). En esta perspectiva, el concepto de ‘institucionalización’ remite a lo planteado por Portes (2006): se trata de un proceso de formación de instituciones, siendo éstas los conjuntos de reglas que gobiernan las relaciones entre los agentes.

Sin embargo, como plantea Escolar (2000), las fuerzas instituyentes nunca detienen su movimiento, de modo que los procesos de institucionalización serán siempre inacabados. Por este motivo es que las disputas en torno a las políticas públicas están siempre en permanente producción: como señala Roig (2008), su supresión no es ni teórica ni políticamente alcanzable²², y su carácter inmanente nos obliga a pensar a las instituciones que regulan las sociedades como conflictos estabilizados. En otras palabras, los campos de lucha están en permanente constitución en el devenir de los procesos de institucionalización de las políticas.

Esta mirada centrada en la disputa en torno a las políticas públicas ha sido señalada también de manera específica para las cuestiones ambientales. West et al. (2006) señalan que los científicos que trabajan desde perspectivas biológico-ecológicas y los tomadores de decisión que buscan legislar las relaciones sociales entre las personas y sus lugares/paisajes simplifican procesos sumamente complejos, y que por ello las políticas públicas ambientales tienen impactos sociales atravesados por el conflicto y las relaciones de poder. Merlinsky (2013b) desarrolló una serie de lineamientos teórico-metodológicos que permiten analizar a los conflictos ambientales que adquieren relevancia en la arena pública. Y otros autores, como Arnauld de Sartre et al. (2014), alertan que las disputas en torno a problemáticas ambientales siempre están presentes, aunque no siempre se manifiesten claramente.

En esta tesis retomamos lo planteado por Skill (2010), quien afirma que para comprender este tipo de situaciones “es fundamental investigar cómo los actores sociales tratan de convencer a otros de que el problema es importante, cómo movilizan y ‘visualizan’ el problema” (op. cit.: 80; las comillas son de la autora). Se trata entonces de analizar cómo se movilizan los agentes sociales, cómo se articulan, quiénes se constituyen como representantes y quiénes como representados, y quiénes son incluidos y quiénes excluidos

²² De acuerdo con este autor, la negación del conflicto sólo se logra a través de un conjunto de discursos que simultáneamente realizan una operación de patologización del conflicto y de fundamentación de las políticas propuestas.

(Tsing 2005). Propuestas similares son desarrolladas por Lolive (2003) y Melé (2003), entre otros, quienes señalan que el estudio de las disputas en torno a problemáticas ambientales puede incluir tanto el análisis de las acciones colectivas que llevan adelante ciertos agentes y sus formas de movilización como de los elementos que permiten la articulación de dichos colectivos.

En los últimos años, los estudios sobre las políticas de desarrollo han contribuido a la formación de una perspectiva de análisis de políticas que complementa a los análisis estructurales e institucionales. El enfoque orientado al actor (Long y Long 1992) brinda un marco para indagar sobre los modos en que las intervenciones son construidas en las interacciones entre diversos agentes, analizando las formas de (re)producción de los arreglos sociales en la vida cotidiana de las personas, y haciendo especial énfasis en las interacciones entre los técnicos de terreno y los pobladores locales (Rodríguez Bilella 2004). Esto no implica, sin embargo, que el proceso de institucionalización de las políticas públicas deba ser analizado únicamente en las dimensiones vinculadas a la fase de implementación, sino todo lo contrario.

Como señalan Long y Long (1992), la política pública se produce en una multiplicidad de situaciones de interfaces, en las que se definen los cursos de acción. Estas interfaces son espacios de interacción y de conflicto en los que los agentes sociales se interrelacionan movilizados por un interés (Hevia y Isunza 2010). Es decir, son espacios relacionales y en permanente construcción atravesados por relaciones de poder (Massey 2009). De este modo, es posible analizar los procesos de las políticas públicas poniendo el foco en las múltiples situaciones de interfaces y colocando a las disputas entre los diversos agentes en un lugar central a través de la articulación de la teoría de la estructuración con la orientación etnográfica reflexiva (Giarraca y Gutiérrez 1999)²³. Si previamente señalábamos que los campos de fuerza se constituyen en los procesos de institucionalización de una política, se hace evidente también que dichos campos están en permanente reconfiguración en cada una de estas situaciones de interfaces.

²³ En este sentido, nuestra tesis toma en cuenta lo señalado por Cowan Ros (2015), quien argumenta la necesidad de integrar cuatro elementos en el análisis de las políticas públicas: la mirada procesual, la perspectiva multiescalar, la integración agencia-estructura y la perspectiva desfetichizante.

Los procesos de institucionalización de una política pública engloban una multiplicidad de momentos e instancias sociopolíticas en los que se produce la política pública, y por lo tanto están constituidos por diversas situaciones de interfaces. El proceso de la política, siguiendo a Subirats et al. (2008), comprende los procesos de inclusión del problema en agenda²⁴, la formulación de las directrices legislativas y reglamentarias, la implementación del programa político-administrativo a través de los planes de acción y los actos establecidos por dichas directrices, y la evaluación de los impactos. En esta tesis nos focalizamos en la segunda y tercera etapa de este proceso, es decir, en el proceso de formulación e implementación de dos leyes ambientales, la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales”²⁵.

Más específicamente, pondremos en tensión las maneras en que se constituye lo que está en juego en la disputa, esto es, el interés general del campo de fuerzas, así como los intereses específicos de los diferentes agentes que participan en el campo. Para ello, tendremos en cuenta las diferentes instancias sociopolíticas en que se producen las situaciones de interfaces, describiremos el campo social²⁶ e identificaremos cuál es el tipo de capital más importante, la estructura y el volumen de los capitales, y cómo la distribución desigual de la dotación de capitales define las diferentes posiciones que lo constituyen (Gutiérrez 2005).

También analizaremos las estrategias que desarrollan los agentes sociales, retomando las propuestas de Bourdieu según las cuales “el actor social selecciona aquella alternativa que, entre las que le brindan sus condiciones objetivas, considere acorde a sus intereses ligados a su posición dentro de ese sistema” (Gutiérrez 2005: 11). Sin embargo, esto no debe

²⁴ En los términos de Oszlak y O'Donnell (1981), esta etapa es la que define que el ‘problema’ cobre suficiente entidad y se convierta en una ‘cuestión’ sobre la que el Estado toma una posición.

²⁵ Cabe señalar que esta secuencialidad de las políticas públicas es únicamente analítica, y al indagar sobre estos procesos es evidente que lo acaecido en ciertas etapas (como las aquí analizadas) podría generar cambios en las etapas previas y, por ejemplo, producir la redefinición del problema/cuestión como tal. Si bien no haremos especial énfasis sobre este punto, en el transcurso de esta tesis indicamos algunos de los modos en que las disputas existentes en estas etapas produjeron cambios en cómo se redefinió el problema propiamente dicho.

²⁶ Algunos autores incluso ya han acuñado el concepto de ‘campo ambiental’, para hacer referencia al espacio social en que los agentes disputan en torno a la cuestión ambiental (Azuela y Mussetta 2009). Se trata de un concepto que abrea de la teoría de los campos sociales de Bourdieu, que los define como sistemas de posiciones y de relaciones entre posiciones, aunque aplicado específicamente a lo ambiental.

interpretarse como una acción social racional con arreglo a fines, en su sentido weberiano (Ritzer 1993): las prácticas y estrategias de los agentes sociales no dependen únicamente de las posiciones que ocupan en el sistema de relaciones ni de sus trayectorias individuales, sino también de los habitus incorporados, en tanto esquemas de percepción, de evaluación, y también de acción²⁷. Por ello, los agentes que participan en estos campos de fuerza no necesariamente sabrán consciente y racionalmente qué hacen o para qué, ni necesitarán plantearse explícitamente el problema para saber cómo actuar.

Como hemos señalado, en esta tesis nos preguntamos por el devenir de los procesos de institucionalización de dos formas de intervención específicas (la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales”). Consideramos a estos procesos como un campo de fuerzas en que agentes hegemónicos y subalternos disputan la sanción de leyes ambientales y, más ampliamente, desarrollan estrategias diversas con el fin de influir en la definición de cuáles serían las formas adecuadas de uso y apropiación del ambiente en el territorio Zona Núcleo Forestal. En la línea de lo previamente planteado, nos preguntamos quiénes son incluidos y quiénes son excluidos en estos procesos, y cuáles son los intereses privilegiados y cuáles los invisibilizados. De este modo, hacemos alusión a las relaciones de poder que subyacen a este tipo de políticas preservacionistas (Palacio Castañeda 2006).

Diversos autores han señalado la importancia de estudiar los procesos políticos desde una perspectiva diacrónica (Alonso y Costa 2002). Según estos autores, algunos trabajos se han centrado únicamente en la dimensión fenomenológica de los conflictos ambientales, definiendo sólo a los discursos como sus objetos de estudio e impidiendo analizar las dimensiones prácticas de los conflictos, y remarcan que esta segunda dimensión también es fundamental para el análisis de las disputas (Pacheco et al. 1992). En esta dirección, abordamos los procesos de institucionalización de las leyes bajo estudio desde un enfoque que no considera a los agentes sociales y a las instituciones como categorías fijas sino como en permanente construcción, y que toma en consideración tanto a la dimensión cognitiva como a la dimensión práctica de los conflictos.

²⁷ Como señala Gutiérrez (2005) “la noción de *estrategia* no hace referencia a la prosecución intencional y planificada de fines calculados, sino 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” (op. cit.: 28; las cursivas son de la autora).

Alonso y Costa (2002) proponen analizar el proceso político a partir de una batería de conceptos centrales, entre los cuales uno de ellos resulta relevante para nuestro estudio: ‘estructura de oportunidades políticas’. Este concepto hace referencia a aquellas dimensiones en el ambiente político que, sean estructurales o coyunturales, afectan las expectativas de éxito o fracaso de los diferentes agentes y por tanto pueden fomentar o restringir las opciones de acción disponibles para ellos (Tarrow 1994), por lo que nos permite dar cuenta de las estrategias que desarrollan los agentes en un campo de fuerzas dado²⁸.

McAdam et al. (1999) indican que los cambios en esta estructura política son los que generan la apertura de ‘ventanas de oportunidades’ para que los agentes puedan desarrollar ciertas estrategias. Tarrow (1994) define a este concepto como la apertura de acceso a la participación para ciertos agentes sociales que estaban imposibilitados de hacerlo previamente, lo que puede conllevar cambios en los alineamientos de los agentes, disponibilidad de nuevas alianzas y aparición de fracturas al interior de los grupos dominantes. Desde esta perspectiva, señala el autor, podemos analizar la dimensión contingente de los procesos políticos; es decir, a las correlaciones de fuerzas existentes entre los agentes en un tiempo y espacio dado, y su carácter dinámico en el tiempo (Koopmans y Statham 2000). De esta forma, consideraremos a los procesos de institucionalización de las leyes ambientales bajo estudio como campos de fuerza en permanente reconfiguración, atravesados por una siempre cambiante estructura de oportunidades políticas que favorece aperturas y cierres de ventanas de oportunidades y en los que agentes sociales participan y desarrollan diversas estrategias.

Retomando nuevamente las propuestas de Alonso y Costa (2002), estos autores señalan que la adscripción identitaria es uno de los elementos que puede ser movilizado por ciertos agentes en las disputas. Dado que en esta tesis nos preguntamos por las estrategias que desarrollan los “isleños” en el campo de fuerzas, podríamos pensar que los agentes

²⁸ En este punto, y en línea con lo que planteamos más arriba sobre las características de las estrategias de los agentes, consideramos pertinente retomar una observación realizada por Koopmans (2005). Este autor alerta sobre la necesidad de evitar suponer que todo este proceso está atravesado únicamente por tomas de decisiones racionales: “el proceso de elección de las estrategias no es ni tan planeado ni tan consciente (...) frecuentemente, diferentes grupos simplemente implementan diferentes estrategias hasta que una de ellas demuestra ser exitosa y produce respuestas favorables en el resto de los actores (...) uno puede llamar a este proceso ‘*producir*’ oportunidades, pero ‘*tropezarse*’ con ellas es a veces una descripción igualmente apropiada” (op. cit.: 28; las comillas y cursivas son del autor, la traducción es nuestra).

locales se constituyen como un colectivo anclado en un sentimiento de pertenencia al lugar (Pizarro 2006) y realizan un “uso político” de la identidad (Isla 2003).

Esta dimensión ha sido ampliamente trabajada en el campo de los estudios de la acción colectiva (Chihu Amparán 2000). Melucci (2004) utiliza la noción de ‘identidad colectiva’ para estudiar movimientos sociales, y alerta sobre la necesidad de evitar su reificación: la identidad colectiva, según este autor, es un proceso en permanente desarrollo que ocurre a través de continuas (re)negociaciones. Creemos que, en el marco de las disputas vinculadas con la institucionalización de leyes ambientales, la movilización de la identificación colectiva “isleños” podría ser utilizada por ciertos agentes para definir quiénes pueden participar en la definición del problema y/o en la proposición de soluciones, y quiénes no (Opatow y Weiss 2000). Sin embargo, esto no supone considerar de forma estática ni monolítica a este colectivo de identificación, de modo que abordaremos también las formas en que éste se construye en cada instancia de los procesos de institucionalización.

Desde la antropología, por su parte, se ha señalado que los procesos de identificación son dinámicos y siempre se dan en relación con una alteridad, de modo que las identidades se construyen *a través* de la diferencia, y no al margen de ella: si pueden funcionar como puntos de identificación es precisamente por su capacidad de dejar por fuera a ese/esos otro/s que en última instancia permiten su existencia. Es decir, la identidad no es aquello que fija la diferencia en un punto de estabilidad, sino lo que se construye en la diferencia y que es desestabilizado por aquello que excluye (Hall 2003).

Siguiendo a Grimson (2011), quien sintetiza los aportes de los principales autores de la antropología sociocultural de las últimas décadas, lo identitario hace referencia a los sentimientos de pertenencia y a los agrupamientos fundados en intereses compartidos²⁹. Este autor hace un recuento de las críticas a las perspectivas esencialistas y a las constructivistas, y propone retomar el concepto de *sedimentación* para comprender cómo los procesos históricos y políticos de identificación (siempre contingentes) son constitutivos en la configuración de dispositivos culturales y políticos relevantes (Grimson 2011)³⁰. Se trata de

²⁹ Según este autor, “las identificaciones se vinculan a las definiciones de pertenencia” mientras que “lo cultural [las *configuraciones culturales*, en los términos del autor] alude a las prácticas, creencias y significados rutinarios y fuertemente sedimentados” (Grimson 2011: 138-140).

³⁰ En esta dirección, existen diversos trabajos que se focalizan en la relación entre identidad y política, como los realizados por Isla (2003), Pizarro (2006), Espósito (2012) y Salomón Tarquini (2013), entre otros.

una perspectiva configuracional en tanto la sedimentación conforma un marco de referencia compartido, pero no por ello homogéneo: “es una diversidad contextualmente articulada, una configuración concreta de la heterogeneidad” (op. cit.: 163). En otras palabras, los procesos de identificación combinan elementos estructurales con elementos creativos que permiten la reconfiguración de los repertorios disponibles (Noel 2013).

Por todo ello, en esta tesis nos preguntaremos por las formas en que ocurren los procesos de articulación del colectivo de identificación “isleños” y por las estrategias desarrolladas por cada uno de los agentes sociales en las diferentes instancias sociopolíticas en que se produce una reconfiguración del campo de fuerzas, de acuerdo con la siempre cambiante estructura de oportunidades políticas, en el devenir de los procesos de institucionalización de dos leyes ambientales, la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales”.

Estrategia teórico-metodológica

En esta tesis hemos utilizado el enfoque etnográfico (Hammersley y Atkinson 2007) para analizar las formas en que se articula el colectivo de identificación “isleños” en los procesos de institucionalización de las dos leyes bajo estudio. Este enfoque, como plantean Foladori y Taks (2004), es de utilidad para estudiar las problemáticas en torno a la cuestión ambiental, dado que nos permite comprender cada situación en su contexto histórico particular y al mismo tiempo contribuye a evitar la reificación de la ‘cultura’ (Ingold 1986, citado por Foladori y Taks 2004). Además, se trata de un enfoque que nos impide ubicarnos por fuera de aquello que está en disputa: es necesario, entonces, ubicarse en sus intersticios mismos, analizar las relaciones, y construir un espacio propio (Little 2007). El análisis de estas relaciones (contextualizadas) a partir de una metodología procesual nos permite comprender los elementos estructurantes del campo de lucha en que se dirime cuáles son las formas más adecuadas de uso y apropiación del ambiente (Merlinsky 2013a).

El Delta del río Paraná, ubicado en la confluencia de los ríos Paraná y Uruguay, comprende un área de 1.750.000 hectáreas que se encuentra entre la localidad de Diamante (Entre Ríos) y su desembocadura en el Río de la Plata. Más del 80% de esta superficie se encuentra bajo jurisdicción de la provincia de Entre Ríos, mientras que aproximadamente 250.000 hectáreas corresponden a la provincia de Buenos Aires (Borodowski 2006). Según Burkart (1957), es posible dividirlo en tres áreas significativamente diferentes en términos de historia, evolución geológica y vegetación: el Delta Superior (que comprende desde Diamante, Entre Ríos, hasta Villa Constitución, Santa Fe), el Delta Medio (desde Villa Constitución hasta Ibicuy, Entre Ríos) y el Delta Inferior, que abarca desde Ibicuy hasta su desembocadura en el Río de la Plata.

Como hemos señalado en el capítulo introductorio, la porción bonaerense del Delta del Paraná se ubica íntegramente dentro del Delta Inferior (figura 1), y se divide jurisdiccionalmente en siete municipios agrupados en seis secciones de islas: San Pedro, Baradero, Zárate, Campana, San Fernando, Tigre y Escobar. El territorio denominado Zona Núcleo Forestal se ubica en el Delta Inferior, dentro del área correspondiente a la provincia de Buenos Aires. Pertenece a los partidos de Campana y San Fernando, en las secciones II y IV de islas, y sus límites son los ríos Paraná de las Palmas y Paraná Guazú en sus extremos

sur y norte respectivamente, el puente Zárate – Brazo Largo hacia el oeste y una serie de ríos y canales menores hacia el este (figura 4).

Si bien esta es la localización geográfica de la zona bajo estudio, coincidimos con Shore y Wright (1997), quienes plantean que ‘el campo’ de estudio no debe ser entendido como una comunidad discreta ni como un área restringida geográficamente, sino como un espacio articulado mediante relaciones de poder. Considerando entonces que la unidad de análisis está conformada por las relaciones entabladas entre agentes sociales, esta investigación necesariamente excedió el espacio denominado Zona Núcleo Forestal para incorporar tanto a los habitantes locales y sus organizaciones como a los agentes estatales y no estatales que se articulan en otras escalas.

A fin de identificar a los agentes sociales que participaron en los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales”, de comprender sus posiciones ³¹ y de describir cuáles sus intereses, hemos realizado entrevistas semiestructuradas (Taylor y Bogdan 1996; Guber 2001) con funcionarios y técnicos³² de instituciones ambientales, de instituciones de desarrollo rural, de instituciones de promoción de la forestación y de instituciones provinciales de articulación de las políticas vinculadas con el Delta Bonaerense del Paraná, así como con representantes de asociaciones de productores familiares empresariales y empresas agroindustriales de la Zona Núcleo Forestal. También hemos realizado entrevistas en profundidad (Taylor y Bogdan 1996; Guber 2001)³³ con productores familiares empresariales, productores familiares capitalizados y pequeños productores familiares, lo que nos permitió recorrer sus campos junto a ellos y conocer sus

³¹ Como resalta Bourdieu (1984), las posiciones que cada agente toma en relación con un tema dado (esto es, sus puntos de vista) no podemos pensarlas disociadas de la posición que ocupa en un campo determinado (en tanto sistemas de posiciones y de relaciones entre posiciones). De este modo, analizamos las posiciones de los agentes en función del campo de fuerzas en que se desarrollan las disputas.

³² En esta tesis, y únicamente a fin de agilizar la lectura, usamos el masculino como genérico. Sin embargo, cabe señalar que en el transcurso de nuestro trabajo de campo hemos llevado adelante entrevistas semiestructuradas tanto con técnicos y funcionarios como con técnicas y funcionarias. En el mismo sentido, hemos realizado entrevistas en profundidad y recorrido los campos tanto junto a pobladores, pobladoras, productores y productoras.

³³ Esta técnica, como plantean Escolar y Besse (2011), no puede pensarse como una comunicación transparente que pretende adentrarse en un ‘yo auténtico’ del entrevistado, sino como una interacción entre dos universos de significaciones que nos permite acceder a conocer desde qué posiciones y a través de qué procesos los entrevistados construyen sus identificaciones.

historias, cómo viven en “la isla”, las situaciones que consideran amenazantes para la persistencia de la vida en la zona, y las formas en que se organizan a través de diversas asociaciones y organizaciones (Pizarro 2014)³⁴. Y en los términos de la tipología propuesta por Penalva Verdú et al. (2015), también hemos llevado adelante entrevistas informales en diversos ámbitos³⁵. Este conjunto de técnicas nos permitió conocer los puntos de vista de los agentes sociales que participan en estas disputas, y cuáles son las estrategias de intervención que consideran que serían las apropiadas en este territorio (Mari et al. 2010).

El muestreo realizado fue de tipo cualitativo no probabilístico, combinando un muestreo de oportunidad a través de la técnica de la bola de nieve con un muestreo evaluado³⁶ (Guber 2001). Así, complementamos ambos tipos de muestreo y definimos los agentes sociales teóricamente significativos para dar cuenta del entramado de relaciones sociales en el caso bajo análisis (Guber 2001; Achilli 2005). Las entrevistas realizadas se complementaron con instancias de observación participante (Taylor y Bogdan 1996; Greenwood 2000; Guber 2001) en diversos eventos públicos. De esta forma, desde el año 2012 hasta el momento de finalización de esta tesis hemos estado presentes en audiencias abiertas, audiencias públicas, reuniones realizadas por asociaciones de lugareños, asambleas vecinales, festividades locales y reuniones realizadas por las diferentes instituciones estatales, entre otros espacios. Los registros construidos a partir de estas instancias de observación participante también fueron incorporados al análisis y ocuparon un lugar central para reconocer y analizar los puntos de vista y las estrategias de los diferentes agentes.

³⁴ En la zona coexisten una asociación vecinal conformada mayormente por pequeños productores familiares, vecinos y trabajadores, una cooperativa de servicios públicos para los productores forestales cuyos miembros son mayoritariamente productores familiares capitalizados y productores familiares empresariales, un consejo de productores cuya conformación tiene una estructura similar a la de la cooperativa previamente mencionada, y una asociación que nuclea productores familiares empresariales y empresas agroindustriales que tienen establecimientos en la región. Esta diversidad de productores y de organizaciones que los nuclean fue uno de los elementos tenidos en cuenta al definir el muestreo realizado.

³⁵ Este tipo de entrevista tiene un grado mínimo de formalización y estandarización. Como señalan Penalva Verdú et al. (2015), son encuentros no programados en los que la ausencia de institucionalización produce una mayor simetría en la relación entre los roles de entrevistador y de entrevistado.

³⁶ El muestreo evaluado, señala Guber (2001), sistematiza las variables individualizadas por el investigador a través de los informantes de oportunidad. Esto es, no se trata de un muestreo definido a priori por una serie de criterios predefinidos, sino que se constituye a partir de criterios que surgen como significativos de los propios informantes. Por ello es que señalamos que ambos muestreos resultan complementarios.

Nuestro trabajo de campo comenzó en el año 2012, cuando un grupo de catorce alumnos y dos profesores participamos de un curso sobre agricultura y humedales organizado conjuntamente por la Facultad de Agronomía (UBA) y Florida Gulf Coast University³⁷. Dicho curso representó nuestro primer acercamiento a la Zona Núcleo Forestal y nos permitió comenzar a conocer algunas de las problemáticas acuciantes en la región, las disputas con los “ambientalistas”, las necesidades de los “isleños”. Este detalle amerita ser señalado dado que coincidimos con las afirmaciones de Althabe y Hernández (2004), según quienes los investigadores también somos producidos como agentes de ese juego que nos proponemos interpretar, y que la ‘implicación’ no es otra cosa que la producción de uno mismo en el espacio-tiempo de los otros. En ese sentido, inicialmente fuimos producidos como “un grupo de estudiantes (...) que quieren aprender (...) y que vienen y se sientan con nosotros y recorren la isla”, en las palabras de uno de nuestros primeros productores entrevistados, un pequeño productor familiar. En el transcurso de esta tesis explicitaremos cómo se fue desarrollando este proceso de producción de nosotros (investigadores) en el espacio-tiempo de otros y qué roles nos fueron asignando en los distintos momentos, y en las conclusiones de la tesis pondremos de manifiesto cómo nuestra reflexividad orientó tanto nuestras preguntas como nuestros hallazgos en un interjuego con la(s) reflexividad(es) de los lugareños.

Combinamos el relevamiento y análisis de datos cualitativos con el análisis de los textos correspondientes de las dos leyes bajo estudio. Además, en este estudio hemos analizado un conjunto de fuentes secundarias, tales como actas de audiencias públicas, noticias publicadas en periódicos nacionales y regionales, comunicados de asociaciones locales, comunicados de ONGs, registros taquigráficos de sesiones parlamentarias y documentos construidos por distintas instituciones estatales en diferentes instancias del proceso de institucionalización de cada una de las leyes ambientales consideradas.

Los datos producidos fueron analizados cualitativamente (Achilli 2005), integrando en sucesivos niveles los fragmentos de información empírica recogidos mediante una argumentación coherente (Corbin y Strauss 1990). Para el análisis retomamos los elementos de la Teoría Fundamentada en Datos, de acuerdo con la cual los significados se construyen

³⁷ Ese curso se tituló “Agricultura y humedales en Argentina: influencias ambientales de la agricultura y la actividad forestal en ecosistemas de humedales”, tuvo una duración de un mes y fue dictado por la Dra. Cynthia Pizarro y el Dr. Brian Bovard. Allí participamos ocho alumnos por FAUBA y seis alumnos por FGCU.

intersubjetivamente entre investigadores y participantes: por lo tanto, no empleamos un método hipotético-deductivo en el que se deriva una hipótesis de cierto marco teórico predefinido, sino que buscamos descubrir la teoría en el propio proceso de investigación (Taylor y Bogdan 1996; Charmaz 2007, citado por San Martín Cantero 2014; Penalva Verdú et al. 2015). En cuanto al análisis cualitativo de los datos, hemos utilizado un software desarrollado específicamente para ello, el Atlas.Ti 6.2 (San Martín Cantero 2014). Construimos un corpus con las desgrabaciones de las entrevistas semiestructuradas y en profundidad, los registros producidos a partir de las instancias de observación participante y las fuentes secundarias, y llevamos adelante un proceso de codificación y categorización que estructuró los capítulos de esta tesis.

Respecto de las dimensiones de análisis, en esta tesis inicialmente identificamos quiénes son los agentes sociales que participan en las disputas y señalamos cuáles son sus intereses. Además, Moro (2000) señala que para comprender los puntos de vista de quienes participan en el campo de fuerzas debemos indagar sobre las formas particulares en que ellos definen el problema, dado que esto induce líneas de acción, delimita quiénes son susceptibles de participar y quiénes no, y también fortalece ciertas instituciones y marginaliza otras (Surel 2008). Por ello, en este estudio también nos hemos preguntado cómo cada uno de los agentes construyó el problema, a quiénes señaló como culpables, qué soluciones propusieron y quiénes debían ser parte de ellas, y quiénes eran definidos como afectados.

En el devenir de los procesos de institucionalización de las leyes bajo estudio, en línea con lo planteado por Ahearn (2001), analizamos los modos en que los agentes sociales resignificaron, negociaron y confrontaron con los elementos de sentido provenientes de diversos discursos (Fairclough 1992). Así, nos preguntamos qué tipo de argumentos dieron cada uno de los agentes, cómo los legitimaron y en qué tipo de conocimiento lo hicieron. También nos preguntamos por las formas en que reprodujeron, negociaron y/o confrontaron con los elementos de sentido de los discursos biológico-ecológico y legal en este campo de fuerzas en que se dirimía la definición de las formas más adecuadas de uso y apropiación del ambiente³⁸.

³⁸ Coincidimos con Bryant (2000), quien señala que desde el campo de la ecología política la mayor parte de los estudios se focalizan principalmente en comprender el rol de la ciencia en la producción de formas de intervención orientadas a la protección de la naturaleza. Sin embargo, alerta este autor, es necesario

Finalmente, nos hemos preguntado también por las estrategias desarrolladas por cada uno de los agentes sociales en cada una de las situaciones de interfaces³⁹ existentes en los procesos de institucionalización de ambas leyes. Entre ellas, podríamos enumerar las estrategias de presión sobre tomadores de decisión (i.e., lobby), la construcción de alianzas o la construcción de colectivos de identificación, entre otras. Para comprender cómo se articuló el colectivo de identificación “isleños” en cada una de las instancias, en ellas no sólo analizamos qué se dijo, sino que también consideramos sus procesos de producción e interpretación y las circunstancias institucionales del evento que dieron forma a la propia práctica discursiva de maneras específicas (Fairclough 1992; Vera Alpuche 2012). En otras palabras, no partimos de una mirada estática de las relaciones de poder entre los agentes en los campos de lucha sino que consideramos los modos en que éstos están en permanente reconfiguración (Fairclough 1992). Esto nos permitió comprender los modos en que se articuló el colectivo social teniendo en cuenta los ámbitos históricos e institucionales específicos al interior de formaciones y prácticas discursivas particulares (Hall 2003).

interrogarnos también por las disputas por los sentidos que están incluidas tanto en la formulación de las políticas como las negociaciones y resistencias en torno a ellas.

³⁹ Siguiendo lo planteado por Rodríguez Bilella (2004), no predefinimos estas interfaces mediante categorías apriorísticas sino que las detectamos durante nuestro trabajo de campo.

El contexto histórico y sociocultural de la Zona Núcleo Forestal⁴⁰

“Mientras disfrutaba de aquel paisaje imposible, traté de imaginarme cómo habrían sido esas mismas tierras un siglo atrás, con los antiguos tobas recorriendo un mundo sin árboles, criollos, vacas y antropólogos” (Gordillo 2010: 73)

En este acápite describimos el contexto histórico y sociocultural de la Zona Núcleo Forestal, así como la emergencia de los “ambientalistas” como agente social que busca regular las formas de uso y apropiación del ambiente en este macrosistema de humedales.

Como hemos señalado en el apartado anterior, la Zona Núcleo Forestal es un área del Delta Inferior del río Paraná sobre la que tienen jurisdicción los partidos de Campana y San Fernando (provincia de Buenos Aires). Su superficie es de aproximadamente 80.000 hectáreas (esto, alrededor de un tercio de la superficie del Delta Bonaerense), y algunas estimaciones indican que las forestaciones bajo manejo activo ocupan entre un 55 y un 70% de la misma⁴¹.

Entre fines del siglo XIX y principios del XX, se desarrolló un proceso sostenido de poblamiento de las islas del Delta Bonaerense bajo la forma de residencia permanente, principalmente a través de la llegada de personas provenientes de diversos países europeos. Estos migrantes arribaron en el marco del movimiento migratorio promovido por el Estado argentino, una política que tenía como objetivo poblar la Nación, modernizar su producción y blanquear su población, en el marco de la expansión de la modernidad capitalista. El Delta del río Paraná fue caracterizado de manera idílica como un entorno próspero para la vida y para la producción en el marco del pensamiento civilizador de los ideólogos de la organización nacional de fines del siglo XIX. De hecho, la migración europea hacia el Delta del Paraná fue especialmente impulsada por los intelectuales de la época, quienes

⁴⁰ Esta sección representa una síntesis del trabajo conjunto realizado por todos los miembros del equipo de investigación, cuyos resultados fueron plasmados en un libro editado por Pizarro (En Prensa). La descripción del contexto histórico y sociocultural de la Zona Núcleo Forestal sintetizada por la editora en la Introducción de dicho libro es retomada en este acápite.

⁴¹ Para más información sobre las forestaciones bajo manejo activo en la región, ver Borodowski y Signorelli (2011); Borodowski et al. (2014); Borodowski (2017).

caracterizaron la región como un espacio próspero para la vida y la producción y trazaron paralelismos con distintas ciudades griegas como forma de atracción⁴².

Numerosos vascos, portugueses e italianos que no habían logrado insertarse en la agricultura pampeana ni acceder a los mercados laborales urbanos de la ciudad de Buenos Aires se dirigieron al Delta Bonaerense. Allí, contaban con la posibilidad de ser contratados como trabajadores en las incipientes quintas fruti-hortícolas o en las fábricas de ladrillos existentes, e incluso de acceder a la tierra para establecerse como agricultores. Estos procesos constituyeron el principal modo a través del cual se buscaba colonizar un espacio que hasta mediados del siglo XIX había sido concebido como inhóspito y solo factible de ser habitado por indígenas o, en su defecto, por algunos criollos que se asentaron de manera intermitente entre los siglos XVIII y XIX y quienes explotaban el monte para la extracción de leña y la fabricación de carbón⁴³.

De hecho, la normativa de fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX se orientó a fomentar y consolidar el poblamiento de las “islas”, regulando sus condiciones de habitabilidad (Castro et al. En Prensa)⁴⁴. Según Galafassi (2004b), la población en el Delta Inferior pasó de aproximadamente 2000 habitantes en 1869 a 10000 a principios del siglo XX, e incluso superó los 25000 habitantes hacia mediados de siglo.

De este modo, los colonos domesticaron este espacio agreste y lo convirtieron en su ‘lugar’⁴⁵. Esta tarea no fue sencilla dado que, tal como lo remarcan los lugareños, sus

⁴² En este sentido, el libro “El Tempe Argentino” representa uno de los más claros esfuerzos de los intelectuales argentinos por caracterizar idílicamente a la región y construirla como un espacio próspero para la vida (Sastre 1858).

⁴³ Para un análisis de este proceso histórico de colonización de las islas del Delta del Paraná, recomendamos la lectura de Pérez Agote et al. (1997), Galafassi (2002, 2004a, 2004b, 2005) y Pizarro et al. (En prensa).

⁴⁴ Benencia et al. (1994) analizaron la adjudicación de tierras fiscales en el Delta Bonaerense a través de los distintos regímenes legales de colonización. Según sus investigaciones, casi dos tercios de la superficie fue adjudicada a diferentes propietarios en el período 1888-1934 a través de la Ley Provincial 2072 de 1888.

⁴⁵ Utilizamos este concepto siguiendo a Escobar (2000). Este autor plantea que el *lugar* es “la experiencia de una localidad específica con algún grado de enraizamiento, lindero y en conexión con la vida diaria, aunque su identidad sea construida, nunca fija” (op. cit.: 113). En los términos de Lefebvre (1974), el lugar sería un segundo espacio, “una forma de espacio vivido y enraizado” (Escobar 2000: 128). De esta forma, el autor hace referencia a los sentimientos de pertenencia de los individuos y los movimientos sociales (de allí su carácter de *culturalmente construido*), así como a “lo cultural convirtiéndose en política” (op. cit.: 128). Escobar destaca, además, que tanto las teorías del posdesarrollo como el amplio campo de la ecología política podrían reintroducir esta dimensión en los debates sobre desarrollo y globalización, y “reconstruir el mundo desde una perspectiva de prácticas basadas-en-el-lugar” (op. cit.: 115).

antepasados, los “pioneros” que vivieron en la “época de antes”, lograron “convertir a la isla en algo lindo” “a fuerza de machete”, “con el agua hasta la cintura” y habiendo “vivido sobre un embalsado” durante las “mareas” (Pizarro et al. En prensa).

En términos generales, los albardones⁴⁶ fueron históricamente utilizados para la producción de frutas y verduras, y también para el establecimiento de las casas de los colonos, de sus herramientas y sus animales; en cambio, las porciones interiores más deprimidas no son aptas para la agricultura. De hecho, algunas de las especies que hoy constituyen el cultivo más importante en la zona, tales como los álamos y los sauces, requieren que los suelos no se encuentren permanentemente anegados. Con el fin de producir sus medios de vida, los isleños fueron incorporando a lo largo del tiempo mejoras en sus prácticas productivas, que se vinculan en gran medida con el manejo del agua⁴⁷.

De hecho, el Delta del Paraná se caracteriza por tener un régimen hidrológico muy complejo, afectado por inundaciones periódicas. Las islas de la sección del Delta Inferior están expuestas a frecuentes inundaciones originadas por tres factores: las provocadas por el sentido Norte-Sur del escurrimiento del río Paraná, las mareas propias del estuario y las crecientes provenientes del Río de la Plata denominadas sudestadas. Es decir, esta sección del Delta actúa como zona de almacenamiento de las crecidas del río Paraná y al mismo tiempo presenta mayores niveles de inundación durante las sudestadas⁴⁸. En otras palabras, la vida en este lugar pareciera estar definida por las maneras en que sus habitantes manejan el agua.

Los “isleños” dicen con orgullo que “están acostumbrados” y “saben cómo actuar” cuando se refieren a las inundaciones que han marcado periódicamente sus formas de vida y

⁴⁶ Este término hace referencia a las porciones más elevadas de las islas, ubicadas espacialmente en su perímetro, mientras que su interior se encuentra deprimido y se inunda frecuentemente de manera parcial (Bonfils 1962). Los suelos de los albardones tienen bajo contenido de materia orgánica, especialmente en comparación los pajonales que caracterizan a la porción más deprimida de las islas y que presentan altos niveles. Sin embargo, en los pajonales una importante porción de esta materia orgánica está sin descomponer y los valores de pH son bajos, lo que sumado al anegamiento periódico permite comprender por qué los albardones fueron el espacio utilizado históricamente para el establecimiento de los colonos y de la producción frutihortícola (Kandus 1997; Pereyra et al. 2004; Vicari et al. 2006; Ceballos et al. 2013).

⁴⁷ Para conocer las formas en que los “isleños” han manejado el agua, recomendamos especialmente Álvarez (2012) y Moreira (2018).

⁴⁸ Dos estudios realizados en los últimos años se han focalizado en comprender la dinámica hidrológica del Delta del Paraná: Baigún et al. (2008) y Re et al. (2015).

sus actividades productivas. Destacan que tanto en el pasado como en la actualidad han implementado diversas formas de “control del agua” que les permitieron cultivar la tierra y construir viviendas, caminos, escuelas e infraestructura para abastecerse de servicios. Estos procesos son sintetizados por los lugareños con la expresión “nosotros creamos el Delta”, haciendo referencia a que lo convirtieron en un lugar habitable (Pizarro et al. En prensa).

De hecho, los lugareños transformaron “la isla” en su paisaje a través de sus saberes locales sobre cómo relacionarse con el agua. Este tipo de conocimientos está conformado por las destrezas aprendidas al involucrarse con el entorno, que se basan en modelos culturales de naturaleza locales⁴⁹. En este sentido, el paisaje de “la isla” es una construcción social puesto que es producto de la interrelación del ser humano con el mundo que lo rodea a través de sus actividades habituales, de su proximidad y afinidad, y de acontecimientos importantes⁵⁰.

Las formas de habitar “la isla” fueron cambiando a lo largo de los años y los saberes locales fueron resignificando, incorporando y confrontando elementos de sentido de los discursos técnicos, científicos, legales y políticos. Los lugareños se dedicaron a la producción fruti-hortícola en pequeña escala hasta mediados del siglo XX, momento en que se registró la mayor cantidad de habitantes. Cultivaban frutales, hortalizas, mimbre y árboles maderables (principalmente sauces nativos) para abastecer al mercado interno. Eran productores familiares y utilizaban tecnologías de manejo de agua de bajo impacto tales como zanjas y atajarrepuntes⁵¹ tanto para cultivar como para protegerse de “las mareas”.

En la segunda mitad del siglo, la producción fruti-hortícola perdió competitividad debido a distintos factores coyunturales. Entre ellos cabe señalar inundaciones, heladas, el

⁴⁹ Escobar (1999).

⁵⁰ Esta perspectiva es desarrollada en profundidad por Alvarez Larrain (2012).

⁵¹ Los atajarrepuntes fueron una forma de defensa contra las crecidas que se propagaron durante la década de 1960 (Moreira 2018). Como señala este autor, esta tecnología de manejo de agua tenía una altura significativamente menor que la de un dique, demandaba menos movimiento de tierra y tenía un costo menor, lo que facilitó su difusión. Y si bien no protegían el terreno ante pulsos de inundación extraordinarios como los del '59 o el '82, sí representaban una barrera ante las fluctuaciones periódicas ordinarias de los cursos de agua de la región.

incremento de los costos de transporte por barco, el desarrollo de otras regiones productoras más competitivas en el continente, y la promoción estatal de la producción forestal⁵².

La crisis de la fruti-horticultura, junto con los impactos de la “marea” de 1959⁵³ y la atracción de la oferta laboral en las áreas urbanas originada por los procesos de industrialización durante la política de sustitución de importaciones, motivaron a un porcentaje significativo de la población local a emigrar al continente. Olemberg (2013) señala que se produjo un descenso poblacional de aproximadamente un 50% en las islas del Bajo Delta, desde los aproximadamente 20000 habitantes que había en 1940 a menos de 15000 en 1960 y menos de 10000 en 1991 (tabla 1).

En este período, la fruti-horticultura fue desplazada por el avance de la producción de madera a través de la forestación con bosques implantados de Salicáceas (álamos y sauces)⁵⁴. La expansión de la producción forestal fue incentivada por el Estado Nacional a través de políticas de promoción sectorial a partir de mediados del siglo XX, en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones⁵⁵. Este proceso fue caracterizado por Olemberg (2010) como de ‘forestalización’ del Delta Inferior del río Paraná.

Entre las estrategias de gubernamentalidad (Foucault 1999) que intervinieron en la construcción de la Zona Núcleo Forestal podemos mencionar algunas acciones estatales tales como la producción de artefactos legales y el apoyo a las instituciones de desarrollo. A nivel local, la Estación Experimental Agropecuaria del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria Delta del Paraná (EEA INTA Delta del Paraná) y las Agencias de Extensión

⁵² Existen múltiples trabajos que han analizado los factores coyunturales que explicaron la pérdida de competitividad de la producción fruti-hortícola en el Delta del Paraná. Entre ellos, destacamos los siguientes: Gentile y Natenzon (1998); Galafassi (2005); Olemberg (2010); Pizarro (2016); Pizarro et al. (En prensa)

⁵³ Para conocer con mayor detalle los modos en que los lugareños vivieron las dos grandes inundaciones extraordinarias de la segunda mitad del siglo XX (1959 y 1982-1983), recomendamos la lectura de Pizarro et al. (En prensa)

⁵⁴ En el Anexo correspondiente hemos incluido una figura a través de la cual señalamos esquemáticamente las fases productivas del Delta Bonaerense en el período 1888-2016, algunos de los artefactos legales producidos en dicho período, los eventos climáticos de mayor importancia, los cambios en la superficie destinada a producción fruti-hortícola o silvopastoril según corresponda, y las variaciones en la dinámica poblacional (figura 5).

⁵⁵ Como señala Moreira (2018), a partir de la segunda mitad del siglo XX el Estado Nacional comenzó a intervenir en las formas de apropiación y uso del ambiente en el marco de otro modelo de país y de un paradigma de desarrollo economicista. Un análisis de cómo esto influyó en la expansión de la producción forestal puede encontrarse en Fernández (2016).

Rural que dependen de ella fueron centrales para la expansión de la forestación, y promovieron el perfeccionamiento de las tecnologías de manejo de agua a fin de optimizar la producción en las zonas bajas de las islas mediante diques y terraplenes⁵⁶.

Los procesos migratorios de expulsión de los lugareños en la segunda mitad del siglo XX, sumado a la precariedad de los títulos de la tierra, fueron aprovechados por algunas de las familias que pudieron quedarse, de modo que lograron capitalizarse y expandir sus propiedades sobre las de los pequeños y medianos productores que “abandonaron la isla” (Pizarro et al. En prensa). Al mismo tiempo, se produjo una progresiva diferenciación y movilización socio-económica de los productores que dio lugar a la actual conformación de la estructura social agraria que, siguiendo a Pizarro (2016), se conforma de este modo:

- A. Pequeños productores familiares: los productores “de antes”, cuyas explotaciones se encuentran debajo de la unidad económica forestal (200 ha); según los estándares actuales. La superficie promedio es de 30 ha., lo cual indica que la mayoría de estas familias ha conservado la superficie de las tierras heredadas de sus antepasados. La actividad principal dentro del predio es la forestación, que se complementa con la producción de mimbre, flores, hortalizas y/o fruta. La producción forestal se vende a acopiadores y aserraderos. La mano de obra es familiar y extrafamiliar. La mayoría no posee maquinaria ni medios de transporte, mientras que aquellos que sí los tienen han superado su vida útil;
- B. Productores familiares capitalizados: aquellos se encuentran dentro de la unidad económica forestal (entre 200 y 1000 ha), siendo la superficie promedio de 500 ha. La mayoría son propietarios y/o usufructúan tierras fiscales, llevan adelante producción forestal y ganadera, y cuentan –en algunos casos- con sus propios aserraderos. El 30% utiliza mano de obra familiar y extrafamiliar, y el 70% exclusivamente extrafamiliar. La producción se destina principalmente a empresas agroindustriales, y en menor medida a aserraderos propios o de otros productores;
- C. Empresas familiares: productores que se consolidaron en las últimas dos décadas y actualmente superan la unidad económica forestal con más de 1000 ha. Son

⁵⁶ Para conocer más sobre estas estrategias de gubernamentalidad, recomendamos la lectura de Cobelo (2005), Álvarez (2012) y Castro et al. (En Prensa).

empresas familiares de origen local, que se han expandido aumentando la superficie de sus explotaciones a través de la compra de familias que migraron e incorporando otros eslabones de la cadena agroindustrial (por ejemplo, fletes y aserraderos). También incorporaron tecnología de punta, e introdujeron ganadería en sus sistemas productivos. La administración de la producción está a cargo de miembros de la familia, pero las labores del campo son realizadas íntegramente por trabajadores extrafamiliares. Por ello, se trata de productores que han dado un “salto organizacional” pasando de “una lógica familiar” a “una lógica empresarial”; y

- D. Empresas forestoindustriales: Son propiedad de grupos económicos extralocales (de capitales nacionales o internacionales) y cuentan con más de 5000 hectáreas forestadas. Son empresas que presentan una alta integración vertical y han tenido una lógica empresarial desde sus orígenes. Actualmente existen dos de ellas en la Zona Núcleo Forestal: las plantas industriales de una de ellas procesan pasta celulósica para papel, mientras que la otra elabora tableros de partículas. Debido al alto volumen de madera que demandan, complementan su producción primaria con la de productores forestales locales, siendo los principales compradores de la madera de la Zona Núcleo Forestal⁵⁷.

De esta forma, la especialización en la producción de salicáceas en gran escala y el monocultivo de álamos y sauces, en algunos casos combinado con ganadería, se intensificó en la década de 1980, particularmente en la ZNF. Al mismo tiempo, el Estado Nacional y el de la provincia de Buenos Aires continuaron apoyando a las instituciones de desarrollo y produciendo artefactos legales que favorecían la producción forestal. En este sentido, en 1998 se sancionó la Ley Nacional 25.080 de Promoción Forestal. Esta ley tenía una duración de diez años, y otorgaba una serie de beneficios⁵⁸ que contribuyeron a la consolidación de la

⁵⁷ Según estimaciones realizadas por el INTA EEA Delta para 2014 y 2015, el 68% del total de la madera producida en el Delta del Paraná es comprada por estas dos empresas agroindustriales (Fernández et al. 2018).

⁵⁸ Entre otros beneficios, quienes desarrollaran actividades forestales en el marco de la Ley Nacional 25080 gozarían de estabilidad fiscal por el término de hasta treinta años (art. 8) y recibirían apoyos económicos no reintegrables tanto para afrontar los costos de implantación (art. 17) como los costos asociados a otros tratamientos silviculturales, como poda y raleo (art. 18). Las formas en que esta ley favoreció la consolidación

actividad forestal en varias zonas del país, incluyendo el Delta del Paraná. Según Fernández et al. (2018), en el Bajo Delta actualmente existe una superficie estimada de 80000 hectáreas de plantaciones de Salicáceas, con la participación de aproximadamente 300 productores forestales. Y de este conjunto, alrededor de dos tercios de ellos habrían recibido algún tipo de beneficio en el marco de esta Ley (op. cit.).

Sin embargo, desde mediados de la década del '90 surgió un nuevo grupo de agentes sociales en este territorio, que son definidos por los “isleños” como “ambientalistas”. A partir de las alertas producidas por un incendio que tuvo lugar en 2008 en campos cercanos a la Zona Núcleo Forestal y cuyas cenizas llegaron a las áreas metropolitanas (Vizia 2012), la cuestión ambiental en el Delta del río Paraná obtuvo mayor visibilidad⁵⁹.

En este período, los discursos “ambientalistas” han caracterizado al Delta del Paraná como un humedal amenazado, cuya capacidad de proveer bienes y servicios estaría en peligro por las prácticas productivas y de vida de quienes habitan estos espacios. Los “ambientalistas”, que se articulaban en algunas ONGs preservacionistas, reproducían los elementos de sentido del discurso biológico-ecológico y alertaban sobre el impacto de la producción forestal en esta zona sobre el régimen hidrológico y las amenazas que supondría para la preservación de este ecosistema (Blanco y Méndez 2010). Desde las perspectivas del análisis institucional, entonces, podemos señalar que el territorio denominado “Zona Núcleo Forestal” (en tanto parte de lo instituido) fue puesto en discusión/tensión y se convirtió en objeto de intervención de ciertas fuerzas instituyentes “ambientalistas”. De hecho, según los “ambientalistas”, ni la forestación ni la ganadería eran “actividades tradicionales” de la región, como sí lo eran otras tales como la pesca, el mimbre o la recolección de juncos, entre otras.

Además, los “ambientalistas” contribuyeron a la generación de normas teóricamente destinadas a equilibrar el crecimiento económico con la reproducción social de los grupos que lo habitan y la preservación de las condiciones biofísicas (Castro et al. En Prensa). De hecho, algunas de las ONGs que los nucleaban tenían entre sus objetivos “poner en agenda los

de la actividad forestal en el país son estudiadas por Bercovich (2000), mientras que Fernández (2016) realiza un ejercicio similar focalizándose en el Delta del Paraná.

⁵⁹ González (2010) ha analizado algunos de estos procesos, así como las estrategias desarrolladas por los productores forestales ante la emergencia de la cuestión ambiental.

temas ambientales claves” vinculados con los ecosistemas de humedales, así como “trabajar con las autoridades locales para valorizar los humedales y su contribución al desarrollo regional”⁶⁰.

Al mismo tiempo, muchos de los “ambientalistas” que participaban en dichas ONGs eran científicos especializados en el campo de la ecología, formaban parte de equipos de investigación y desarrollaban sus estudios en diversos ecosistemas de humedales, incluyendo el Delta del Paraná. De esta manera, las ONGs “ambientalistas” buscaron articular “conocimiento [científico], política y práctica” a través de “alianzas estratégicas” con sectores públicos y privados⁶¹.

El auge de la cuestión ambiental en el Delta del Paraná ha permeado todas las esferas vinculadas con las políticas estatales, convirtiéndose en un nuevo eje alrededor del cual se articulan las disputas entre las diferentes maneras de concebir al territorio y al desarrollo⁶². Estas normas “ambientalistas” operan como artefactos legales que se presentan como garantes de un nuevo tipo de gubernamentalidad, la ambiental (Agrawal 2005b), y producen sujetos y subjetividades “sustentables” (Pizarro 2015)⁶³.

En la actualidad, el paradigma de desarrollo dominante tiene como principal foco la búsqueda de la sustentabilidad, entendida en sus tres dimensiones: social, ambiental y económica (Foladori y Pierri 2005). Si el paradigma economicista del siglo XX tomaba en cuenta únicamente la tercera dimensión, la creciente importancia de la cuestión ambiental en

⁶⁰ Fundación Humedales. ¡Conocé cómo trabajamos y sumate! Disponible en [Consultado por última vez el 24-08-2018] <http://www.humedales.org.ar/institucional/i-conocé-cómo-trabajamos-y-sumate>.

⁶¹ Wetlands International. Cómo trabajamos. Disponible en <https://lac.wetlands.org/quienes-somos/como-trabajamos/> [Consultado por última vez el 24-08-2018].

⁶² Como veremos en el capítulo 3 de esta tesis, incluso la Ley Nacional 25080 de Promoción Forestal fue modificada en el año 2008 y explícitamente vinculada con la Ley Nacional 26331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Estos procesos de irrupción de lo ambiental en las políticas públicas los hemos estudiado en Castro et al. (En Prensa).

⁶³ De acuerdo con algunos autores, en la actualidad estaríamos asistiendo a la conformación de un tipo de gubernamentalidad, la gubernamentalidad medioambiental, donde el cuidado del medioambiente se convierte en el principio ético y normalizador a través del cual el estado guía la conducta individual y colectiva, y siendo el discurso científico de la biología y la ecología el que legitima sus intervenciones (Muñoz Gaviria 2008). En este sentido, las políticas ambientales serían uno de los mecanismos que produce sujetos ambientalmente sustentables a través de diversas tecnologías de gobierno (Agrawal 2005a).

las últimas décadas ha generado una mayor consideración de la segunda en los procesos de formulación de modelos de desarrollo⁶⁴.

Sin embargo, la incorporación de los parámetros ambientales en el modelo de desarrollo sustentable no garantiza la equidad social. Por un lado, la preservación de los ecosistemas no necesariamente implica que los bienes y servicios que éstos proveen puedan ser utilizados por todos los habitantes del planeta por igual. Y por el otro, las restricciones en el uso de ciertos recursos suelen impactar diferencialmente a los pobladores del planeta⁶⁵.

Si bien en muchas ocasiones la explotación indiscriminada de los recursos que proveen de materia prima a los grupos de poder nacionales o transnacionales es tolerada e incluso fomentada por las instituciones estatales⁶⁶, su uso por parte de otros sectores tiende a ser condenado y controlado en nombre del cuidado del medio ambiente⁶⁷. Estas restricciones desconocen que la apropiación y uso de dichos recursos por parte de los pobladores locales permite su reproducción social, así como la de sus descendientes. De esta forma, la promoción de una noción parcializada de la sustentabilidad que contempla exclusivamente los factores ambientales y económicos está dirigida a determinados beneficiarios, pero produce a su vez numerosas víctimas del desarrollo⁶⁸.

Es en este contexto que actualmente coexisten diversas posiciones que, en nombre de la sustentabilidad, pretenden definir cuáles deberían ser las formas permitidas de uso y apropiación de los humedales del Delta del Paraná. Las propuestas de los “ambientalistas”, focalizadas en el mantenimiento de la provisión de ciertos bienes y servicios ecosistémicos, han generado resistencias por parte de los pobladores y productores de la Zona Núcleo

⁶⁴ Como señala Roig (2008), un ‘modelo de desarrollo’ es “una forma idealizada y orientada hacia el futuro de lo que se quiere y se desea”; se trata de un “*proyecto histórico*, [cuya] carga moral es inmediata y explícita”. De este modo, diferencia al ‘modelo de desarrollo’ del ‘modo de desarrollo’, el cual es un proceso histórico singular en el cual se expresan los conflictos estructurales y se producen transformaciones de las instituciones (op. cit.: 88).

⁶⁵ Este aspecto es especialmente estudiado por Martínez Alier (2004a, 2004b).

⁶⁶ Como lo denuncian varios investigadores, esto ha sido especialmente notorio en relación con el avance de la megaminería en nuestro continente (Delgado-Ramos 2010; Alimonda 2011).

⁶⁷ Pizarro (2008).

⁶⁸ La noción de ‘víctimas del desarrollo’ ha sido acuñada por Escobar (2000, 2005), para hacer referencia a la necesidad de superar las perspectivas desarrollistas tradicionales y comenzar a discutir cuál sería el camino hacia un ‘posdesarrollo’.

Forestal, quienes sienten amenazadas sus formas de vida y alertan que los “ambientalistas” buscan proteger el medio ambiente, pero sin tomar en cuenta los aspectos sociales⁶⁹.

Los “isleños” argumentan que sus prácticas productivas y de vida no son disruptivas, y en cambio postulan que si los humedales del Delta están en peligro se debe al accionar de agentes extralocales. Así, señalan a los impactos de ciertas obras de infraestructura (como las represas del río Paraná en Brasil), a la contaminación provocada por los barcos transatlánticos que circulan por la hidrovía Paraná-Paraguay, al avance de los megaemprendimientos inmobiliarios en el Delta Frontal (especialmente en el municipio de Tigre) y al cambio climático provocado por tecnologías utilizadas en otras áreas del mundo, entre otras causas que podrían explicar esta situación (Pizarro y Straccia En prensa).

A partir de los elementos teórico-conceptuales y metodológicos desarrollados en este capítulo, en los dos siguientes nos focalizaremos en analizar las disputas acaecidas en la Zona Núcleo Forestal durante los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales”, haciendo énfasis en las formas en que se produjo la articulación del colectivo de identificación “isleños” en estos procesos. Para ello, describiremos el campo de fuerzas y sus (re)configuraciones en el devenir de dichos procesos, caracterizaremos a los agentes sociales que participan en los campos de lucha y analizaremos sus estrategias, con el fin de comprender las disputas en torno a la definición de las formas de uso y apropiación del ambiente en el territorio Zona Núcleo Forestal.

⁶⁹ Estas cuestiones las hemos señalado en Pizarro (2015) y Pizarro y Straccia (En prensa).

Capítulo 3

Introducción

El objetivo específico de este capítulo es analizar la articulación del colectivo de identificación “isleños” en el territorio Zona Núcleo Forestal (ZNF) del Delta Inferior del río Paraná, durante los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” (2009-2016). Este análisis, articulado con el que realizaremos en el capítulo siguiente en relación con la “Ley de Humedales”, nos permitirá comparar las formas de articulación de este colectivo de identificación en los procesos de institucionalización de ambas leyes.

Para alcanzar el objetivo propuesto, en primer lugar caracterizaremos a la Ley Nacional 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. A continuación, mostraremos cómo se conformó el campo de fuerzas en el que se produjeron las disputas entre los decisores y asesores políticos, los agentes sociales que se definen y son definidos como “isleños”, y los técnicos que trabajan en la Zona Núcleo Forestal (Delta Inferior del río Paraná) a lo largo de los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires. Para ello, describiremos a los agentes sociales que participaron en estas disputas y cuáles son sus intereses, y señalaremos los modos en que los “isleños” construyeron el problema, a quiénes definieron como culpables y a quiénes como afectados. También daremos cuenta de las soluciones que propusieron e indicaremos cuáles son los agentes que estarían legitimados para brindarlas según sus puntos de vista. Además, resaltaremos cuáles fueron sus argumentos y los modos en que los legitimaron resignificando elementos de sentido de diversos discursos.

En este capítulo también mostraremos cómo se articuló el colectivo de identificación “isleños” en los distintos períodos del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”. Remarcaremos que los “isleños” modificaron sus estrategias de acuerdo con las estructuras de oportunidades políticas que tuvieron lugar en cada uno de estos períodos, y mostraremos que la apertura de ventanas de oportunidades dio lugar a ciertos realineamientos de los diferentes agentes sociales. Argumentaremos también que estos realineamientos, a su vez, permitieron la conformación de nuevas alianzas capaces de influir en el proceso de

institucionalización de la “Ley de Bosques”, e indicaremos que sólo algunos “isleños” fueron incluidos en ellas, mientras que otros fueron excluidos de las mismas. Finalmente, señalaremos de qué formas dichas alianzas fueron utilizadas estratégicamente por ciertos “isleños” para mejorar sus posiciones en el campo de lucha.

La “Ley de Bosques”

La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LN 26.331) fue sancionada por el Congreso de la Nación a fines del año 2007. Como hemos señalado, se trata de una Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, promulgada a partir de lo establecido en el art. 41 de la Constitución Nacional. Esta norma establece la obligatoriedad para cada provincia de construir un inventario de sus bosques nativos, y posteriormente realizar un ordenamiento territorial de los mismos.

Retomando las diversas perspectivas que existen sobre el espacio, en la formulación de esta Ley es evidente que prima la concepción del espacio como soporte. Como señala Blanco (2007), “el espacio aparece aquí como previamente delimitado, fijo, y en alguna medida ‘dado’ (...) [e incluso en ocasiones] este espacio delimitado es susceptible de ser descrito en términos de inventario de hechos físicos, sociales, y económicos” (op. cit.: 3). En el caso bajo estudio, el espacio está “dado” y opera como continente del atributo, en tanto los bosques nativos *son* (y como tales *existen*): el ‘bosque nativo’ (en tanto atributo) se convierte en una entidad propia que ocupa un lugar delimitado y delimitable en el espacio físico (que funciona como soporte de dicha entidad), y el rol de las instituciones estatales será inventariarlo y posteriormente zonificarlo⁷⁰.

Para llevar adelante el proceso de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (al que nos referiremos de aquí en adelante a través de su sigla, OTBN⁷¹), a cada una de las áreas de bosques inventariadas debían asignárseles uno de los tres niveles de conservación

⁷⁰ Haciendo un paralelismo con la analogía de Noel (2013), podríamos pensar este proceso con una lógica similar al de un depósito de mercaderías: existe un producto (el bosque nativo) en un sitio dado (el espacio que ocupa), del cual nos interesa saber qué stock tenemos (el inventario) a fin de poder definir cuánto usufructuar en la actualidad y cuánto mantener en depósito (la zonificación).

⁷¹ Recordamos que en las páginas iniciales de esta tesis se puede encontrar un listado de siglas y abreviaturas.

definidos en la Ley: las *zonas rojas* son definidas como áreas de alto valor de conservación e imposibilidad de transformación; las *zonas amarillas*, en cambio, son consideradas áreas mediano valor de conservación, susceptibles de ser sometidas a un aprovechamiento sostenible; por su parte, las *zonas verdes* son consideradas de bajo valor de conservación y por tanto se establecían pocas restricciones para el desarrollo de las actividades productivas (Gautreau et al. 2014). Esta zonificación debía realizarse siguiendo diez criterios específicos de sustentabilidad definidos en la Ley, aunque como señalan García Collazo et al. (2013) en su análisis de los OTBN de las provincias del Norte argentino, éstos no fueron necesariamente tenidos en cuenta (o cuanto menos no explícitamente) en los procesos de construcción de los ordenamientos provinciales.

Para la consecución de los objetivos planteados en la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, los legisladores desarrollaron diversos instrumentos que buscaban promover ciertos usos (incluyendo la protección) de los bosques nativos del país, en desmedro de otros. Cada provincia estaba obligada a llevar adelante su OTBN con una asistencia técnica, económica y financiera limitada (Juliá 2010), y los arts. 7 y 8 de la Ley prohibían la autorización de los desmontes y todo tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos de la provincia hasta que dicho OTBN no fuera realizado. Una vez construido el ordenamiento, los titulares de las tierras y las provincias podrían acceder a un Fondo para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. El 70% de dicho Fondo estaría destinado a los titulares de las tierras que realicen prácticas de conservación/enriquecimiento de sus bosques nativos, y el 30% se destinaría a las provincias para fortalecer a las autoridades provinciales de aplicación. A través de este tipo de incentivos se buscaba evitar que la Ley tuviera un carácter meramente restrictivo, brindando herramientas alternativas para los titulares de tierras que fueran inventariadas y categorizadas en este marco.

Si bien la Ley nacional establecía las bases para la construcción del OTBN, el proceso debía ser realizado por cada provincia separadamente. Para poder acceder a los beneficios del mencionado fondo (destinado tanto a las autoridades provinciales de aplicación como a los titulares de tierras inventariadas en el marco de la Ley), cada provincia debía sancionar su OTBN a través de una ley provincial que estableciera las normas complementarias necesarias para la conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos. En este

capítulo denominamos “Ley de Bosques” a esta norma complementaria de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, de carácter provincial, que debía ser sancionada por el Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires⁷².

En Buenos Aires, la Ley Provincial 13.757 establece que la autoridad de aplicación en materia ambiental es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (de aquí en adelante, OPDS). En su art. 31, la Ley define que parte de las competencias del OPDS son

...planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales (...) [e] intervenir en la conservación, protección y recuperación de reservas, áreas protegidas, y bosques, de los recursos naturales y de la fauna silvestre, del uso racional y recuperación de suelos, de protección y preservación de la biodiversidad, diseñando e implementando políticas a esos fines.

Debido a que la “Ley de Bosques” es una política orientada a la protección de los bosques nativos, el OPDS sería la autoridad de aplicación que debía llevar adelante la realización del inventario y ordenamiento de los bosques nativos de la provincia de Buenos Aires. La Dirección Provincial de Recursos Naturales, más específicamente, sería la encargada de la construcción de las líneas de base que permitieran primero inventariar y luego zonificar dichos bosques.

Como hemos señalado en los capítulos previos, el desarrollo de la actividad forestal y silvopastoril en la Zona Núcleo Forestal fue posible, entre otras cosas, gracias a los aportes de la Ley de Promoción Forestal (Ley Nacional 25.080). Esta ley fue sancionada en 1998, tenía una duración de diez años, y otorgaba una serie de beneficios que contribuyeron a la consolidación de la actividad forestal en el Delta del Paraná (Fernández 2016). En diciembre de 2008 la Ley de Promoción Forestal fue prorrogada por diez años más a través de la Ley Nacional 26.432, pero con un agregado en su artículo 4:

⁷² Como en el resto de esta tesis, utilizamos comillas para referir a categorías nativas y expresiones textuales de nuestros interlocutores realizadas en el transcurso de nuestro trabajo de campo. La categoría “Ley de Bosques” es utilizada por los productores forestales más capitalizados y los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación; no así por los pequeños productores familiares. En el transcurso del capítulo mostraremos por qué sólo ciertos “isleños” se sintieron interpelados por esta problemática, y por qué otros no.

Artículo 4°.- Entiéndase por bosque implantado o cultivado, a los efectos de esta ley, el obtenido mediante siembra o plantación de especies maderables nativas y/o exóticas adaptadas ecológicamente al sitio, con fines principalmente comerciales o industriales, **en tierras que, por sus condiciones naturales, ubicación y aptitud sean susceptibles de forestación o reforestación según lo indicado en el ordenamiento territorial de Bosques Nativos adoptados por Ley Provincial según lo establecido en la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Bosques Nativos** (*el resaltado nos pertenece*)

De acuerdo con este articulado adicional, sólo se podrían implantar bosques cultivados en zonas que no estuvieran afectadas por el ordenamiento territorial realizado en el marco de la “Ley de Bosques”. Esta medida tenía como objetivo evitar que el incremento de la superficie de bosque implantado se lograra a expensas de avanzar sobre las porciones de bosque nativo remanentes en el país. Como resultado, hasta que no se realizara el OTBN y se sancionara la Ley provincial correspondiente, los productores forestales de las diferentes regiones del país (incluyendo del Delta del Paraná) no podrían acceder a los beneficios que otorgaba esta Ley de Promoción Forestal.

Esta articulación de la Ley de Promoción Forestal con la “Ley de Bosques” contribuyó a que los agentes sociales vinculados con la actividad forestal se convirtieran en demandantes primarios de: a) la construcción de *un* ordenamiento; y b) la construcción de un ordenamiento *que les permitiera continuar con la actividad forestal*. Esto es, no sólo los productores forestales comenzaron a demandar la pronta sanción de la “Ley de Bosques”, sino también los técnicos de las instituciones estatales vinculadas con la promoción de la forestación y con el desarrollo rural. Esta articulación es central para entender por qué los cambios en la estructura de oportunidades políticas, asociados a un mayor fomento de la actividad forestal y foresto-industrial a nivel estatal en ciertos períodos, supondrían la apertura de ventanas de oportunidades e influirían sobre los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques”.

Al menos en los momentos iniciales, los productores forestales de la zona bajo estudio y los técnicos de las instituciones vinculadas con la promoción de la forestación no vieron como problemática la articulación entre ambas leyes. El representante de una asociación de

empresas forestales, al ser consultado sobre esta cuestión durante una entrevista en su oficina, aseguró que fomentar las plantaciones forestales siempre y cuando no sea sobre bosques nativos “tiene lógica (...) porque el Estado mismo está fomentando una actividad, y no quiere fomentar una actividad que afecte [negativamente a] otra como los bosques nativos”. Además, si la construcción del OTBN se realizaba en tiempo y forma, la articulación sólo limitaría el desarrollo de la actividad forestal en sectores con presencia de bosque nativo. Y, en su opinión, “esta zona del Delta no tiene bosques nativos”. En sus palabras, si la Ley “se atiene a los bosques nativos [y] esta zona del Delta no tiene bosques nativos, ¿entonces qué riesgo hay?”

“El inventario era una locura, una locura total”. La primera propuesta de inventario y zonificación de los bosques nativos del Delta Bonaerense (2009-2011)

En este acápite mostramos cómo fue el proceso de construcción de la primera propuesta de OTBN para la región Delta del Paraná en el período 2009-2011 y señalamos las principales instancias sociopolíticas ocurridas en este período⁷³. También identificamos a los agentes sociales que participaron en ellas: tanto los vinculados con la Zona Núcleo Forestal (los “isleños”, los “ambientalistas” y los técnicos de diversas instituciones estatales) como aquellos relacionados con otras regiones pero que en ciertos espacios ocuparon lugares centrales (como las asambleas vecinales de Quilmes-Avellaneda y los emprendedores inmobiliarios). Indicamos que los “isleños” consideraron que la delimitación de las zonas afectadas por la “Ley de Bosques” en la primera propuesta de inventario y ordenamiento de los bosques nativos del Delta Bonaerense podría perjudicar la persistencia de la producción forestal. Por tanto, desde sus puntos de vista, representaba una amenaza para la propia vida en “la isla”. Ellos señalaron como responsables al organismo provincial encargado de realizar la categorización de los bosques nativos de la región, y culpabilizaron a los asesores

⁷³ Con el fin de facilitar el seguimiento del análisis realizado, en el Anexo II de esta tesis hemos incluido una línea de tiempo que permite visualizar los principales momentos del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”. Los procesos a los que hacemos referencia en este acápite corresponden a la primera etapa de dicha línea, *Construcción de 1ª propuesta de OTBN*.

“ambientalistas” de realizar propuestas que definían como bosque nativo zonas que a su juicio no lo eran, y en las cuales ellos llevaban adelante producción forestal y silvopastoril desde hace décadas. También damos cuenta de las soluciones que propusieron, y a quiénes legitimaron como los más idóneos para delimitar las zonas en las que se podría o no realizar actividades agropecuarias. Resaltamos, además, cuáles fueron sus principales argumentos, y cómo los legitimaron resignificando los elementos de sentido de los discursos técnico-científico ambientalistas -en sus variantes preservacionista y conservacionista, siguiendo a Foladori (2005)- y legal.

Cuando a fines del año 2007 se sancionó la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, en la provincia de Buenos Aires no existía un inventario que hubiera relevado la totalidad de sus masas boscosas nativas. En el año 1998, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación había iniciado el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Allí se realizó un relevamiento de las seis ecorregiones forestales principales del país⁷⁴, mientras que todas las zonas con menor proporción de bosques nativos no fueron incorporadas al inventario (SAyDS 2005). En el contexto de este Inventario Nacional, de la provincia de Buenos Aires únicamente se habían relevado los bosques del sur de la provincia, aquellos ubicados en las ecorregiones Espinal y Monte. Los bosques nativos del Delta del Paraná y los de las zonas costeras cercanas al Área Metropolitana Buenos Aires (como Quilmes-Avellaneda o Vicente López), en cambio, quedaron excluidos de este relevamiento y de los sucesivos monitoreos.

Una vez que se sancionó la Ley a nivel nacional en el año 2007, las provincias quedaron encargadas de realizar el inventario y ordenamiento de sus bosques nativos. En el caso de la provincia de Buenos Aires sólo había información sobre los bosques nativos de las ecorregiones Espinal y Monte, y se desconocía qué proporción de bosques nativos existían en el resto de la provincia. A fin de construir líneas de base que permitieran primero inventariar los bosques nativos y luego categorizarlos, el OPDS (en tanto autoridad de aplicación provincial) decidió zonificar la provincia en cuatro regiones: Delta y Talares de Barranca, Bosque Ribereño, Talares del Este, y Cardenal y Monte (OPDS 2013).

⁷⁴ Las seis regiones relevadas fueron Parque Chaqueño, Selva Tucumano Boliviana, Selva Misionera, Bosques Andino Patagónico, Espinal y Monte.

Dado que el inventario y ordenamiento se realizó por separado para cada una de ellas, en esta investigación nos centraremos en estudiar el proceso desarrollado en la primera región, Delta y Talares de Barranca. De esta forma podremos analizar la articulación del colectivo de identificación “isleños” en cada uno de los momentos dentro del campo de fuerzas en el que dirimía la sanción de la “Ley de Bosques” y, por tanto, la mejor manera de apropiarse y utilizar los recursos de la Zona Núcleo Forestal.

Según lo establecido por la Ley nacional, para el año 2009 ya todas las provincias debían haber sancionado la ley provincial complementaria que contuviera el inventario y ordenamiento de sus bosques nativos. Sin embargo, únicamente cuatro provincias lo hicieron en el período indicado: Chaco, Salta, San Luis y Santiago del Estero⁷⁵ (MAyDS 2016). El resto de las provincias, incluyendo Buenos Aires, no lograron cumplimentar con los tiempos establecidos en la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

En una dirección similar a la señalada por Juliá (2010), en diversas ocasiones nuestros interlocutores señalaron que ciertas limitaciones estructurales restringían la capacidad de la autoridad provincial de aplicación de llevar adelante su tarea en los tiempos establecidos por la Ley Nacional. Al ser consultados sobre las demoras sucedidas en la construcción del OTBN y la sanción de la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires, tanto productores forestales como técnicos de distintas instituciones estatales nos señalaron en diferentes instancias de nuestro trabajo de campo que la falta de personal, la escasa disponibilidad de movilidad e incluso la carencia de computadoras donde poder trabajar eran factores que impedían que los técnicos pudieran realizar todas las actividades necesarias para la construcción del inventario y el ordenamiento de los bosques nativos de la provincia en tan sólo un año. Los propios técnicos de la autoridad provincial de aplicación encargados de realizar este trabajo plantearon, en el transcurso de una entrevista, que lo llevaron adelante “sin recursos”. Pese a estas limitaciones, se mostraron “muy orgullosos” de haber realizado un trabajo del cual se sentían satisfechos, hecho “con esfuerzo, voluntad y sin fondos”,

⁷⁵ Las limitaciones técnicas, económicas y financieras señaladas por Juliá (2010) permiten explicar por qué se produjeron estas demoras. De todas formas, la velocidad en la sanción de la ley provincial complementaria no es un indicador de la calidad del inventario y ordenamiento realizado, como nos recuerdan García Collazo et al. (2013). A modo de ejemplo, Salta es la provincia que más rápido sancionó su ordenamiento pero es también uno de los casos más conflictivos, en términos tanto sociales como jurídicos (Schmidt 2010, 2014).

“respetando la metodología que proponía la autoridad nacional de aplicación (...) y aprendiendo sobre la marcha”.

En un primer momento, el OPDS llevó adelante procesos de articulación con “referentes técnicos” específicos para cada una de las cuatro regiones, los cuales brindarían las herramientas para la construcción preliminar de un primer inventario y ordenamiento de los bosques nativos. Dentro de este campo de fuerzas, los “referentes técnicos” eran agentes sociales con mayores dotaciones de capital cultural y simbólico.

Para el área del Delta del Paraná, los primeros “referentes técnicos” con los que se produjo la articulación fue con asesores científicos especializados en ecología de humedales que desarrollan sus trabajos desde perspectivas biológico-ecológicas. El insumo principal para la construcción preliminar del inventario fue una tesis de grado producida por una integrante de un equipo de investigación de la Universidad de Buenos Aires que realiza estudios biológico-ecológicos a nivel regional. La autora de este trabajo había realizado un primer relevamiento de los bosques nativos del Delta del río Paraná a partir de la interpretación de secuencias de imágenes satelitales, clasificándolos florística y espectralmente⁷⁶, y proponía un inventario preliminar de los bosques nativos de la región (figura 6). El segundo insumo que fue considerado por la autoridad de aplicación fue una investigación realizada por otros miembros de este mismo equipo de investigación, quienes se habían focalizado específicamente en el estudio de los parches relictuales de Monte Blanco en la zona⁷⁷.

Los “referentes técnicos” que actuaron como asesores de los tomadores de decisión en estos momentos iniciales del proceso son definidos como “ambientalistas” por los lugareños. Como hemos visto en el capítulo previo, siguiendo el análisis realizado en Pizarro y Straccia (En prensa), los “isleños” señalan que los “ambientalistas” buscan proteger el

⁷⁶ La clasificación florística de los bosques fue realizada a partir de una caracterización que tomó en cuenta cuáles eran las especies de flora existentes, su posición topográfica, y la altura y la cobertura de las principales especies arbóreas. La clasificación espectral, por su parte, fue realizada a partir de la extracción de muestras de imágenes satelitales de cada uno de los tipos de bosques, con el fin de conocer sus firmas espectrales. Una vez identificadas las firmas espectrales propias de cada tipo de bosque, la autora utilizó las imágenes satelitales de la serie Landsat para identificarlos y delimitarlos (Enrique 2009).

⁷⁷ Según Kalesnik et al. (2011), el Monte Blanco es un bosque en galería sumamente diverso y estructuralmente complejo formado por especies endémicas de la región. Sin embargo, según estos autores, en el siglo XX los asentamientos humanos avanzaron sobre estas áreas y lo desplazaron, de modo que en la actualidad sólo sobrevivirían unos pocos relictos de este tipo de bosque.

medio ambiente pero sin tomar en cuenta los aspectos sociales. Retomando la clasificación de Foladori (2005), podríamos indicar que sus objetivos de asegurar la reproducción de los procesos biofísicos y la provisión de ciertos bienes y servicios ecosistémicos están fuertemente asociados con el paradigma preservacionista. La dimensión social, en cambio, queda relegada dentro de la retórica de la sustentabilidad.

Como hemos señalado más arriba, los “isleños” culpabilizaron a estos asesores “ambientalistas” de realizar propuestas iniciales que definían como bosque nativo zonas que a su juicio no lo eran, y en las cuales ellos llevaban adelante producción forestal y silvopastoril desde hace décadas. Pero no sólo cuestionaron la forma de realizar el inventario y ordenamiento, sino también la legitimidad de dichos “ambientalistas” para llevar adelante dicha tarea, dado que serían ellos (en tanto “isleños”) y los técnicos que trabajan en el territorio quienes estarían en condiciones de señalar dónde se encuentran las porciones remanentes de bosque nativo en el Delta del Paraná.

Luego de estas primeras articulaciones con ciertos “referentes técnicos”, en abril de 2011 la autoridad de aplicación llevó adelante la Primera Audiencia Pública en el marco de la “Ley de Bosques”. El objetivo de esta audiencia, que se realizó en la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (en la ciudad de La Plata), fue “informar a la comunidad sobre el proyecto en cuestión y atender las observaciones formuladas por los distintos participantes”, en carácter de “instancia de participación ciudadana en el proceso administrativo de toma de decisiones”(OPDS 2011a: 1). De este modo, la autoridad de aplicación habilitaba “un espacio institucional para que aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión” sobre la temática en cuestión (OPDS 2011a: 1).

Dicha audiencia comenzó con la exposición que hicieron los representantes de la autoridad de aplicación sobre los aspectos generales de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, y a continuación explicaron la propuesta metodológica para la realización del OTBN de la provincia. Además, presentaron una versión preliminar del inventario de bosques nativos a partir de los estudios biológico-ecológicos que mencionamos previamente, aunque sin asignar niveles de protección ni categorizarlos en ninguno de los tres tipos definidos por la Ley nacional. Para la zona del Delta del Paraná, la propuesta metodológica incluía la realización de una reunión que contaría

con la presencia de otros “referentes técnicos” vinculados con la región en agosto de 2011 (además de aquellos que eran definidos como “ambientalistas” por los “isleños”), y un segundo taller abierto a la participación de los habitantes de las islas del Delta Bonaerense del Paraná programado para octubre de ese mismo año.

Como en toda audiencia pública, los participantes que se inscribieron con anterioridad y lo solicitaron pudieron hacer uso de la palabra. Apenas quince fueron los oradores en esta primera audiencia, un número sustantivamente menor que en todas las audiencias posteriores vinculadas con este tema. Esto podría deberse al limitado alcance de su difusión, lo cual fue señalado en la audiencia por varios participantes e incluso reconocido por la propia autoridad de aplicación en dicha instancia.

Esta audiencia pública fue de carácter provincial y estuvo signada por el intento de ciertos grupos de visibilizar un conflicto que se había iniciado en el año 2008 en los partidos de Quilmes y Avellaneda (Aizcorbe et al. 2013). El avance de los emprendimientos inmobiliarios en la zona ribereña de estos partidos, específicamente en un área protegida por ordenanza municipal como patrimonio natural, fue resistido por diversas asambleas vecinales y ONGs ambientalistas, quienes sostenían que estos emprendimientos constituían una degradación y privatización de estos espacios comunes (Santy 2014)⁷⁸. Dado que en esa zona había masas remanentes de bosque nativo cuya protección era exigida por los vecinos y las ONGs, varios de ellos se hicieron presentes en esta audiencia para visibilizar este conflicto en el marco de la discusión sobre la “Ley de Bosques”, con el objeto de demandarle al OPDS que construyera un OTBN que incluyera a esos bosques en la categoría de máxima protección.

De los quince oradores que hicieron uso de la palabra en esta Audiencia Pública, apenas tres estaban vinculados con la Zona Núcleo Forestal. Uno de los oradores, que participó en calidad de representante de una ONG “preocupada por la industrialización

⁷⁸ Las asambleas vecinales hicieron especial énfasis en denunciar el avance del emprendimiento inmobiliario “Nueva Costa del Plata”, llevado adelante por Techint (uno de los grupos empresariales más importantes de la provincia). Este emprendimiento se emplazaba en la zona ribereña de los partidos de Quilmes-Avellaneda, en áreas donde existían bosques nativos que podrían ser incorporados al OTBN y que por tanto podrían limitar su desarrollo (Aizcorbe et al. 2013). Por ello, aun cuando los emprendedores inmobiliarios no hayan participado en las instancias públicas de discusión sobre la “Ley de Bosques”, es lógico suponer el ejercicio de otras formas de participación e influencia sobre diversos agentes estatales, como técnicos, funcionarios y/o legisladores. En el transcurso del capítulo referiremos a estas cuestiones para comprender más cabalmente el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” y las estrategias desarrolladas por algunos agentes.

sostenible de los recursos naturales”⁷⁹, recordó que “el Delta Bonaerense en su enorme mayoría reúne plantaciones de especies exóticas”, y que toda intervención sobre el territorio “debería tener en cuenta la historia y los problemas culturales del Delta”, así como el apoyo de los técnicos de las instituciones estatales que operan en la región.

Otro de los oradores, representante de una asociación de empresas agroindustriales, manifestó “su agradecimiento por participar” pero también manifestó “su preocupación” por las diferencias que las distintas provincias podrían tener respecto del ordenamiento de los bosques nativos del Delta del Paraná. Esta preocupación obedece a un cuestionamiento de los lugareños que hemos detectado en numerosas ocasiones en el transcurso de nuestro trabajo de campo: los “isleños” se oponen a que el Delta del Paraná sea legislado de forma separada y desarticulada por Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos (y por los partidos/municipios correspondientes al interior de cada provincia), e indican la necesidad de considerarlo “como un único territorio”. Con respecto a la propuesta metodológica presentada por la autoridad de aplicación, ofreció la colaboración de su asociación para la organización de talleres participativos en el Delta del Paraná.

El tercer orador, representante de una institución ambiental de uno de los municipios que tiene jurisdicción en el Delta Bonaerense, apoyó la preservación de los “relictos de bosques nativos” en la región y enumeró diferentes acciones que este municipio había llevado adelante en pos de la preservación de la naturaleza. Sin embargo, también señaló su preocupación “por la ausencia de representación de los municipios afectados, así como de los productores del Delta Bonaerense”, y recordó la “incongruencia” existente entre los planes de conservación y los planes de fomento de la actividad forestal (OPDS 2011a).

En esta instancia inicial, los tres oradores vinculados con la Zona Núcleo Forestal coincidieron en señalar la especificidad de su situación en comparación con las otras regiones de la provincia. También plantearon la necesidad de realizar encuentros específicos para la zona del Delta Bonaerense y de que participen otros agentes sociales locales, como por

⁷⁹ Según su página web, esta ONG tiene como misión “promover el desarrollo sostenible de la industria transformadora de recursos naturales renovables, difundiendo, apoyando y propendiendo a la protección, conservación y el manejo sostenible del ambiente, por medio del trabajo conjunto de sus miembros, mediante programas de educación, divulgación, entrenamiento, planeamiento, mediación científica en problemas ambientales, promoción de un diálogo constructivo, gestión ambiental e investigación científica y tecnológica y el fomento de sistemas productivos innovadores”. Disponible online [Consultado por última vez el 30-01-2018] en <http://web.ambienteydesarrollo.org.ar/institucional>.

ejemplo representantes de municipios, técnicos de agencias de desarrollo rural y productores de la zona, entre otros. Además, sin cuestionar los discursos preservacionistas que resaltan la importancia de proteger los bosques nativos remanentes en la región, los oradores recordaron también la singularidad de un área que “desde hace doscientos años es un polo forestal de implantación de especies exóticas” (OPDS 2011a).

De esta forma, estos oradores vinculados con la Zona Núcleo Forestal desarrollaron estrategias que les permitieran incidir en el proceso político, participando en las instancias disponibles e intentando construir otras nuevas. Y lo hicieron a través de argumentos que reproducían elementos de sentido del discurso preservacionista y que no cuestionan las premisas básicas de la “Ley de Bosques” (*existen bosques nativos remanentes que deben ser preservados*), pero que al mismo tiempo buscaban señalar la singularidad de esta región. Al argumentar que se trata de un área con características propias que debían ser tenidas en cuenta, estos oradores buscaban incluir a otros agentes sociales locales como partícipes necesarios del proceso (entre otros, a los “municipios” y a “los productores forestales”). Este argumento, además, planteaba una reconfiguración del problema, puesto que afirmaba que no debía discutirse *únicamente* en términos biológico-ecológicos, sino que también era necesario incorporar los puntos de vista de estos agentes locales que participarían en el proceso.

Cowan Ros (2015) señala que el espacio estatal debe ser abordado “como una arena de disputas donde diferentes agentes convergen para hacer valer lo que definen por sus derechos e imponer su definición de lo que la sociedad debe ser”, y que toda política pública está “en continua redefinición y contradicción como efecto de las luchas que los diferentes sujetos llevan a cabo” (op. cit.: 19). En esa dirección, podemos afirmar que las estrategias desarrolladas por los agentes sociales vinculados con la Zona Núcleo Forestal en estos momentos iniciales del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” incidieron en el proceso político y contribuyeron a la redefinición de esta política. De tal forma, el OTBN no fue un mero *producto* del accionar de una institución estatal (en este caso, del OPDS, en tanto autoridad provincial de aplicación), sino el resultado de las disputas y negociaciones

entre los agentes estatales y no estatales que buscaron acceder y dominar los espacios de toma de decisión en pos de sus intereses específicos⁸⁰. Veamos.

En agosto de 2011, en línea con la propuesta metodológica presentada por la autoridad de aplicación en la Audiencia Pública de abril de ese mismo año, se realizó una reunión de “referentes técnicos” en el Delta del Paraná. Dicho encuentro tuvo como objetivo finalizar la construcción del inventario y la zonificación preliminar, y en él participaron tanto investigadores que realizan estudios desde perspectivas biológico-ecológicas (aquellos denominados “ambientalistas” por los “isleños”) como representantes de instituciones vinculadas al desarrollo rural y técnicos de instituciones nacionales y provinciales vinculadas con la promoción de la forestación (OPDS 2011b).

A partir de la finalización de la articulación programada con los “referentes técnicos” y de la realización de la audiencia pública correspondiente en abril de 2011 (a la que hemos hecho mención previamente), la autoridad provincial de aplicación construyó la primera propuesta formal de inventario y zonificación de los bosques nativos del Delta del Paraná (figura 7). Esta propuesta de ordenamiento de los bosques nativos de la región retomó los estudios biológico-ecológicos mencionados previamente, pero no se limitó únicamente a ellos: retomó también ordenamientos municipales preexistentes, tal como veremos a continuación.

En este inventario, la porción insular correspondiente al municipio de San Fernando, que había sido categorizado como Reserva de Biósfera MaB-UNESCO algunos años atrás (UNESCO 2000), era considerado en su totalidad como ‘bosque nativo’. Sin embargo, se definieron distintos niveles de categorización según se tratara de la zona núcleo de la Reserva o de alguna de las tres zonas periféricas: a la zona núcleo se asignó mayormente el nivel *rojo*, es decir, el máximo nivel de conservación; las zonas periféricas, en cambio, fueron categorizadas como áreas verdes o de menor nivel de conservación. La propuesta de ordenamiento de la “Ley de Bosques”, entonces, se proponía replicar para el sector insular de este municipio el ordenamiento realizado cuando se delimitó y zonificó la Reserva de Biósfera. El principal argumento señalado por la autoridad de aplicación que legitimaba esta zonificación es que se trataba de “un área de protección con reconocimiento internacional”,

⁸⁰ En esta dirección, consideramos que el concepto ‘producción de estatalidades’ acuñado por Cowan Ros (2015) es de utilidad para comprender las interacciones que se producen al interior de las instituciones estatales (así como entre ellas) y evitar la reificación/homogeneización de lo estatal.

“con alta concentración de parches de bosques nativos” (OPDS 2011b: 11). Sin embargo, siguiendo a Camarero (2011b), debemos indicar que el proceso de constitución de la Reserva como tal no obedeció a demandas de los pobladores locales, esto es, de los “isleños”, sino que supuso un rol político central de aquellos definidos como “ambientalistas”, que reproducían los elementos de sentido del discurso preservacionista.

Para el caso del municipio de Tigre podemos observar una situación similar a la de San Fernando: la totalidad del área insular de Tigre era inventariada como bosque nativo, y se proponía replicar la zonificación propuesta en el Régimen de Protección Cautelar Ambiental sancionado por ordenanza municipal en mayo de ese mismo año (Ordenanza Municipal 3178/11). La propuesta del municipio retomaba los lineamientos planteados por diferentes asesores, entre los cuales se encontraban algunos de los que habían participado previamente en la definición del sector insular de San Fernando como Reserva de Biósfera⁸¹.

En el caso de las áreas correspondientes al municipio de Campana, podemos observar la definición de un área de máximo nivel de conservación que correspondía al espacio en que se emplaza la Reserva Natural Otamendi (un área protegida dependiente de la Administración de Parques Nacionales), así como una red de zonas relevadas como bosques nativos que se corresponden con los albardones. Los albardones son los bordes elevados de las islas, espacios que geomorfológicamente se encuentran a mayor altura que las porciones interiores y que fueron modificados antrópicamente para producir frutas, hortalizas y ciertas especies maderables desde la llegada de los primeros inmigrantes europeos en el siglo XIX hasta mediados del siglo XX (Galafassi 2004a, 2005). En las décadas siguientes, con el avance de la forestación, los albardones fueron elevados aún más a fin de poder ser utilizados simultáneamente como endicamientos para el control del agua y como caminos para el desplazamiento con vehículos terrestres (Straccia 2014). A pesar de presentar estas características, la primera propuesta relevaba a algunos de estos albardones del sector de Campana como bosques nativos y los categorizaba como zonas verdes, esto es, como de bajo valor de conservación. De acuerdo con los técnicos de la autoridad de aplicación, esto se debió a que “el espíritu de la ley nacional es así, [incluye] categorizar zonas donde está

⁸¹ En la elaboración de dichos lineamientos participaron, además de científicos especializados en estudios biológico-ecológicos, especialistas de diversas disciplinas como arquitectura, abogacía, economía, sociología o geografía, entre otras.

comprobado que hubo bosques nativos en el pasado (...) entonces nosotros fuimos con un mapa donde categorizábamos albardones”⁸².

En resumen, según esta propuesta preliminar de OTBN, la Zona Núcleo Forestal (que comprende la totalidad del municipio de Campana y parte del municipio de San Fernando) presentaba áreas definidas como bosque nativo y categorizadas en su mayoría como zonas verdes o de bajo valor de conservación. Y para su construcción, la autoridad de aplicación retomó tanto el inventario de bosques nativos producido a partir de imágenes satelitales por integrantes de equipos de investigación que trabajan desde perspectivas biológico-ecológicas como los ordenamientos municipales preexistentes. Sin embargo, dichos ordenamientos también habían sido realizados con el asesoramiento de estos mismos “ambientalistas”⁸³.

De este modo, la primera propuesta de inventario y zonificación de los bosques nativos del Delta de Paraná presentada por el OPDS se fundaba en la legitimidad dada por la autoridad científica. Los asesores científicos “ambientalistas”, que participaron en calidad de “referentes técnicos” y que poseían mayores dotaciones de capital cultural y simbólico⁸⁴, retomaron elementos de sentido del discurso biológico-ecológico para definir qué era bosque nativo y qué no, y en qué nivel debía categorizarse cada área. Si bien en algunas de las reuniones de “referentes técnicos” también participaron técnicos de instituciones estatales vinculadas al desarrollo rural y a la promoción de la forestación, la autoridad de aplicación

⁸² En el capítulo previo hemos indicado que la secuencialidad de las políticas públicas es únicamente analítica, y que en el transcurso de nuestro estudio fue evidente que lo acaecido en ciertas etapas había generado cambios en las etapas previas. En este sentido, los técnicos de la autoridad nacional de aplicación señalaron que inicialmente la definición de ‘bosque nativo’ en la Ley Nacional, y había generado dificultades en varias provincias. Los procesos de implementación provinciales, según mencionaron los técnicos, fueron luego retomados por el CoFeMA para producir sucesivas definiciones de este concepto, cada vez más precisas. Por lo tanto, es evidente que la secuencialidad de las políticas públicas es puesta en tensión: las fases posteriores modificaron a las previas, y produjeron la redefinición del problema/cuestión como tal.

⁸³ En el caso del sector de Tigre habían participado asesores de diferentes especialidades, incluyendo a científicos que habían analizado parámetros biológico-ecológicos. En el municipio de San Fernando, fueron estos mismos asesores “ambientalistas” especializados en los estudios biológico-ecológicos quienes legitimaron la creación de la Reserva de Biósfera y la categorización de las diferentes áreas. Y la tesis de grado fue realizada en el marco de un laboratorio especializado en estudios ecológicos regionales, con la asistencia de los mismos investigadores.

⁸⁴ Bourdieu señala que el capital cultural está vinculado mayormente al conocimiento / la ciencia, y que puede existir tanto en estado objetivado (bajo la forma de bienes culturales) como en estado institucionalizado, como bajo la forma de títulos que certifican ciertos conocimientos (Gutiérrez 2005). Estos asesores científicos no sólo poseían per se cierta dotación de este tipo de capital, sino que además las instituciones sociales desde las que desarrollaron sus estudios son reconocidas socialmente como legítimas para administrar dicho tipo de capital.

retomó de forma casi excluyente las propuestas de estos asesores científicos “ambientalistas” para la construcción del primer inventario preliminar.

Sin embargo, desde el comienzo del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” la autoridad de aplicación planteó que esa primera propuesta de OTBN era preliminar, y por tanto estaba abierta a la discusión. Según uno de los técnicos que participó en estas primeras instancias, “en un primer momento mapeábamos más bien regiones”. Por tanto, desde su punto de vista, sería posible discutir las particularidades de cada una de las regiones de la provincia en las instancias que habría posteriormente.

Los productores forestales de la Zona Núcleo Forestal y los técnicos de las agencias estatales vinculadas al desarrollo rural y a la promoción de la forestación se manifestaron abiertamente en contra de esta primera propuesta de ordenamiento⁸⁵. Moreira (2015, 2017) señala que diversas instituciones estatales contribuyeron a la conformación de esta región del Delta Bonaerense como un polo forestal, a través de la promoción del cultivo de Salicáceas. Y, como hemos visto previamente, la Ley de Promoción Forestal sólo permitía la actividad forestal en áreas donde no hubiera bosques nativos. Por tanto, estos agentes tenían especial interés en que se construyera un ordenamiento que les permitiera acceder a los beneficios de esta Ley y continuar así con la producción forestal.

Desde el punto de vista de un técnico de una institución estatal de desarrollo rural, el inventario propuesto por la autoridad de aplicación “era una locura, una locura total”⁸⁶. En el Delta Bonaerense, los “isleños” y los técnicos que trabajan en territorio disientían con el inventario propuesto por los “ambientalistas”, y argumentaban que “era obvio”⁸⁷ que muchas de las zonas marcadas como bosques nativos ni siquiera podían ser definidas como tales.

⁸⁵ Cabe recordar los postulados de Oszlak (2006) sobre la burocracia y las instituciones estatales. De acuerdo con este autor, “cada agencia estatal compite por ganar posiciones dentro de un espacio de políticas; en este proceso define su ‘territorio’ o ‘ámbito funcional’”. Por este motivo es que, en su opinión, “una sensibilidad ‘territorial’ muy aguda usualmente afecta el comportamiento burocrático y el nivel de conflicto entre las agencias” (op. cit.: 18-19).

⁸⁶ Brand (2011), siguiendo a Poulantzas, señala que el accionar contradictorio de aquello que denominamos genéricamente ‘el Estado’ no es el resultado de un comportamiento errático de las instituciones que lo constituyen, sino la expresión de las propias contradicciones de la sociedad que están condensadas en su estructura y que se hacen visible en sus políticas. Esto, como indican Arzeno y Ponce (2014), se plasma en el devenir de los procesos territoriales.

⁸⁷ Al decir de uno de los técnicos que una institución ambiental nacional que participó en diferentes procesos de OTBN en el país, “para unos era obvio que [ciertas zonas] eran bosque nativo, [mientras] para otros era

Un aspecto de las disputas vinculadas con qué era o no “bosque nativo” estaba en relación con el inventario del área que correspondía a la Reserva de Biósfera de San Fernando. Uno de los técnicos participantes en estas instancias⁸⁸ reconoció en un encuentro informal que “están tomados los límites de la Reserva de Biósfera e identificado todo *como si fuera bosque nativo*” (el resaltado me pertenece). Sin embargo, nuestros recorridos por la zona en diferentes ocasiones durante nuestro trabajo de campo nos permitieron observar que no toda esta área es bosque nativo: en algunas partes hay forestaciones, en otras partes hay sistemas silvopastoriles, y en otras hay grandes extensiones de pastizales y pajonales que no podrían ser catalogadas como bosques (figura 8). Como este mismo técnico reconoció, en esa primera propuesta el color verde no estaba limitado únicamente a bosques nativos de bajo nivel de conservación: “el verde [también] era pajonal”, y también “bosque nativo degradado”.

El segundo factor de confrontación entre los “isleños” y los “ambientalistas” tenía que ver con las plantaciones forestales abandonadas y/o con bajos niveles de manejo. Según uno de nuestros interlocutores, un representante de una asociación de productores forestales con elevado nivel de capitalización, “pretendieron con un artilugio poner como bosque nativo el bosque secundario. Llamaban ‘bosque secundario’ a un monte que había sido abandonado, [en el que] las nativas ni existen después de sesenta años. Y querían ponerlo como bosque nativo”. Mediante estos argumentos, nuestro interlocutor estaba disputando las propuestas de ciertos científicos que, desde perspectivas biológico-ecológicas, afirmaban que se había formado un nuevo tipo de ecosistema, un ‘neoecosistema’, en áreas con plantaciones abandonadas desde hace más de cincuenta años que daban lugar a bosques secundarios dominados por especies arbóreas exóticas (Kalesnik et al. 2011). Aunque coincidía en que estos espacios existen, nuestro interlocutor centraba su desacuerdo en que, aun cuando no había plantaciones forestales, predominaban especies exóticas y “las nativas ni existen”, y afirmaba que estos espacios no podían ser regulados por una ley cuyos sujetos/objetos de derecho eran los ‘bosques nativos’, reproduciendo elementos de sentido del discurso legal. Además, según uno de los técnicos de una agencia de desarrollo rural, en el ordenamiento se

obvio que no”. Retomando el Cuaderno 11 de Gramsci (1987), podríamos señalar que se trataba de una disputa sobre qué es la realidad.

⁸⁸ El mismo que había señalado que “en un primer momento mapeábamos más bien regiones”.

señalaba como bosque nativo zonas “en donde nosotros sabíamos que había plantaciones hacía cien años”. Por todo ello, el inventario propuesto “era una locura”.

En distintas instancias de nuestro trabajo de campo, tanto los productores forestales más capitalizados como los técnicos vinculados con el desarrollo rural y la promoción de la forestación señalaron su preocupación por los impactos que la falta de sanción de la “Ley de Bosques” acarrearía sobre la persistencia de la actividad productiva, al impedir que los productores accedieran a los beneficios de la Ley de Promoción Forestal. La forestación, sin embargo, es más que una actividad económica para los lugareños, es también una forma de vida (Maestripieri 2016). Especialmente para aquellos productores menos capitalizados, la amenaza sobre la imposibilidad de continuar con la forestación era también una amenaza sobre la posibilidad misma de seguir viviendo en la isla.

En el transcurso de una recorrida por sus campos, un productor familiar capitalizado explicó que “los principales costos de la forestación son al comienzo de la plantación, es donde uno tiene la mayor erogación de dinero”. Debido a que la Ley de Promoción Forestal cubre el 80% de estos costos de plantación a través de un aporte no reintegrable, nuestros interlocutores nos explicaban que esta política pública es especialmente importante para aquellos productores que tienen un menor grado de capitalización. Un técnico de una institución estatal de desarrollo señaló que, “en términos de estrategias”, estas leyes de promoción forestal “fueron la clave por la cual algunos [productores] persisten”.

Según este técnico, y en línea con lo planteado por Maestripieri (2016) con respecto a que la forestación no sólo es una actividad económica para los “isleños” sino que también es una forma de vida, “*el productor planta, está en su identidad. [Y] si puede presentar un plan y recibir plata por esa plantación lograda, es la única forma en que se puede capitalizar*” (el resaltado nos pertenece). Si no existiera este aporte, los productores deberían utilizar sus propios recursos para hacer frente a los costos de la plantación, y recién obtendrían retornos entre diez y doce años más tarde, cuando la madera esté lista para ser cortada. Esta estrategia es factible para los productores con mayor nivel de capitalización, pero no así para los productores menos capitalizados. Por eso, para este segundo grupo “el subsidio se les hace indispensable para volver a plantar”⁸⁹.

⁸⁹ La necesidad del subsidio se vincula también con los destinos diferenciales de la madera que produce cada tipo de productor. Los costos de implantación, que son los financiados por el aporte no reintegrable de la Ley de Promoción Forestal, son iguales “para una plantación de sauce americano para triturado y una plantación de

Bajo estas condiciones, la imposibilidad de ejecutar los planes de promoción forestal y obtener los subsidios correspondientes podría traer como consecuencia que muchos productores pequeños dejaran la actividad, según un técnico de una institución estatal vinculada con la promoción de la forestación. El resultado sería que estos productores se verían forzados a vender sus campos “a medianos o grandes”, lo que favorecería los procesos de concentración de la tierra en manos de los productores con mayores niveles de capitalización y de las empresas agroindustriales de la zona. Además, esto también podría producir la emigración de lugareños, que como hemos visto en el capítulo previo es un problema acuciante en el Delta desde hace varias décadas (Olemborg 2013).

Este mismo técnico también temió que estos productores se vieran “tentados” por la posibilidad de que recibieran ofertas para comprar sus tierras, con el objeto de que fueran utilizadas para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios. El avance de los megaemprendimientos inmobiliarios y los countries ya está generando graves problemas en la zona del Delta Frontal, bajo jurisdicción del municipio de Tigre (Astelarra 2016a). Y los “isleños” consideran que el avance de estos megaemprendimientos también representa una amenaza en la Zona Núcleo Forestal y sus postrimerías⁹⁰. De hecho, en diversos espacios los productores y pobladores de esta zona del Delta del Paraná manifestaron su preocupación por esta amenaza, y han sostenido que el “desarrollo sustentable” de la región se alcanzaría a través del desarrollo de la actividad forestal y silvopastoril, y no permitiendo el acceso de los emprendimientos inmobiliarios a las tierras de la zona (PRODELTA 2012; Pizarro y Straccia En prensa).

Por todas estas cuestiones, tanto los productores forestales como los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la producción forestal

álamo para aserrado”. Sin embargo, el precio del producto final “es tres veces mayor” cuando se trata de madera de álamo de calidad, destinada al aserrado. De esta forma, el subsidio representa un porcentaje menor de los ingresos totales para los “productores de punta” (que son quienes pueden producir madera de álamo para aserrado), en comparación con aquellos productores menos capitalizados que son quienes producen madera destinada a triturado. Por ello, son estos productores con menor nivel de capitalización los que dependen en mayor medida del aporte no reintegrable contemplado en la Ley de Promoción Forestal para poder continuar con la forestación.

⁹⁰ Estos temores han ganado intensidad con el transcurso del tiempo. En un encuentro informal sucedido en el marco de una festividad local a fines de 2017, uno de los técnicos de una institución estatal de desarrollo manifestó su preocupación por el hecho de que en áreas del municipio de San Fernando habían ocurrido los primeros ofrecimientos de compra de terrenos a pobladores locales, con el fin de establecer urbanizaciones y clubes de pesca.

demandaban la pronta sanción de la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires, y exigían que el ordenamiento territorial de los bosques nativos del Delta del Paraná les permitiera continuar con sus prácticas productivas y de vida en “la isla”.

“Los productores del Delta pasaron de ser los principales que estaban en contra de nuestro mapa a ser nuestros principales aliados”. La construcción de una segunda propuesta de inventario y zonificación de los bosques nativos del Delta Bonaerense (2011-2014)

En este acápite mostramos cómo fue el proceso de construcción de la segunda propuesta de OTBN para la región Delta del Paraná en el período 2011-2014, y al igual que en la sección anterior identificamos las principales instancias sociopolíticas ocurridas en este período⁹¹. Además, señalamos a los agentes sociales que participaron en ellas: los “isleños”, los “ambientalistas”, los técnicos de la institución estatal ambiental que operaba como autoridad de aplicación, los técnicos de instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación, las asociaciones vecinales de Quilmes-Avellaneda y los emprendedores inmobiliarios. Evidenciamos cuáles fueron las estrategias desarrolladas por cada uno de los agentes a fin de influir en el proceso de construcción del OTBN, y cómo se produjo la articulación del colectivo “isleños” en este período. Damos cuenta de las soluciones que propusieron, y resaltamos cuáles fueron sus principales argumentos y cómo los legitimaron resignificando los elementos de sentido de los discursos técnico-científico ambientalistas y legal.

A. “¿Habrà cuarta generación o nos iremos?” Un Taller en las islas (2011)

⁹¹ Los procesos a los que hacemos referencia en este acápite corresponden a la segunda etapa de la línea de tiempo que está en el Anexo II y que muestra los principales momentos del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”, *Construcción de 2ª propuesta de OTBN*.

En línea con la propuesta metodológica presentada por la autoridad de aplicación en la audiencia pública realizada a inicios de 2011, en octubre de ese año se realizó un Taller Participativo en las islas del Delta del Paraná, donde representantes de instituciones ambientales estatales provinciales y nacionales expusieron la primera propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos bonaerenses para la región Delta y Talares de Barranca. Si la primera audiencia pública realizada en abril de ese año había habilitado un espacio institucional para que todos aquellos que se consideraban afectados sobre el tema expresaran su opinión, en este Taller el objetivo era “informar a la comunidad [del Delta Bonaerense] respecto del marco regulatorio vigente, exponer la propuesta de OTBN y registrar las opiniones y aportes de los participantes para enriquecer el proceso de ordenamiento” (OPDS 2011b: 5).

Como señalamos en el apartado anterior, en el transcurso de nuestra investigación pudimos detectar que la realización de “un Taller en las islas” que permitiera la participación de los lugareños era una demanda central de los productores forestales capitalizados y de los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación. Los representantes de los productores forestales capitalizados y los técnicos vinculados con la promoción de la producción forestal habían tenido encuentros con los técnicos de la autoridad provincial de aplicación de la “Ley de Bosques”, en los que expresaron la necesidad de realizar reuniones específicas para la Zona Núcleo Forestal donde se trabajara articuladamente con quienes viven y trabajan en este territorio. En este sentido, productores y técnicos reconocían que los técnicos del OPDS brindaron “la posibilidad de juntarnos y [empezar] a hablar” y “dieron lugar a que se hicieran talleres para continuar [la articulación]”. Este trabajo conjunto entre productores forestales capitalizados, técnicos de instituciones estatales vinculadas al desarrollo rural, técnicos de instituciones estatales vinculadas a la promoción forestal y técnicos de la institución ambiental estatal que oficiaba de autoridad de aplicación de la “Ley de Bosques” fue explícitamente reconocido por todos ellos, tanto en las entrevistas realizadas con cada uno en el transcurso de nuestro trabajo de campo como en diferentes instancias públicas, entre las que podemos mencionar sus intervenciones en audiencias públicas y comunicados que manifestaban formalmente las posiciones de cada institución.

Los productores forestales más capitalizados y los técnicos de las instituciones estatales vinculadas al desarrollo rural y a la promoción de la forestación coincidieron en señalar al Taller realizado en las islas como un hito en el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”. Uno de los coordinadores de este encuentro, un técnico de una institución ambiental nacional, recordaba que “el Taller era tenso, con un montón de gente, todo el mundo se movilizó hasta ahí”. Nuestro interlocutor, que había coordinado diferentes procesos de inventario y ordenamiento de los bosques nativos en varias provincias, señaló que esta tensión inicial era un patrón que había observado en cada taller participativo:

... pasó en todas las primeras reuniones con cualquier tipo de productor: ‘bueno, vamos a hablar de la ley de bosques que prohíbe los desmontes’ (...) choca. Va la autoridad de aplicación a hablar, y [la situación] va al choque desde el primer momento.

Una dimensión central de este Taller, según señaló uno de los técnicos presentes en el encuentro, fue el lugar donde se realizó:

... se hizo en el medio de la isla. En el medio de la isla. Entonces para llegar a ese Taller tenías que cruzar el Paraná y llegar a un montón de plantaciones, de caminos, de diques y demás, entonces así les podíamos mostrar a todos los asistentes qué era lo que habían señalado como bosque nativo. De hecho, hacerlo en el Delta hizo que pudieran asistir los productores, que en general no salen de la isla.

Coincidimos con Noel (2013) en la necesidad de evitar analizar lo dicho por nuestros interlocutores desde una perspectiva racionalista que asuma que los agentes realizan evaluaciones deliberadas y reflexivas de una acción potencial con anterioridad a su ejecución. En tal sentido, consideramos que quienes nos relataron fragmentos de lo ocurrido durante el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” evaluaron sus acciones de manera retrospectiva desde el presente de la enunciación. Sin embargo, creemos que los narradores manifiestan en sus relatos sus valoraciones sobre lo narrado, las que se anclan en la sedimentación de las experiencias pasadas. En este caso, aun cuando la elección del lugar no hubiera sido intencional, en el fragmento anterior el técnico se refiere de manera implícita a la ignorancia de los tomadores de decisión que diseñan políticas “desde el escritorio”, “sin

conocer el territorio”, apreciación que hemos escuchado reiteradas veces a lo largo de nuestro trabajo de campo.

Además, nuestro interlocutor señaló que el hecho de realizar el Taller en “la isla” permitió mostrarles a los técnicos de la autoridad de aplicación “qué era lo que habían señalado como bosque nativo”. Cabe resaltar que el camino que atraviesa las islas y permite llegar al pueblo Nueva Esperanza, que es el lugar donde se realizó el Taller, está rodeado por campos de productores forestales, con plantaciones de álamo con altos niveles de manejo⁹² y destinadas a la producción de madera de calidad para aserraderos. Es decir, mostrar “qué era lo que habían señalado como bosque nativo” permitió señalar que allí efectivamente no había bosques nativos y, simultáneamente, contribuir a reforzar la imagen de esta zona como un área forestal pujante, cuyas plantaciones permitían producir madera de calidad destinada a aserraderos y otros mercados exigentes, y que por tanto debía seguir recibiendo los beneficios otorgados por la Ley de Promoción Forestal.

Por otro lado, como lo señalara nuestro interlocutor en la cita precedente, realizar el Taller en “la isla” permitió la “afluencia de muchos productores isleños”. Esta afluencia fue estimulada por los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación. El técnico previamente mencionado indicó que “nosotros los azuzamos, les dijimos ‘tienen que estar, tienen que estar’. Y estuvieron”. Y recordó que al mismo “asistieron más de cien productores y habitantes del Delta”. Así, este participante (que poseía una mayor dotación de capital político que muchos de los restantes técnicos de estas instituciones) intentaba trascender la dimensión específicamente productiva y señalar que los asistentes eran también *habitantes*. Como hemos visto en el apartado previo, este es uno de los modos en que los agentes sociales vinculados a la forestación habían reconfigurado el problema, superando la tensión producción vs conservación (esto es, la reproducción económica de los “isleños”, en tanto *productores*) para incorporar la tensión con la posibilidad misma de vivir en “la isla”, en su lugar/paisaje (es decir, la reproducción social de los “isleños”, en tanto *habitantes*).

⁹² Borodowski et al. (2014) caracterizan a este tipo de plantaciones como aquellas donde las principales tareas de manejo son el desmalezado mecánico o químico entre filas en los primeros años de plantación, la reposición de fallas en el segundo año de la plantación y el manejo del agua a través de obras de drenaje y desagüe.

Tanto los productores familiares empresariales y los representantes de empresas agroindustriales como los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción forestal coincidieron en señalar a este Taller como un hito. En ciertas ocasiones, incluso, nuestros entrevistados lo utilizaron como un ejemplo para mostrar la forma en que las instituciones estatales ambientales deberían trabajar en la zona, destacando las ventajas de trabajar junto a los “isleños” en la producción de políticas públicas que afectan sus prácticas productivas y de vida en “la isla”. Sin embargo, otros de nuestros interlocutores (especialmente aquellos que hemos tipificado como productores familiares capitalizados y como pequeños productores familiares) nunca hicieron referencia a esta instancia de participación, aun en encuentros en los que la mayor parte de los intercambios tenían que ver con la “Ley de Bosques” y las consecuencias que acarrea su falta de sanción en el Delta del Paraná. A partir de estas observaciones, retomamos las perspectivas que plantean que los hitos no *son* sino que son *construidos* como tales por y para ciertos agentes⁹³ (Laclau y Mouffe 1987a) para afirmar que el Taller es pensado como un hito únicamente por aquellos agentes sociales con una posición privilegiada en el campo político, esto es, por aquellos con una dotación diferencial de capital político.

El análisis documental de las actas del Taller, construidas por la autoridad de aplicación, nos permitió observar quiénes participaron en esta instancia, cuáles fueron sus demandas, qué soluciones propusieron a las problemáticas identificadas y qué amenazas señalaron como acuciantes en el Delta del Paraná, como resultado de la ausencia de sanción de la “Ley de Bosques”. Las actas señalan la participación de 104 personas en este Taller (OPDS 2011b). Del total de los participantes, 15 eran representantes de los distintos municipios, 7 eran miembros de ONGs “ambientalistas”, 6 eran técnicos de instituciones estatales de desarrollo rural, 2 eran técnicos de instituciones vinculadas con la promoción de la forestación, y 52 eran “productores y habitantes” del Delta. Es decir, el 50% de los presentes en el Taller correspondían a esta última categoría. Sin embargo, la mayor parte de estos “productores y habitantes” del Delta eran, más específicamente, productores forestales con alto nivel de capitalización.

⁹³ En consecuencia, siguiendo a estos autores, debemos preguntarnos quiénes son los agentes sociales que construyen los hitos como tales, y qué desigualdades existen en la dotación de capitales que detentan respecto de otros agentes.

De hecho, únicamente alrededor de la sexta parte de ellos no podría ser agrupado en esa categoría: seis productores con bajo nivel de capitalización que eran parte de un consorcio forestal piloto recientemente conformado, y dos pobladores de la zona del Bajo Delta (Tigre) pertenecientes a una cooperativa vinculada con ONGs ambientalistas en su lucha contra el avance de los emprendimientos inmobiliarios en el mencionado municipio. Había además un único representante de una asociación vecinal de la Zona Núcleo Forestal que tiene alrededor de cien miembros, y no había ningún vecino del partido de Zárate (ubicado inmediatamente adyacente a la Zona Núcleo Forestal, con población en condiciones socioeconómicas de mayor vulnerabilidad). Todos los restantes “productores y habitantes del Delta” poseían mayores dotaciones no sólo de capital económico, sino también de capital cultural, social y político⁹⁴.

Este recuento también pone en evidencia que más del 60% de los presentes en el taller, entre productores y técnicos directamente interesados en la temática, estaban vinculados a la producción forestal y al monocultivo de salicáceas. El interés específico de estos agentes en participar en el campo de fuerzas en el que se dirimía la aprobación de la “Ley de Bosques”, recordemos, estaba dado por las consecuencias que las demoras en la construcción y aprobación del OTBN tenía sobre la ejecución de los planes presentados en el marco de la Ley de Promoción Forestal. Contrariamente, quienes tendrían otros intereses, como las asociaciones vecinales y los pobladores de menores recursos (en términos de sus dotaciones de capital económico, pero también social y político), tuvieron una representación sumamente limitada. Esto podría deberse a que fueron únicamente los productores forestales de mayores niveles de capitalización quienes se sintieron interpelados por esta problemática, dado que son quienes acceden con mayor facilidad a los subsidios otorgados por la Ley de Promoción Forestal. Los pequeños productores familiares, en cambio, encuentran numerosas dificultades para poder realizar todas las presentaciones administrativas necesarias para acceder a estos beneficios (lo cual fue reconocido por los funcionarios de una institución

⁹⁴ Como señala Gutiérrez (2005), el capital social refiere a una “red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de inter-reconocimiento”, que puede ser movilizadas para la institución o la reproducción de relaciones sociales (op. cit.: 37-38). Los productores forestales más capitalizados no lo son únicamente en términos económicos (como lo hemos señalado previamente, al presentar la tipología en el capítulo correspondiente), sino también en términos de dotación de capital social: tienen mayores vínculos con los técnicos de una diversidad de instituciones estatales que trabajan en territorio, mayor capacidad de acceso a ciertos espacios, posibilidad de movilizar ciertas relaciones a nivel extralocal, etc.

provincial orientada a la promoción de la actividad forestal) y por lo tanto no se habrían sentido afectados por las posibles consecuencias derivadas de la sanción de la “Ley de Bosques”. En otras palabras, la limitada asistencia de pequeños productores familiares podría explicarse no por su exclusión deliberada por parte de los productores más capitalizados o de la autoridad provincial de aplicación, sino por su falta de interés para participar en este campo de lucha por los motivos previamente mencionados.

Dado que en esta investigación nos proponemos analizar las formas en que se articula el colectivo de identificación “isleños” en los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques”, debemos tomar en cuenta la dimensión relacional que es constituyente de todo colectivo social⁹⁵. Los lugareños que asistieron a este Taller legitimaron sus posturas en contra de este tipo de normativas ambientales y de los asesores y legisladores que las proponen aludiendo a su condición de “sexta generación de isleños”, “que saben vivir en la isla”, en contraposición a quienes “legislan en condiciones de total ignorancia”. El colectivo “isleños”, entonces, se articuló como un colectivo de identificación anclado en el sentido de pertenencia al lugar (Pizarro 2006). Esto es, como una identidad territorial⁹⁶, construida por los procesos históricos de territorialización en los que se combinan relaciones de dominación con relaciones de apropiación del espacio, tanto concretas como simbólicas (Cruz 2007). Sin embargo, como señalaremos más adelante, la articulación de este colectivo de identificación se produjo de formas diferentes en cada momento del proceso, de acuerdo con los cambios en las estructuras de oportunidades políticas.

Melucci (2004) señala que los colectivos de identificación no son unidades monolíticas ni “datos” de la realidad, y que la unidad empírica de todo colectivo “debe ser considerada un resultado y no un punto de partida, un hecho a explicar y no una evidencia” (op. cit.: 43; la traducción es nuestra). En otras palabras, debemos evitar su “reificación” (op. cit.:50). En este punto, y como hemos señalado en los capítulos precedentes, debemos recordar que la categoría “isleños” no hace referencia a un grupo social homogéneo al cual

⁹⁵ Como señalan Hall (2003) y Melucci (2004), reconocerse como un colectivo de identificación (*nosotros*) supone también un *otros* que los reconozca como tales.

⁹⁶ Haesbaert (1999) define ‘identidad territorial’ como “una identidad social definida fundamentalmente a través del territorio” (op. cit.: 172; la traducción es nuestra), es decir, en la que el referente simbólico central de la construcción de esa identidad es atravesado por la dimensión territorial.

se le pueden asignar intereses unificados. En las palabras de un técnico de la autoridad de aplicación que participó en todas las instancias de este proceso durante una entrevista realizada en 2015,

... [los isleños] tienen claro cómo armar un frente cuando están en contra de una norma. Por ejemplo, en principio con el primer mapa de la ley de bosques o la ley de humedales⁹⁷, ellos forman un frente homogéneo. Pero sabemos que hay distintos intereses hacia adentro.

La categoría “isleños”, entonces, hace referencia a un grupo social heterogéneo, compuesto por pobladores y productores que poseen diferentes dotaciones de capitales y cuyos intereses son también diversos.

Por el momento, retomando el análisis documental del Taller Participativo realizado en el Delta del Paraná a fines de 2011, debemos señalar que el encuentro comenzó con una serie de exposiciones en las que los representantes de la autoridad de aplicación explicaron el marco conceptual del OTBN y presentaron la primera propuesta de inventario y ordenamiento. Y a continuación, los coordinadores del encuentro buscaron conocer cuáles eran las dudas y las opiniones de los asistentes respecto de las exposiciones realizadas.

Las inquietudes de los presentes en el Taller respecto de la propuesta de OTBN se focalizaron en torno a dos cuestiones centrales. En primer lugar, criticaron la manera en que se había delimitado qué era o no un “bosque nativo”. De diversas formas, numerosos asistentes preguntaron “por qué hay verde donde no hay bosque nativo”, esto es, porque estaban inventariadas como bosque nativo y categorizadas como de bajo nivel de conservación zonas donde en realidad no había bosque nativo. En este sentido, fue muy recurrente la crítica al hecho de considerar a los albardones como bosques nativos, ya que “es el lugar donde vive y resguarda animales y maquinarias el habitante” de las islas. En segundo lugar, muchos de los presentes cuestionaron “cómo se espera dirimir los conflictos derivados de la gestión de las leyes de fomento de la forestación y de la de bosques”. Como hemos señalado previamente, varios de nuestros entrevistados habían manifestado su

⁹⁷ Este encuentro se produjo en un momento en el que los “isleños” estaban manifestándose activamente en contra de la sanción de una ley de presupuestos mínimos de protección de humedales que, en su opinión, afectaba no sólo su reproducción económica sino su reproducción social. La articulación del colectivo “isleños” en los procesos de institucionalización de dicha Ley será analizada en el siguiente capítulo.

preocupación ante la imposibilidad de ejecutar los planes de promoción forestal por la falta de sanción de la “Ley de Bosques”, y demandaban la pronta sanción de una Ley que les permitiera continuar con la actividad forestal.

A partir de estas inquietudes manifestadas por los asistentes, los coordinadores del encuentro separaron a los presentes en cuatro grupos y le solicitaron a cada uno que utilizaran una matriz FODA⁹⁸ para expresar su opinión sobre la zonificación presentada y qué información podrían aportar para enriquecerla. Todos los grupos coincidieron en señalar como fortalezas “la participación y el compromiso” mostrado por la autoridad de aplicación y “el pleno consenso en preservar los relictos de bosque nativo”.

Pese a que los coordinadores solicitaron que se trabajara tanto sobre oportunidades como sobre amenazas, fue sobre esta última cuestión donde se focalizaron la mayor parte de los grupos. Entre otras amenazas, los asistentes al Taller señalaron que el OTBN propuesto “ataca la vida de los pobladores del Delta”, que “el productor es el ‘Pato de la Boda’ de la desorganización y contaminación del avance de las ciudades”, y que “se ponen trabas para desarrollar una zona de gran potencial productivo”. Aunque fueron varios quienes señalaron la amenaza que esta Ley suponía sobre los “pobladores” y “productores”, únicamente una de todas las debilidades reconocidas por los grupos en relación con el OTBN tuvo que ver con la “poca participación de los pequeños productores”.

Al señalar el “pleno consenso en preservar los relictos de bosque nativo” del Delta del Paraná, los productores forestales y los técnicos de las instituciones de desarrollo rural y de promoción de la forestación que participaron en esta Taller reprodujeron ciertos elementos de sentido del discurso ambientalista. Pero también recrearon otros, al marcar las diferencias entre “bosque secundario” y “bosque nativo”, y manifestaron su rechazo a aquellas posturas que los señalaban como responsables de la degradación del ecosistema del Delta. Los “isleños” afirmaron que “cuatro o cinco generaciones con explotación [producción frutihortícola primero y forestal después] dan idea de sustentabilidad”, señalando de este modo que las diversas actividades productivas llevadas adelante históricamente por ellos y sus antepasados no habían tenido impactos negativos sobre el ambiente, y que, contrariamente, han sido “sustentables” en tanto han permitido su reproducción económica y social sin tener

⁹⁸ La matriz FODA es una técnica que consiste en señalar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en relación con un tema oportunamente definido.

consecuencias negativas sobre “el humedal”. Desde sus puntos de vista, esto “debe ser tenido en cuenta al momento de analizar la Ley”.

Como señalara uno de los participantes en el Taller al manifestar su posición con respecto a esta cuestión, “la continuidad de las economías familiares depende del aumento de la superficie para producir: de otra forma, las generaciones deben emigrar. Y la Ley restringe el aumento de la superficie productiva”. Evidentemente, la principal preocupación de los asistentes ante la presentación de esta primera propuesta de inventario y zonificación de los bosques nativos del Delta del Paraná tenía que ver con las implicancias que la “Ley de Bosques” suponía para la continuidad de la producción forestal. Pero esto implicaba más que una amenaza para la persistencia de la producción: era también una amenaza para la persistencia de la vida en las islas. Y es que esta identidad territorial se ancla en la sedimentación de históricos procesos migratorios de expulsión, resultantes de las inclemencias climáticas pero también de las reconversiones productivas. Como reflexionó otro de los presentes, quizás sintetizando la preocupación de muchos más, “¿habrá cuarta generación, o nos iremos?”

B. La construcción de una propuesta “consensuada” de OTBN (2012-2014)

En el apartado previo hemos señalado que parte de las controversias que se manifestaron en el Taller se articulaban en torno a la definición misma de “bosque nativo”, y dónde estaban y cuáles serían esos (supuestos) bosques nativos que se ubicaban en distintas partes del Delta del Paraná. Por un lado, haber retomado los ordenamientos municipales preexistentes implicaba categorizar superficies completas “como si fueran bosques nativos”, aun cuando no lo fueran. Por otro lado, había desacuerdos sobre si debían inventariarse los bosques secundarios, esto es, espacios que eran antiguas plantaciones forestales abandonadas y donde actualmente predominan las especies arbóreas exóticas.

Los “isleños” y los técnicos de las instituciones de desarrollo rural y de promoción de la forestación manifestaron, además, su disconformidad con la metodología utilizada para identificar e inventariar los bosques nativos. Como hemos visto, los “ambientalistas” (en calidad de “referentes técnicos”) habían realizado sus investigaciones a partir de la

interpretación de secuencias de imágenes satelitales, y muchos de los productores forestales y técnicos presentes en el Taller coincidieron en señalar la necesidad de “empezar con los pies sobre la tierra”. Más específicamente, estos últimos cuestionaban que la fotointerpretación fuera válida y legítima en sí misma, e indicaban que primero debían realizarse recorridas a campo para verificar la (posible) existencia de bosques nativos y recién a continuación definir la categorización de los bosques relevados.

Nuestro estudio nos permitió identificar que la demanda de “empezar con los pies sobre la tierra” fue el eje sobre el cual se produjo la articulación entre los técnicos de la autoridad de aplicación provincial, los productores forestales con niveles elevados de capitalización y los técnicos de las instituciones estatales vinculadas con el desarrollo rural y la promoción de la forestación. Y, a partir de esta articulación, se construyó una segunda propuesta de inventario y ordenamiento de los bosques nativos del Delta bonaerense. Sin embargo, del mismo modo que sucediera en el Taller Participativo realizado en el sector de islas en 2011, no todos los “isleños” participaron en estas instancias de articulación, sino únicamente aquellos con mayores dotaciones de capital económico, social y político.

Según uno de nuestros interlocutores, representante de una asociación de productores histórica de la región, esta articulación permitió que los técnicos de la autoridad de aplicación reconocieran “que realmente no había bosque nativo en todos esos lugares” y que “de hecho muchos de los lugares que ellos pensaban que eran ceibales [en realidad] eran forestaciones de sauce abandonadas”. Uno de los técnicos de una institución estatal de desarrollo rural indicó que los “montes de sauce sin manejo se veían [desde una imagen satelital] de una manera que parecían nativos”, y por ello “muchos de los que eran bosques nativos [o sea, inventariados como bosques nativos en la primera propuesta de OTBN] no eran bosques nativos”. Según este mismo técnico, los asesores científicos que habían construido la primera propuesta de inventario y ordenamiento de los bosques nativos bonaerenses no repararon en un detalle: “todo lo que se plantó estaba zanjeado. Entonces si vos mirabas la imagen, donde está zanjeado quiere decir que se plantó”.

A través de estos argumentos, los productores forestales y los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción forestal resaltaban la necesidad de apelar a quienes conocían el territorio para definir cuáles eran y donde estaban los “bosques nativos” del Delta del Paraná. Poner “los pies en la tierra” no refería sólo a un modo de

confrontar con el uso de la interpretación de imágenes satelitales como forma de construcción del inventario, sino también un modo de disputar la legitimidad de los asesores científicos “ambientalistas” en este proceso.

Así como los asesores invocaban la autoridad científica para legitimar sus puntos de vista, los productores y técnicos señalaban que sus saberes estaban conformados por las destrezas aprendidas al vincularse con el entorno⁹⁹. Poner “los pies en la tierra” era, entonces, una forma de señalar la necesidad de “chequear ciertas ‘verdades’ [del discurso ambientalista]”, porque en muchas ocasiones “la experiencia indica todo lo contrario”.

Los “isleños” y los técnicos de instituciones estatales que trabajan en la Zona Núcleo Forestal promoviendo el desarrollo rural y la forestación se articularon estratégicamente con la autoridad de aplicación para revisar el inventario existente y construir uno nuevo con el objeto de que sus puntos de vista fueran tomados en cuenta. Uno de los técnicos que participó más activamente en esta instancia recuerda que

... yo me puse en contacto con ellos [los técnicos de la institución estatal ambiental], los cargué en la lancha y los llevé para que vean lo que tienen en la imagen. Como ellos veían en una imagen satelital, [queríamos] que tuvieran la referencia del terreno naturalmente cómo era. Entonces los llevé a ver, ‘mirá, esto que ustedes marcaron como bosque nativo es esto’. Los llevé, les di una vuelta por el Delta donde me estaban esperando los productores de esas quintas, para mostrarles lo que ellos habían marcado como bosque nativo qué era realmente.

De este modo, los productores forestales de mayor nivel de capitalización, los técnicos de instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación, y los técnicos de la institución estatal ambiental que oficiaba como autoridad de aplicación de la “Ley de Bosques” fueron parte de un proceso de articulación que muchos resaltaron como ejemplar. Uno de los técnicos de la institución ambiental nacional que participó en los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” desde las primeras instancias indicó que “corregimos y ajustamos [el mapa de inventario y ordenamiento de los bosques nativos] cuando recorrimos juntos con ellos”, y señaló que fueron los propios productores los que

⁹⁹ Tal como plantea Alvarez Larrain (2012) las personas se interrelacionan con sus lugares a través de sus actividades habituales, de su proximidad y su afinidad con dichos sitios.

“propusieron que todos los relictos de bosques nativos que quedan fueran categorizados en la categoría de máxima conservación, o sea categoría roja”¹⁰⁰. Este técnico sintetizó la importancia de esta articulación en otro encuentro posterior, al señalar que fue a través de ella que “los productores del Delta pasaron de ser los principales que estaban en contra de la ley o de nuestro mapa, a ser nuestros principales aliados”.

Sin embargo, la producción de este nuevo inventario y ordenamiento de los bosques nativos del Delta bonaerense no estuvo exenta de controversias. A fines del año 2013, los asesores científicos “ambientalistas” que habían participado en la construcción de la primera propuesta manifestaron públicamente su rechazo a estas “correcciones” y “ajustes”. En su opinión, era “ininteligible” que se realizaran encuentros entre la autoridad provincial de aplicación, municipios y productores forestales “sin que fuera convocado ninguno de los profesionales que habían participado en la elaboración de la primera propuesta oficial”, y alertaban sobre el hecho de que esta nueva propuesta podría dañar “en forma permanente o incluso irreversible la dinámica hidromorfológica natural de las islas y muchos de sus ambientes y componentes de la flora y fauna nativa, atentando contra la conservación de la identidad cultural isleña”.

De este modo, los asesores “ambientalistas” fundamentaban su oposición a la nueva propuesta de inventario y ordenamiento en argumentos que recreaban elementos de sentido del discurso científico, pero también incorporaban la preocupación por “la identidad cultural isleña” para justificar su postura. Esta estrategia discursiva le otorgaba un nuevo sentido a la “cultura isleña”, puesto que es cosificada y esencializada. En la medida en que la cultura se convierte en un fetiche, es factible de ser “conservada”. Esto pone en evidencia la diversidad y la complejidad de las interacciones que se produjeron entre los agentes definidos como “ambientalistas” y los “isleños”, así como los modos en que unos y otros reprodujeron y resignificaron elementos de sentido de otros discursos, tal y como lo han señalado Lundy

¹⁰⁰ Si previamente hemos señalado que en la primera instancia primaba la concepción del espacio como soporte, en esta segunda instancia se hace evidente cómo el espacio participa simultáneamente como condicionante y como producto de los procesos sociales (Blanco 2009). Esto, alerta el autor, “no debe confundirse con un nuevo tipo de determinismo del espacio sobre la sociedad (...) [sino que] es una invitación a pensar en las condiciones en que los procesos sociales se territorializan, en la fijación y acumulación en el territorio de las decisiones sociales de diferentes momentos y en el territorio como un medio a través del cual las relaciones sociales son producidas y reproducidas”(op. cit.: 4). De esta forma, el espacio contenedor (Massey 2009) deviene espacio condicionante y condicionado (Blanco 2007).

(1999) en sus investigaciones desarrolladas en Jamaica y Brosius (1999) para la Región Amazónica.

Sin embargo, pese a sus esfuerzos, las demandas de estos científicos de rectificar el inventario no fueron atendidas. Por lo tanto, la autoridad de aplicación decidió considerar como válida la segunda propuesta de inventario y ordenamiento de los bosques nativos, construida junto a los productores forestales y los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación, y presentarla formalmente en una audiencia pública.

En febrero de 2014 se realizó la segunda Audiencia Pública provincial sobre la “Ley de Bosques”. En esta instancia, los representantes de la autoridad de aplicación presentaron la segunda propuesta de inventario y ordenamiento territorial de los bosques nativos de la provincia de Buenos Aires para cada una de las cuatro regiones. En la figura 9 podemos observar la nueva propuesta para la región Delta y Talares de Barranca¹⁰¹.

Entre la primera y la segunda propuesta de OTBN podemos encontrar una serie de diferencias. En primer lugar, es evidente el cambio en la forma de construcción del inventario, dado que ya no se observan amplias superficies señaladas como “bosque nativo” sino un registro más detallado de las áreas en las que se encuentra este tipo de bosques. Esta mayor precisión en el inventario sería resultado de la articulación entre los representantes de la autoridad de aplicación y los técnicos y productores vinculados con la actividad forestal, que permitió que los primeros posaran “los pies sobre la tierra” para realizarlo. Además, tal y como lo indicaron los asesores “ambientalistas” en su rechazo público a esta segunda propuesta, podemos observar una reducción sustantiva de la superficie inventariada en el marco de la “Ley de Bosques”: por ejemplo, tanto los ‘neoecosistemas’ como los albardones, que habían sido relevados en la primera propuesta como “bosques nativos” con diferentes niveles de categorización, quedaron fuera del relevamiento en esta segunda instancia. En tercer lugar, se destaca que la totalidad de la superficie señalado como bosque nativo quedó en color *rojo*, esto es, con el máximo nivel de conservación. Esta decisión, de acuerdo con los técnicos de la autoridad de aplicación, fue tomada a partir del pedido de los propios “isleños”, que como hemos visto habían demandado que la zona productiva quedara “sin

¹⁰¹ Si bien en las siguientes páginas explicitamos las principales diferencias entre la primera y la segunda propuesta de OTBN, le recordamos al lector que podrá encontrar ambos mapas en el Anexo I de esta tesis y, a través de la figura 10, realizar una comparación visual con mayor comodidad.

mapear” pero que los relictos de bosques nativos “fueran categorizados en color rojo”. En el mapa resulta evidente que esta premisa orientó la construcción de la nueva propuesta de OTBN, dado que en la zona productiva del Delta del Paraná se eliminaron prácticamente todas las áreas previamente relevadas como “bosque nativo”, y que todos los relictos sí relevados fueron categorizados en el mayor nivel de conservación.

En esta segunda Audiencia Pública, realizada a inicios de 2014, las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación que fueron parte del proceso de construcción de esta nueva propuesta de ordenamiento manifestaron su apoyo y destacaron especialmente la articulación entre los diferentes agentes sociales¹⁰². Como señaló el representante de una de estas instituciones en dicha audiencia,

... luego de un trabajo conjunto con los profesionales de la OPDS, de un diálogo intenso y de las validaciones a campo realizadas, se logró arribar a un mapa acorde con la realidad actual del Bosque Nativo del Delta. En el proceso de búsqueda de bosques nativos y validación de imágenes satelitales en las islas se vivió el momento más importante de articulación y trabajo mancomunado entre la Dirección de Recursos Naturales de la OPDS, la Dirección de Bosques y Forestación del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección Forestal del MAGyP; productores de la Cooperativa de Consumo Forestal y Servicios Públicos del Delta Limitada de Tigre y del grupo de pequeños productores de Cambio Rural Bajo Delta, con el acompañamiento y asesoramiento profesional de la Agencia de Extensión Rural Tigre de INTA.

Este orador fundó su apoyo al ordenamiento en el “trabajo conjunto” entre las diversas instituciones estatales y los productores forestales y sus asociaciones. En su intervención recreó elementos de sentido del discurso ambientalista al resaltar la importancia de “preservar los procesos sucesionales en el Delta en formación”, lo que en su opinión “es una meta

¹⁰² Al igual que sucedió en la primera Audiencia Pública realizada en 2011, en esta segunda Audiencia Pública se hicieron presentes los representantes de organizaciones sociales y vecinales de la zona del bosque ribereño de Quilmes y Avellaneda para rechazar el ordenamiento propuesto. De hecho, del conjunto de los oradores únicamente 7 estaban asociados a la Zona Núcleo Forestal y manifestaron su apoyo a la propuesta de OTBN, mientras que 42 oradores se manifestaron en contra. Es decir, al igual que sucediera en la Audiencia previa, la participación de sectores vinculados a los “isleños” continuó siendo sustantivamente menor que la participación de aquellos asociados con la problemática de Quilmes-Avellaneda, aunque con la diferencia de que en esta instancia se mostraron favorables al ordenamiento bajo debate.

compartida por la comunidad de productores, entidades agropecuarias, empresas de la forestoindustria y ONGs ligadas a la producción y a la conservación del humedal”. Este orador, además, destacó que “han quedado atrás las propuestas que pretendían asociar los neoecosistemas del Delta a sus bosques nativos”. Y legitimó su confrontación a la posición de los asesores científicos “ambientalistas” mediante argumentos legales, señalando que “estos ambientes [los neoecosistemas] no responden a la caracterización de bosque nativo establecida por el Consejo Federal de Medio Ambiente”, y que por tanto no debían estar sujetos a prescripciones de ningún tipo en el marco de la “Ley de Bosques”.

Los representantes de las ONGs preservacionistas y los asesores científicos que tomaron la palabra en dicha audiencia rechazaron la nueva propuesta de ordenamiento. Un representante de una de estas ONGs señaló que “los megaemprendimientos inmobiliarios, las plantaciones forestales y el avance de la frontera agropecuaria” eran “las principales amenazas” para la protección de los bosques nativos, y manifestó su preocupación por el hecho de que “en la zona del Delta se redujeron en 80% las zonas consideradas bosques nativos”.

Sin embargo, la mayor parte de las manifestaciones en contra de esta propuesta de OTBN se fundaron en reclamos vinculados con las formas en que se realizó el relevamiento de los bosques nativos en la región de Quilmes-Avellaneda y en el hecho de que el inventario propuesto beneficiaría a los emprendedores inmobiliarios con intereses en esa zona. Uno de los asesores científicos que había rechazado las “correcciones” y “ajustes” a finales de 2013, hizo uso de la palabra y señaló que la autoridad provincial de aplicación había priorizado “un informe de Techint¹⁰³ hecho por quién sabe quién, revisado por quién sabe quién, y a disposición de nadie”, en vez de trabajos de investigación publicados en revistas científicas. Así, hizo hincapié en las debilidades del relevamiento en la zona de Quilmes-Avellaneda, señalando que no se habían tenido en cuenta los trabajos científicos “publicados y a disposición de todo el mundo”. En una línea similar se expresó un tercer orador, según quien

¹⁰³ Recordemos que Techint es la empresa que está llevando adelante el emprendimiento inmobiliario “Nueva Costa del Plata”, en la costa de Quilmes-Avellaneda (Aizcorbe et al. 2013). Los representantes de las ONG preservacionistas indicaron que el inventario final de bosques nativos de la zona ribereña de la provincia se definió a partir de una evaluación de impacto ambiental que realizaron técnicos contratados por esta empresa, y denunciaron que en este informe se había subestimado intencionalmente la cantidad y el estado de los bosques nativos existentes en la zona a fin de que el OTBN no afectara la posibilidad de continuar con el desarrollo del emprendimiento inmobiliario en cuestión.

“daría la sensación de que la entidad que viene a regular los bosques nativos pone en manos del empresario privado la decisión de si eso es protegible o no, lo cual me parece bochornoso¹⁰⁴”.

Por su parte, un representante de otra ONG preservacionista cuestionó ciertos elementos formales de la audiencia, como las formas y plazos de convocatoria, y las formas de acceso al expediente administrativo y al mapa de OTBN. También cuestionó los “cambios importantes” del nuevo inventario respecto a la propuesta anterior, “en desmedro de numerosas áreas boscosas de la provincia”, y solicitó una “explicación llana y detallada de la metodología implementada”. Además, haciendo referencias a las fricciones que se manifestaron en la audiencia con vecinos de la zona de Quilmes-Avellaneda¹⁰⁵, señaló la importancia de realizar “un abordaje especial en búsqueda de consensos previo a la elevación de propuesta de OTBN a la Legislatura” y que una vez elevado el proyecto se abriría “un nuevo espacio para la incidencia y la negociación”.

Centrándonos en la Zona Núcleo Forestal, la construcción de un “consenso previo” a la elevación de la propuesta a la legislatura fue un resultado lógico del proceso de articulación entre los productores forestales más capitalizados, los técnicos vinculados con el desarrollo rural y la promoción de la forestación y los técnicos de la autoridad de aplicación de la “Ley de Bosques”, y cada uno de ellos coincidió en señalar en diferentes entrevistas realizadas en el transcurso de nuestro trabajo de campo que para el año 2014 ya se había alcanzado un acuerdo. En las palabras de uno de los técnicos de la institución estatal de desarrollo rural, “la autoridad de aplicación había entendido cómo era la mano, los productores estaban de acuerdo con el mapa, los organismos oficiales estaban de acuerdo con el mapa”, y por lo tanto “el mapa ya está consensuado”. Puntos de vista similares esbozaron los representantes de la autoridad de aplicación, según quienes la región Delta y Talares de Barranca “fue la zona donde mejor se logró reunir a los actores y consensuar cómo hacer el mapa (...) [fue]

¹⁰⁴ Un adjetivo similar se encuentra en una noticia del día hábil posterior, que calificó a esta segunda audiencia pública de la “Ley de Bosques” como “escandalosa” por las “polémicas irregularidades”. Disponible en: <http://anred.org/spip.php?article7307> [Consultada por última vez el 19/02/2018]

¹⁰⁵ Dado que nuestro estudio se focalizó en las disputas en la Zona Núcleo Forestal, aquí no analizamos detalladamente estos aspectos. Se podrá profundizar el análisis de estas audiencias, sus formas de convocatoria, los participantes, y sus argumentos para legitimar sus posiciones a favor o en contra, entre otras cuestiones, en futuros trabajos que indaguen sobre el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” a nivel provincial.

la que más convocatoria tuvo y donde se llegó a un acuerdo total, por lo menos con los representantes más visibles”.

Pese a la oposición de las organizaciones ambientales, sociales y vecinales que cuestionaban el OTBN realizado para la región Bosques Ribereños y a la oposición de los asesores científicos “ambientalistas” que habían participado en la producción del primer inventario y ordenamiento de los bosques nativos del Delta del Paraná, la autoridad de aplicación decidió elevar al poder legislativo el OTBN presentado y sujeto a discusión en esta instancia sociopolítica. Como hemos señalado en el inicio de este capítulo al explicitar la relación entre la “Ley de Bosques” y la Ley de Promoción Forestal, los agentes sociales vinculados con la actividad forestal demandaban la construcción de un OTBN que les permitiera continuar con la actividad forestal. Dado que el ordenamiento final propuesto por la autoridad de aplicación satisfacía esta demanda, hacia fines del año 2014 sus preocupaciones se centraban en la necesidad de que fuera sancionado por el Poder Legislativo de la provincia. Al decir de uno de los técnicos de una institución estatal ambiental nacional que había participado en todo el proceso, “antes la queja de los productores forestales era ‘todo está rojo’, hoy en día es ‘falta [la aprobación d]el ordenamiento’”.

Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, el anteproyecto de Ley recién ingresó en la legislatura provincial en el año 2015. Durante nuestro trabajo de campo, pudimos detectar que en este período nuestros interlocutores señalaban que la falta de sanción de la “Ley de Bosques” tenía cuatro consecuencias principales en la Zona Núcleo Forestal del Delta del río Paraná.

La primera, se refería a que la falta de aprobación del OTBN estaba provocando la reducción de las plantaciones de nuevos rodales de Salicáceas. Uno de los encargados de una empresa agroindustrial de la zona, en un encuentro que mantuvimos a principios de ese año, afirmó que “bajó un 80% o 90% el nivel de plantación” respecto a los niveles de 2009, año en el que se habían ejecutado los últimos planes de promoción forestal y cuyos aportes no reintegrables habían sido otorgados oportunamente a los titulares correspondientes. Según nuestro interlocutor esta situación había provocado que varias empresas redujeran las tasas de plantación, pero la mayor reducción se daba en el caso de los productores menos capitalizados. Como hemos visto previamente, los técnicos de las instituciones de desarrollo rural señalaban que la Ley de Promoción Forestal era “la clave por la cual algunos persisten”,

dado que a los productores menos capitalizados “el subsidio se les hace indispensable para volver a plantar”. En este sentido, la falta de ejecución de los planes de promoción forestal luego del año 2009 había generado una reducción en el nivel de plantación de los productores menos capitalizados que respondían a esta cadena plantación-subsidio-plantación, según el encargado de esta empresa agroindustrial.

La segunda consecuencia generada por la demora en la aprobación del OTBN según los lugareños y los técnicos consistía en la reducción a mediano plazo de la cantidad de materia prima para la forestoindustria de la región. El mismo encargado de campo señaló que “la industria siguió consumiendo [en todos estos años], pero el productor no siguió plantando”. Y si bien a corto plazo no representaba una amenaza, en siete u ocho años la falta de materia prima podría ser un problema para la forestoindustria, un problema “que vas a poder explicar pero que no vas a poder solucionar”.

En tercer lugar, los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación se mostraban preocupados por otra consecuencia: la reducción de la credibilidad de los programas institucionales de intervención territorial. Según uno de los técnicos, entre 2009 y 2011 “se le dio mucha difusión” a los programas de promoción forestal y “se fue al territorio”. De este modo, habían buscado fomentar la forestación a través de diversas instituciones, haciendo “reuniones con pequeños productores” y llegando a “lugares donde habitualmente no se llegaba”. Sin embargo, señaló que “al no haber Ley [de Bosques], no hay subsidios”. En su opinión, esto traía como consecuencia “el desánimo de los productores” y posiblemente limitaría la efectividad de futuras intervenciones de estas instituciones en la zona, dado que muchos se preguntarían para qué presentar planes y completar todos los formularios si igualmente luego no obtendrían los beneficios correspondientes.

Finalmente, pudimos detectar que se temía una cuarta consecuencia de la demora en la sanción de la Ley de Bosques. Esta preocupación se refería al posible avance de las urbanizaciones cerradas. Un técnico de una institución de promoción de la forestación señalaba su preocupación por el hecho de que “las asociaciones ecologistas no están viendo que mientras no tengas [la] Ley de Bosques, avanzan los emprendimientos inmobiliarios”. Por ello, en su opinión, las posiciones de los “ambientalistas” (aun sin quererlo) terminaban

promoviendo intereses ajenos a los propios y contribuyendo en última instancia a la degradación de la misma naturaleza que pretendían proteger.

Retomando los elementos de la teoría de los campos sociales, hasta aquí hemos mostrado cómo se conformó inicialmente el campo de fuerzas en el que se produjeron las disputas entre los decisores y asesores políticos, los agentes sociales que se definen y son definidos como “isleños”, y los técnicos que trabajan en la Zona Núcleo Forestal a lo largo del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques. En estas primeras instancias, en este campo se dirimió la construcción del inventario y ordenamiento de los bosques nativos de la región del Delta del Paraná. Los “ambientalistas”, que participaron en carácter de “referentes técnicos”, poseían mayores dotaciones de capital cultural y simbólico. Los “isleños”, por su parte, poseían mayores dotaciones de capital económico, social y político. Los técnicos que trabajan en territorio, similarmente, poseían mayores dotaciones de capital social y político. La desigual dotación de capitales de cada uno de ellos les permitió ocupar posiciones diferentes en este campo, y la desigual distribución de capital político favoreció la articulación entre ciertos agentes sociales, en desmedro de otros. Más específicamente, el acercamiento de los técnicos de la institución de desarrollo rural que trabajan en el territorio a los técnicos de la institución ambiental que oficiaba como autoridad provincial de aplicación posibilitó el trabajo conjunto. Y a través de los técnicos de la institución de desarrollo rural, también los “isleños” pudieron acercarse a los técnicos de la institución ambiental y expresar sus puntos de vista en relación con esta cuestión. De esta forma, y pese a la oposición de los “ambientalistas”, para la región Delta del Paraná fue posible la construcción de una propuesta de OTBN que la mayor parte de los interlocutores caracterizó como “consensuada”.

“La aprobación del ordenamiento”. La sanción de la “Ley de Bosques” (2014-2017)

En este acápite mostramos cómo fue el proceso de aprobación del OTBN y la sanción definitiva de la “Ley de Bosques” de la provincia de Buenos Aires en el período 2014-2017, e identificamos las principales instancias sociopolíticas ocurridas en este período¹⁰⁶. También señalamos a los agentes sociales que participaron en ellas: los “isleños”, los “ambientalistas”, los técnicos de instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación, las asociaciones vecinales de Quilmes-Avellaneda, los emprendedores inmobiliarios, y los legisladores provinciales. Evidenciamos cuáles fueron las estrategias desarrolladas por cada uno de los agentes en este período, y de qué formas se produjo la articulación del colectivo de identificación “isleños” con el fin de influir sobre los legisladores y legitimar sus reclamos vinculados con la necesidad de aprobar el ordenamiento y sancionar la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires.

A. “Debíamos mostrarles a los legisladores lo que realmente era la isla, qué estaban legislando, y qué estaban limitando”. El acercamiento a los tomadores de decisión (2014-2016)

Como hemos visto en el apartado anterior, en lo que concernía a la Zona Núcleo Forestal, a fines del año 2013 ya había consenso entre la mayor parte de los agentes sociales involucrados en este campo de fuerzas en que se dirimía la construcción del OTBN, y a principios de 2014 se había realizado la Audiencia Pública necesaria para la elevación a la Cámara de Senadores del anteproyecto de la “Ley de Bosques”. Sin embargo, el ingreso se demoró “por cuestiones netamente políticas” según lo afirmó uno de nuestros entrevistados, un funcionario que había participado en distintas reuniones con ministros provinciales. Recién en agosto de 2015 el anteproyecto de Ley ingresó formalmente a la Cámara de Senadores del gobierno de la provincia de Buenos Aires, y un mes después el proyecto fue aprobado y enviado a la Cámara de Diputados provincial.

¹⁰⁶ Los procesos a los que hacemos referencia en este acápite corresponden a la tercera etapa de la línea de tiempo que está en el Anexo II y que muestra los principales momentos del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”, *Sanción de la “Ley de Bosques”*.

La Cámara de Diputados derivó este proyecto a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente en primera instancia, y a la Comisión de Asuntos Agrarios de forma complementaria. Ambas comisiones debían emitir despacho, y a partir de ello los diputados podrían sancionar (o rechazar) la “Ley de Bosques”. Dado que el ingreso a la Cámara se produjo en el período legislativo 2015, este proyecto debía ser tratado antes del cierre del período legislativo 2016. En caso de que no lo fuera, perdería estado parlamentario y todo el proceso debería iniciarse nuevamente. A mediados del año 2016 aún no se había completado el proceso y, por lo tanto, el proyecto podía volver a foja cero si no era sancionado.

Como plantean Shore y Wright (1997), en el proceso de las políticas es necesario analizar las interacciones entre diferentes niveles y no limitar la observación participante a un espacio físico restringido. En el caso de la “Ley de Bosques”, la interfaz del proceso de construcción del inventario y del ordenamiento de los bosques nativos que abarcó las reuniones entre los “isleños” y los técnicos de las diferentes instituciones estatales se desarrolló principalmente en el sector de islas del Delta Bonaerense. Sin embargo, a partir de 2015 se produjo una reconfiguración del campo de fuerzas, una vez que el proyecto de Ley fue aprobado por la Cámara de Senadores de la Provincia y elevado a las mencionadas comisiones legislativas de la Cámara de Diputados. En esta nueva configuración eran otros los agentes sociales que ocupaban las posiciones predominantes. Además, se vinculaba con otro espacio físico, que ya no era el Delta Bonaerense sino la ciudad de La Plata, donde se asentaban las principales instituciones estatales provinciales y donde se debatiría la sanción (o el rechazo) al proyecto de Ley.

Uno de los representantes de una asociación de productores forestales empresariales y de empresas agroindustriales, que había tenido un rol protagónico en las instancias previas de este proceso en las que se había disputado la construcción del OTBN de la región Delta del Paraná, señaló que intentaron realizar “contactos con la gente de comisión de Ecología de Diputados, o ir individualmente las organizaciones, o hacer notas en conjunto”. Estas estrategias, en instancias sociopolíticas previas, habían demostrado ser eficaces para acceder a los diferentes espacios de participación e influir en ellos. Sin embargo, en esta instancia no lo fueron y nuestro interlocutor reconoció que pese a estos intentos “no nos dieron mucha cabida”.

Lo que queda en evidencia aquí es que ciertos agentes sociales que habían ocupado posiciones centrales previamente ya no lo hacían en este nuevo campo. Especialmente los productores forestales empresariales y las empresas agroindustriales, que ocupan posiciones dominantes en los campos de lucha espacialmente restringidos en los que se disputa específicamente las formas de uso y apropiación del ambiente en el territorio Zona Núcleo Forestal, carecían de la misma importancia en las discusiones que tuvieron lugar en el nivel provincial. Como había señalado uno de los participantes en la audiencia pública de 2014, con el tratamiento legislativo del proyecto de Ley se abriría “un nuevo espacio para la incidencia y la negociación”. En esta nueva instancia, y pese a sus grandes dotaciones de capital económico, estos agentes se veían incapaces de incidir y negociar con los tomadores de decisión.

Para comprender de qué forma se logró destrabar el conflicto vinculado con la “Ley de Bosques” en las comisiones correspondientes, retomaremos algunos elementos de las perspectivas neo-institucionalistas. Como hemos señalado en el capítulo 2, Koopmans y Statham (2000) utilizan el concepto ‘estructura de oportunidades políticas’ para referir a aquellas dimensiones del contexto político que incentivan a los agentes a llevar adelante ciertas acciones colectivas, dado que son dimensiones que afectan sus expectativas de éxito o fracaso. Estos autores, además, retoman las propuestas de Tarrow y postulan la importancia de focalizarse en la apertura o cierre de ‘ventanas de oportunidades’, refiriéndose a aspectos tales como la apertura/cierre del acceso a la participación, los cambios en los alineamientos de los diferentes agentes, la disponibilidad de ciertas alianzas y/o la aparición de fisuras al interior de un grupo.

A fines del año 2015 se realizaron elecciones generales tanto en el país como en la provincia de Buenos Aires, en las que se impuso un nuevo partido gobernante, la Coalición Cambiemos. Este cambio en la orientación político-partidaria del gobierno produjo cambios en todos los ministerios y en los cargos superiores de un gran número de instituciones estatales, así como una modificación del contexto político tanto a nivel provincial como a nivel nacional. En lo que refiere a nuestro objeto de estudio, lo que debemos resaltar en primer lugar es que el nuevo gobierno nacional anunció públicamente en 2016 su intención de asignarle a la producción forestal (y a las actividades agropecuarias en general) un rol central. Entre otras medidas, elevó el rango de la Dirección de Producción Forestal, que fue

reconvertida en Subsecretaría de Desarrollo Forestoindustrial, y prácticamente triplicó el presupuesto destinado a la Ley de Promoción Forestal¹⁰⁷. De esta forma, se produjo un cambio en la estructura de oportunidades políticas, especialmente en su dimensión institucional (Koopmans 2004).

Simultáneamente, en lo referido a la “Ley de Bosques”, los vínculos entre los agentes (construidos a lo largo del proceso de institucionalización en cada una de sus instancias sociopolíticas) fueron reconstruidos en un nuevo ambiente político que permitió que algunos de ellos pudieran llevar adelante negociaciones personales con los legisladores bonaerenses¹⁰⁸. En los términos de Koopmans (2005), a fin de comprender esta nueva estructura de oportunidades políticas es necesario preguntarse por los mecanismos que articulan estructura con agencia. O, en palabras de Gavazzo (2008), analizar las formas en que se constituyen configuraciones institucionales que determinan las estrategias de los agentes sociales. Lo que aquí argumentamos es que el cambio en la estructura de oportunidades políticas permitió que se desarrollaran nuevas formas de vinculación entre ciertos agentes sociales vinculados a la ZNF que previamente no habían sido posibles (esto es, la apertura de una ventana de oportunidad), generando las condiciones para lograr destrabar el conflicto y discutir el proyecto de Ley en las comisiones correspondientes. Veamos cómo.

El mismo técnico citado previamente, aquel que había participado en reuniones con ministros provinciales en el período anterior y continuó ocupando el cargo pese a los cambios políticos, reconoció que “la nueva gestión ha permitido que nos acercáramos mucho a los legisladores”. Desde su punto de vista el problema central era que “muchas veces los

¹⁰⁷ De acuerdo con el Presupuesto Nacional 2016 originalmente aprobado, se habían asignado fondos por \$100 millones para la Ley de Promoción Forestal. En febrero de 2016, el gobierno nacional anunció una medida que fue ampliamente apoyada por los sectores empresariales foresto-industriales: una reasignación presupuestaria que elevó los fondos disponibles a \$265 millones. Sin embargo, la importancia asignada por el Estado Nacional a esta actividad fue progresivamente declinando: en 2017 el presupuesto se redujo a \$190 millones, y en 2018 retornó en términos nominales a los valores originales de 2016, destinándose únicamente \$100 millones. Esto, en términos reales, en un contexto inflacionario y de depreciación del peso argentino, supuso una reducción sustantiva de la superficie forestal a subsidiar respecto de los años previos.

¹⁰⁸ El triunfo de la nueva coalición gobernante en la provincia de Buenos Aires, como señalamos, produjo cambios en los cargos superiores de diversas instituciones estatales. Para el caso que estamos analizando aquí, ciertos técnicos vinculados a la Zona Núcleo Forestal pasaron a ocupar cargos de mayor importancia en otras instituciones estatales, lo que amplió sustantivamente su capacidad de acción y les permitió acceder a espacios que previamente no podían acceder.

legisladores tienen un miedo tremendo a lo que le puedan decir las asociaciones ecologistas”, y el desafío era lograr la vinculación con los diputados de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, un “cuco que tenía pisando la Ley” y donde “nadie sabía qué pasaba”.

En este nuevo contexto político, emergió como figura clave un funcionario de una institución estatal cuya misión es operar como articuladora de las políticas públicas municipales y provinciales en la zona del Delta. Este funcionario, que ahora detentaba una mayor dotación de capital político, trabajaba desde hacía muchos años en el Delta Bonaerense y poseía también una importante dotación de capital social, producto de diferentes articulaciones llevadas adelante con los productores y sus asociaciones. De hecho, previamente había sido parte de una institución estatal vinculada al desarrollo rural del Delta del Paraná. En un encuentro informal, recordó que con la autoridad de aplicación de la “Ley de Bosques” al principio “era una lucha cuerpo a cuerpo, [porque] nosotros estábamos con la producción sustentable y ellos con la preservación”. Pero, acto seguido, destacó que en los siguientes años habían logrado cada vez un mayor acercamiento. Esta instancia del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” es, en cierto modo, el punto cúlmine de esta articulación.

El cambio en la estructura política supuso la apertura de una ventana de oportunidades que permitía el acceso a un nuevo espacio desde el cual se podrían generar nuevas alianzas. El funcionario en cuestión, apelando a su cargo institucional, logró convocar al presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente a una reunión, a la que también asistieron representantes de diferentes asociaciones de productores forestales y cooperativas para averiguar “qué era lo que estaba pasando”. Retomando la metáfora que asemeja a la dinámica política con un escenario (Balsa 2014), la redefinición del escenario en función de los actores presentes en la escena fue uno de los factores principales para entender cómo se desarrolló esta instancia del proceso de institucionalización de la Ley de Bosques en la provincia de Buenos Aires.

Uno de los organizadores de ese encuentro, en una charla informal, recordó que se había “sorprendido gratamente”, porque el legislador en cuestión conocía la problemática y había convocado a la comisión en más de una ocasión para tratar la temática. El problema, según este legislador, era que los restantes diputados que integraban la Comisión desconocían la articulación entre la “Ley de Bosques” y la Ley de Promoción Forestal, así como los

impactos que acarrea la falta de sanción de la primera. Dado que estos legisladores tampoco “tenían mandato a la hora de votar”, el resultado en cada una de las convocatorias que realizó el presidente de la Comisión para tratar este proyecto de Ley había sido la falta de quórum. Es decir, ante la falta de una definición unívoca de los distintos bloques políticos en relación con el proyecto de Ley, los diputados que participaban en esta Comisión no asistían a las reuniones convocadas a tal fin. Y de esta forma, el tratamiento de la “Ley de Bosques” en la Comisión de Ecología y Medio Ambiente continuaba dilatándose en el tiempo.

Como resultado de esa reunión, el presidente de la Comisión, el funcionario de esta institución estatal y los representantes de las asociaciones de productores forestales diseñaron una estrategia conjunta: realizar la siguiente reunión de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente en la zona del Delta del Paraná. Complementariamente, se propuso realizar una visita a productores de la región. Así, estos agentes diseñaron una estrategia que les permitiría posicionarse y accionar dentro de esta nueva estructura política, aprovechando la apertura de una ventana de oportunidades.

El representante de una asociación de empresas agroindustriales y productores forestales empresariales que estuvo presente en ese encuentro destacaba que para ellos si los legisladores estaban “en contra, a favor, no importaba”, lo central era “ir y mostrarles los argumentos y la situación por la que estábamos peleando”. Según nuestro interlocutor, debían mostrar “a los legisladores lo que realmente era la isla, [sino] nunca iban a tener una noción de qué les estábamos hablando, de qué estaban legislando, y qué estaban limitando”.

Fue con esta lógica que, a principios de octubre de 2016, el funcionario de esta institución provincial organizó la reunión de la Comisión de Ecología y las visitas a las quintas de dos productores familiares. Del mismo modo que en el año 2011, se evaluó la posibilidad de realizar un encuentro en el pueblo Nueva Esperanza localizado en el centro de la Zona Núcleo Forestal, que es el lugar donde se había desarrollado el Taller Participativo y donde se había discutido la primera propuesta de inventario y ordenamiento de bosques nativos. Pero aquellos que habían participado en el encuentro con el legislador finalmente coincidieron en llevar adelante una estrategia diferente: “mostrarles cómo es el Delta común”. Así, se decidió visitar a dos productores que eran “cuarta generación de isleños, que siguen trabajando su quinta familiar, que siguen plantando sin subsidios”, a fin de que los

diputados presentes y/o sus asesores “vieran la actividad productiva realmente” y de que los productores “les contaran cuál era su problema”.

Esta articulación fue resaltada por varios de nuestros interlocutores, específicamente por aquellos a quienes caracterizamos como productores familiares empresariales y/o integrantes de empresas agroindustriales. No así por los representantes de las asociaciones vecinales, los productores familiares capitalizados o los pequeños productores familiares, quienes no hicieron referencia a estas instancias en nuestras visitas a sus campos. Sin embargo, las explotaciones visitadas por los legisladores fueron quintas de productores familiares: en un caso, un productor “que tiene una plantación de sauce con atajarrepuntes en los campos más deprimidos y álamos en los caminos y albardones”, y en el otro caso un productor que “tiene álamo, vivero, pecán”. Esto fue realizado con un objetivo claro, según uno de los técnicos que organizó esta visita: lo que buscaban era mostrar a los legisladores “dos tecnologías diferentes a nivel familiar”.

Cabe señalar, sin embargo, que quienes organizaron estas instancias y las hicieron posibles fueron “isleños” vinculados con la forestación “de calidad”. Pese a ellos, en nuestros encuentros estos productores forestales empresariales enfatizaban en las consecuencias que la ausencia de sanción de la “Ley de Bosques” tenía sobre “los isleños” en su conjunto. Esta sería una de las estrategias a través de las cuales los agentes hegemónicos de la Zona Núcleo Forestal definieron qué existe, qué es deseable, y qué es posible (Balsa 2006). Cuando se señalaba que “los productores le contaron cuál era su problema”, en realidad se hacía referencia únicamente a ciertos “isleños” que contaban con mayor dotación de capitales económicos, sociales y simbólicos, y a ciertos problemas. Así se delimitó quiénes participaron en la definición del problema, el cual se construyó de cierta forma (y no de otra) y orientó la solución en determinada dirección.

B. “No queremos perjudicar a estos pequeños productores isleños”. Discursos hegemónicos y reconfiguración del colectivo de identificación “isleños” en el proceso de sanción definitiva de la “Ley de Bosques” (2016-2017)

Luego de estas reuniones, el 22 de noviembre de 2016 se realizó una audiencia abierta convocada conjuntamente por la Comisión de Ecología y la Comisión de Asuntos Agrarios de la Cámara de Diputados, dado que el proyecto había sido formalmente asignado a ambas comisiones. En esta instancia pude estar presente y asistir en calidad de oyente. En un sentido similar a lo que ocurrió en las dos audiencias públicas a las que se había convocado previamente (en el 2011 y en el 2014), fue evidente la existencia de un público fragmentado: por un lado, un número relativamente importante de productores forestales de la Zona Núcleo Forestal y de técnicos de instituciones estatales vinculadas al desarrollo rural y la promoción de la forestación que asistieron para mostrar las consecuencias de la demora en la sanción de la “Ley de Bosques”; por el otro, organizaciones sociales y ambientalistas que manifestaron su descontento con un proceso que consideraron irregular para otras regiones de la provincia (especialmente por los conflictos acaecidos en la zona de Quilmes-Avellaneda entre las asociaciones vecinales y los emprendedores inmobiliarios)¹⁰⁹.

La organización de la audiencia limitó a sesenta el número de participantes que podrían hacer uso de la palabra. Dieciséis de los sesenta oradores estaban vinculados directamente con la Zona Núcleo Forestal: algunos de ellos eran (o habían sido) técnicos de agencias estatales vinculadas con el desarrollo rural y la promoción forestal; otros, productores forestales de alto nivel de capitalización pertenecientes a diferentes organizaciones que los nucleaban.

Los dieciséis oradores vinculados con la Zona Núcleo Forestal manifestaron su apoyo al proyecto de Ley bajo debate. La mayor parte de las alocuciones centraron su postura favorable en torno a tres argumentos centrales. En primer lugar, manifestaban que promovían dicho proyecto “en defensa obviamente de la producción forestal y de la industria que hay en nuestra provincia”. Como hemos señalado a lo largo del capítulo, la demora en la sanción de

¹⁰⁹ Uno de los técnicos de la autoridad de aplicación, presente en esta Audiencia, lamentó que “parecía que la Ley de Bosques en la provincia era Quilmes-Avellaneda y Techint, [y decían] ‘entregaron todos los bosques de la provincia’ cuando es el 0,04% de la provincia y tenemos casi un millón de hectáreas categorizadas (...) uno se queda callado, pero sabemos que en vez de a un diálogo se llegó a una radicalización sin sentido”.

esta Ley impedía que los productores accedieran a los beneficios que otorgaba la Ley de Promoción Forestal. En opinión de uno de los oradores, un productor forestal con elevado nivel de capitalización, “la demora en el pago [de los planes de promoción forestal como consecuencia de la demora en la sanción de la “Ley de Bosques”], así como otras razones, desembocan en una drástica caída en la superficie plantada en la región y una pérdida gravísima de pequeños productores forestales”, y por ello solicitaba la promulgación de la Ley en cuestión.

El segundo argumento estaba vinculado con el desarrollo del proceso en su conjunto. Uno de los oradores destacó que

... en estos años de trabajo me encontré con funcionarios, o más bien con un proceso, directo, honesto, sincero, y objetivo, en el cual se discutía y debatía todo. Talleres, seminarios, capacitaciones. Nunca tuvimos un ‘no, no se puede’. Todo el mundo decía lo que pensaba y lo que quería. Y digo participamos nosotros como productores, pero también un montón de organizaciones de perfil más ambiental, más ecologista, participaron funcionarios provinciales y nacionales, participaron universidades, representantes de ámbitos académicos, y ese proceso derivó en un proyecto que mejor o peor tuvo un alto grado de consenso y de aceptación. Y digo, esto no quiere decir que todos estuvieron de acuerdo: quiere decir que un porcentaje muy alto estuvo de acuerdo con el proyecto.

Aunque reconocía la existencia de posiciones contrapuestas en relación con la “Ley de Bosques”, en su opinión “lo que tenemos es lo mejor que se ha logrado después de tantos años de trabajo, de un proceso transparente que dio este resultado”. Y por ello manifestaba su apoyo al proyecto.

Hubo, además, un tercer argumento que fundamentaba el acuerdo de los agentes sociales de la Zona Núcleo Forestal con la “Ley de Bosques”. Este argumento reproducía los elementos de sentido del discurso ambientalista y se centraba en la defensa “del millón de hectáreas [de bosque nativo] que estamos protegiendo”. De acuerdo con otro de los oradores, un representante de una asociación de empresas agroindustriales, “este proceso lo impulsaron propietarios de áreas de bosques nativos (...) que quieren saber si proteger su bosque nativo tiene futuro, si esa opción es posible”. Este orador manifestó conocer la problemática en la

región de Quilmes-Avellaneda, pero indicó que “si el problema es el 0,4% discutamos ese 0,4%, pero sin tirar abajo el futuro del millón de hectáreas” de bosque nativo categorizadas en el marco de esta Ley. Una postura similar esgrimió otro de los oradores, para quien “no hay justificativo para que la protección de los bosques nativos no se concrete”.

A modo de síntesis de estos puntos de vista, este orador solicitó “con carácter de urgencia la sanción de esta Ley (...) en beneficio de los bosques nativos, de la región del Delta, y su gente”. De esta forma, fundaban su apoyo a la propuesta de Ley a través de tres argumentos principales: la articulación producida entre los diferentes agentes sociales, la necesidad de reiniciar la ejecución de los planes de promoción forestal para la forestoindustria, y la importancia de lograr la protección de los bosques nativos remanentes en la región (recreando, de esta forma, elementos de sentido del ambientalismo preservacionista).

Los productores forestales que intervinieron como oradores en la audiencia abierta destacaban su nivel de representatividad respecto del colectivo “isleños”. Quienes fueron en calidad de representantes de organizaciones lo señalaron explícitamente (“vengo en representación de más de 90 productores del Delta”), y otros además se presentaron como preocupados por “los pequeños productores forestales” y por “los propietarios de las áreas de bosque nativo”. Estos oradores, que en el marco de nuestras conversaciones habían manifestado preocupaciones mayormente limitadas a los impactos que la falta de sanción de la Ley tenía sobre la producción forestal, en la audiencia se presentaban como la “sexta generación de isleños”, como pobladores que hacían frente continuamente a las inclemencias climáticas de la vida en “la isla” (“nadie mejor que un isleño, para hablar de las inundaciones”), y referenciaban a “pobladores isleños”, “pequeños productores forestales” y “propietarios de áreas de bosque nativo” que se veían afectados por este proceso para legitimar sus posiciones.

En estos espacios políticos, las experiencias colectivas locales, sedimentadas en sentidos de pertenencia al lugar, se constituyeron como el punto de anclaje de esta identidad colectiva. Es decir, los “isleños” se articularon como un colectivo de identificación que legitimó sus puntos de vista y sus argumentos apelando a su sentido de pertenencia a “la isla”. En los términos de Isla (2003), podríamos señalar que realizaron un “uso político” de su identidad apelando no sólo a su sentido colectivo de pertenencia a “la isla”, sino también a

su sentido colectivo de devenir. En esta dirección señalaron que los habitantes de la Zona Núcleo Forestal son “sexta generación de isleños”, que están “arraigados social y económicamente en torno a la forestación y otras producciones” y que trabajan “desde hace más de treinta y cinco años en busca del progreso y mejor calidad de vida”. De este modo, la activación de su adscripción identitaria se constituyó como una de las principales formas de legitimación de los “isleños” en los diversos espacios políticos, y operó como una estrategia de autorrepresentación que permitió mejorar sus posiciones en el campo de fuerzas en el que se dirimía la sanción de la “Ley de Bosques” y, por ende, la mejor manera de apropiarse y utilizar los recursos de la Zona Núcleo Forestal (Spivak 1998; Brosius 1999).

Como hemos señalado, los productores forestales que participaron como oradores en esta audiencia pertenecían en su mayoría a empresas agroindustriales o a empresas familiares. Contrariamente, los productores menos capitalizados no estuvieron presentes en esta audiencia. De este modo, se produjo en esta instancia sociopolítica una situación similar a la que se diera en instancias previas, como las dos audiencias anteriores o el taller participativo: los productores menos capitalizados no participaron, sino que fueron los productores forestales capitalizados quienes lo hicieron como representantes del colectivo “isleños”¹¹⁰.

Siguiendo a Laclau (1993), la representación es un proceso en el cual el representante no “sustituye” ni “encarna” al representado, ya que esto es imposible por la propia lógica del proceso de representación. Según este autor,

... en lo que concierne al representado, si éste necesita ser representado es porque su identidad básica está constituida en un lugar A y las decisiones que afectan su identidad se tomarán, en cambio, en un lugar B. Pero en tal caso su identidad es incompleta y la relación de representación, lejos de ser una identidad cabal, es un suplemento necesario para la constitución de la identidad (Laclau 1993: 98).

¹¹⁰ Dentro de estas instancias sociopolíticas, y por fuera del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” que aquí nos ocupa, también podríamos incluir las reuniones con funcionarios de municipios, la participación en el Consejo Local Asesor del INTA, e incluso las interacciones con universidades y otras instituciones académicas. En cada espacio hay *representación*, y en cada uno de estos procesos múltiples de representación se producen las subjetividades de los distintos agentes. Y es que, como señala Laclau (1993), las subjetividades ya no se producen en un único nivel: no sólo porque los agentes sociales “se vuelven cada vez más sí-mismos múltiples”, sino también porque “prolifera los lugares sociales donde se adoptan decisiones que afectarán sus vidas” (op. cit.: 99).

En este sentido, la representación es “una operación que pone en la escena política unos intereses o demandas como correspondientes a determinados grupos” (Balsa 2014). En otras palabras, es una operación que no sólo produce intereses, sino que también produce grupos a quienes dichos intereses representarían. Por ello, según Balsa (2014), esta operación es de carácter performativo.

Así, en esta Audiencia Abierta, los productores forestales más capitalizados se constituyeron como representantes del colectivo social, tanto para los no-isleños que participaron en este espacio como para aquellos isleños que no participaron en él¹¹¹. Sin embargo, debemos estar alertas para evitar posicionarnos desde perspectivas instrumentalistas (Grimson 2011): tanto el colectivo de identificación “isleños” como la legitimidad de quienes representaron a dicho colectivo en estas instancias socio-políticas son construcciones sociales generadas en el marco de las posibles posiciones en la estructura de clasificación de la otredad que resultan de la sedimentación de experiencias colectivas pasadas. Por lo tanto, dichas construcciones identitarias no son completamente negociables, sino que se desarrollaron dentro de un campo de posibilidades y límites reconocidos por los agentes.

Si tomamos en cuenta la desigual representación de los diferentes grupos sociales en las distintas instancias socio-políticas durante los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y consideramos que los intereses de los productores forestales empresariales y de las empresas agroindustriales no son los mismos que los de los pobladores que no se dedican a esta actividad, podemos indicar que los intereses particulares de aquellos que propugnaban por una forestación tecnificada y capital-intensiva son los que se presentaron como universales del colectivo “isleños”. En este sentido, la defensa que hicieron los productores forestales capitalizados de los intereses de los “propietarios de bosque nativo preocupados” no sólo supone una resignificación de los elementos de sentido del discurso preservacionista, sino que además puede ser considerada una estrategia discursiva que incorporó a un sector subalterno, pero que lo hizo de forma descontextualizada y desradicalizada.

¹¹¹ Como veremos en el siguiente capítulo, una representación similar tuvo lugar en ciertas instancias del proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales”.

Como ya hemos señalado, entonces, la mayor parte de los productores forestales presentes en la audiencia pertenecían a los sectores más capitalizados. Sin embargo, en esta instancia lograron imponer la categoría “isleños”, articulada a través de una cadena equivalencial que la vincula con pequeños productores, con lugareños, con pobladores aislados del continente y de la urbanización.

Uno de los oradores que se manifestó en contra de la sanción de la Ley durante la audiencia aclaró que “el lobby no es de los pequeños productores del Delta, sino de Techint” (haciendo referencia a la presión ejercida por este grupo empresarial, que como señalamos oportunamente tenía interés en continuar con el desarrollo de su emprendimiento inmobiliario en la costa de Quilmes-Avellaneda). Es decir, en este nuevo escenario, la categoría “pequeño” (productor forestal de “la isla”) se constituyó en relación con un otro más grande/poderoso (Techint), y por tanto fue considerada legítima en esta instancia sociopolítica y logró imponerse. De hecho, en esta misma instancia, uno de los diputados provinciales que había viajado a “la isla” y visitado a productores familiares como integrante de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente el mes anterior, fundó su apoyo y el de su bloque a la sanción de la Ley en el hecho de que “no queremos perjudicar a estos pequeños productores isleños”.

En esta nueva configuración del campo de fuerzas en el que se dirimía la sanción de la “Ley de Bosques”, sostenemos que la imposición de la categoría “pequeños productores isleños” constituyó una estrategia discursiva de aquellos que representaban a todos los “isleños” en esta audiencia. Esto supone un uso estratégico de la identidad “isleña”, que es primero homogeneizada y luego esencializada. El desarrollo de esta estrategia discursiva les permitió a los “isleños” incrementar su dotación de capital en este campo de fuerzas en el que ocupaban una posición marginal, y mejorar su capacidad de negociación con los restantes agentes que participaban en él¹¹².

Siguiendo a Hall (2003), toda identificación “se afínca en la contingencia (...) es un proceso de articulación, una sutura” (op. cit.: 15). Por eso, para este autor la identidad es

¹¹² Evidentemente, como señala Angenot (2010), la imposición de ciertas categorías en estas instancias es una parte central de las disputas políticas. Retomando nuevamente la metáfora que asemeja a la dinámica política con un escenario, podemos señalar en este punto que la escena no está definida únicamente por los actores presentes en el escenario, sino también por los discursos hegemónicos que permiten construir intereses e identidades y por las significaciones que logran instituirse (Balsa 2014).

siempre estratégica y posicional, y por tanto adquiere un carácter central al analizar la cuestión política. En nuestro análisis, hemos podido observar que en esta audiencia se construyó la identidad “isleña” a partir de ciertos diacríticos y que su activación se constituyó simultáneamente como una forma de legitimación y como una estrategia de autorrepresentación (Spivak 1998; Brosius 1999). Por esto, siguiendo a Isla (2003), argumentamos que se realizó un “uso político” de la identidad “isleña”.

Por su parte, los legisladores retomaron estos mismos argumentos para legitimar la sanción de la “Ley de Bosques”. Una semana después de la audiencia abierta, la Comisión de Ecología y la Comisión de Asuntos Agrarios realizaron un despacho unificado y se expidieron favorablemente. Para justificar su posición, los legisladores firmantes hicieron especial énfasis en las consecuencias que la demora en su sanción había tenido sobre el sector forestal y señalaron que

... la demora de la aprobación del presente proyecto de Ley ha contribuido a lo largo de los años a que disminuyan los planes de forestación y reforestación dado que pequeños y medianos productores no han podido percibir los AENR (Aportes Económicos No Reintegrables), situación ésta última que ha puesto en riesgo y grave crisis a la actividad desarrollada por el sector.

Es decir, las comisiones emitieron un despacho conjunto favorable pese a que las voces opositoras a la sanción de la Ley habían dominado la audiencia en términos absolutos (casi dos de cada tres oradores se manifestaron en contra), y en su fundamentación reprodujeron los argumentos señalados por los productores y los técnicos vinculados con la actividad forestal. En cambio, los legisladores no se refirieron a los conflictos en torno al bosque ribereño de Quilmes-Avellaneda. Nuestra presencia en la audiencia nos permitió identificar que se produjo una situación de antagonismo entre las organizaciones sociales y vecinos de la zona de Quilmes-Avellaneda, que planteaban que la sanción de la ley favorecería el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios en la costa de estos municipios, y los “pequeños productores isleños” que se verían perjudicados si la ley no era sancionada. De hecho, prácticamente todos los oradores justificaron sus posturas favorables u opuestas a la sanción de la Ley referenciando a una de esas dos situaciones.

En este sentido, la postura de los legisladores a favor de la “Ley de Bosques” habría favorecido los intereses de los desarrolladores inmobiliarios de la zona Quilmes-Avellaneda. De acuerdo con algunos de nuestros interlocutores que tenían acceso a estos espacios de decisión, la presión ejercida por estos desarrolladores es lo que había generado las demoras en la sanción de la “Ley de Bosques” durante tantos años, y recién dejaron de hacer lobby una vez que se aseguraron de que el ordenamiento propuesto les permitiría continuar con sus emprendimientos¹¹³. Sin embargo, los argumentos de los legisladores para justificar su posición favorable a la Ley no hicieron referencia a estas cuestiones, sino únicamente a los impactos que la falta de sanción de dicha Ley generaría sobre los “pequeños productores isleños”.

Por ello, podemos afirmar que los agentes sociales vinculados con el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios en ciertas regiones de la provincia de Buenos Aires (con dotaciones sustantivamente mayores de capital económico, político y simbólico en relación con todos los restantes agentes que participaban en este campo) ocupaban una posición dominante en este campo de fuerzas y llevaron adelante una estrategia hegemónica. Esta estrategia incorporó parcialmente las demandas de otros sectores (los productores forestales del Delta del Paraná) pero desarticuladas de su propio contexto de producción, y por tanto las integró hegemónicamente (Balsa 2011). Y si bien en nuestra investigación nos focalizamos en analizar el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” en su relación con la Zona Núcleo Forestal, no podemos soslayar (en línea con las afirmaciones de la mayor parte de los oradores en esta audiencia abierta) que el OTBN propuesto por la autoridad de aplicación no limitó ni restringió el desarrollo de los emprendimientos inmobiliarios de diferentes regiones de la provincia, como el área costera de Quilmes-Avellaneda o el área costera de Vicente López, por ejemplo.

¹¹³ En este punto vale la pena recordar la intervención de uno de los asesores científicos en la audiencia abierta realizada en La Plata en el año 2014, quien había cuestionado en dicha instancia que la autoridad provincial de aplicación priorizara “un informe de Techint” en vez de trabajos de investigación publicados en revistas científicas. Según este científico, esta priorización se veía reflejada en el hecho de que el ordenamiento definitivo de los bosques nativos había sido construido de forma tal que no afectaba a los emprendimientos de esta empresa. También es importante recordar que uno de los funcionarios había señalado que, una vez “consensuado” el OTBN, la “Ley de Bosques” había sido demorada algunos meses más “por cuestiones netamente políticas”, las cuales se vincularían con esta misma cuestión.

Retornando a nuestro análisis sobre las formas de articulación de los “isleños”, pudimos observar cómo en este nuevo contexto político, en el que la coalición gobernante había manifestado la importancia que le asignaba al sector foresto-industrial y había tomado medidas específicas orientadas a su promoción, la posibilidad de acceder a espacios de participación y vincularse directamente con los legisladores constituyó la apertura de una ventana de oportunidad para ciertos agentes sociales. En la siempre cambiante estructura de oportunidades políticas, dicha ventana pudo ser aprovechada por aquellos vinculados con la forestación tecnificada y capital-intensiva, esto es, por los productores forestales empresariales y las empresas forestales agroindustriales.

A partir de la elevación del dictamen conjunto de ambas comisiones recomendando su aprobación, el proyecto de Ley fue elevado a la Cámara de Diputados. En una sesión extraordinaria, el 21 de diciembre de 2016 la Cámara aprobó la “Ley de Bosques” junto con su inventario y ordenamiento territorial correspondiente. Y finalmente, el decreto reglamentario correspondiente fue sancionado en agosto de 2017¹¹⁴.

Como hemos señalado al inicio de este capítulo, la posibilidad de ejecutar los planes presentados por los productores forestales en el marco de la Ley de Promoción Forestal se encontraba supeditada a la sanción de la “Ley de Bosques”. Una vez sancionada esta segunda norma los aportes no reintegrables ya estaban en condiciones de comenzar a ser percibidos nuevamente. Sin embargo, hacia fines de 2017 el Estado Nacional aún no había comenzado a pagar ni siquiera los subsidios correspondientes al año 2010, aduciendo limitaciones presupuestarias¹¹⁵.

Si bien había incertidumbre sobre cuándo comenzarían a pagarse estos subsidios, los productores forestales y los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación manifestaron además una segunda preocupación. Durante un encuentro informal en un evento social que congrega a la mayor parte de los lugareños, uno

¹¹⁴ Sin embargo, hasta junio de 2018 la reglamentación solo había puesto en funcionamiento 17 de los 46 artículos de la Ley. A modo de ejemplo, podemos señalar que todavía no habían sido establecidos los criterios para el otorgamiento de las autorizaciones de desmonte ni cómo se aplicarían las multas en caso de quebrar la normativa, entre otras cuestiones. Estas cuestiones no guardan mayor relevancia en relación con la producción forestal, pero sí son fundamentales para la protección de los bosques nativos del Delta del Paraná y de toda la provincia de Buenos Aires.

¹¹⁵ Recordemos que en el año 2016 el presupuesto destinado a la Ley de Promoción Forestal había sido de \$265 millones, pero que el monto se redujo casi un 30% en términos nominales (\$190 millones) en el año 2017.

de los técnicos de una institución estatal de promoción forestal reconoció que eventualmente los planes serían ejecutados; el problema, en su opinión, es que “se pagan, pero con valores atrasados”. Es decir, aquellos que plantaron en el año 2010, por ejemplo, cobrarán el subsidio de acuerdo con los montos oportunamente definidos... en el año 2010. Dado el sostenido proceso inflacionario ocurrido en todo este período, el aporte no reintegrable finalmente no cubriría el 80% de los costos de plantación -como se proponía este programa- sino que se habría depreciado sensiblemente y cubriría un porcentaje mucho menor.

Según algunos de nuestros interlocutores, el atraso en los pagos podría generar que las tasas de plantación de nuevos rodales no se recuperaran aún luego del reinicio en la ejecución de los planes de promoción forestal, especialmente en los casos de aquellos productores que responden a la cadena plantación-subsidio-plantación descrita con anterioridad. Al ser consultado sobre esta posibilidad en un encuentro informal, un responsable de área de una empresa agroindustrial afirmó que posiblemente la sanción de la “Ley de Bosques” no lograría estimular la plantación de nuevos rodales, y que “sólo las empresas” lo harían. En la misma dirección se expresaron los técnicos de instituciones estatales de desarrollo rural durante conversaciones informales.

Esta última cuestión abre una nueva problemática en la Zona Núcleo Forestal. Si bien la Ley de Promoción Forestal es un instrumento que pretende contribuir al desarrollo de la actividad forestal en general, en el caso del Delta del Paraná se pretendió hacer especial énfasis en los productores “de antes”, es decir, en aquellos productores familiares que son “la quinta o sexta generación de isleños”. Sin embargo, como lo indica Fernández (2016) en su análisis sobre la política forestal y sus impactos sobre las transformaciones del Delta del Paraná, este instrumento ha sido aprovechado desigualmente por los productores de la Zona Núcleo Forestal, y el 10% de los productores poseen el 70% de la superficie forestada en este marco. Retomando a Arzeno y Ponce (2014), quienes señalan que las políticas públicas se superponen conflictivamente en contextos espacio-temporales específicos y que el accionar estatal se plasma en el devenir de los procesos territoriales, resulta apropiado preguntarse si las demoras en el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” no habrán contribuido a profundizar la diferenciación entre los productores forestales e incluso si, finalmente, las nuevas herramientas de promoción forestal no continuarán profundizando estas diferencias y favoreciendo los procesos de concentración y acumulación capitalista.

Reflexiones Finales

En este capítulo hemos analizado las maneras en que se produjo la articulación del colectivo de identificación “isleños” en el territorio Zona Núcleo Forestal (ZNF) del Delta Inferior del río Paraná, durante los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” (2009-2016). A lo largo del capítulo hemos mostrado que los “isleños” consideraron que la delimitación de las zonas afectadas por la “Ley de Bosques” podría perjudicar la persistencia de la producción forestal, y que por tanto representaba una amenaza para la propia vida en “la isla”. De este modo, los “isleños” demandaban la sanción de una “Ley de Bosques” (con el inventario y su OTBN correspondiente) que les permitiera acceder a los beneficios de la Ley de Promoción Forestal.

También hemos visto que tanto los “isleños” como los técnicos de las instituciones estatales vinculadas con el desarrollo rural y la promoción de la forestación se manifestaron en contra de la primera propuesta de inventario y categorización de los bosques nativos. Estos agentes señalaron como responsable al organismo provincial encargado de realizar el inventario y categorización de los bosques nativos del Delta del Paraná, y culpabilizaron a los asesores científicos “ambientalistas” de realizar propuestas que definían como bosque nativo zonas que no lo eran, y en las cuales ellos llevaban adelante producción forestal y silvopastoril desde hacía décadas.

Además, dimos cuenta de las soluciones que propusieron, y a quiénes legitimaron como los más idóneos para delimitar las zonas en las que se puede o no realizar actividades agropecuarias. Resaltamos que sus argumentos se organizaron en torno a cuatro ejes principales: a) la oposición a que los técnicos de la autoridad de aplicación y los asesores “ambientalistas” utilicen imágenes satelitales para inventariar y ordenar los bosques nativos de la zona, señalando la necesidad de “poner los pies en el suelo”; b) el reclamo de que son los productores locales, junto a los técnicos de las agencias estatales, quienes conocen el territorio y deberían indicar dónde están los bosques nativos del Delta; c) las maneras en que se delimita qué es o no un “bosque nativo”; y d) la necesidad de la sanción urgente de la Ley, no sólo para asegurar la persistencia de la actividad forestal sino también para posibilitar la protección de las porciones remanentes de bosque nativo de la región. Los “isleños”

legitimaron estos argumentos resignificando los elementos de sentido de los discursos técnico-científico ambientalistas (preservacionista y conservacionista) y legal.

En el devenir de los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques”, hemos visto que el colectivo “isleños” se articuló como un colectivo de identificación anclado en el sentido de pertenencia al lugar, esto es, como una identidad territorial construida a través de procesos históricos de territorialización (Haesbaert 1999; Cruz 2007). Sin embargo, remarcamos también que la articulación se produjo de modo diferencial en cada período del proceso y que los “isleños” modificaron sus estrategias de acuerdo con los cambios en las estructuras de oportunidades políticas que tuvieron lugar a lo largo del tiempo.

Habiendo explicitado la vinculación entre la Ley de Promoción Forestal y la “Ley de Bosques”, señalamos que en el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” sólo los productores forestales con mayores niveles de capitalización fueron quienes se sintieron directamente interpelados por la problemática, y que la articulación del colectivo se produjo en torno a la representación que tendrían respecto del conjunto de los “isleños”. Las instancias de participación previstas por la autoridad de aplicación de la “Ley de Bosques” permitió que estos agentes sociales (que eran aquellos con mayor dotación de capital económico y simbólico al interior de dicho colectivo) incidieran directamente en la producción del inventario y categorización de los bosques nativos del Delta del Paraná. A partir de la explicitación de sus demandas y de sus propuestas, los “isleños” (juntamente con los técnicos de instituciones estatales vinculadas al desarrollo rural y la promoción de la forestación) se articularon con los técnicos de la institución ambiental provincial que oficiaba como autoridad de aplicación y fueron parte del proceso de construcción de un OTBN que les permitió satisfacer dichas demandas.

Indicamos que en las instancias iniciales (2009-2014) se conformó un campo de fuerzas en el que se dirimía la construcción del OTBN de la región Delta del Paraná, y mostramos cómo se produjeron las disputas entre los diversos agentes sociales que participaban en él. Identificamos a dichos agentes, señalamos sus desiguales dotaciones de capital, y mostramos cómo esto favoreció la articulación de los “isleños” y los técnicos que trabajan en el territorio con los técnicos de la autoridad provincial de aplicación. Así, evidenciamos cómo fue posible la construcción de una propuesta “consensuada” de OTBN para la región Delta del Paraná.

En este capítulo señalamos que la “Ley de Bosques” fue aprobada por la Cámara de Senadores provincial en 2015, pero que hacia fines del año 2016 aún no había sido tratada por la Cámara de Diputados y corría riesgo de perder estado parlamentario. Hemos sostenido que en esta nueva instancia del proceso de institucionalización se produjo una reconfiguración del campo de fuerzas. Por un lado, porque eran otros los agentes sociales que ocupaban las posiciones predominantes: los productores forestales empresariales y las empresas agroindustriales con plantaciones en el Delta del Paraná habían tenido mayor capacidad de influencia y acción en las instancias previas, mientras que en esta instancia sus estrategias no lograron generar los mismos resultados. Y por el otro, porque este campo ya no se vinculaba con el espacio físico del Delta Bonaerense sino con la ciudad de La Plata, asiento de las principales instituciones estatales provinciales, y con las otras áreas de la provincia definidas como “bosques nativos”. En particular cobraron especial importancia los vecinos y asociaciones de la zona ribereña de Quilmes-Avellaneda y los emprendedores inmobiliarios interesados en la misma. En este sentido, para que los “isleños” pudieran plantear sus reivindicaciones ante los Diputados fue fundamental el accionar de un funcionario de una institución estatal, que previamente había trabajado como técnico en la región del Delta y que desde ese mismo año se encontraba ocupando un cargo que le permitía tener acceso a ciertos espacios y facilitar el vínculo con los legisladores.

En otras palabras, argumentamos que la modificación de la estructura de oportunidades políticas, vinculada con el lugar central asignado a la forestoindustria con el cambio de coalición gobernante a nivel nacional y provincial y la posibilidad de realizar alianzas con los legisladores provinciales, desencadenó la apertura de una ventana de oportunidades que permitió que ciertos “isleños” pudieran plantear sus problemáticas de forma directa ante los Diputados de la provincia.

Como hemos indicado, la articulación del colectivo de identificación se produjo en torno a la representación que los individuos presentes en las diversas instancias sociopolíticas tendrían respecto del conjunto de los “isleños”. En cada una de estas instancias, las experiencias colectivas locales, sedimentadas en sentidos de pertenencia a un territorio forestal e insular, se constituyeron como punto de anclaje de esta identidad colectiva. Además, operaron simultáneamente como forma de legitimación de los representantes del colectivo y como una estrategia de autorrepresentación que les permitía mejorar sus

posiciones en el campo de fuerzas (Spivak 1998; Brosius 1999): aunque la mayor parte de los productores forestales presentes en la audiencia convocada por los diputados provinciales correspondían a los sectores más capitalizados, en esta instancia sociopolítica lograron imponer la categoría “isleños”, articulada a través de una cadena equivalencial que la vincula con pequeños productores, con lugareños, con pobladores aislados del continente y de la urbanización.

En esta nueva configuración del campo de fuerzas en el que se dirimía la sanción de la “Ley de Bosques”, hemos sostenido que la imposición de la categoría “pequeños productores isleños” constituyó una estrategia discursiva de los “isleños” que se presentaron como representantes de este colectivo social en la audiencia abierta. Esto constituyó un uso estratégico de la identidad “isleña”, que fue primero homogeneizada y luego esencializada. Esta estrategia discursiva les permitió incrementar su dotación de capitales en este campo de fuerzas en el que ocupaban una posición marginal, y mejorar su capacidad de negociación con los restantes agentes sociales que participaban en él.

Por su parte, señalamos que los legisladores finalmente sancionaron la “Ley de Bosques” justo antes del cierre del período legislativo, y fundaron su postura retomando los argumentos de los “isleños” sobre la necesidad de promulgar la ley para “no afectar a los pequeños productores isleños”, pero también para “proteger los bosques nativos”. Sin embargo, en la fundamentación del apoyo a la sanción de la Ley los legisladores no hicieron referencia al conflicto que ocupó un lugar central en todas las instancias sociopolíticas en que se debatió la propuesta de OTBN de la provincia de Buenos Aires: la problemática vinculada con los emprendimientos inmobiliarios en la zona de Quilmes-Avellaneda. Hemos argumentado que en este campo de fuerzas los desarrolladores inmobiliarios (cuyas dotaciones de capital económico, político y simbólico eran sustantivamente mayores respecto de cualquiera de los restantes agentes sociales que participaban en este campo) ocupaban las posiciones dominantes, y lograron asegurarse la sanción de un OTBN afín a sus intereses. Lograron este resultado utilizando, detrás del escenario, una estrategia hegemónica que incorporó parcialmente las demandas de los productores forestales del Delta del Paraná, pero desarticuladas de su propio contexto de producción.

Finalmente, con respecto al interior del colectivo “isleños”, hemos indicado que los intereses particulares de quienes propugnan por una forestación tecnificada y capital-

intensiva son los que se presentaron como los intereses universales de los “isleños”. En un nuevo contexto político, esto es, ante un cambio en la estructura de oportunidades políticas, la posibilidad de acceder a nuevos espacios de participación y conformar nuevas alianzas constituyó la apertura de una ventana de oportunidad para ciertos agentes sociales. Dicha ventana pudo ser aprovechada por los agentes sociales vinculados con la forestación tecnificada y capital-intensiva, esto es, por los productores forestales empresariales y las empresas forestales agroindustriales. La conformación de estas alianzas, sostenemos, supone también la invisibilización de posturas alternativas en relación con las disputas sobre cuáles serían las formas más apropiadas de uso y apropiación del ambiente en la Zona Núcleo Forestal, y por tanto podría contribuir a reforzar la posición de subalternidad de aquellos con menores dotaciones de capital.

Hasta aquí, hemos analizado las formas en que se produjo la articulación del colectivo de identificación “isleños” en el territorio Zona Núcleo Forestal (ZNF), durante los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” (2009-2016). A continuación, analizaremos las maneras en que se produjo la articulación de este colectivo de identificación en el devenir de los procesos de institucionalización de otra norma de presupuestos mínimos, la “Ley de Humedales”.

Capítulo 4¹¹⁶

"El término humedal no es muy preciso... los humedales son sistemas que no son ni verdaderamente terrestres ni acuáticos; pueden ser ambas cosas al mismo tiempo" (Stolk et al. 2006: 3)

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar la articulación del colectivo de identificación “isleños” en el territorio Zona Núcleo Forestal durante los procesos de institucionalización de la “Ley de Humedales” (2010-2016).

En primer lugar, caracterizaremos al anteproyecto¹¹⁷ de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional y Sostenible de los Humedales. Dicho proyecto ganó espacio en la agenda pública en el año 2013 a partir de su media sanción en la Cámara de Senadores, pero hasta septiembre de 2018 aún no ha sido sancionado como ley por el Congreso Nacional.

En segundo lugar, mostraremos cómo se conformó el campo de fuerzas en el que se produjeron las disputas entre los decisores y asesores políticos, los agentes sociales que se definen y son definidos como “isleños” y los técnicos que trabajan en la Zona Núcleo Forestal a partir de la media sanción de la Ley, describiendo a cada uno de ellos y señalando sus intereses y las estrategias que desarrollaron. Analizaremos la manera en que los “isleños” construyeron el problema, a quiénes definieron como culpables y a quiénes como afectados, daremos cuenta de las soluciones que propusieron e indicaremos cuáles son los agentes que

¹¹⁶ Una versión preliminar del análisis presentado en este capítulo fue publicada en coautoría con otros dos miembros de nuestro equipo de trabajo en un libro que sintetiza algunas de las investigaciones realizadas en el transcurso del proyecto UBACyT 2014-2017 en el que se enmarca esta tesis (Straccia et al. En Prensa). Mi reconocimiento y agradecimiento para Julián Monkes y Carlos Cowan Ros por el trabajo conjunto realizado, y a Cynthia Pizarro por sus sustantivos aportes en calidad de editora de dicho libro.

¹¹⁷ Llamamos *anteproyecto de ley* a la iniciativa generada por los científicos de las ONGs preservacionistas en cuyo ámbito comenzó a debatirse la necesidad de producir una norma de esta índole. Al ser luego debatido y aprobado por alguna de las dos Cámaras legislativas el anteproyecto adquiere estatus de *proyecto de ley*, y sólo se convierte en *ley* al ser aprobado por las dos Cámaras y promulgado a través del Boletín Oficial.

estarían legitimados para brindarlas según sus puntos de vista. También resaltaremos cuáles fueron sus argumentos, y los modos en que los legitimaron resignificando elementos de sentido de diversos discursos.

En tercer lugar, en este capítulo mostraremos cómo se articuló el colectivo de identificación “isleños” en los distintos períodos del proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales”. Similarmente a como lo hemos hecho en el capítulo anterior, remarcaremos que los “isleños” modificaron sus estrategias de acuerdo con las estructuras de oportunidades políticas que tuvieron lugar en cada uno de estos períodos, a medida que se producía una disminución en las tensiones y comenzaba a ser evidente que la Ley no sería aprobada por la Cámara de Diputados en el corto plazo. Mostraremos las formas en que los cambios en las ventanas de oportunidades dieron lugar a ciertos realineamientos de los diferentes agentes sociales, y cómo estos conformaron nuevas alianzas capaces de influir en el proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales”. Finalmente, señalaremos que algunos “isleños” fueron incluidos en ellas mientras que otros fueron excluidos, y mostraremos cómo dichas alianzas fueron utilizadas estratégicamente por ciertos “isleños” para mejorar sus posiciones en el campo de lucha.

La “Ley de Humedales” (2010-2013)

En los últimos años, científicos vinculados a ONGs “ambientalistas” plantearon la necesidad de proteger a los humedales de nuestro país, enarbolando un discurso que remarca la importancia de sus aspectos biológico-ecológicos. Por ejemplo, desde la Fundación PROTEGER y la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) se han estudiado diferentes dimensiones¹¹⁸ en la búsqueda de un “manejo sustentable” de los ecosistemas de humedales, en el marco de la articulación entre ONGs nacionales e internacionales (Peteán y Cappato 2005). También se han realizado talleres organizados por la FCEyN-UBA (Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación e instituciones

¹¹⁸ Entre ellas encontramos propuestas teórico-metodológicas, formas de valoración de estos ecosistemas, impactos ecológicos y formas de participación de las comunidades, entre otras.

internacionales con el objetivo de definir las bases ecológicas para la clasificación e inventario de los humedales en Argentina (Málvarez y Bo 2004).

A través de diferentes medios, los científicos vinculados a éstas y otras ONGs “ambientalistas” fueron articulándose con agentes de la institucionalidad ambiental y desarrollaron diversos mecanismos orientados a la protección de estos ecosistemas (Gutiérrez y Isuani 2013, 2014). Por ejemplo, como hemos visto en el capítulo 2, científicos y técnicos de instituciones estatales ambientales trabajaron conjuntamente en la creación de la Reserva de Biósfera “Delta del Paraná” dentro del programa Hombre y Biósfera (UNESCO 2000)¹¹⁹. También trabajaron en conjunto con el fin de avanzar en el desarrollo de una propuesta metodológica para clasificar e inventariar todos los humedales del país (Benzaquén et al. 2009) y definir regiones de humedales a nivel nacional (Benzaquén et al. 2016). A partir de estos trabajos, se construyó una versión preliminar de un Inventario Nacional de Humedales (Benzaquén et al. 2013). Estas ONGs nacionales e internacionales retoman elementos del discurso preservacionista al valorar a los humedales por su capacidad de proveer bienes y servicios ecosistémicos, y cuestionan la sustentabilidad de la producción agropecuaria en esas áreas (Blanco y Méndez 2010).

El análisis del proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional y Sostenible de los Humedales nos permite dar cuenta de una de las maneras en que se articularon los científicos vinculados a las ONGs “ambientalistas” con los legisladores y los funcionarios de las instituciones estatales ambientales. De acuerdo con lo que expresó un científico que participó del proceso de formulación de este anteproyecto en una entrevista realizada en el año 2016, el Delta del Paraná fue “el puntapié para empezar a pensar en una ley nacional de conservación de humedales”. Aunque reconocía las dificultades que se sucedieron en torno a otras leyes de presupuestos mínimos¹²⁰, “el hecho de que existieran algunas leyes sirvió como espaldarazo para que nos pusiéramos a pensar que para humedales también teníamos que hacer lo mismo”.

¹¹⁹ El sector insular de San Fernando fue declarado Reserva de Biósfera MaB-UNESCO en el año 2000 (UNESCO 2000; Kalesnik y Quintana 2006), y la Zona Núcleo Forestal se superpone parcialmente con la *Zona de Transición* de dicha Reserva. Muchos de los lugareños entrevistados señalaron que la participación local en el proceso fue nula, y que simplemente “un día nos dijeron que éramos Reserva de Biósfera”.

¹²⁰ En el capítulo anterior, por ejemplo, hemos visto algunas de las dificultades en relación con la “Ley de Bosques”, específicamente en su implementación en el nivel provincial.

El anteproyecto de “Ley de Humedales” comenzó a ser impulsado por estas ONGs “ambientalistas” nacionales e internacionales en el año 2010. Según el científico entrevistado, quien es parte de un equipo de investigación de una universidad nacional que trabaja en ecología de humedales, el problema en esa primera instancia era que “había pocos grupos técnicos” y que faltaban especialistas sobre el tema. Una asesora del senador Giustiniani (Partido Socialista), quien presidía la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Cámara de Senadores y estaba trabajando en la formulación de un anteproyecto sobre la conservación de dichos ecosistemas, le solicitó asistencia a su grupo de investigación para realizar ajustes en la parte técnica biológico-ecológica: “y [nosotros dijimos que] sí, ¿sino para qué estoy generando conocimiento? Para que sea útil”. Similarmente a lo que sucediera en las instancias iniciales del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”, los científicos especializados en perspectivas biológico-ecológicas (esto es, agentes sociales con mayores dotaciones de capital cultural¹²¹) participaron en calidad de asesores de los funcionarios que impulsaban la formulación de la “Ley de Humedales”.

Al mismo tiempo, otros científicos especializados en ecología de humedales que participan en un grupo de investigación de otra universidad nacional (y que trabajaban “con otras ONGs”) estaban asesorando a un grupo de senadores pertenecientes a otro partido político (Frente para la Victoria), quienes estaban trabajando en la formulación de un anteproyecto de características muy similares. De esta forma, podemos señalar que fueron los trabajos de articulación entre los miembros de equipos de investigación que desarrollan sus trabajos desde perspectivas biológico-ecológicas, ONGs nacionales, ONGs internacionales e instituciones estatales los que sentaron las bases para la construcción de propuestas legislativas que buscan regular el uso y apropiación de ciertos lugares valorados por su importancia ambiental, fundamentalmente en términos de bienes y servicios ecosistémicos provistos por dichas áreas (Monkes 2017).

¹²¹ Como hemos señalado previamente, los “ambientalistas” poseen una mayor dotación de capital cultural tanto en estado objetivado como en estado institucionalizado (Gutiérrez 2005). Por ejemplo, uno de los grupos de trabajo mencionados se había construido desde hacía varios años como un espacio de referencia en lo asociado a las cuestiones biológico-ecológicas del Delta del Paraná. Las ONGs, por su parte, también presentaban mayor dotación de estos capitales, dado que por un lado algunos de estos científicos eran miembros de ellas, y por otro lado por sus vínculos nacionales e internacionales con otras ONGs capaces de tener mayor movilización y/o reconocidas internacionalmente como organizaciones legítimas para participar en las discusiones en torno a la cuestión ambiental, y más específicamente la cuestión de los humedales.

En abril del año 2013 se produjo el ingreso formal del primer anteproyecto de Ley a la Cámara de Senadores de la Nación, con el apoyo de las ONGs “ambientalistas” que había participado en los procesos de formulación de esta norma. Este anteproyecto (S-1628/13¹²²) fue presentado por Ruiz Díaz y otros senadores y senadoras del Frente para la Victoria, asesorados por los especialistas en ecología de humedales que formaban parte de uno de los grupos de investigación. Algunos meses más tarde, en septiembre de 2013, el Senador Giustiniani (Partido Socialista) presentó un segundo anteproyecto de Ley (S-3487/13), asesorado por los científicos que pertenecían al otro grupo de investigación¹²³.

Los dos anteproyectos de “Ley de Humedales” concordaban en la mayor parte de su contenido, aunque tenían algunas diferencias menores entre sí. Más específicamente, la segunda propuesta implicaba mayores niveles de prescripción en el Ordenamiento Territorial de los Humedales, tanto en lo referido a la realización del Inventario (acortando el plazo de tiempo en que debía realizarse) como en las definiciones de las categorías de conservación propuestas (de carácter más restrictivo). Sin embargo, según señaló el científico entrevistado en 2016 que mencionamos previamente, “los dos equipos técnicos nos dimos cuenta de que los dos proyectos eran bastante parecidos (...) unificamos y se debatió un único proyecto”.

En su opinión, los miembros de los dos grupos de investigación que asesoraron a los senadores coincidían en que el proyecto de Ley tenía muchos aspectos técnicos sobre los cuales había que seguir trabajando. Más específicamente, sostenía que había cosas que “no estaban claras” o bien que “podían interpretarse de diferentes formas”, y eso podría generar dificultades al momento de su implementación. De todos modos, ambos equipos técnicos también reconocían que existía la posibilidad de realizar estos ajustes al formularse la reglamentación de la Ley. Se trató, entonces, de buscar “el equilibrio entre los tiempos políticos, [es decir,] los tiempos de implementación, y los tiempos técnicos, que es un poco

¹²² Cuando un anteproyecto de ley ingresa por mesa de entradas, se le asigna un número de expediente conformado por tres elementos: la letra S o la letra D (según el anteproyecto ingrese a la Cámara de Senadores o a la Cámara de Diputados), una numeración común a todos los anteproyectos (que es correlativa, y se reinicia cada año), y los dos números finales del año en que se produjo el ingreso.

¹²³ Del mismo modo que lo hemos hecho con la “Ley de Bosques”, en el Anexo II el lector podrá encontrar una línea de tiempo que señala los principales momentos de proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales”, a fin de facilitar el seguimiento de las diferentes instancias.

la crítica que recibimos en el sector académico”, y se apoyó el debate de este proyecto unificado.

En noviembre de 2013 el proyecto unificado fue debatido en la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que como mencionamos era presidida por el Senador Giustiniani (autor del segundo anteproyecto), y obtuvo dictamen favorable¹²⁴. Luego, fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Senadores de la Nación el 13 de noviembre de 2013. Sin embargo, el proyecto nunca llegó a ser tratado por la Cámara de Diputados: obtuvo dictamen en sólo una de las tres comisiones a las que había sido enviado, y pese a la presión ejercida por diferentes ONGs nacionales e internacionales y la posición favorable al tratamiento de parte del CoFeMA (Consejo Federal de Medio Ambiente), al cierre de las sesiones del año 2015 el proyecto perdió estado parlamentario (Monkes 2017).

Como veremos más adelante, en 2016 el anteproyecto fue nuevamente presentado, y la Cámara de Senadores lo trató entre septiembre y noviembre de ese mismo año. Un análisis pormenorizado de esta instancia del proceso de formulación de la “Ley de Humedales”, de las discusiones parlamentarias y de las estrategias desarrolladas por los diferentes sectores a fin de influir en la sanción de una norma que no afectara sus intereses, es realizado por Monkes (2017). Retomaremos los aportes de este autor posteriormente, al analizar este período específico del proceso de institucionalización de la Ley.

El proyecto de “Ley de Humedales” aprobado por la Cámara de Senadores en noviembre del año 2013 retomaba los lineamientos que plantea la Convención Ramsar¹²⁵, puesto que remarcaba la importancia de la “conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible” de estos ecosistemas. Según el art. 2, eran considerados humedales

¹²⁴ En nuestro país, cuando un anteproyecto es presentado en una de las cámaras legislativas (en este caso, la Cámara de Senadores), éste es tratado inicialmente en una sesión ordinaria y se lo asigna a alguna/s de la/s comisión/es que forman parte de la Cámara. Es al interior de cada Comisión donde los especialistas y otros individuos e instituciones participan del debate. Luego la Comisión genera uno o más dictámenes (según haya o no consenso), el proyecto es elevado a la Cámara de origen y puesto a consideración de los legisladores. En caso de que sea aprobado el proyecto de ley gira a la Cámara restante, donde es debatido en la Comisión homónima. Esta nueva comisión realiza sus propias instancias de debate y genera su/s dictamen/es, y el proyecto es tratado en sesión. En caso de ser aprobado, recién ahí es elevado al Poder Ejecutivo para que lo promulgue y se convierta en ley.

¹²⁵ Como hemos señalado en el capítulo 2, nuestro país adhirió en el año 1991 a los lineamientos de la Convención Ramsar a través de la Ley Nacional 23.919.

... las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

Esta definición de ‘humedales’, sumamente abarcativa, fue señalada como problemática para su implementación por representantes de otras instituciones estatales, como el Consejo Hídrico Federal (CoHiFe). Algunos de los científicos asesores que participaron en las instancias de formulación del anteproyecto, en encuentros informales, señalaron la existencia de diferentes definiciones y resaltaron que la superficie de humedales a inventariar variaría sustantivamente dependiendo de la que se seleccione (“algunas más técnicas, otras más operativas”). Entonces, la definición a utilizar en la Ley no sería un detalle menor¹²⁶.

Según Swyngedouw (2011), el entramado de sentidos científicos universalizantes buscan despolitizar a categorías como ‘naturaleza’ (o, en este caso, ‘humedales’) e ignorar sus multiplicidades e inconsistencias/incoherencias. Sin embargo, estas inconsistencias emergen cuando las categorías son activadas por los tomadores de decisión para definir cursos de acción: en el caso de la “Ley de Humedales”, la elección de la definición propuesta por la Convención Ramsar se habría debido a cuestiones legales señaladas por los abogados que asesoraban a los legisladores. Uno de los científicos asesores indicó que quisieron realizar algunas modificaciones a esta definición, pero que no se los permitieron dado que existe una traducción oficial de los lineamientos definidos en la Convención y obligatoriamente se debe reproducir la definición allí contenida¹²⁷. En su opinión, el

¹²⁶ Por ello, para uno de estos científicos, “decidir hasta dónde llega o dónde no llega [el humedal], para bien o para mal de la conservación o del uso o de la transformación, es un problema importante”.

¹²⁷ Evidentemente, se produce una tensión en el encuentro de dos discursos que pretenden ser universales: el discurso político (con leyes de presupuestos mínimos y definiciones aplicables a todas las áreas de nuestro país) y el discurso científico (biológico-ecológico). Y aunque el discurso científico pretenda ser autónomo, los legisladores que operan por intermedio del discurso jurídico finalmente re-crean los elementos de sentido del discurso científico y les dan un nuevo significado. Sin embargo, el problema permanece en lo particular, en sus ámbitos de aplicación: no sólo porque estos elementos pretendidamente universales no son “suficientemente relevantes *localmente*” al no ser capaces de capturar las singularidades de los “espacios culturales, sociales y ecológicos particulares” (Kloppenburger Jr. 1991: 542; itálicas en el original, la traducción me pertenece), sino también porque, citando a Geertz (1996), “nadie vive en el mundo en general” (op. cit.: 262; la traducción me pertenece).

problema es que la definición no tiene que ver “con puntos de vista estrictamente científicos”. Más aún, sostuvo que “la definición no es una definición (...) te dice qué ambiente vos lo podés considerar un humedal, pero no te dice qué características deben tener un ambiente para que sea un humedal”.

A pesar de estas imprecisiones, el Delta del Paraná es definido como un “humedal” por los diferentes agentes sociales involucrados en el campo de fuerzas en que está en disputa la definición de cómo utilizar y apropiarse del territorio. Es decir, desde hace algunos años tanto los lugareños como los “ambientalistas” y los técnicos de las instituciones de desarrollo rural y de promoción de la forestación señalan que el Delta es un “humedal”. Si bien difieren con respecto a los impactos que tendrían las prácticas productivas y de vida locales sobre este lugar/paisaje, ninguno de estos puntos de vista niega su condición de ‘humedal’. Uno de los técnicos de una institución de desarrollo rural, en una entrevista en la que intercambiamos opiniones sobre este proyecto de Ley, afirmó que “si algo le debemos a las ONGs [ambientalistas] es que ahora todos hablamos de ‘humedal’”¹²⁸.

La definición del Delta como “humedal” señalada por los diversos agentes sociales es central para comprender por qué se constituyó un campo de lucha en la Zona Núcleo Forestal de forma inmediata a partir de la media sanción de este proyecto de Ley. Como hemos visto en el capítulo 3, en el caso de la “Ley de Bosques” fueron específicamente los productores forestales de la región quienes se sintieron interpelados y consideraron amenazada la posibilidad de continuar desarrollando sus actividades productivas. Contrariamente, en el caso de la “Ley de Humedales”, fueron todos los lugareños quienes se sintieron afectados por una norma que ponía en amenaza la forma de vida en “la isla”. Si, como indicamos en el capítulo previo, los productores forestales señalaban que “esta zona del Delta no tiene bosques nativos” (y por tanto no consideraban que hubiera una amenaza en torno a la “Ley de Bosques”, al menos inicialmente), la condición del Delta del Paraná como “humedal” definía que cualquier propuesta que prescribiera las formas de uso y

¹²⁸ Esta afirmación de nuestro entrevistado, en cierto modo, buscaba morigerar algunos comentarios negativos que había realizado previamente en relación con estas ONGs “ambientalistas”. Aunque desarrollaremos su punto de vista más adelante, cabe señalar que desde su perspectiva esta norma parecía encubrir un “negociado” para “juntar fondos” por parte de dichas organizaciones. Pese a esta afirmación tan categórica, no negaba que los años de trabajo de estas organizaciones en la región habían tenido consecuencias positivas, tal como se nota en esta frase.

apropiación del ambiente en este tipo de ecosistemas tendría implicancias directas sobre la vida en la región¹²⁹.

La importancia del “mantenimiento del régimen hidrológico” de los humedales aparece destacada recurrentemente en distintos artículos de esta norma. En otras palabras, uno de los elementos centrales que la “Ley de Humedales” cuestiona y que pretende regular/prescribir es el manejo de agua. En el caso del Delta del Paraná, como ha analizado Moreira (2018), el manejo del agua que han realizado los “isleños” de distintas formas a lo largo del tiempo es precisamente aquello que posibilita que la vida en “la isla” “sea algo lindo” y que explica por qué los lugareños afirman que “crearon el Delta” (Pizarro et al. En prensa). Por lo tanto, ellos no sólo interpretaban esta norma como una amenaza para la persistencia de sus formas de vida, sino que también sentían que eran señalados como culpables de la supuesta degradación de este tipo de ecosistemas por parte de los “ambientalistas”. Lo que analizaremos en los siguientes acápite es la forma en que se articuló este colectivo “isleños” y las maneras en que “los isleños” respondieron a este tipo de acusaciones en el devenir del proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales”.

El proyecto de “Ley de Humedales” contiene once objetivos entre los que se destacan la promoción de la conservación y el uso racional de los humedales, el mantenimiento de los procesos ecológicos y culturales garantizando los servicios ambientales que brindan, y el fomento de las actividades de conservación, manejo y uso sostenible de estos ecosistemas, entre otros (art. 3). En este artículo, como señala Monkes (2017), se hace referencia a “promover los medios de vida tradicionales en las áreas de humedales”, aunque no se define cuáles serían “los medios de vida tradicionales”: por ejemplo, una de las ONG intervinientes en el proceso de formulación de la norma inicialmente rechazaba que la producción forestal pudiera ser considerada una actividad tradicional, pero hacia el 2014 afirmaba que sí lo era¹³⁰. Para los pobladores de la Zona Núcleo Forestal que se han dedicado a la actividad forestal y silvopastoril, este detalle tiene especial relevancia.

¹²⁹ Esta situación se veía reforzada por el hecho de que ciertas instituciones ambientales estatales, en conjunto con los “ambientalistas”, ya habían realizado una propuesta de inventario de los humedales de todo el corredor fluvial Paraná-Paraguay (SAyDS 2014a). Y según esta propuesta, la Zona Núcleo Forestal era efectivamente definida como “humedal” y estaba incluida en la sección “Humedales del Delta del Paraná”, subsección “Pajonales y bosques de las islas deltaicas” (Benzaquén et al. 2013).

¹³⁰ Evidentemente, como señaló el científico entrevistado en 2016, “tuvimos que repensar qué son las prácticas tradicionales...”.

En su art. 5, el proyecto propone la construcción de un Inventario Nacional de Humedales y su clasificación en alguna de las tres categorías especificadas en el art. 9: preservación (sectores de alto nivel de conservación, es decir, *zonas rojas*), restauración (de mediano valor de conservación, es decir, *zonas amarillas*) y manejo sostenible (donde se podían realizar “aprovechamientos tradicionales que respeten [el] funcionamiento [del humedal] y sean compatibles con su conservación”, es decir, *zonas verdes*). Y plantea explícitamente la necesidad de limitar los “desarrollos agropecuarios (...) que puedan afectar las características ecológicas de los humedales” (art. 8). La norma, entonces, retoma elementos del discurso preservacionista al valorar a los ecosistemas de humedales por su capacidad de brindar servicios ecosistémicos, y cuestiona la sustentabilidad de la producción agropecuaria en estos espacios¹³¹.

En los términos de Foucault (2009), se trata de una política que busca regular el orden social a través de diferentes dispositivos en el marco de las representaciones hegemónicas sobre lo ambiental que definen el horizonte de lo pensable en la formulación de políticas de gestión del ambiente (Adger et al. 2001). La propia demarcación de áreas de preservación, de restauración y de manejo sostenible define espacios de inclusión y espacios de exclusión de la residencia y de la actividad humana, desplegando un dispositivo de fijación de la población y de control de su circulación. Este tipo de normas, que postulan el “uso racional” / “uso sostenible” de la naturaleza, son parte del proceso de expansión semiótica del capital donde la capitalización de la naturaleza se une a la co-opción de personas en nombre de la preservación (O'Connor 1994). Es decir, a través de este tipo de normas se disciplinan los cuerpos y se controlan las poblaciones humanas, en nombre de la preservación del ambiente.

En la sesión en la que se aprobó el proyecto de “Ley de Humedales”, el Senador Giustiniani intervino para destacar el rol que los miembros de las ONGs “ambientalistas” habían tenido en el proceso de formulación de la norma, así como la articulación que se había logrado alcanzar con los científicos de diferentes universidades nacionales y con los representantes de las instituciones estatales ambientales:

¹³¹ Langbehn et al. (2017) realizan un análisis comparativo preliminar entre diferentes leyes de presupuestos mínimos, entre las que se encuentran incluidas la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales”. Como señalan los autores, los instrumentos de regulación de ambas normas, las competencias de los diferentes niveles de gobierno, y las autoridades de aplicación en cada jurisdicción son similares.

... quiero rescatar el gran trabajo que hicieron los asesores de la Comisión [de Ambiente y Desarrollo Sustentable] y que todo este trabajo se hizo en conjunto con organizaciones sociales: la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Greenpeace, Fundación Humedales, el Taller Ecologista, la Fundación Oga, Ala Plástica, la Fundación Biguá, la organización ecologista Guardianes del Iberá, la Fundación Aves Argentinas, Fundación Wetlands International, Centro Ecologista Renacer de la provincia de Santa Fe, Fundación Amigos de la Tierra, Asociación Ambientalista del Partido de Escobar, la Comisión Asesora del Comité de Cuenca del Río Luján, y la Asamblea El Paraná No Se Toca, junto con los organismos de gobierno: la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y la Administración de Parques Nacionales. Dieron también su visión y su participación en todo este desarrollo de la ley las instituciones académicas, el Departamento de Ecología Genética y Evolución de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, el laboratorio de Biodiversidad y Biología de la Conservación de la Universidad Nacional de San Martín, y la Sociedad Argentina para el Estudio de los Mamíferos (Cámara de Senadores de la Nación, 9ª Sesión Ordinaria, Versión Taquigráfica: pp. 80)

Aunque en su intervención el Senador hace referencia a “organizaciones sociales”, tal vez sería más apropiado hablar de “organizaciones de la sociedad civil” o, en los términos de Gutiérrez e Isuani (2014), del “ambientalismo social”. Y es que resulta pertinente marcar la preeminencia de organizaciones públicamente reconocidas como ecologistas y/o ambientalistas, en conjunción con instituciones académicas orientadas a los estudios biológico-ecológicos. Se complementan así un discurso científico productor de verdades (Foucault 1979) con el discurso hegemónico del ambientalismo (Adger et al. 2001). Siendo que el proyecto de Ley es presentado como una norma orientada no sólo hacia la preservación sino también hacia el uso “racional y sostenible” de los humedales -lo que implicaría tener en cuenta dimensiones ambientales, económicas y sociales por igual, de acuerdo con las definiciones hegemónicas sobre la sustentabilidad (Seghezzi 2009)-, llama la atención que prácticamente la totalidad de las organizaciones que participaron sean de carácter

preservacionista, y que haya habido una evidente ausencia de organizaciones que representen a quienes viven en estos lugares (es decir, de organizaciones sociales).

En la producción de este tipo de políticas públicas, la autoridad del discurso científico legitima las intervenciones territoriales de ingeniería ecológica en un proceso esencialmente político (Beltrán y Vaccaro 2011). Basándonos en los trabajos de autores como Ferrero (2005) y Beltrán y Vaccaro (2011), señalamos que los discursos hegemónicos del ambientalismo son performativos (Bauman 1975), en tanto atribuyen un valor singular a los ecosistemas de humedales. La capacidad de los humedales de proveer bienes y servicios ecosistémicos y la importancia que éstos tienen para la humanidad es una afirmación enarbolada por ciertos discursos que, en tanto científicos y, en consecuencia, pretendidamente neutrales (Vaccaro et al. 2013), legitiman la formulación de políticas enmarcadas en un paradigma preservacionista. El análisis de los artículos contenidos en este proyecto de Ley que realizamos previamente permite observar las maneras en que se define cuáles prácticas ponen en riesgo al ambiente y cuáles no (Ferrero 2005), y cómo a través de la retórica legitimadora del “uso sustentable” (Roth Deubel 2008) se promueven restricciones al uso de los recursos, desconociendo que su apropiación y uso por parte de los pobladores locales permite tanto su reproducción social como la de sus descendientes, generando de este modo numerosas víctimas del desarrollo (Escobar 2005).

A continuación, focalizaremos nuestro análisis en las maneras en que los “isleños” y los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la actividad forestal en la Zona Núcleo Forestal participaron del campo de lucha en torno a este proyecto de Ley. Y más específicamente nos centraremos en la manera en que se articuló el colectivo de identificación “isleños” en el proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales”.

“Esto lo tenemos que solucionar desde adentro”. Las reacciones iniciales: una postura unificada anclada en el sentimiento de pertenencia al lugar (2013)

En la mayoría de las conversaciones con los productores y pobladores de la Zona Núcleo Forestal, nuestros interlocutores coincidieron en plantear que se enteraron de la existencia del proyecto de Ley de forma casi simultánea con su media sanción en la cámara de Senadores. En los comienzos de nuestro trabajo de campo, iniciado a fines de 2012, la posibilidad de que se sancionaran normas preservacionistas de esta índole no había sido considerada como una amenaza inmediata por ninguno de ellos. Sin embargo, en la celebración del Día del Isleño del año 2013¹³² fue el tema más tocado por la mayoría de los lugareños. Ellos expresaron sus posturas en relación con este proyecto de Ley tanto durante nuestras conversaciones como en los discursos públicos que realizaron los representantes de las distintas asociaciones locales presentes. De allí en adelante este tema emergió en la mayoría de nuestras conversaciones informales posteriores al evento¹³³. Durante varias semanas los lugareños nos plantearon sus opiniones sobre esta norma en cada situación en donde surgía la posibilidad.

Inicialmente, sus puntos de vista fueron relativamente homogéneos. Todos los pobladores y productores forestales, desde los empresarios agroindustriales hasta los pequeños productores familiares, tenían una postura similar de oposición a esta norma, la cual era percibida como una amenaza no sólo para la producción agropecuaria sino para la propia persistencia de la población local. En este primer momento, sus cuestionamientos se articularon en tres grandes ejes: el carácter inconsulto de la propuesta, la ignorancia de la

¹³² El Día del Isleño es un evento anual que se realiza en la denominada actualmente Zona Núcleo Forestal desde 1936, que congrega a pobladores de distintas partes del Delta del Paraná y que en 2013 se realizó cuatro días antes de la media sanción de la “Ley de Humedales”. Además de lugareños, en el Día del Isleño estuvieron presentes representantes de diferentes municipios bonaerenses y técnicos de instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación.

¹³³ Aunque lo retomaremos luego en las conclusiones de la tesis, cabe reseñar aquí una situación que se produjo en esas semanas. El Día del Isleño se realizó el 9 de noviembre de 2013. En diciembre de 2013, un mes después, fuimos a realizar trabajo de campo a la zona durante dos semanas, y nos encontramos con rotundas negativas a ser recibidos por parte de los productores, quienes adujeron que la “Ley de Humedales” estaba impulsada por “los de la Universidad”. Es decir, se nos señaló como responsables de haber participado en la formulación del proyecto de Ley y por lo tanto no aceptaban nuestras visitas a la zona. Sin embargo, pudimos explicitar la heterogeneidad de individuos e instituciones que somos parte de “la Universidad”, planteamos nuestros puntos de vista sobre esta cuestión y negociamos nuestro (re-)acceso a campo.

heterogeneidad territorial del Delta por parte de sus gestores y los bajos impactos ambientales que tendría la producción forestal en este humedal.

Una de las principales críticas esgrimidas fue la ausencia de participación de los agentes locales que, en su opinión, debían haber sido parte del proceso de elaboración de la norma. Como mencionáramos previamente, fue en el Día del Isleño de 2013 la primera instancia en la que los lugareños manifestaron activamente sus posiciones al respecto. Allí, el presidente de una asociación que nuclea a distintos productores de una zona del Delta Entrerriano realizó un discurso público en el que afirmó que

... nos llama poderosamente la atención que en ningún momento se nos haya consultado a ningún tipo de productores u organizaciones isleñas sobre el tema [y que] se ha dado pie a un grupo ambientalista de nombre extranjero a opinar o ser partícipe de un proyecto que no sabemos bien qué persigue, sin haber tenido nunca en cuenta el hecho de arruinar una regional economía de importancia...

De esta manera, este orador planteaba que la falta de participación de las organizaciones isleñas en el proceso de producción de la Ley llevaba a que no se tuvieran en cuenta aspectos socioeconómicos, de modo que arruinarían “una economía regional de importancia”. En esta misma dirección, una asociación de productores forestales capitalizados emitió un comunicado alertando que los “proyectos que no contemplan la actividad productiva y social-cultural pueden acentuar el éxodo y terminar con una cultura centenaria”. De este modo, no sólo señalaron los impactos económicos que tendría la norma, sino que además hacían referencia a la necesidad de evitar la intensificación de los históricos procesos migratorios de expulsión, que atraviesan a “la isla” desde mediados del siglo XX.

Otros se preguntaban cómo podía ser que las organizaciones ambientalistas tuvieran “más predicamento que todos los productores isleños”, y se mostraban sorprendidos por “la facilidad que han tenido para embarcarse en un proyecto de esta magnitud sin ni siquiera haber recorrido y evaluado nuestro Delta, y sin consultar la opinión de sus habitantes”. Según algunos de los productores, se trata de un *modus operandi* que ya se había utilizado anteriormente en la implementación de otras medidas preservacionistas. Un productor familiar capitalizado, durante una recorrida que realizamos por su campo, se refirió al proceso de definición de la porción insular de San Fernando como Reserva de Biósfera y destacó que se había realizado “sin el consenso de los productores, ni de los pobladores, ni de nada”.

Como resumió otro de nuestros interlocutores, “uno siempre llega tarde”. El presidente de una asociación vecinal, por su parte, también hizo foco en la falta de participación de los isleños en las decisiones sobre el futuro del territorio, criticando el hecho de que la “participación de las personas” sólo ocurra en la etapa de ejecución y no en la etapa de discusión: en su opinión, “cuando se llegue a la ejecución, hay que ejecutar algo de común acuerdo”.

Como hemos visto en el capítulo previo, una de las demandas principales de los “isleños” es que los agentes sociales locales participen en los procesos de formulación de políticas que los afectan directamente. En el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”, la Audiencia Pública realizada en el 2011 fue la primera instancia sociopolítica en la que los “isleños” pudieron expresar sus preocupaciones en torno a dicha Ley. Allí, destacaron la singularidad del Delta del Paraná y señalaron la necesidad de incorporar los puntos de vista de quienes viven en “la isla” a la hora de construir el inventario y ordenamiento de los bosques nativos. En el proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales”, la primera instancia colectiva en la que expresaron sus posturas en relación con esta Ley fue en el Día del Isleño de 2013. Y, al igual que en el caso de la “Ley de Bosques”, expresaron su rechazo a la falta de participación de los “productores y organizaciones isleñas” en la formulación de una política que desde sus puntos de vista amenazaba la persistencia de sus prácticas productivas y de vida.

En segundo lugar, otros cuestionamientos tuvieron como eje la heterogeneidad del Delta del Paraná. Para algunos, el desconocimiento sobre las características de la vida y el trabajo en las islas llevaba a que se considerara a dicho territorio como una unidad homogénea, siendo que las distintas zonas de este Delta son sustantivamente diferentes. En esa dirección, un productor familiar empresarial que es “sexta generación” de isleños y que participa en diferentes espacios como representante de una cooperativa de productores con elevado nivel de capitalización, mencionó que

... me parece que falta mucho conocimiento de las personas que están dedicándose a eso, de lo que es realmente el Delta (...) nuestro trabajo y nuestra forma de vida parece desconocida para quienes nos representan y pretenden legislar en base a la total desinformación...

Otros, si bien manifestaron su coincidencia con algunos de los argumentos planteados en el proyecto de Ley vinculados a la necesidad de conservar a los humedales, también criticaron la incapacidad de sus gestores para reconocer la complejidad del Delta:

... tienen razón [los “ambientalistas” en sus referencias a la amenaza del avance de la soja en el Delta Superior y las urbanizaciones en el Delta Frontal], lo que ocurre es que ponen en la bolsa a todos, como si el Delta fuera una unidad homogénea, y no lo es...

En ese sentido, consideraban que los intentos de limitar ciertas actividades productivas en otras regiones de humedales terminaban perjudicando a los habitantes de la Zona Núcleo Forestal, y uno de ellos lamentó “tener que poner palos en la rueda en muchas cosas que estamos de acuerdo”. Posturas similares fueron compartida por otros lugareños, llevando a que uno de ellos se preguntara “por qué los ambientalistas para hacer ese proyecto lo simplifican de una manera que uno no entiende cómo un profesional le pone la firma”.

El tercer eje alrededor del cual se articulaban los cuestionamientos de los isleños refería a los impactos ambientales que tendría la forestación. Pero si bien había coincidencia en este punto sobre la necesidad de defenderse ante lo que percibían como una acusación injusta (la destrucción de los humedales del Delta), había también muchos matices en sus planteos.

El presidente de otra asociación de productores, en el discurso realizado en el ya mencionado Día del Isleño, planteó que “desde hace más de cien años [que los isleños] se han dedicado a esto sin haber hecho el menor daño ambiental”: en su opinión, “lo único que hace el isleño es forestar (...) sin ningún daño ecológico”, y por ello se preguntó por qué “el ambientalismo ataca tanto a un lugar que es toda naturaleza”. Además, afirmó que “[los isleños] somos más ambientalistas que nadie”, dado que “pocos cuidan su tierra y el ambiente como lo hace un isleño”. Y sintetizó su posición al afirmar que “cada isleño es un guardaparque”.

Otros lugareños, desde una perspectiva menos romántica, reconocieron que el hacer un dique o el levantar el terreno “cambiaba la ecología”¹³⁴, pero también plantearon que en realidad “la antropización altera el ambiente en cualquier lugar que el hombre se establezca”.

¹³⁴ Ver Moreira (2018).

Uno de ellos se preguntó entonces “¿qué hacemos?, ¿volvemos a vivir como en las cavernas?”; en su opinión, “cualquier cosa que hagas va a alterar el ambiente, eso no cabe duda (...) la actividad humana lo altera, pero hay que alterarlo lo menos posible”.

Nuestros interlocutores señalaron que sus antepasados son los que “crearon el Delta”, y que las generaciones contemporáneas lo protegen. Según sus puntos de vista, la forestación en “la isla” no puede ser planteada como una dicotomía “ambientalismo vs productividad”: por el contrario, las actividades que llevan a cabo son respetuosas del lugar en el que viven, puesto que su identidad está anclada en un sentido de pertenencia al lugar (Pizarro 2006). En síntesis, los isleños acusan a los “ambientalistas” y a los decisores políticos de ignorar la especificidad del lugar y de desconocer la lógica de sus prácticas productivas y formas de vida.

Sin embargo, los isleños no sólo confrontan con quienes reproducen los elementos de sentido del discurso preservacionista, sino que en ciertas ocasiones retoman estos mismos elementos y los resignifican, como hemos analizado en Straccia y Pizarro (2017) y en Pizarro y Straccia (En prensa). Uno de nuestros interlocutores, un pequeño productor familiar, planteó su disconformidad cambiando el foco de la discusión al resaltar la importancia de la masa forestal del Delta, ya que es “un enorme pulmón verde” que beneficia a todo el eje Buenos Aires-Rosario. Planteó, a modo de contrapunto con las críticas que realizan “los ambientalistas” al impacto que produciría el modo de vida isleño en los humedales, que la supuesta destrucción del ambiente del Delta podría deberse a la contaminación producida por el parque automotor o por el parque industrial de la vecina ciudad de Campana, localizada en el continente, en la otra orilla de la Zona Núcleo Forestal. Recreando los argumentos ambientalistas que postulan la importancia de los humedales del Delta del Paraná debido al servicio ecosistémico de captura de dióxido de carbono, mencionó que

... de acá de Campana salen 300 o 400 coches que van a trabajar a Buenos Aires (...) si sacamos cuentas que cada coche necesita seis árboles para absorber el monóxido de carbono, son 1800 árboles más que cada isleño tiene que plantar para absorber ese monóxido de carbono, ¿no es cierto? [Habría que encontrar] soluciones que tendrían impacto ambiental y productivo inmediato [pero eso es algo que] hay que legislar (...) pasa por el político...

Un aspecto compartido por todos los lugareños en este primer momento en que el proyecto de Ley había sido sancionado por la Cámara de Senadores fue el énfasis en “lo local”¹³⁵, no únicamente como una forma de auto-reconocimiento sino también como una forma de distinción con respecto a los “ambientalistas” / redactores del anteproyecto, quienes de esa manera quedaban inevitablemente asociados a “lo no-local”, a los *outsiders*¹³⁶ (Opotow y Weiss 2000). De este modo, distinguían entre un ellos extralocales (los “ambientalistas”) y un nosotros locales, los “isleños”: “el isleño sabe cuidar su ambiente, no precisa que venga gente de otro lado a decirle cómo lo tiene que cuidar”¹³⁷. Se trata de una distinción que responde a lógicas de (des)calificación de los argumentos que son considerados como opuestos (Adger et al. 2001).

Como hemos visto en el capítulo previo, este colectivo social se articuló y legitimó alrededor del sentimiento de pertenencia a un Delta “que creamos nosotros”. Y esa adscripción identitaria tuvo una importancia fundamental en estas disputas: los lugareños, a pesar de sus grandes diferencias, tendieron a unirse conformando un grupo homogéneo ante lo que percibían como una amenaza externa. De este modo, unificaron un campo de identidad en el que se ancló la definición colectiva de la amenaza y de los culpables de la misma (Pizarro 2001). Las experiencias colectivas locales, sedimentadas en sentidos de pertenencia al lugar (Pizarro 2001), fueron el punto de anclaje de esta identidad colectiva.

Al igual que sucediera en las disputas desarrolladas en el devenir del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”, en aquellas que se dieron en torno a la “Ley de Humedales” el colectivo “isleños” se articuló como una identidad territorial (Haesbaert 1999). Es decir, como una identidad en la que el referente simbólico central es el territorio,

¹³⁵ Y es que, como hemos señalado en capítulos previos, “la isla” representa el ‘lugar’ de los “isleños”, en el sentido dado por Escobar (2000). Evidentemente, “la isla” es una categoría que hace referencia a una forma de espacio vivido y enraizado, y las prácticas de los “isleños” son basadas-en-el-lugar, en tanto producto de los años de esfuerzo en “convertir a la isla en algo lindo” “a fuerza de machete”, de aprender a “manejar el agua” y de “convivir con las mareas”.

¹³⁶ Opotow y Weiss (2000) señalan que la clasificación de otra persona (o grupo) como un *outsider* es uno de los mecanismos a través de los cuales una persona/grupo intenta excluir a esa otra persona/grupo del campo social, definiéndolo como un agente ilegítimo para participar en él por su no-pertenencia.

¹³⁷ Como hemos indicado en el capítulo previo, el análisis de un colectivo de identificación requiere tomar en cuenta su dimensión relacional, dado que reconocerse como un *nosotros* supone también un *otros* que los reconozca como tales (Hall 2003; Melucci 2004).

construido a través de procesos históricos que combinan relaciones de dominación y relaciones de apropiación (Cruz 2007). De esta forma, aunque los “ambientalistas” legitimaran sus posturas presentándolas como verdades científicas y apelaran a su mayor dotación de capital cultural para mejorar su posición en el campo de fuerzas, los “isleños” legitimaban las propias por su pertenencia al lugar y por sus saberes históricos. Como lo planteó el presidente de la principal asociación de productores del Delta del Paraná en el Día del Isleño (con un aplauso unánime y fervoroso de todos los presentes), “creo que esto lo tenemos que solucionar *desde adentro*, porque somos nosotros los que tenemos que opinar de cómo cuidar *nuestro* Delta” (el resaltado nos pertenece). Este argumento, de algún modo, sintetiza las posturas iniciales de los lugareños ante la media sanción de la “Ley de Humedales”.

En diciembre de 2013, todas las organizaciones locales firmaron una nota que manifestaba su oposición a este proyecto de Ley. Las asociaciones de vecinos y de pequeños productores familiares se articularon con asociaciones que congregan a productores familiares empresariales y a empresas foresto-industriales y presentaron sus posturas conjuntamente. Si bien estos agentes sociales poseían desiguales dotaciones de capital económico, social, político y simbólico, el colectivo social integrado por todas las asociaciones de productores y vecinos del Delta actuó de forma unificada y manifestó en dicha nota su disconformidad y temores ante la media sanción de la “Ley de Humedales”.

En los términos de Lolive (2003), se trató de una “territorialización reactiva”. Por un lado, porque la identificación de los “isleños” con su lugar/paisaje se constituyó como uno de los argumentos para oponerse a la Ley. Pero también porque para los “isleños” la definición de una postura unificada supuso un momento de configuración como colectivo de identificación a través de ciertos diacríticos que los homogeneiza (“nosotros hemos creado el Delta”, “somos sexta generación”, “nacidos y criados”) y que constituyó enunciaciones sobre sus vínculos con “la isla”. Siguiendo a Isla (2003), consideramos que el sentido colectivo de devenir (esto es, la sedimentación de experiencias colectivas pasadas) está estrechamente vinculado con la construcción de esta identidad territorial y se expresa en los posicionamientos de los “isleños” frente a los “otros”, es decir, frente a los “ambientalistas” y aquellos que toman decisiones “desde el escritorio”.

A partir de los elementos presentados en el capítulo previo, sostenemos que en los procesos de institucionalización de ambas leyes los “isleños” se constituyeron como un colectivo social que contenía a todos aquellos que se verían afectados por cada una de las respectivas normas. En ambos procesos, eran los “nacidos y criados” en “la isla”, aquellos que son “sexta generación”, quienes sufrirían las consecuencias de la sanción de leyes que les impedirían llevar adelante sus prácticas productivas y de vida. Esta identidad territorial, como hemos señalado, se anclaba en la sedimentación de históricos procesos migratorios de expulsión de los “isleños”. Por ello los lugareños demandaban ser tenidos en cuenta en la formulación de leyes que los afectan directamente, y que amenazaban la posibilidad de continuar viviendo en “la isla”. Podríamos afirmar, siguiendo a Rancière (1996), que “los isleños” buscan constituirse como ciudadanos que ameriten ser tenidos en cuenta.

Por su parte, la mayoría de los técnicos de las instituciones estatales vinculadas al desarrollo rural y a la promoción de la forestación plantearon que se enteraron del proyecto al mismo tiempo que los productores. Es decir, casi en el momento en que fue sancionado por la Cámara de Senadores. Así como los lugareños no fueron consultados durante el armado de la propuesta, tampoco lo fueron las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación, evidenciando la existencia de desencuentros, contradicciones y ambigüedades en el seno de la estatalidad (Cowan Ros 2015).

En esta primera instancia, los técnicos vinculados con la promoción del desarrollo rural y la forestación en la zona plantearon puntos de vista heterogéneos en relación con el proyecto de Ley. Y es que, como señala Moro (2000), las instituciones estatales son ámbitos heterogéneos e incluso potencialmente contradictorios entre sí. Un integrante de una institución vinculada con el fomento de la forestación en la región expresó, en un encuentro personal, su descontento por la posible sanción de esta norma y afirmó que se trataba de una Ley “inaplicable”. Nuestro interlocutor afirmó que “los gobernadores y los legisladores tienen un miedo tremendo de lo que le puedan decir las asociaciones ecologistas, [porque] ser ecologista tiene mucha velocidad de prensa, de difusión, y el público que no conoce, compra”. En su opinión, esto tenía como consecuencia la proliferación de una visión negativa

sobre el sector forestal, que “a partir de lo que ha sido Botnia está mal visto”¹³⁸, y consideró que la preeminencia del cuidado del ambiente que prima en el sentido común llevaba a que se tomaran decisiones sin que los legisladores se acercaran a los organismos e instituciones que trabajan en territorio.

Uno de los técnicos de una institución de desarrollo rural, por su parte, también se manifestó en contra de esta norma, a la que caracterizó como de “mesianismo ambiental”. En su opinión, esta norma tomaba como válidos únicamente a los argumentos de los “ambientalistas”, dejaba de lado todas las formas alternativas de uso y apropiación del ambiente, y desconocía todos los esfuerzos realizados en los últimos años en la búsqueda de una gestión forestal que fuera amigable con el ambiente.

Otro de los técnicos de esta institución, en un sentido similar, incluso se llegó a preguntar si todo esto no sería “un negociado”. La preocupación de nuestro interlocutor estaba centrada especialmente en torno a la construcción del Inventario Nacional de Humedales, planteado en el articulado de la “Ley de Humedales”. En su opinión, existía el riesgo de que ciertas ONGs ambientalistas hicieran lobby demandando la sanción de esta Ley y que luego estos mismos grupos fueran a quienes se les encargara la tarea de construcción del inventario. De este modo, argumentaba, podía generarse “un negociado” de ciertas ONGs “ambientalistas” que buscaban “juntar fondos” a través de consultorías.

Sin embargo, como señalamos anteriormente, no había una posición homogénea entre los integrantes de la institución de desarrollo rural, ya que otros técnicos que trabajaban allí apoyaban la sanción de la “Ley de Humedales”. Según uno de ellos, algunos de los “isleños” parecían temer que “van a venir a destruirles los diques, y no”¹³⁹. E incluso se preguntaba “si todos aquellos que están en contra de la Ley [haciendo referencia tanto a los “isleños” como a los técnicos de la institución en que él trabaja que rechazaban el proyecto de Ley] se tomaron la molestia de al menos leerla”.

¹³⁸ El entrevistado hace referencia al conflicto que se sucedió entre Argentina y Uruguay entre los años 2005 y 2010 a partir de la instalación de una empresa papelera (Botnia) en una de las márgenes del río Uruguay, que tuvo amplia repercusión en la agenda pública nacional (Merlinsky 2013b).

¹³⁹ Una postura similar compartía el científico entrevistado que asesoró al Senador Giustiniani en la formulación del anteproyecto de Ley. En su opinión, “muchas gente piensa que con la ley de conservación de humedales no te voy a dejar hacer nada, y eso no es cierto”. También agregó la importancia que él le daba a hacer una adecuada planificación, participativa; caso contrario, “los que tienen [otros] intereses les llenan la cabeza [haciéndoles creer que les van a prohibir toda actividad productiva en estos ecosistemas]”.

En el capítulo previo hemos visto que los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación tuvieron una postura unificada de apoyo al colectivo “isleños” en las diferentes instancias del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”. Esto podría explicarse por el hecho de que estas instituciones fueron las principales promotoras del desarrollo de la producción forestal en la región, y por tanto sus técnicos también se sintieron interpelados ante una normativa que amenazaba con limitar la continuidad de esta actividad. Contrariamente, en el proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales” observamos que los técnicos de estas instituciones estatales tenían posturas opuestas. Algunos se manifestaban abiertamente contrarios a la Ley en su totalidad, remarcaban que constituía una amenaza para la continuidad de la actividad forestal y para el progresivo aumento de la superficie forestada, y operaban en diferentes espacios oponiéndose a la sanción de la Ley. Otros, en cambio, se manifestaban favorables a ella y negaban que constituyera una amenaza para los “isleños”.

La coexistencia de puntos de vista heterogéneos en relación con la “Ley de Humedales” puede ser uno de los factores que explique por qué las instituciones de desarrollo rural y de promoción de la forestación no se manifestaron públicamente en uno u otro sentido ante la media sanción de la Ley. Esta indefinición institucional, sin embargo, no implica que los técnicos no hayan operado en una u otra dirección según sus puntos de vista y sus posibilidades de acción. Por ejemplo, estableciendo contactos con ministros provinciales para ejercer presión a nivel nacional sobre los legisladores¹⁴⁰.

A través de nuestro trabajo de campo etnográfico también hemos podido detectar que la existencia de posturas divergentes entre los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación generó controversias al interior de ellas en estas instancias iniciales del proceso de institucionalización de la Ley. Algunos de los técnicos que trabajan en desarrollo rural, por ejemplo, manifestaron en charlas informales sus temores por la influencia que algunas de las ideas de “los ambientalistas” tenían sobre otros de los técnicos. Sin embargo, aunque en su opinión “esta preocupación la tenemos

¹⁴⁰ Según señalaron nuestros interlocutores, en la provincia de Buenos Aires los funcionarios vinculados con la producción agrícola en general (y forestal más específicamente) se encontraban preocupados por la amenaza que representaba sobre el sector la posible sanción de esta Ley, y por ello estaban en permanente contacto con miembros del poder ejecutivo nacional y con legisladores nacionales para conocer qué alcances tendría y limitar los impactos que podría acarrear en la provincia.

todos”, no quedaba otra opción “que esperar [y] ver qué planes, qué propuestas tienen [estos otros técnicos]”. Un técnico vinculado a la promoción de la forestación, en cambio, reconoció la importancia del trabajo de los “ambientalistas” en la región y se mostró de acuerdo con sus argumentos, pero lamentó que siempre se enteraran de sus propuestas “cuando ya estaban cocinadas” y entonces tuvieran luego que “golpear la puerta a tratar de tapar agujeros”. Nuestro interlocutor, al igual que otros técnicos con perspectivas cercanas al conservacionismo¹⁴¹, coincidía en la necesidad de conservar los humedales pero sin que ello restringiera la producción forestal, y cuestionaba la falta de participación de los agentes estatales con presencia en el territorio en el proceso de formulación del proyecto de Ley.

En otras palabras, en estas instancias iniciales del proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales” existían disputas al interior de estas instituciones estatales con respecto al tipo de desarrollo al que debía propender la Zona Núcleo Forestal, y esto definía posiciones divergentes en cuanto al apoyo o rechazo a normas de esta índole. En este sentido, el carácter etnográfico de nuestro trabajo de campo y las instancias de observación participante en diferentes eventos públicos nos permitieron comprender la dimensión compleja y contradictoria de “lo estatal”, plano en el cual pudimos identificar las heterogeneidades y contradicciones no sólo entre las diversas instituciones sino también al interior de ellas (Cowan Ros 2015).

Por su parte, como hemos visto en el transcurso de este acápite, los puntos de vista de los lugareños fueron relativamente homogéneos y coincidían en su oposición a la “Ley de Humedales”, dado que en su opinión ésta representaba una amenaza no sólo para la producción agropecuaria sino para la propia persistencia de la población local. En cuanto a los representantes de las ONGs “ambientalistas” y los científicos asesores que habían participado en los procesos de formulación de los anteproyectos de Ley, como hemos señalado en la sección previa, éstos también tenían puntos de vista similares, aunque en este caso favorables al proyecto unificado que había sido debatido en la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable y aprobado de modo unánime por la Cámara de Senadores.

¹⁴¹ Recordemos, nuevamente, que en esta tesis estamos utilizando este concepto siguiendo a Foladori (2005). Dentro de la tipología del pensamiento ambientalista propuesta por este autor, el preservacionismo representa la corriente ambientalista extrema que postula una sustentabilidad fuerte (vinculada mayormente al pensamiento ecocéntrico), mientras que el conservacionismo representa la corriente ambientalista moderada que postula una sustentabilidad débil (y vinculada mayormente al pensamiento antropocéntrico tecnocrático).

“Eso no va a salir”. La disminución en las tensiones y las fracturas en la identidad colectiva contrahegemónica (2014-2015)

Si bien las tensiones eran muy fuertes durante las primeras semanas que siguieron a la media sanción de la “Ley de Humedales” en la Cámara de Senadores de la Nación en 2013, éstas fueron disminuyendo paulatinamente. A medida que pasaba el tiempo, se comenzó a percibir que su sanción en la Cámara de Diputados no sería inmediata. La dilatación del proceso pone en evidencia los (des)entendimientos entre los funcionarios parlamentarios y la operatoria de los grupos de presión/lobby, y también el hecho de que este tema no se había logrado imponer como prioritario en la agenda pública. Diversos estudios han señalado algunas de las estrategias que pueden desarrollar los miembros de las cámaras legislativas para activar o detener ciertos proyectos (Calvo y Tow 2009), y Monkes (2017) ha hecho un análisis específico sobre la “Ley de Humedales” desde esta perspectiva, indagando sobre el accionar de las comisiones legislativas y sobre las estrategias discursivas desarrolladas por los diferentes agentes en los debates parlamentarios acaecidos entre 2013 y 2016.

Aquí nos interesa remarcar que, en la medida en que la norma dejó de ser considerada como una amenaza (cuanto menos a corto plazo), y a medida que los productores y sus organizaciones interactuaban con técnicos y funcionarios de distintas instituciones estatales, la postura unificada que todos los lugareños habían tenido previamente comenzó a desarticularse. Así el colectivo local que había cuestionado los planteos preservacionistas realizados por los legisladores, asesorados e impulsados por los académicos, comenzó a fracturarse. De este modo, se puso en evidencia la reemergencia de los históricos intereses diferenciales de ciertos agentes locales y la fractura de la unidad colectiva. Esto conllevó un realineamiento de aquellos “isleños” que poseen mayores dotaciones de capital económico, social y político con los sectores hegemónicos extralocales (Laclau y Mouffe 1987a). Veamos.

Los pequeños productores familiares, con menor dotación de capital político, no modificaron sustantivamente su postura en este período. En este sentido, una organización de base que nuclea a pequeños productores familiares y a vecinos de la zona sostuvo su posición contraria a la norma. Pero, aun cuando en nuestras interacciones siguieron sosteniendo los argumentos esgrimidos anteriormente en contra de este proyecto de Ley, se

evidenció una mayor tranquilidad. Haciendo alusión a las diferencias entre la dotación de capital político de su asociación vecinal con la de otra que congrega a los productores familiares empresariales y a empresas foresto-industriales, el presidente de dicha entidad planteó que “los directivos de [la otra asociación que nuclea a los productores más capitalizados y a las empresas foresto-industriales] estuvieron allá en Nación y se calmó un poco el tema”¹⁴².

Sin embargo, cabe señalar que esta asociación vecinal no fue convocada a esa reunión, aun cuando en diciembre de 2013 había sido invitada para firmar una nota junto con las organizaciones locales restantes, incluidas aquellas que estaban mejor posicionadas en la arena política. El colectivo social “isleños”, que entonces estaba integrado por todas las asociaciones de productores y vecinos del Delta, manifestaba en dicha nota su disconformidad con la “Ley de Humedales”. Pero si en esa primera instancia la inclusión de la voz de los pequeños productores en dicho colectivo legitimaba un reclamo anclado en el sentido de pertenencia al lugar -esto es, en una identidad territorial-, su ausencia en esos nuevos espacios evidencia las formas en que se produjo el realineamiento de los diferentes agentes en el campo de fuerzas.

En agosto de 2014, el entonces presidente de la asociación de pequeños productores aseguró que “eso no va a salir” (haciendo referencia a la Ley), que “por la época política¹⁴³ eso ya lo frenaron [y que] no se van a echar más tierra de la que ya se echaron”. Pero no por eso modificó su postura. Este vecino, que previamente había manifestado amargamente que “el ambientalista no recorre la isla”, insistió en querer “conocer al que mandó la Ley de Humedales, pero no vienen”. Y, premonitoriamente, afirmó que “en la próxima política¹⁴⁴ hay que ver todo de nuevo”. En la “próxima política”, efectivamente, este tema se reactivaría.

¹⁴² Los pequeños productores familiares y las asociaciones que los nuclean, evidentemente, no ocupan posiciones centrales en el campo político ni tienen redes capaces de ser movilizadas en estos espacios a fin de (re)producir ciertas relaciones sociales. En este sentido, es evidente la diferencia que existe entre los pequeños productores familiares y los productores familiares empresariales / las empresas agroindustriales, en términos de dotación no sólo de capital económico sino también de capital político y social.

¹⁴³ Nuestro interlocutor hace referencia a que en ese momento ya se había dado inicio a las campañas provinciales y nacionales para las elecciones que se realizarían un año después, y que por ello nadie querría “echarse más tierra de la que ya se echaron”.

¹⁴⁴ “Próxima política” hace referencia a la próxima etapa política, aquella que vendría con posterioridad a las elecciones generales de noviembre de 2015.

En cuanto a los productores familiares empresariales y a las empresas agroindustriales, su posición, inicialmente combativa, comenzó a moderarse. Y es que estos agentes sociales, con mayor dotación de capital político, disponían de otros recursos en este campo de fuerzas. La presión que realizaron juntamente con algunos agentes extralocales que también podrían haberse visto afectados por la norma¹⁴⁵ puede haber sido parte de los motivos que llevaron a que no se continuara avanzando con la discusión del proyecto de Ley en la Cámara de Diputados. Es decir, si bien no necesariamente cambiaron sus argumentos, sí modificaron sustantivamente sus estrategias, llevando las disputas y negociaciones a un ámbito privado. Así, su posición combativa fue paulatinamente dando lugar a una más moderada, tendiente hacia la construcción de consenso (aunque, claro está, funcional a los intereses representados por estas asociaciones).

En este segundo momento, los técnicos de una institución estatal de desarrollo rural comenzaron a posicionarse como articuladores entre las diferentes lógicas. Si en un primer momento habíamos señalado la existencia de (in)definiciones institucionales y de una heterogeneidad en los puntos de vista de estos técnicos en relación con la “Ley de Humedales”, los cambios en las posiciones sociales ocupadas por cada uno de ellos en este período contribuyeron a redefinir el campo de fuerzas y llevar adelante una estrategia colectiva común. Si bien la institución en cuestión siguió sin manifestar oficialmente una postura ante esta Ley, en este período hubo consenso entre los técnicos de esta institución y los técnicos de las instituciones de promoción de la forestación en reconocer la necesidad de regular las actividades productivas que se desarrollan en los distintos humedales del país, pero remarcando la necesidad de que no restringiera la actividad forestal y silvopastoril en la región y de que ocurriera a través de un proceso participativo. Así, las interacciones entre estos técnicos y los productores forestales más capitalizados contribuyeron a la fractura de

¹⁴⁵ Pese a que en esta oportunidad nos focalizamos en la configuración del campo de lucha en la Zona Núcleo Forestal del Delta del río Paraná, debemos tener presente que se trata de un proyecto de Ley de carácter nacional que afecta intereses de diversos agentes de otras regiones de humedales (Monkes 2017). Considerando que en zonas definidas como “humedales” se emplazan actividades mineras a gran escala y megaemprendimientos inmobiliarios, por ejemplo, es lógico suponer que estos agentes también ejercieron presión en diversos espacios y buscaron influir para que no se sancionara la Ley. De hecho, en el siguiente período se evidencian algunas de las estrategias llevadas adelante por estos agentes, al producirse la reactivación del tema en “la próxima política”.

esa identidad contrahegemónica y a la reemergencia de los históricos intereses diferenciales de los agentes locales¹⁴⁶.

Mientras los productores con menor grado de capitalización continuaron legitimando sus posiciones contrarias a la ley señalando que desconoce las lógicas de las prácticas productivas y de vida locales que se anclan en el sentido de pertenencia al lugar, los productores más capitalizados del sector forestal no sólo viraron sus estrategias sino que también se unieron a los técnicos de las instituciones de desarrollo rural para diseñar e implementar buenas prácticas en la producción forestal y silvopastoril¹⁴⁷. De este modo, buscaban rebatir aquellos argumentos que señalaban los impactos negativos que tendría la actividad forestal y diluir la oposición entre la producción agropecuaria y la conservación del medio ambiente, recreando elementos de sentido del discurso conservacionista y postulando una sustentabilidad moderada con eje en los aspectos económico-productivos y ambientales (Pizarro y Straccia En prensa).

El desarrollo de estrategias conjuntas entre los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y los productores forestales capitalizados, en oposición a las estrategias desarrolladas por los técnicos de instituciones estatales ambientales y los asesores científicos, ponen nuevamente de manifiesto la heterogeneidad de la arena estatal (Cowan Ros 2015). Así, mientras los técnicos de algunas instituciones estatales promovían prácticas productivas orientadas al conservacionismo, otras retomaban los elementos de sentido del preservacionismo. Como podemos observar, tanto los técnicos como los productores planteaban diferentes argumentos en nombre de “lo ambiental”, articulaban elementos de sentido de diferentes discursos. De esta forma, queda en evidencia que toda problemática ambiental es una construcción social y, por ende, política. Y por ello, cada reconfiguración del problema es también una reconfiguración del campo de lucha en que se dirimen estas disputas.

¹⁴⁶ Las instancias de observación participante en eventos organizados por esta institución nos permitieron detectar que las asociaciones de productores forestales capitalizados reconocían la importancia del desarrollo de estas estrategias conjuntas en la promoción de una producción forestal y silvopastoril que sea “ambientalmente amigable”. Sin embargo, dichas asociaciones continuaron demandando que esta institución definiera una posición oficial en relación con este tema, y lo siguen haciendo al momento de cierre de este trabajo.

¹⁴⁷ En su conjunto, estas prácticas conforman un modelo de gestión que ha sido denominado como “gestión forestal sustentable” por quienes lo promueven (Mujica et al. 2014a).

Por su parte, en este período las ONGs “ambientalistas” cuyo interés era la sanción de la “Ley de Humedales” buscaron influir sobre los legisladores a través de diversas estrategias que buscaban instalar el tema en la agenda pública y mejorar sus posiciones en este campo. Como plantea Monkes (2017), ya en junio de 2014 la Fundación Humedales (una ONG preservacionista que forma parte de Wetlands Internacional) expresó su preocupación por la falta de tratamiento de este proyecto de ley en las respectivas comisiones de la Cámara de Diputados. En agosto de 2015, a tan sólo tres meses de que el proyecto perdiera estado parlamentario, un conjunto de ONGs “ambientalistas” (incluyendo a Greenpeace, Fundación Vida Silvestre Argentina, Fundación Humedales y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, entre otras) difundió públicamente un comunicado dirigido a las Comisiones de la Cámara de Diputados, en el que exigían “que hagan posible el tratamiento y la aprobación de la Ley de Humedales”. E incluso el propio CoFeMA (Consejo Federal de Medio Ambiente), que previamente había realizado una serie de observaciones y recomendaciones, instó a la aprobación de la norma¹⁴⁸. Pese a ello, el proyecto de ley no recibió dictamen en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente ni en la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados en el período de sesiones ordinarias y, finalmente, en diciembre de 2015 perdió estado parlamentario.

En cuanto a los científicos que habían asesorado a los distintos senadores en la formulación de los anteproyectos de Ley, también comenzaron a percibir que su sanción en la Cámara de Diputados no sería inmediata. Y aunque no dejaron de apoyar los reclamos de las ONGs “ambientalistas” con las que estaban articulados, la postura homogénea que había primado en el período anterior comenzó a fragmentarse. Como hemos señalado en la primera parte de este capítulo, en el año 2013 había coincidencia entre los miembros de los grupos de investigación de las dos universidades que habían asesorado durante la formulación de los anteproyectos en que había “aspectos técnicos” en los que aún había que trabajar para evitar inconvenientes en la implementación de la norma, pero igualmente habían apoyado la presentación formal de los anteproyectos, su posterior unificación y finalmente su sanción en la Cámara de Senadores.

¹⁴⁸ Si bien a fines del 2015 el CoFeMA se manifestó a favor de la sanción de la “Ley de Humedales” ante la posibilidad de que perdiera estado parlamentario, en el 2014 tanto el CoFeMA (Consejo Federal de Medio Ambiente) como el CoHiFe (Consejo Hídrico Federal) habían rechazado el proyecto de ley tal y como había sido sancionado en la Cámara de Senadores, y habían propuesto una serie de modificaciones.

Sin embargo, a medida que notaban que la sanción del proyecto podría demorarse o incluso no suceder, comenzaron a evidenciarse divergencias entre estos científicos. Uno de los ecólogos que asesoró al Senador Giustiniani, pese a reconocer las limitaciones de la norma, seguía manifestándose a favor del proyecto de ley: en su opinión, si nadie cumple la ley o nadie controla su cumplimiento podrá trabajarse sobre ello, pero para poder hacerlo “es necesario tener la ley”. Pero había “visiones diferentes”. Los miembros del otro grupo de investigación, que en el 2013 habían asesorado a los senadores del Frente Para la Victoria, en el año 2015 sostenían que

... hoy nos preguntamos si es conveniente contar con una normativa que se enfoque exclusivamente en los ecosistemas de humedales, contribuyendo a una colección de leyes sobre cada uno de los ecosistemas particulares del territorio (bosques, glaciares, humedales) en forma independiente y desarticuladas entre sí, y que pueden resultar en el mejor de los casos redundantes y en otras situaciones contrapuestas con otras normativas existentes. Por el contrario, creemos que podría ser más útil contar con una normativa que aplique una mirada más abarcadora e integradora, y que permita profundizar la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental establecidos en la Ley General del Ambiente en forma integradora para todo el territorio, incluyendo y valorando de forma conjunta a los diferentes tipos de ecosistemas y a la vez reconociendo sus relaciones funcionales...

Según estos investigadores, la sanción de sucesivas leyes de presupuestos mínimos para cada tipo de ecosistema podía generar redundancia en ciertos casos e incluso contraposiciones y contradicciones en otros. Es decir, pese a haber operado hasta 2013 como asesores en la formulación de un anteproyecto de ley de presupuestos mínimos e incluso haber participado como especialistas invitados en los debates realizados en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente de la Cámara de Diputados en el año 2014, para el año 2015 los miembros de este grupo de investigación se cuestionaban la utilidad de este tipo de leyes y se preguntaban si no sería más útil trabajar con algún tipo de normativa diferente (“abarcadora e integradora”) que permitiera no sólo valorar a cada tipo de ecosistema sino también reconocer las relaciones funcionales que existen entre ellos. Este cambio en las estrategias desarrolladas por los asesores científicos obedecería al hecho de que, pese a sus

dotaciones de capital cultural, ocupaban posiciones marginales en este campo de fuerzas¹⁴⁹. De esta manera, se veían forzados a desarrollar nuevas alternativas que les permitieran influir en la definición de cuáles son las formas más adecuadas de uso y apropiación de los ecosistemas de humedales.

Si realizamos una comparación entre ambos procesos, en el capítulo previo hemos señalado que los “ambientalistas” tuvieron una postura unificada en las diferentes instancias del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”. Es decir, desarrollaron una estrategia unificada y se manifestaron en un mismo sentido tanto al asesorar y apoyar el primer OTBN realizado por la autoridad provincial de aplicación como al cuestionar las modificaciones posteriormente introducidas en la elaboración del OTBN definitivo. Contrariamente, en el proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales” la postura inicialmente homogénea de los científicos comenzó a desarticularse a medida que se hacía evidente el retraso y la posible falta de sanción de la Ley. Tal como hemos señalado, a lo largo de tiempo emergieron puntos de vista diferentes al interior de este grupo. Así, mientras algunos de ellos continuaban apoyando la sanción de esta norma, otros comenzaron a desarrollar una estrategia alternativa que propugnaba por “una mirada abarcadora e integradora”.

“Necesitamos una ley de humedales”. De la pérdida del estado parlamentario al apoyo a su sanción (2016)

A fines del año 2015, con el cierre de las sesiones legislativas, la “Ley de Humedales” perdió estado parlamentario debido a que no fue tratada durante los dos años siguientes a su ingreso en la Cámara de Diputados. La pérdida del estado parlamentario no fue una sorpresa para los técnicos y los productores que poseían una mayor dotación de capital político, ya que según nos comentaron en diversas conversaciones informales tenían en claro que el proyecto no sería discutido pese al impulso que las diferentes organizaciones ambientalistas

¹⁴⁹ Este cambio de posición en el campo de lucha también lo hemos observado en el capítulo anterior, en lo vinculado al proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”. En el siguiente capítulo haremos un ejercicio comparativo y reflexionaremos sobre esta cuestión.

intentaron darle a mediados del 2015. Aun cuando la cuestión de la protección de los humedales siguiera ganando espacio en la agenda pública por diferentes problemáticas en otras regiones del país¹⁵⁰ y por las presiones internacionales sobre la importancia de los humedales, la Ley parecía ser parte del pasado.

Sorpresivamente, en un evento realizado en Pilar (Buenos Aires) el 2 de febrero de 2016 con motivo del Día Internacional de los Humedales, el presidente de la República Argentina anunció su intención de sancionar una ley para la protección de los humedales. Justamente en esa semana estábamos en la Zona Núcleo Forestal por lo que consultamos a varios lugareños sus opiniones al respecto, y todos coincidieron en su desconcierto por este anuncio. Incluso aquellos productores con mayor grado de capitalización cuyos puntos de vista se habían acercado más a los de “los ambientalistas” y que tenían un vínculo directo con las ONGs que habían fomentado el proyecto de Ley sancionado en el 2013, distanciándose de las posturas de los productores menos capitalizados, manifestaron su sorpresa. Y es que según tenían entendido, no se había producido ningún intento por parte de dichas ONGs por reactivar el mencionado proyecto y ningún partido político había realizado un acercamiento a ellas o a las universidades por este tema. En consecuencia, había mucha incertidumbre sobre cuáles serían las implicancias de dicha declaración.

Sin embargo, al menos inicialmente, este hecho no generó el mismo tipo de respuestas que generara lo ocurrido en noviembre de 2013. Y es que, tratándose únicamente de una declaración y no de un anteproyecto de ley formalmente presentado en ninguna de las cámaras legislativas, no fue considerada como una situación amenazante en sí misma y pocos le dieron la misma importancia.

Pese a ello, en el transcurso del mes de febrero de 2016 se presentaron diversos anteproyectos de ley muy similares a los que se habían presentado en el año 2013. A mediados de este mes la Senadora Teresita Luna del Frente Para la Victoria presentó un anteproyecto de “Ley de Humedales” similar al que habían presentado los senadores de este

¹⁵⁰ Hacemos referencia especialmente al avance de los emprendimientos inmobiliarios en diferentes regiones, dado que ante cada evento de precipitaciones que generan inundaciones en barrios marginales (como los que han ocurrido en regiones de Santa Fe, La Plata y Luján, entre otros lugares) este tema ocupa nuevamente un lugar primario en la agenda pública durante algunos días.

partido en 2013 (S-4245/15¹⁵¹). El Partido Socialista, a través de la Diputada Alicia Ciciliani, presentó un anteproyecto muy similar al presentado por el Senador Giustiniani en su momento (D-6501/15). Y a fines de febrero, la Senadora María Magdalena Odarda (Frente Amplio UNEN) presentó un tercer anteproyecto, también basado en el proyecto del Senador Giustiniani, aunque con algunas modificaciones (S-4279/15).

En la misma semana en que el presidente de la Nación anunció su intención de sancionar una ley para la protección de los humedales, un vocero del oficialismo informó que uno de los integrantes del partido, un Diputado Nacional de la Coalición Cambiemos que había sido presidente de Greenpeace, estaba preparando una nueva propuesta de “Ley de Humedales”. Según este Diputado, el nuevo anteproyecto tendría similitudes con el proyecto sancionado en 2013 por la Cámara de Senadores. Sin embargo, tendría algunos cambios que lo acercarían aún más a las propuestas de la “Ley de Bosques”, especialmente en lo referido a las formas en que se llevaría adelante el inventario y el ordenamiento de los humedales y las competencias de las autoridades provinciales de aplicación en ese proceso¹⁵².

Es significativo que, en este nuevo escenario, algunas de las asociaciones que nuclean a las principales empresas foresto-industriales de la Zona Núcleo Forestal y del país pidieron activamente por la sanción de “una ley de humedales que aporte al desarrollo sostenible”¹⁵³ tan sólo unos días después de las declaraciones del presidente. Antes que un viraje hacia una postura preservacionista, esta modificación en los discursos de estos agentes podría explicarse por el hecho de que disponen de mayores dotaciones de capital económico, social, político y simbólico y tienen la posibilidad de participar en los escenarios en que se dirimen

¹⁵¹ Si bien previamente señalamos que las dos cifras finales del número de expediente asignado a un anteproyecto se definen por el año en que éste ingresa por Mesa de Entradas, vale la pena aclarar que no se considera el inicio de un nuevo año a partir del primero de enero sino a partir del inicio de las sesiones ordinarias de las cámaras legislativas. Dado que esto aún no había ocurrido al momento de la presentación de estos anteproyectos, los dos números finales de cada uno de ellos son 15 y no 16.

¹⁵² “Humedales: el proyecto de ley oficial se conocerá esta semana”. 10 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.calivillalonga.com.ar/humedales-el-proyecto-de-ley-oficial-se-conocera-esta-semana/> [Consultado por última vez el 22/06/2018]

¹⁵³ “AFoA: Es necesaria una ley de humedales que aporte al desarrollo sostenible”. 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://infocampo.com.ar/nota/campo/77105/afoa-es-necesaria-una-ley-de-humedales-que-aporte-al-desarrollo-sostenible> [Consultado por última vez el 16/09/2016]

las disputas, lo que redundaba en su mayor capacidad para presionar a los funcionarios y de negociar las (in)acciones estatales.

Desde el punto de vista de un técnico de una institución de desarrollo rural, los representantes de las principales empresas agroindustriales “debían estar contentos” porque “siempre fueron bastante cercanos” con el Diputado en cuestión. Según nuestro interlocutor, la postura pública que manifestaron era similar a la postura de este Diputado, lo que no le sorprendía mayormente considerando esta cercanía de posiciones. En los términos de Koopmans y Statham (2000), la disponibilidad de nuevas alianzas a partir de este cambio en la estructura de oportunidades políticas representó la apertura de una ventana de oportunidad para las principales empresas foresto-industriales del Delta y del país.

Consideramos entonces que la demanda por una “una ley de humedales que aporte al desarrollo sostenible” fue parte de una estrategia discursiva que llevaron adelante estos agentes más capitalizados, con el fin de mejorar su posición en el campo de fuerzas en que se estaban dirimiendo cuáles deberían ser las formas de uso y apropiación del ambiente en este tipo de ecosistemas. Esta estrategia resignificó los elementos de sentido del discurso ambientalista hegemónico, y les permitiría a las empresas agroindustriales participar en la elaboración de una ley en la que sus intereses fueran tenidos en cuenta, incidiendo en el proceso de formulación de la política y limitando las posibles consecuencias que esta norma podría causarles. En otras palabras, orientaron el tenor de sus demandas y de sus estrategias de lucha o de negociación según las ventajas o desventajas que les otorgaba la siempre cambiante estructura de oportunidades políticas (McAdam et al. 1999).

Existe un elemento más que debemos tomar en cuenta para comprender por qué en esta instancia los agentes más capitalizados manifestaron su apoyo a la presentación de un anteproyecto de este estilo. En el proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Senadores en el año 2013, la autoridad nacional de aplicación ocupaba un rol central tanto en la construcción del inventario de humedales como en el posterior ordenamiento. En cambio, según se desprende de las afirmaciones del Diputado que estaba trabajando en la formulación de un nuevo anteproyecto, la propuesta del oficialismo estaría apoyando la realización de un inventario de humedales de carácter nacional pero estaría delegando en las provincias la potestad de realizar la categorización correspondiente. Como hemos visto en el capítulo previo al analizar las disputas en torno a la “Ley de Bosques”, los productores familiares

empresariales y las empresas agroindustriales pudieron aprovechar la apertura de ventanas de oportunidades a nivel provincial e influir sobre los procesos de implementación de la norma en esta escala. En consecuencia, una “Ley de Humedales” que delegara en las provincias la categorización de los humedales inventariados no sería vista con malos ojos por aquellos agentes que tenían mayores capacidades para influir en estos niveles. Como señala Gavazzo (2008), el análisis de las formas en que se constituyen las configuraciones institucionales en cada situación particular puede ayudarnos a comprender las estrategias desarrolladas por los agentes sociales en el campo de fuerzas.

Retomando las conceptualizaciones de Forsyth y Walker (2014), esta nueva estrategia implicó la formación de una “alianza oculta” entre los sectores más capitalizados y el “ambientalismo”. Dicha alianza no sólo supuso una mayor capacidad de negociación con los funcionarios, sino que además contribuyó a que el interés particular de los grupos dominantes fuera reconfigurado como el interés general de “los isleños”. En nombre de la “sustentabilidad” (ambiental), esta alianza buscó colocar a la búsqueda de la complementariedad entre producción y conservación como eje del proceso de desarrollo de la región, e invisibilizó las posturas divergentes de aquellos isleños peor posicionados.

Pese a estas aseveraciones, finalmente el oficialismo no presentó ningún anteproyecto de ley propio y decidió acompañar los dos anteproyectos de ley ya presentados¹⁵⁴. Monkes (2017) analizó el proceso de tratamiento conjunto de dichos anteproyectos en las Comisiones de la Cámara de Senadores, y evidenció algunas de las estrategias de dilación que llevaron adelante los sectores vinculados con la minería y los emprendimientos inmobiliarios. Por su parte, el CoFeMA manifestó nuevamente la necesidad de clarificar algunos de los puntos contenidos en el proyecto de Ley que estaba bajo debate (Resolución 327/2016). Pese a estas cuestiones, a fines de 2016 el proyecto de Ley fue aprobado¹⁵⁵, aunque con modificaciones sustantivas respecto del proyecto original. Estas modificaciones reforzaron la preponderancia de las provincias en la elaboración del Inventario Nacional de Humedales, se le quitaron competencias técnicas a la Autoridad Nacional de Aplicación, y a instancias de legisladores

¹⁵⁴ Según hemos podido detectar a través de nuestro trabajo de campo, en el seno del oficialismo se gestó este anteproyecto por un sector catalogado como “los verdes”, con vínculos estrechos con muchas ONGs ambientalistas nacionales e internacionales. Sin embargo, dicho anteproyecto no logró consenso al interior de la Coalición Cambiemos y por lo tanto no fue formalmente presentado en ninguna de las Cámaras legislativas.

¹⁵⁵ Con el apoyo del propio CoFeMA (Resolución 329/2016).

de provincias del Noroeste se definió que los salares de altura no serían objeto de esta Ley dado que serían afectados por una “regulación específica” a sancionar posteriormente (Monkes 2017).

Como hemos visto previamente, la reducción de competencias de la Autoridad Nacional y la mayor preponderancia de las provincias en los procesos de construcción del inventario y de categorización de los humedales habían sido los dos principales argumentos del oficialismo para justificar la necesidad de presentar un anteproyecto propio. Aun cuando finalmente esta presentación no se produjo, las modificaciones introducidas al proyecto se orientaron en este sentido, lo que justificaría por qué quienes estaban trabajando en dicho anteproyecto luego apoyaron la sanción de este proyecto modificado. En relación con nuestra unidad de estudio, podríamos pensar que estas modificaciones también reducen el rechazo que los productores forestales más capitalizados del Delta del Paraná podrían tener ante la posible sanción de la “Ley de Humedales”, dado que como señalamos previamente estos sectores tienen mayor capacidad de influir sobre las instituciones estatales provinciales que serían encargadas de llevar adelante los procesos de inventario y categorización de los humedales relevados.

En esta etapa hemos podido observar la reconfiguración del campo de lucha en torno a la formulación de una “Ley de Humedales”. En un nuevo contexto político-partidario, esto es, ante un cambio en la dimensión institucional de la estructura de oportunidades políticas (Koopmans 2004), la modificación de las relaciones de fuerza redefinió la dotación de capitales de cada agente social. De hecho, varios de nuestros interlocutores señalaron que habían logrado establecer un diálogo más fluido con las nuevas autoridades y que habían podido plantear sus puntos de vista de manera directa a los legisladores provinciales y nacionales. En otras palabras, destacaban en este nuevo período la apertura de nuevos espacios de participación y la disponibilidad de nuevas alianzas, lo que redundaba en la apertura de ventanas de oportunidades (Koopmans y Statham 2000). En los términos de Moro (2000), la reconfiguración del campo de fuerzas también generó cambios en quiénes podían participar en esos nuevos espacios y quiénes no, qué posturas eran posibles y cuáles quedaron invisibilizadas, y cuál era el universo de soluciones posibles.

Reflexiones finales

En este capítulo hemos analizado las maneras en que se produjo la articulación del colectivo de identificación “isleños” en el territorio Zona Núcleo Forestal (ZNF) del Delta Inferior del río Paraná durante los procesos de institucionalización de la “Ley de Humedales” (2010-2016). Hemos mostrado que los lugareños consideraron que esta Ley suponía una restricción a las prácticas que hacen posible la vida en este territorio, y que por tanto su posible sanción afectaría al conjunto de los “isleños”, “nacidos y criados” en la “isla” y que son “sexta generación”. Estos agentes señalaron como culpables de esta situación a aquellos que denominaban “ambientalistas”, que habían asesorado a los senadores en el proceso de formulación de los anteproyectos de Ley, y demandaron ser consultados en la elaboración de aquellas políticas públicas que pretendieran regular sus prácticas productivas y de vida.

Hemos dado cuenta de las soluciones propuestas por los “isleños”, y a quiénes legitimaron como los agentes más idóneos para brindarlas según sus puntos de vista. Además, resaltamos que sus argumentos se organizaron en torno a tres ejes principales: a) el carácter inconsulto de la propuesta; b) el desconocimiento de la heterogeneidad territorial del Delta por parte de quienes la formularon; y c) los bajos impactos ambientales que tendría la producción forestal y silvopastoril en estos humedales. Los “isleños” legitimaron estos argumentos resignificando los elementos de sentido de los discursos técnico-científico ambientalistas.

En el devenir de los procesos de institucionalización de la “Ley de Humedales”, hemos visto que el colectivo “isleños” se articuló como un colectivo de identificación anclado en el sentido de pertenencia al lugar, esto es, como una identidad territorial anclada en la sedimentación de procesos históricos migratorios de expulsión. Y en contextos locales de alta significancia simbólica, como la fiesta del Día del Isleño, los “isleños” plantearon sus reivindicaciones dando cuerpo a lo que Oslender (2002) denomina una ‘espacialidad de resistencia’¹⁵⁶. Sin embargo, remarcamos que esta articulación se produjo de modo diferencial en cada período de este proceso de institucionalización y que los “isleños” modificaron sus

¹⁵⁶ Oslender (2002), retomando los aportes de Lefebvre (1974) en relación con los tres momentos en la producción del espacio –‘prácticas espaciales’, ‘representaciones del espacio’ y ‘espacios de representación’–, utiliza este concepto para mostrar de qué forma espacio (en tanto red de relaciones de poder/saber) y resistencia interactúan. De este modo, no solamente podemos señalar que el espacio es socialmente construido, sino también cómo es construido y bajo qué estructuras políticas y qué relaciones de poder/saber (Massey 1993).

estrategias de acuerdo con los cambios en las estructuras de oportunidades políticas que tuvieron lugar a lo largo del tiempo.

Señalamos que, a diferencia de lo ocurrido en el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”, en el caso de la “Ley de Humedales” fueron todos los pobladores y productores locales, los “isleños” en su heterogeneidad, quienes se sintieron inicialmente interpelados por la amenaza que la sanción de esta norma suponía sobre la posibilidad de continuar viviendo en “la isla”. Aquellos que eran denominados “ambientalistas”, por su parte, manifestaron una postura homogénea de apoyo a la Ley. En cambio, los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación (que en el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” habían definido una postura unificada en defensa de la actividad forestal en la región) presentaron puntos vista divergentes en los primeros momentos del proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales”. Y mientras algunos de ellos se manifestaron a favor de la Ley, otros resaltaban la amenaza que ésta suponía.

También hemos visto cómo, a medida que se producía una disminución en las tensiones y que la amenaza comenzaba a disiparse, el colectivo local comenzó a desarticularse. Los agentes sociales que disponen de mayores dotaciones de capital económico y político modificaron paulatinamente sus posiciones, viraron sus estrategias en el campo político e intensificaron su articulación con los agentes de la institucionalidad del desarrollo rural en nombre de la producción “ambientalmente amigable”. Hemos argumentado que las modificaciones en las posiciones de los agentes sociales más capitalizados formaron parte de una estrategia discursiva que resignificó los elementos de sentido del discurso ambientalista hegemónico y que posibilitó un mejor posicionamiento en el campo de fuerzas.

Estos cambios en la postura de los agentes más capitalizados, sostenemos, pueden explicarse por el hecho de que, al estar mejor posicionados en el campo de fuerzas, podían participar en los escenarios en que se dirimían las disputas, así como incrementar sus capacidades para presionar a los funcionarios y para negociar sus decisiones. De este modo, evidenciamos que los distintos agentes locales mantuvieron o modificaron sus reivindicaciones y estrategias de manera diferencial según sus intereses y capacidades de acción en este campo de lucha por la definición de las formas de apropiación y uso de su

lugar/paisaje. En otras palabras, hemos remarcado que los agentes más capitalizados orientan el tenor de sus demandas e implementan estrategias de lucha o de negociación según las ventajas o desventajas que les otorgue la estructura de oportunidades políticas.

En este segundo momento, también hemos mostrado cómo la postura inicialmente homogénea de los “ambientalistas” en apoyo a la “Ley de Humedales” dio lugar a la aparición de puntos de vista diferentes a medida que ganaba fuerza la posibilidad de que la Ley no sea sancionada. Y mientras los representantes de las ONGs preservacionistas y algunos de los asesores continuaban demandando la sanción de esta norma, otros comenzaron a desarrollar una estrategia alternativa que propugnaba por la búsqueda de una normativa de preservación del ambiente alternativa que no fuera “desarticulada” y que permitiera “una mirada abarcadora e integradora”.

Destacamos que los cambios en la dimensión institucional de la estructura de oportunidades políticas a partir del 10 de diciembre de 2015 implicaron el desarrollo de nuevas estrategias por parte de los agentes sociales más capitalizados, quienes explicitaron su demanda por la sanción de “una ley de humedales que aporte al desarrollo sostenible”. Indicamos que la disponibilidad de nuevas alianzas a partir de estos cambios en la estructura de oportunidades políticas representa la apertura de una ventana de oportunidad para las principales empresas foresto-industriales del Delta y del país. Y resaltamos que su apoyo a una “Ley de Humedales” que delegue en las provincias la categorización de los humedales inventariados se explica por la capacidad de estos agentes de aprovechar la apertura de ventanas de oportunidades e influir sobre los procesos de implementación de la norma a nivel provincial.

Finalmente, señalamos que estos procesos de articulación conllevaron la conformación de una alianza entre los agentes sociales más capitalizados y el “ambientalismo”, la cual fue utilizada por ambos grupos sociales para mejorar sus posiciones en el campo de lucha. Sin embargo, resaltamos que la conformación de esta alianza supuso también la invisibilización de posturas divergentes, y por tanto contribuye a reforzar la posición de subalternidad de aquellos agentes con menores dotaciones de capitales.

Hasta aquí, hemos analizado las formas en que se produjo la articulación del colectivo de identificación “isleños” en el territorio Zona Núcleo Forestal (ZNF), durante los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y de la “Ley de Humedales”. En el capítulo

siguiente, compararemos las formas de articulación de este colectivo de identificación en los procesos de institucionalización de ambas leyes y presentaremos las conclusiones de nuestro estudio. Además, reflexionaremos sobre las ventajas del enfoque etnográfico utilizado y explicitaremos las nuevas líneas de investigación que se abren a partir de este trabajo.

Capítulo 5

El objetivo general de esta tesis fue analizar la articulación del colectivo de identificación “isleños” en el territorio Zona Núcleo Forestal (ZNF) del Delta Inferior del río Paraná, en el devenir de los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” y la “Ley de Humedales” (2009-2016).

Hemos sostenido que los productores y pobladores de la Zona Núcleo Forestal conformaron un colectivo social de identificación que se erigió como un actor central en los campos de lucha por la definición de las formas de uso y apropiación de “la isla” que tuvieron lugar en el marco de esos procesos de institucionalización de dos leyes ambientales. Señalamos que los “isleños”, en tanto colectivo de identificación articulado en torno al sentimiento de pertenencia al lugar, conformaron una espacialidad de resistencia en dichas disputas. Postularon que este tipo de normas (que suponen intervenciones territoriales en nombre de la sustentabilidad ambiental) desconocían las lógicas de las prácticas productivas y de vida de quienes habitan ese territorio e ignoraban los sentidos que los lugareños les otorgan a sus lugares/paisajes. Por lo tanto, plantearon que las normas habían sido elaboradas por agentes extralocales que tomaban decisiones “desde el escritorio”.

Sin embargo, también sostuvimos que los agentes sociales vinculados con la Zona Núcleo Forestal mantuvieron o modificaron sus posiciones y sus estrategias de maneras diferenciales en los procesos de institucionalización de las dos leyes bajo estudio, según sus intereses y capacidades de acción en el campo de lucha. Afirmamos que se produjo una paulatina desarticulación de este colectivo de identificación, dadas las capacidades diferenciales que tuvieron ciertos agentes locales para participar en la arena política, negociar las decisiones de los funcionarios y construir sus intereses particulares como los generales del colectivo. Y analizamos estos procesos en relación con la estructura de oportunidades políticas y las ventanas de oportunidades emergentes.

Seis objetivos específicos estructuraron esta tesis. En el capítulo 2 presentamos un estado de la cuestión, el marco teórico conceptual que orientó nuestro estudio, y la estrategia teórico-metodológica que nos permitió responder nuestra pregunta de investigación. Además, en relación con el primer objetivo específico, describimos el contexto histórico y sociocultural de la Zona Núcleo Forestal (Delta Inferior del río Paraná) y la emergencia de los agentes definidos como “ambientalistas”. En este capítulo también explicitamos la

tipología de productores que orientó nuestras decisiones muestrales, y presentamos a algunas de las instituciones estatales que intervienen en el territorio Zona Núcleo Forestal.

En el capítulo 3 analizamos el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” (2009-2016), focalizándonos en los restantes objetivos específicos en relación con esta Ley. Inicialmente caracterizamos a los agentes que participaron en este campo de fuerzas. Indicamos que los “isleños” consideraban que la delimitación de las zonas afectadas por la Ley podría perjudicar la persistencia de la producción forestal, y que por tanto representaba una amenaza para la propia vida en “la isla”. También hemos visto que tanto los “isleños” como los técnicos de las instituciones estatales vinculadas con el desarrollo rural y la promoción de la forestación se manifestaron en contra de la primera propuesta de inventario y categorización de los bosques nativos. Estos agentes señalaron como responsable al organismo provincial encargado de realizar el inventario y la categorización de los bosques nativos del Delta del Paraná, y culpabilizaron a los asesores científicos “ambientalistas” de realizar propuestas que no daban cuenta adecuadamente de los bosques nativos existentes en la región.

Además, dimos cuenta de las soluciones que propusieron, a quiénes legitimaron como los más idóneos para delimitar las zonas en las que se puede o no realizar actividades agropecuarias, y sintetizamos los cuatro ejes principales en torno a los cuales se organizaron sus argumentos. Indicamos también que los “isleños” legitimaron estos argumentos resignificando los elementos de sentido de los discursos técnico-científico ambientalistas (preservacionista y conservacionista) y legal.

En el tercer capítulo también hemos mostrado que en los procesos de institucionalización de la “Ley de Bosques” el colectivo “isleños” se articuló como un colectivo de identificación anclado en el sentido de pertenencia al lugar, es decir, como una identidad territorial construida a través de procesos históricos de territorialización. Sin embargo, remarcamos que la articulación se produjo de modo diferencial en cada período del proceso, que fueron únicamente los productores forestales con mayores niveles de capitalización quienes se sintieron directamente interpelados por la problemática (y por tanto que la articulación del colectivo se produjo en torno a la representación que éstos tendrían respecto del conjunto de los “isleños”) y que los “isleños” modificaron sus estrategias de

acuerdo con los cambios en las estructuras de oportunidades políticas que tuvieron lugar a lo largo del tiempo.

En el capítulo 4 analizamos el proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales” (2010-2016), haciendo eje en cada uno de los objetivos específicos en relación con esta Ley, al igual que en el capítulo 3 con respecto a la “Ley de Bosques”. Inicialmente caracterizamos a los agentes que participaron en este campo. Señalamos que los lugareños consideraron que esta Ley suponía una restricción a las prácticas que hacen posible la vida en este territorio, y que por tanto su posible sanción afectaría al conjunto de los “isleños”, “nacidos y criados” en la “isla”. Estos agentes señalaron como culpables de esta situación a aquellos que denominaban “ambientalistas”, que habían asesorado a los senadores en el proceso de formulación de la Ley, y demandaron ser consultados en la elaboración de aquellas políticas públicas que pretendieran regular sus prácticas productivas y de vida.

Al igual que lo hicimos en el capítulo anterior, en este capítulo también dimos cuenta de las soluciones que propusieron los “isleños”, a quiénes legitimaron como los más idóneos para brindarlas según sus puntos de vista, y sintetizamos los tres ejes principales en torno a los cuales organizaron sus argumentos. Indicamos que legitimaron estos argumentos resignificando los elementos de sentido de los discursos técnico-científico ambientalistas.

Además, remarcamos que en los procesos de institucionalización de la “Ley de Humedales” el colectivo “isleños” se articuló como un colectivo social de identificación anclado en el sentido de pertenencia al lugar, y que en contextos locales de alta significancia simbólica los “isleños” plantearon sus reivindicaciones dando cuerpo a una ‘espacialidad de resistencia’ (Oslender 2002). Sin embargo, en este cuarto capítulo mostramos que esta articulación se produjo de modo diferencial en cada período de este proceso de institucionalización, y que aunque inicialmente todos los pobladores y productores locales se sintieron interpelados por la amenaza que la sanción de esta norma supondría sobre la posibilidad de continuar viviendo en “la isla”. Pero, a lo largo de dicho proceso, los “isleños” fueron modificando paulatinamente sus estrategias de acuerdo con los cambios en las estructuras de oportunidades políticas y la emergencia de variadas ventanas de oportunidades.

Nuestros hallazgos coinciden con lo propuesto por Mari et al. (2010), quienes señalan que el territorio, como expresión que sintetiza un entramado de relaciones de poder en

constante reconfiguración (Manzanal 2007), es un espacio político construido por las prácticas de poder; es decir, es un producto social contingente donde identidad y poder confluyen. En este sentido, hemos utilizado el concepto 'identidad territorial' (Haesbaert 1999, 2007) para comprender los procesos de identificación territoriales. Siguiendo a Cruz (2007), señalamos que esta identidad es construida a partir de la sedimentación de procesos históricos de territorialización que combinan relaciones de dominación con relaciones de apropiación del espacio, concretas y simbólicas (Lefebvre 1974). De este modo, hemos puesto en evidencia las formas en que identidad y poder confluyen en los procesos de institucionalización de normas que regulan las formas de uso y apropiación del ambiente en el territorio Zona Núcleo Forestal, aportando al campo de los estudios sobre el territorio y los procesos identitarios.

En el capítulo 2 hemos explicitado nuestra estrategia teórico-metodológica, dando cuenta de las dimensiones de análisis que guiaron nuestra investigación. A modo de síntesis, realizaremos un ejercicio comparativo de los procesos de institucionalización de ambas leyes a partir de dichas dimensiones y luego nos focalizaremos en comparar las formas en que se produjo la articulación del colectivo de identificación "isleños" en los respectivos procesos de institucionalización.

En ambos procesos participaron diversos agentes sociales vinculados con la Zona Núcleo Forestal: los "isleños", los técnicos de instituciones estatales de desarrollo rural, los técnicos de instituciones estatales de promoción de la forestación, los "ambientalistas", y los funcionarios de diferentes instituciones. Además, en el caso de la "Ley de Bosques" también hemos señalado la participación en el campo de fuerzas de otros agentes no asociados con la ZNF, tales como asociaciones vecinales de Quilmes-Avellaneda, emprendedores inmobiliarios y legisladores provinciales. Además, en ambos procesos los "isleños" señalaron como responsables a los "ambientalistas", tanto en calidad de asesores de la primera propuesta de OTBN (Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos) en el marco de la "Ley de Bosques" como de asesores de los legisladores nacionales / redactores de proyecto de "Ley de Humedales". Ellos demandaron ser consultados en la formulación de cualquier política pública que regule sus prácticas productivas y de vida y argumentaron que las soluciones a las problemáticas locales deberían ser dadas por quienes tienen "los pies en el territorio", esto es, por los propios "isleños" y por los técnicos de las instituciones que

trabajan en la Zona Núcleo Forestal. Y legitimaron sus argumentos recreando estratégicamente los elementos de sentido del discurso biológico-ecológico y del discurso legal/jurídico, reproduciendo algunos y negociando o confrontando otros.

También hemos visto que en ambos procesos se produjo la articulación de un colectivo de identificación “isleños” anclado en un sentimiento de pertenencia al lugar, en torno al cual los lugareños operaron políticamente y plantearon sus demandas en las diversas instancias sociopolíticas de los procesos de institucionalización de ambas leyes. Melucci (2004) y Grimson (2011), entre otros, plantean que los colectivos de identificación son construidos socialmente en procesos de negociación, pero que dicha identidad no es completamente negociable. En otras palabras, estos autores indican que los procesos identitarios se desarrollan dentro de un limitado campo de posibilidades. En lo referido a los procesos que aquí analizamos, consideramos que dicho sentido de pertenencia y de devenir se ancla en torno a dos elementos principales: los procesos migratorios de expulsión que han aquejado desde mediados del siglo XX a quienes viven y trabajan en “la isla” y la actividad forestal como un elemento estructurante de la identidad isleña, especialmente luego de las “mareas” del ’59 y ’82. Estos elementos, sostenemos, permitieron la conformación de un colectivo social de identificación que se construyó en oposición a aquellas políticas públicas que definieron como amenazadoras (así como a aquellos que las formularon) y que afectarían la posibilidad de continuar produciendo y viviendo en “la isla”.

Sin embargo, la articulación del colectivo de identificación ocurrió de formas diferentes en los respectivos procesos de institucionalización de las dos leyes bajo estudio. Como hemos señalado en el capítulo 3 al analizar lo sucedido con la “Ley de Bosques”, el colectivo “isleños” se constituyó como tal a partir de la primera propuesta de OTBN presentada por la autoridad provincial de aplicación, y estaba compuesto específicamente por productores forestales que estaban en condiciones de acceder a los beneficios de la Ley de Promoción Forestal y que por tanto demandaban la construcción de un ordenamiento que les permitiera continuar con sus actividades productivas. Dado que en cada una de las situaciones de interfaces que caracterizaron a este proceso sus interlocutores no eran los mismos, los “isleños” desarrollaron diferentes estrategias en cada instancia con el fin de influir en el proceso de institucionalización de la Ley. Pero tanto la conformación del colectivo como sus demandas se mantuvieron constantes a lo largo del tiempo.

Contrariamente, en el proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales” la articulación del colectivo ocurrió de modos sustantivamente diferentes. Ante la inminencia de la media sanción de la Ley, el colectivo social de identificación se conformó tanto por productores forestales de mayor nivel de capitalización como por pequeños productores familiares, lugareños y asociaciones vecinales, quienes a través de distintos medios manifestaron su disconformidad con dicha Ley. Es decir, si en el caso de la “Ley de Bosques” el colectivo estuvo conformado mayormente por ciertos productores forestales amparados en la representación que tendrían sobre el resto de “los isleños”, en este caso dicho colectivo se constituyó con la presencia de productores y vecinos de variadas posiciones sociales en el territorio, así como de algunas organizaciones y asociaciones que los nuclean.

Además, existe una segunda diferencia en relación con lo ocurrido en el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”. En el caso de la “Ley de Humedales”, aunque inicialmente todos los lugareños habían expresado una postura unificada de oposición a la Ley, con el transcurso del tiempo se produjo la fractura del colectivo de identificación y reemergieron los históricos intereses diferenciales de ciertos agentes. Más específicamente, aquellos “isleños” con mayores dotaciones de capital económico, social y político se realinearon con los sectores hegemónicos extralocales, y aunque en 2013 habían manifestado su oposición a la Ley, en 2016 destacaban la necesidad de sancionar “una Ley de Humedales que aporte al desarrollo sostenible”. Estas estrategias, como hemos señalado, no sólo resignificaron los elementos de sentido del discurso ambientalista hegemónico sino que además les permitieron a estos “isleños” (es decir, a aquellos con mayores dotaciones de capital) participar en la elaboración de una ley en la que sus intereses fueran tenidos en cuenta.

En otras palabras, a través de nuestro análisis hemos detectado que en el devenir del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” la conformación del colectivo social de identificación no se modificó y que los “isleños” sostuvieron sus demandas en cada una de las situaciones de interfaces. Contrariamente, en el devenir del proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales” el colectivo de identificación se fragmentó y las demandas y las estrategias de quienes conformaron dicho colectivo también fueron modificándose, según las ventajas que les otorgaba la siempre cambiante estructura de

oportunidades políticas y según se produjera la emergencia o el cierre de ventanas de oportunidades.

El análisis comparativo que hemos realizado hasta aquí puede ser complementado con una comparación en términos de contemporaneidades; es decir, de qué formas ciertas articulaciones en relación con uno de los dos procesos de institucionalización incidió en el restante. O, en otras palabras, evidenciar que estas secuencias no son inconexas. Estas conexiones, sin embargo, exceden únicamente a los dos procesos bajo análisis, y se enmarcan en el conjunto de disputas producidas en torno a la definición de las formas de uso y apropiación del ambiente en la Zona Núcleo Forestal.

En ese sentido, creemos que dichas conexiones se manifiestan especialmente en torno a tres ejes. El primero se vincula con la demanda de “solucionar [lo ambiental] desde adentro”: como hemos señalado, en el año 2013 el colectivo “isleños” expresó una postura unificada de oposición a la “Ley de Humedales”, centralizando su argumento en la crítica de legislar “desde el escritorio”. Para comprender esta articulación no sólo debemos considerar los diacríticos en los que se ancla la identidad “isleña” (como los procesos históricos migratorios de expulsión), sino también tener en cuenta que simultáneamente los “isleños” estaban demandando la urgente sanción de la “Ley de Bosques” (la cual se había retrasado, según los lugareños, por culpa de las instituciones estatales que habían hecho un inventario “que era una locura”), o que previamente “de un día para otro” su lugar había sido definido como Reserva de Biósfera. La postura unificada de rechazo a la ley, por lo tanto, es también resultante de la sedimentación de sucesivos procesos de exclusión en torno a cuestiones ambientales.

El segundo eje de articulación se asocia con las formas en que los productores forestales más capitalizados resignificaron los elementos de sentido del discurso ambientalista. La irrupción de la cuestión ambiental en el Delta del Paraná a partir de los incendios sucedidos en el año 2008 y la participación en múltiples instancias sociopolíticas en el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” operó como un aprendizaje para este tipo de productores: como lo indicó uno de ellos durante un encuentro informal, “nosotros hacíamos las cosas bien [en términos ambientales], pero no lo sabíamos”. La consideración de lo planteado en el párrafo precedente y en este párrafo nos permite comprender por qué este tipo de productores se manifestaron inicialmente en contra de la

“Ley de Humedales” en el 2013 y formaron parte de ese colectivo social que se oponía a la norma, pero posteriormente modificaron sus estrategias y articularon sus intereses y sus demandas mediante argumentos que recreaban elementos de sentido del discurso ambientalista. Se trataba, en palabras de este productor, “de aprender a comunicar [que hacíamos bien las cosas]”.

Finalmente, el tercer eje de articulación tiene que ver con las estrategias desarrolladas por los “ambientalistas” en el devenir de los procesos de institucionalización de estas normas ambientales. Como hemos señalado, en el proceso vinculado con la “Ley de Humedales” los “ambientalistas” inicialmente manifestaron una postura homogénea de apoyo a la norma, pero a medida que la posibilidad de pérdida de estado parlamentario se incrementaba y pasaban a ocupar posiciones más marginales en este campo de fuerzas se produjo una fragmentación: pese a las modificaciones introducidas, algunos de ellos continuaron apoyando la sanción de una Ley “aunque no fuera la mejor”, e incluso comenzaron a “repensar [cuáles serían] las prácticas tradicionales” de la región; otros, por su parte, comenzaron a cuestionar la eficacia de las leyes de presupuestos mínimos y abogaban por la búsqueda de algún tipo de normativa superadora, “abarcativa e integradora”.

El desarrollo de estas estrategias podría explicarse, entre otras cuestiones, por el hecho de que la marginalización de sus posiciones en el campo de fuerzas también había ocurrido en el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”. En dicho proceso, sin embargo, no se había producido un cambio de estrategia: los “ambientalistas” continuaron rechazando la segunda propuesta de OTBN y señalando que la autoridad provincial de aplicación parecía estar favoreciendo los intereses de los megaemprendimientos inmobiliarios, y el resultado no fue el deseado (dado que dicha propuesta fue efectivamente incorporada a la Ley y posteriormente sancionada por el Poder Legislativo). Este antecedente, en conjunción con otros similares en torno a dificultades acaecidas en las fases de implementación de las leyes ambientales de presupuestos mínimos (como en la Ley de Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial), podría explicar por qué en el proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales” estos agentes modificaron sus estrategias a medida que aumentaba la posibilidad de que la Ley perdiera estado parlamentario.

Para producir los hallazgos que hemos presentado en esta tesis, sostenemos que la forma en que nos implicamos en el desarrollo de nuestra investigación fue fundamental¹⁵⁷. En esa dirección, consideramos que el uso de una perspectiva metodológica cualitativa brindó las herramientas necesarias para poder llevar adelante un trabajo de esta índole en el que nos preguntamos por las estrategias que desarrollan diversos agentes en un campo de fuerzas en el que se dirime las formas de uso y apropiación del ambiente en el territorio Zona Núcleo Forestal.

Hacia el año 2013 me encontraba trabajando en la producción de la tesis de grado, y aún no había formulado preguntas de investigación preliminares que orientaran los estudios de posgrado en una u otra dirección. Sin embargo, haber estado presentes en el Día del Isleño de noviembre de ese año realizando observación participante fue lo que me permitió detectar el nivel de alarma que se generó en ese momento ante la inminente media sanción de la “Ley de Humedales”, conocer cuáles fueron las respuestas iniciales de los “isleños” y la forma en que se articularon como colectivo de identificación ante esa amenaza. En otras palabras, el problema de investigación emergió del campo a través de un *estar ahí* reflexivo.

De la misma forma, nuestra presencia en las semanas subsiguientes y las indagaciones preliminares sobre los puntos de vista de los agentes locales sobre la Ley fue lo que nos permitió detectar la existencia de posiciones divergentes entre los técnicos de las diversas instituciones estatales vinculadas con el área de estudio, y poder comprender en qué se fundaban dichas diferencias. Estas divergencias sobre a qué modelo de desarrollo debería propender la Zona Núcleo Forestal, que emergieron en el transcurso de nuestro trabajo de campo, es una línea de investigación que podrá ser profundizada en futuras investigaciones. Similarmente, estábamos en “el campo” cuando se produjo el anuncio del Presidente de la Nación en 2016 relativo a la voluntad de la coalición gobernante de sancionar una “Ley de Humedales”, de modo que pudimos conocer cuáles fueron los niveles de alarma ante esta nueva circunstancia y las posturas de los “isleños” en ese primer momento.

¹⁵⁷ Las reflexiones incluidas en las siguientes páginas encuentran su raíz en algunas de las afirmaciones realizadas por Hale (2006), en su análisis de las implicancias políticas de las investigaciones antropológicas y las contradicciones inherentes a ellas. En ese sentido, los debates sostenidos con todos los miembros de nuestro equipo de trabajo sobre cómo hacer una investigación social ‘políticamente comprometida’ (op. cit.) han sido sumamente enriquecedores, y han sido una parte central del proceso reflexivo llevado a cabo en todo el devenir de nuestro estudio.

Las dificultades que emergieron en nuestro trabajo de campo también ocuparon un lugar central en el desarrollo de nuestra investigación. Si en el Día del Isleño de 2013 pudimos comprender las primeras reacciones de los “isleños” ante la media sanción del proyecto de Ley, las negativas a recibirnos con las que nos encontramos unas pocas semanas después nos permitieron entender cómo los “isleños” definen a los “ambientalistas”, y quiénes serían dichos “ambientalistas” según los pobladores locales (los de “la universidad”)¹⁵⁸. Habida cuenta de esta situación, tuvimos que negociar nuestra participación en el campo y explicitar la heterogeneidad que subsume la categoría “universidades” antes de poder ser nuevamente aceptados. En otras palabras, negociamos nuestros roles en el campo a partir de reconocer los modos en que estábamos siendo construidos en el espacio-tiempo de “los isleños”¹⁵⁹. Estas negociaciones también oficiaron como punto de partida para la construcción de un proyecto de extensión junto a una asociación vecinal de la zona, dado que fuimos reconocidos como miembros de “la Facultad” interesados en conocer cómo vivía la gente de la zona y qué problemáticas los aquejaban¹⁶⁰.

Además, en el año 2014 realizamos la presentación de un póster sobre las disputas en torno a la “Ley de Humedales” en un evento que congregó a muchos “isleños”. Esta presentación funcionó como disparadora para un debate, en el cual ellos se manifestaron en contra de una caracterización que describía una situación de enfrentamiento abierto con los “ambientalistas” (“¡nosotros no estamos en contra de los ambientalistas!”). Este intercambio orientó el perfil que tomó la investigación en los meses posteriores, y nos permitió repensar con un mayor nivel de complejidad los modos en que “isleños” y “ambientalistas” operaban

¹⁵⁸ Recordemos que, como señalamos oportunamente, los “isleños” acusaron a “los de la universidad” de ser los responsables de asesorar a los legisladores en la formulación de la “Ley de Humedales”. Nuestro equipo de investigación, en esa instancia, fue identificado como “de la universidad”, y por ello también fuimos señalados como responsables.

¹⁵⁹ Todos los manuales de trabajo de campo nos advierten la ocurrencia de imponderables, pero también resaltan que “la modificación de los roles que el investigador ocupa en el campo permite acceder a diferentes tipos de información, cuya comparación enriquecerá la interpretación de los procesos que se están estudiando” (Hammersley y Atkinson 2007: 120). Por ello, como señalan estos autores, “no se trata de evitar las reacciones en contra sino de gestionar sus efectos” (op. cit.).

¹⁶⁰ El proyecto se tituló “Derecho al territorio: participación y voz de los agentes locales. Fortalecimiento de la Asociación Civil Isleños Unidos II”, fue dirigido por la Dra. Cynthia Pizarro, y se llevó adelante con el financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación.

en el campo de fuerzas en que se estaba disputando la definición de las formas de uso y apropiación del ambiente en la Zona Núcleo Forestal.

En lo referido a la “Ley de Bosques”, la importancia de trabajar sobre ella no derivó de una preocupación teórica, sino que también emergió desde el propio campo. La flexibilidad que caracteriza a este tipo de investigaciones como la que llevamos adelante fue lo que nos permitió incorporar esta cuestión a un tema de investigación, aún impreciso, que en las primeras etapas dábamos en llamar ‘políticas ambientales’. Una vez que definimos que el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” sería parte de nuestro tema de investigación, nos vimos forzados a reconstruir los eventos pasados a través de otras técnicas, como las entrevistas semiestructuradas y en profundidad, el análisis de las actas documentales, y los registros filmicos de algunas instancias sociopolíticas, entre otras fuentes.

Sin embargo, el uso de técnicas cualitativas resultó sumamente valioso para comprender cómo se articuló el colectivo “isleños” en el devenir del proceso de institucionalización de esta Ley. Presenciar la audiencia abierta que se realizó en La Plata en el 2016, por ejemplo, ha sido un elemento clave para comprender las estrategias que desarrollaron los agentes locales y los modos en que lograron imponer ciertas categorías en esta instancia. En el mismo sentido, sólo a través de la observación participante pudimos detectar la situación de antagonismo generada en dicho espacio entre las asociaciones vecinales de Quilmes-Avellaneda y los “pequeños productores isleños” del Delta del Paraná, y de qué modo los legisladores utilizaron esta situación para generar un dictamen sobre el proyecto de Ley bajo debate.

Además, en todo el transcurso del 2016 nuestro trabajo de campo estuvo signado por un constante interés por parte de los agentes locales en explicarnos en qué situación se encontraban respecto de la “Ley de Bosques”, así como las consecuencias que generaba la falta de sanción sobre quienes producen y viven en el territorio Zona Núcleo Forestal. Tanto productores forestales como técnicos y funcionarios de diversas instituciones estatales vinculadas con la ZNF señalaban activamente la importancia de “contarnos lo que estaba pasando” y se acercaban voluntariamente a nosotros para hacerlo en el momento y/o para programar encuentros específicos para ello.

Nuestra vigilancia epistemológica sobre el cariz que estaba tomando el proceso de institucionalización de la Ley resultó central para poder comprender dos cuestiones. En primer lugar, nos permitió detectar que se había producido una reconfiguración del campo de fuerzas una vez que el OTBN de la región Delta quedó “consensuado” y la Ley ya estaba en condiciones de ser debatida en el ámbito provincial: en esa nueva configuración del campo, los agentes locales que previamente habían ocupado una posición central en él ya no lo hacían. Y, en segundo lugar, nos permitió comprender cuáles fueron las diversas estrategias que estos agentes llevaron adelante en ese momento, y a través de las cuáles buscaban lograr mejorar su posición.

Además, en este período pudimos detectar cómo ciertas categorías fueron emergiendo como centrales para el acceso a ciertos sectores de “el campo”, sea para entrevistarnos con ciertas personas o para participar en espacios institucionales específicos. Más precisamente, presentarse como un estudiante que estaba realizando sus estudios sobre ‘políticas ambientales’ operó como puerta de entrada para aquellos sujetos que se presentan como “sustentables”, esto es, para acceder a encuentros con los productores más capitalizados y con los técnicos de ciertas instituciones estatales vinculadas con la Zona Núcleo Forestal. Tal y como nos respondieran en una presentación, “¿políticas ambientales? Ah, vení, sentate que yo te voy a contar...”. Por todo esto, sostenemos que nuestra estrategia teórico-metodológica fue fundamental para el desarrollo de nuestro estudio, y que sólo a través de ella pudimos responder a nuestras preguntas de investigación y llevar adelante un trabajo en el que los investigadores fuimos más que un *search engine*¹⁶¹.

A partir de los hallazgos que aquí presentamos, han emergido nuevos interrogantes que podrán ser respondidos a través de otras investigaciones. En tal sentido, hemos señalado que el estudio de las políticas desde una mirada procesual nos permite preguntarnos por las formas en que los diversos agentes sociales participan en las diferentes instancias sociopolíticas, esto es, por las estrategias que desarrollan en las situaciones de interfaces. Sin embargo, como señalan Shore y Wright (1997), debemos pensar estos procesos como una

¹⁶¹ Latour (2012), en su quinta carta, afirma que “cada día disminuye más la diferencia entre un investigador y un *search engine*” (op. cit.: 165; en inglés en el original). Consideramos que la utilización de técnicas de producción de datos y de análisis de la metodología cualitativa, así como la reflexividad de los investigadores, permiten superar la producción de conocimiento con la lógica propia de un buscador e incorporar los emergentes de “el campo” tanto en la construcción del problema de investigación como en la producción de los hallazgos.

relación dialéctica, dado que las políticas “cada vez más moldean las maneras en que los individuos se construyen a sí mismos como sujetos” (op. cit.: 4). Laclau (1993), por su parte, también señaló la multiplicidad de espacios de tomas de decisión en los que se construyen las subjetividades de los individuos. Por lo tanto, en futuras investigaciones podremos indagar sobre los modos en que otras políticas públicas (y otros espacios de tomas de decisión) moldean las formas en que los “isleños” se construyen a sí mismos como sujetos, y de este modo complementar los hallazgos presentados en esta tesis.

En una dirección similar, en las últimas dos décadas observamos una profusión de normas ambientales que buscan regular el orden social a través de diferentes dispositivos (Foucault 2009). Como afirman Ferrero y De Micco (2011), “la ambientalización de los problemas sociales y de las políticas públicas” (op. cit.: 178), devenidos ahora problemas/políticas ambientales, constituyen uno de los dispositivos que constituye una “nueva forma de gubernamentalizar el territorio”¹⁶² que crea “privilegios y exclusiones”. En este sentido, “las instituciones medio ambientales, lejos de ser liberadoras, son sobre todo formas de intervención que representan un desplazamiento político en el dominio del medio ambiente, un proceso que debe ser leído como de 'gubernamentalidad' en el sentido foucaultiano" (op. cit.: 193).

Consideramos que esta línea podrá ser indagada con mayor profundidad en futuras investigaciones. Esto se debe a que, si bien aquí analizamos el proceso de institucionalización de la “Ley de Humedales” en el período 2010-2016, éste aún no culminó y diversos agentes sociales continúan desarrollando estrategias que les permitan influir en él. Del mismo modo, en tanto ley de presupuestos mínimos, la aprobación a nivel nacional supondrá automáticamente la constitución de un campo de fuerzas a nivel provincial en que se dirima el inventario y ordenamiento de los humedales de Buenos Aires, en el que la región Delta del Paraná (que, como señalamos oportunamente, es definida como ‘humedal’ por todos los agentes sociales) podría ocupar un lugar central.

Además, al momento de finalización de esta tesis también se está debatiendo en las cámaras legislativas nacionales la constitución del Parque Nacional Ciervo de los Pantanos

¹⁶² Muñoz Gaviria, recordemos, define a la gubernamentalización como un “proceso mediante el cual se incorpora la conducción de las conductas individuales como fundamento de las políticas estatales” (2008: 6).

en la región del Delta del Paraná¹⁶³. Estos procesos de institucionalización de áreas protegidas son, sin dudas, formas de intervención que representan un desplazamiento político en el dominio del medio ambiente y que pueden ser interpretadas como de ‘gubernamentalidad medioambiental’ (Agrawal 2005a). En el mismo sentido, el desarrollo de nuevas estrategias productivas, como la “carne carbono cero” promovida para la ganadería insular, evidencian algunos de los modos en que se constituyen sujetos y subjetividades “sustentables” (op. cit.), los cuales podrán ser estudiados posteriormente en mayor detalle.

Sin embargo, como hemos señalado en el transcurso de esta tesis, lo ambiental irrumpió en todas las esferas de las políticas públicas. La prórroga de la Ley de Promoción Forestal sancionada en 2008, que vinculaba explícitamente al desarrollo de la forestación con el OTBN producido en el marco de la “Ley de Bosques”, tenía una duración de diez años. En el transcurso del 2018 una multiplicidad de agentes estatales y no estatales han participado en el proceso de formulación de una nueva prórroga que extienda los beneficios por diez años más, y al momento de cierre de esta tesis el proyecto de Ley ha obtenido media sanción en la Cámara de Diputados (D-5550/18). Este proyecto introduce nuevos mecanismos que regulan la relación entre la Ley de Promoción Forestal y el la “Ley de Bosques”, y por lo tanto los hallazgos aquí presentados podrán sentar las bases para comprender las nuevas formas de relación propuestas, las estrategias desarrolladas por los diferentes agentes participantes, y más ampliamente el proceso de institucionalización de esta Ley que ha obtenido media sanción.

En lo referido a la “Ley de Bosques”, hemos visto que las demandas de los “isleños” y de los técnicos vinculados al desarrollo rural y a la promoción de la forestación se articulaban en torno a la necesidad de sancionar un OTBN que les permitiera continuar con la actividad forestal y acceder a los beneficios económicos que otorga la Ley 25.080 de Promoción Forestal. Dado que nuestro estudio abarcó específicamente el período 2009-2016, no hemos incorporado al análisis el período posterior a la sanción de la Ley, en el que los productores forestales comenzarían nuevamente a percibir las erogaciones del Estado Nacional.

¹⁶³ En julio de 2018 el proyecto de Ley de creación de este Parque Nacional (D-2648/18) obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación, y a mediados de septiembre las comisiones actuantes de la Cámara de Senadores lo apoyaron a través de un dictamen positivo. Al momento de cierre de esta tesis, es inminente la votación en la Cámara Alta.

Por lo tanto, a partir de esta tesis podemos explicitar una serie de dimensiones vinculadas con la “Ley de Bosques” que podrán ser analizadas en profundidad en futuros estudios. Por un lado, conocer el proceso de regularización de ejecución de los planes de promoción forestal, dado que a partir de nuestro trabajo de campo hemos podido detectar que cuanto menos hasta fines de 2017 el Ministerio de Agroindustria aducía falta de disponibilidad de fondos para hacer frente a dichas erogaciones y por tanto aún no había ejecutado ninguno de los pagos pendientes. Por el otro, analizar cuáles han sido las implicancias territoriales de la demora en la sanción de la Ley: esto es, a) indagar sobre la evolución de la superficie forestada antes y después de su sanción, y los impactos sobre la actividad forestal, silvopastoril y forestoindustrial; b) profundizar los estudios sobre qué consecuencias tuvo sobre las áreas de bosques nativos remanentes y si éstas se han sostenido, disminuido o aumentado en este período; y c) indagar sobre la posibilidad de que juntamente con estas demoras se pueda haber producido un avance de las ofertas de emprendimientos inmobiliarios, clubes de pesca y otro tipo de actividades similares en la región.

Para estudiar estas dimensiones de análisis será factible retomar lo planteado por Arzeno y Ponce (2014), según quienes el contradictorio accionar estatal se plasma en el devenir de los procesos territoriales. De este modo, una investigación que analice dichos elementos permitirá conocer si las demoras en el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” no habrán contribuido a profundizar la diferenciación entre los productores forestales, e incluso si las nuevas herramientas de promoción forestal no continuarán profundizando dichas diferencias y favoreciendo los procesos de concentración y acumulación capitalista.

Además, en el transcurso de nuestra tesis hemos señalado que para comprender más cabalmente el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” no podemos soslayar la importancia de conflictos que se desarrollaron en la construcción del OTBN en otras regiones de la provincia, especialmente Quilmes-Avellaneda. Por lo tanto, futuros estudios que analicen la participación de otros agentes sociales, el proceso de construcción del inventario y ordenamiento de los bosques nativos en dicha región y los modos en que se produjo la reglamentación de la Ley en el período 2016-2017, sentarán las bases para poder caracterizar adecuadamente el proceso de institucionalización de la Ley en la provincia de Buenos Aires.

A lo largo de este trabajo también se ha hecho evidente la existencia de posiciones contrapuestas en relación con el modelo de desarrollo al que debería propender la Zona Núcleo Forestal. Así como hemos puesto en tensión los modos en que se construye la cuestión ambiental en el Delta del Paraná, consideramos que estudios como el nuestro o como el realizado por Moreira (2018) son los pasos iniciales para hacer una lectura crítica sobre la cuestión del desarrollo en la región. En futuros trabajos será necesario deconstruir esta categoría y profundizar el análisis de su dimensión política, es decir, indagar qué formas específicas de intervención se proponen en nombre del desarrollo (sustentable) y cómo estos modelos incorporan diversos elementos ambientales, económicos y sociales¹⁶⁴. Además, siguiendo a Roe (1994), será necesario preguntarse de qué modos las narrativas en torno a la cuestión del desarrollo operan simplificando la incertidumbre y la complejidad del problema.

En relación con este tema, en esta tesis hemos comenzado a indagar sobre las formas en que los agentes hegemónicos de la Zona Núcleo Forestal detentan el poder de rediseñar, delimitar o incluso negar el dominio de acción de los restantes (Brandão 2007). Específicamente, nos interesa señalar que una de las cuestiones centrales en las disputas es la absorción diferencial de las múltiples demandas a través del acceso a espacios estatales desde donde podría avanzarse en la concreción de dichas demandas (Laclau y Mouffe 1987b). Y que de esta forma los agentes hegemónicos pueden definir qué existe, qué es bueno y qué es posible, y a través de dicha operación articular sus propios intereses con los intereses parciales de agentes subalternos, integrándolos en su propuesta hegemónica (Balsa 2006).

Sin embargo, como hemos señalado en esta tesis, los agentes hegemónicos de la Zona Núcleo Forestal no fueron los hegemónicos en el campo de fuerzas en que se dirimió la institucionalización de la “Ley de Bosques”, sino agentes subalternos que lograron que sus intereses fueran tenidos en cuenta por los hegemónicos en dicho campo. En esta dirección, a partir de las investigaciones que señalan que la escala es construida en la contingencia, futuros estudios podrán indagar sobre las formas en que las configuraciones escalares son estratégicamente utilizadas por ciertos grupos en pos de sus intereses, y sobre cómo se (re)producen estas relaciones en la disputa política (Brown y Purcell 2005).

¹⁶⁴ En este sentido, Cáceres et al. (2006) y Rodríguez Bilella (2008), entre otros, señalan que las maneras en que los técnicos de las agencias estatales caracterizan a los pobladores locales explican los conflictos en torno a distintos proyectos de desarrollo rural. Por lo tanto, este aspecto también deberá ser incorporado en el análisis de la cuestión del desarrollo en el Delta del Paraná.

Pero en el territorio Zona Núcleo Forestal estos agentes son hegemónicos con respecto a los productores y vecinos menos capitalizados, y operan a través del alineamiento de los marcos de significación al interior del colectivo de identificación (Snow et al. 1986, citado por Chihu Amparán 2000). En esta dirección, en investigaciones posteriores podremos estudiar con mayor nivel de detalle de qué modo se producen estas operaciones, y cómo los agentes hegemónicos de la Zona Núcleo Forestal realizan una absorción diferencial de las demandas y las incorporan desarticuladamente en sus propuestas sobre cuáles serían las formas más adecuadas de uso y apropiación del ambiente. Así, sería de interés prestar especial atención a analizar los modos en que los agentes sociales que participan en estos campos de fuerza se movilizan en las situaciones de interfaces y los diversos espacios que ocupan en ellas. Especialmente, sería enriquecedor profundizar el análisis sobre cómo algunos de ellos se erigen en representantes del colectivo, así como sobre las formas que adquiere el proceso de representación. En el mismo sentido, sería posible indagar cuáles son los temas definidos como prioritarios y las categorías que logran ser impuestas en estas situaciones, y sus implicancias sobre las formas en que se construye el problema y sobre cuáles serían las respuestas que deberían generarse y quiénes deberían hacerlo.

Y es que en esta tesis mostramos que el colectivo de identificación “isleños”, articulado en torno al sentimiento de pertenencia al lugar, ocupa un lugar central en el campo de lucha por la definición de las formas de uso y apropiación del ambiente en el territorio denominado Zona Núcleo Forestal. Consideramos que este caso muestra cómo las intervenciones territoriales en nombre de la “sustentabilidad” son disputadas por los agentes locales cuando son impuestas por otros considerados como no-locales. Los lugareños sostienen que los sentidos que les otorgan a sus lugares/paisajes (a ese “Delta [que] creamos nosotros”) no son susceptibles de ser incorporados en un paradigma que valore a los ecosistemas únicamente en función de su capacidad de proveer bienes y servicios, ignorando sus especificidades, y que desconozca las lógicas de las prácticas productivas y las formas de vida de quienes lo habitan.

Sin embargo, esto no supone la inexistencia de desigualdades al interior del colectivo social. Como hemos visto, existe un gradiente de productores que abarca pequeños productores familiares, productores familiares capitalizados, productores familiares empresariales y empresas agroindustriales. Y estos agentes poseen desiguales dotaciones de

capital. Aquellos que están mejor posicionados fueron los que realizaron alianzas estratégicas con los impulsores de la sustentabilidad ambiental débil en el devenir de los procesos de institucionalización de las dos leyes ambientales, a fin de lograr que se reinicie el ciclo de subsidios a la producción forestal en el caso de la “Ley de Bosques” y de lograr que sus intereses y sus puntos de vista sean tenidos en cuenta en el proceso de formulación de la “Ley de Humedales”. Por su parte, los productores que disponen de menores dotaciones de capital no se pudieron incluir ni fueron incluidos en dichas alianzas.

Pese a ello, los primeros homogeneizaron los marcos de referencia del colectivo, presentándose como voceros de las reivindicaciones de “los isleños” y utilizando políticamente la “identidad isleña” como un sentimiento de pertenencia y de devenir esencializado de todos los productores y pobladores de la Zona Núcleo Forestal. Pero debemos tener en cuenta que el uso político de la identidad muchas veces invisibiliza las desigualdades al interior del colectivo: si no lo hacemos, la institucionalización de normas ambientales en nombre de la “sustentabilidad” continuará generando víctimas del desarrollo (Escobar 2000, 2005). Y es que la retórica de un “desarrollo sustentable” que compatibiliza la preservación de la naturaleza con la reproducción del capital funciona a través de no explicitar la relación (ni la jerarquización) entre sus tres dimensiones constitutivas. Se produce así una redefinición de la cuestión ambiental, retomada por parte de agentes económicos dominantes, donde la preservación de la naturaleza es incorporada como uno de los elementos que permite asegurar las tasas de ganancia de estos sectores y donde “lo social” queda invisibilizado.

El desafío que se presenta por delante es que “lo social” deje de ser “todo lo otro”, que “lo social” ya no sea más “el pegamento que puede arreglar todo” (Latour 2008 : 18). Como señala Seghezzi (2009), toda preocupación sobre la sustentabilidad de los modelos (y los modos) de desarrollo debe superar estas limitaciones e incorporar a la *permanencia* como una dimensión adicional en la búsqueda de un paradigma alternativo. Esto no refiere únicamente a la reproducción de los procesos biofísicos de un ecosistema, sino también de los elementos socio-económicos. En otras palabras, a la permanencia de las personas.

Anexo I –Figuras y Tablas

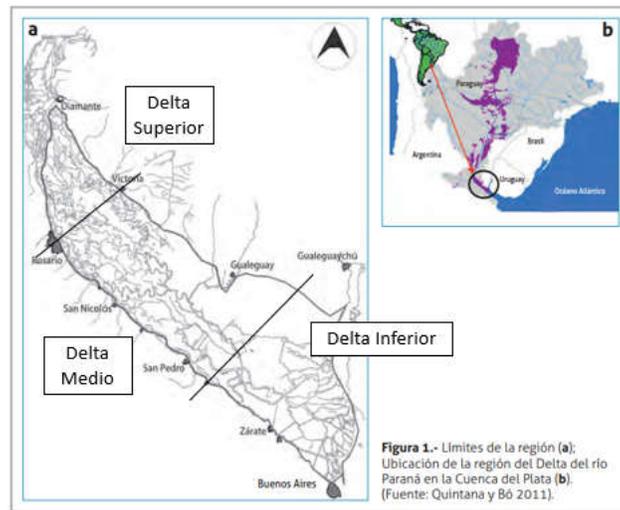
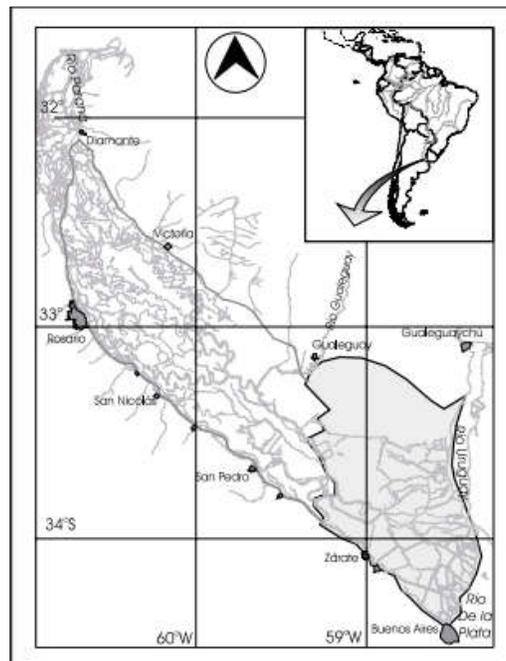


Figura 1. El Delta del río Paraná y sus tres secciones principales: superior, medio e inferior
Fuente: Elaboración propia, adaptado a partir de Quintana y Bó (2011)



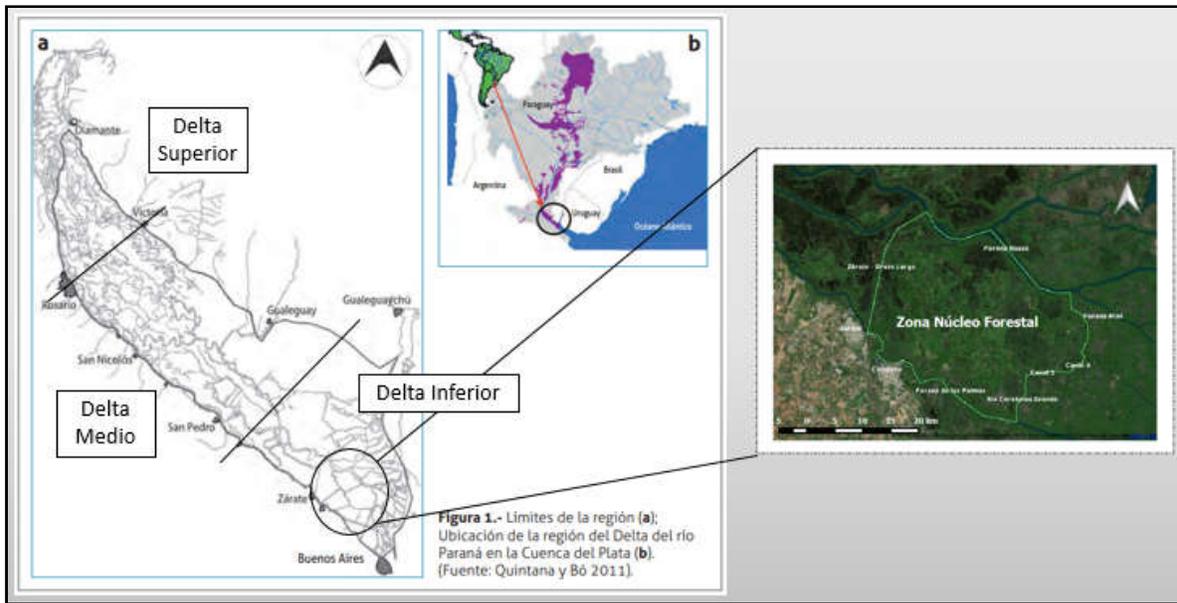


Figura 3. El Delta del río Paraná: sus tres secciones principales y la ubicación de la Zona Núcleo Forestal

Fuente: Elaboración propia, adaptado a partir de Quintana y Bó (2011)

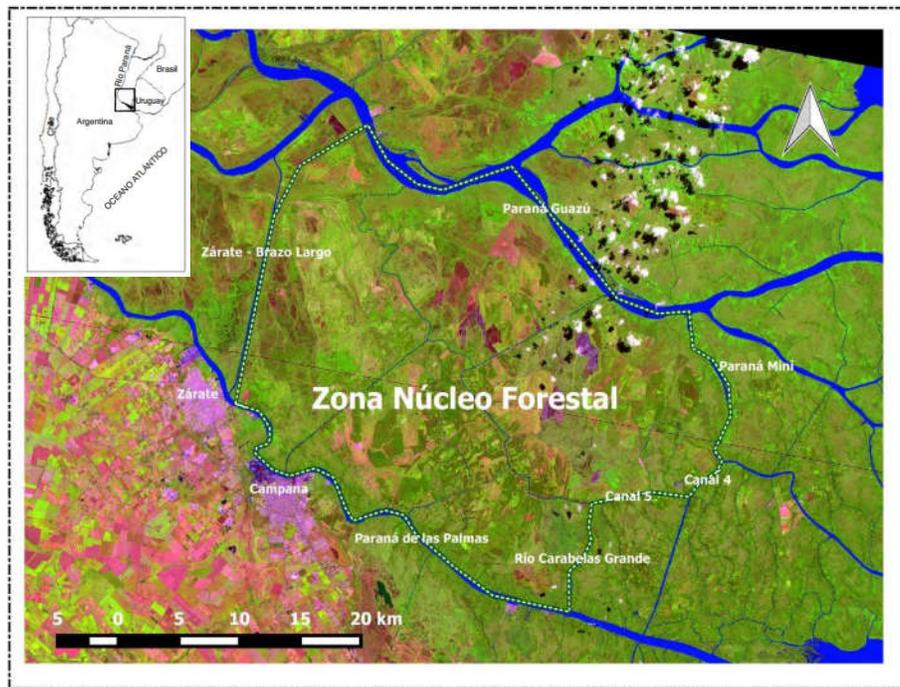


Figura 4. La Zona Núcleo Forestal (Delta Inferior del río Paraná)

Fuente: Elaboración propia

	1960 ^a	1970 ^a	1980 ^a	1991 ^a	2001 ^b	2010 ^b
Islas de Tigre	3604	3159	2779	3168	5034	5468
Islas de San Fernando	7256	6169	5273	3640	3067	2956
Islas de Campana	2117	2192	2270	1467	1221	1292
Islas de Escobar	607	537	476	428	510	504
Islas de Zárate	920	966	1014	413	402	270
Total del Bajo Delta Bonaerense	14504	13023	11812	9116	10234	10490

Tabla 1. Dinámica Poblacional en las Islas del Bajo Delta Bonaerense (Municipios de Tigre, San Fernando, Campana, Escobar y Zárate), en base a datos de Benencia et al. (1994) e INDEC (Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas)

Fuente: Olemberg (2013)

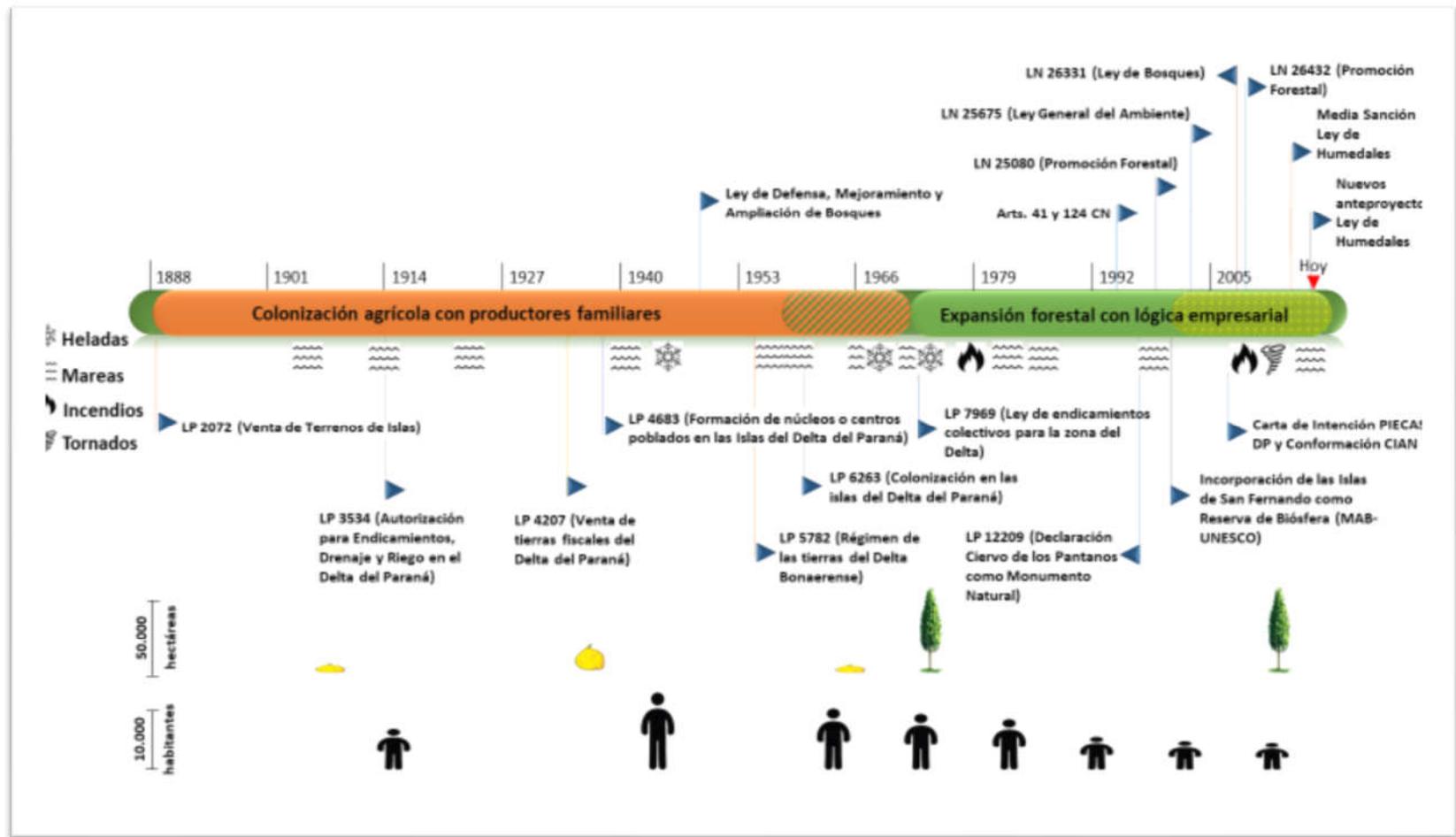


Figura 5. Esquema de las fases productivas del Delta Bonaerense en el período 1888-2016, principales artefactos legales producidos por el Estado (nacional y provincial) en dicho período, eventos climáticos de mayor importancia, cambios en la superficie destinada a producción fruti-hortícola o silvopastoril según corresponda, y variaciones en la dinámica poblacional

Fuente: Castro et al. (2016)

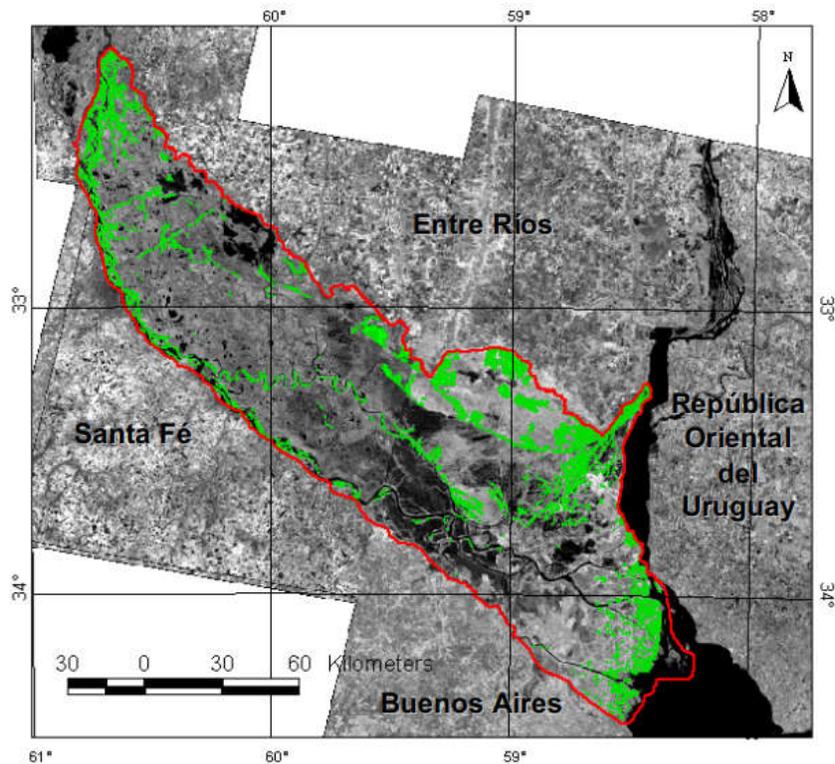


Figura 6. Inventario Preliminar de los Bosques Nativos de la región “Delta del Paraná”¹⁶⁵

Fuente: Enrique (2009)

¹⁶⁵ A modo de aclaración, debemos señalar que el color verde utilizado en este inventario preliminar no guarda ninguna relación con los niveles de categorización comprendidos en la “Ley de Bosques”. En esta figura lo que podemos observar es específicamente un inventario preliminar de los bosques nativos del Delta del Paraná, es decir, dónde estarían y cuáles serían los bosques nativos remanentes en la región, sin asignarles niveles de categorización.

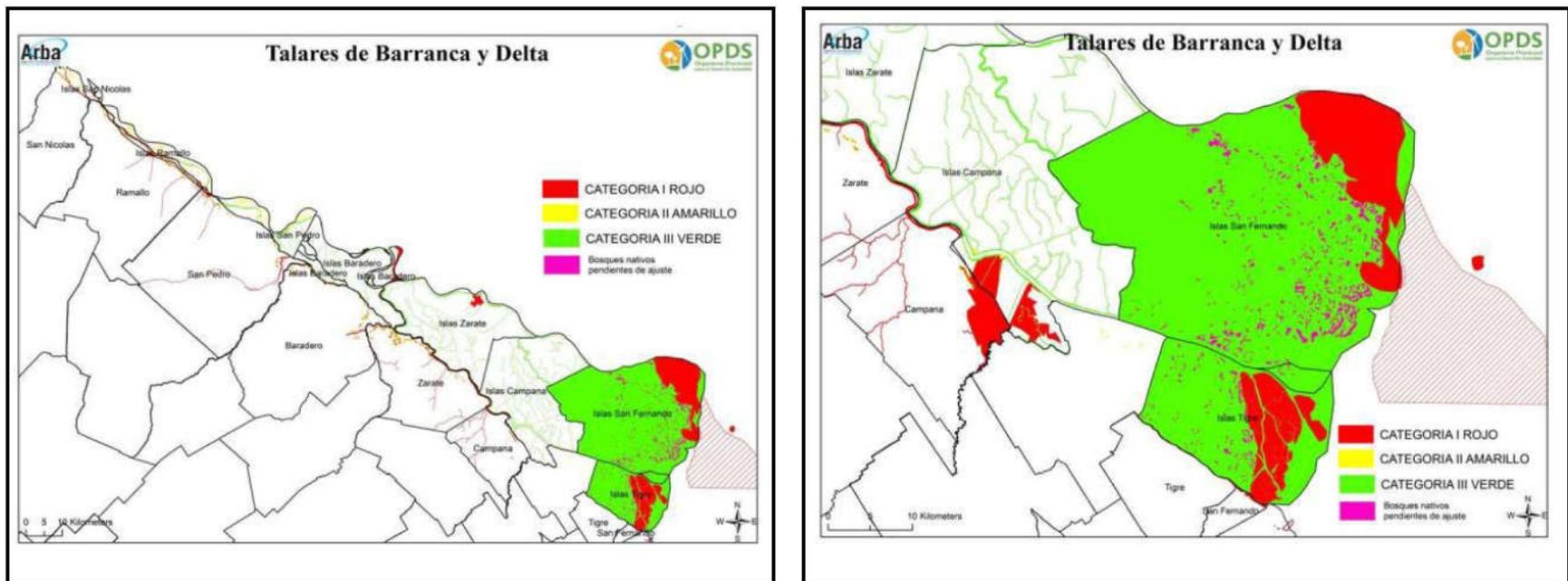


Figura 7. Primera propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la región “Tales de Barranca y Delta”

Fuente: OPDS (2011b)



Figura 8. Fotografías tomadas en el transcurso de nuestro trabajo de campo

Fuente: Esteban Maestriperi

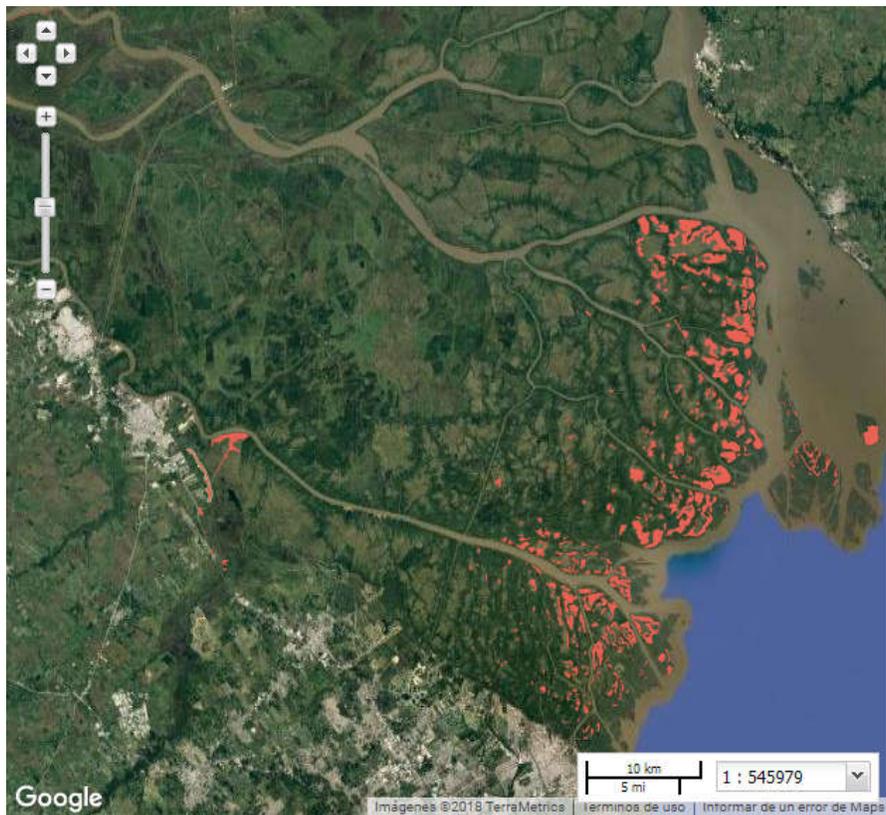


Figura 9. Segunda propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la región “Talares de Barranca y Delta”

Fuente: IDE Ambiental - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
(<http://mapas.ambiente.gob.ar>)

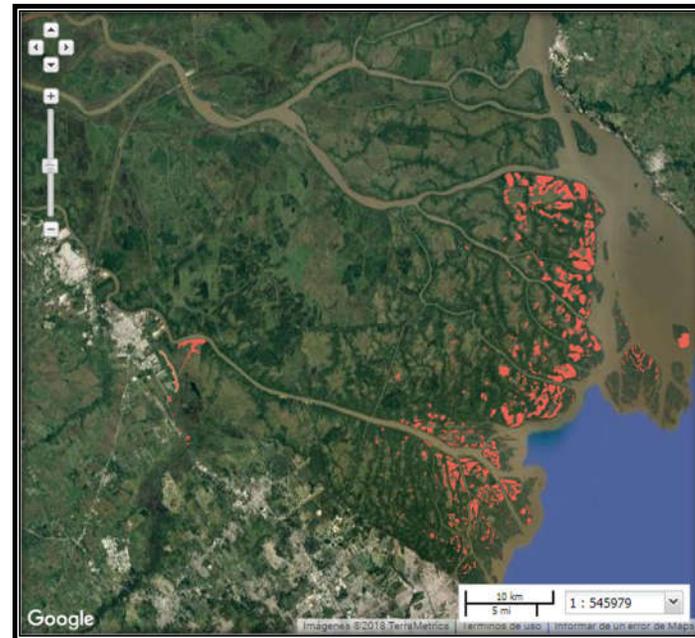
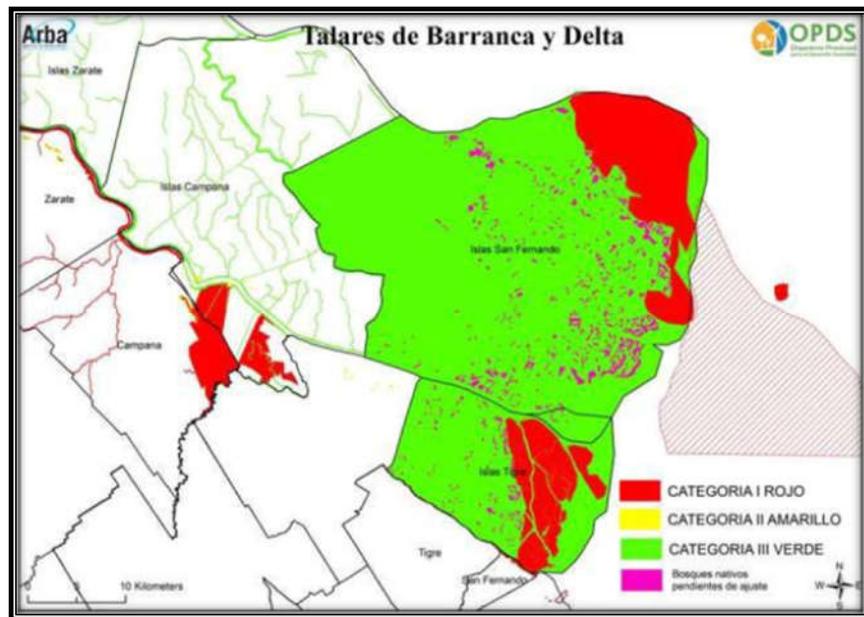
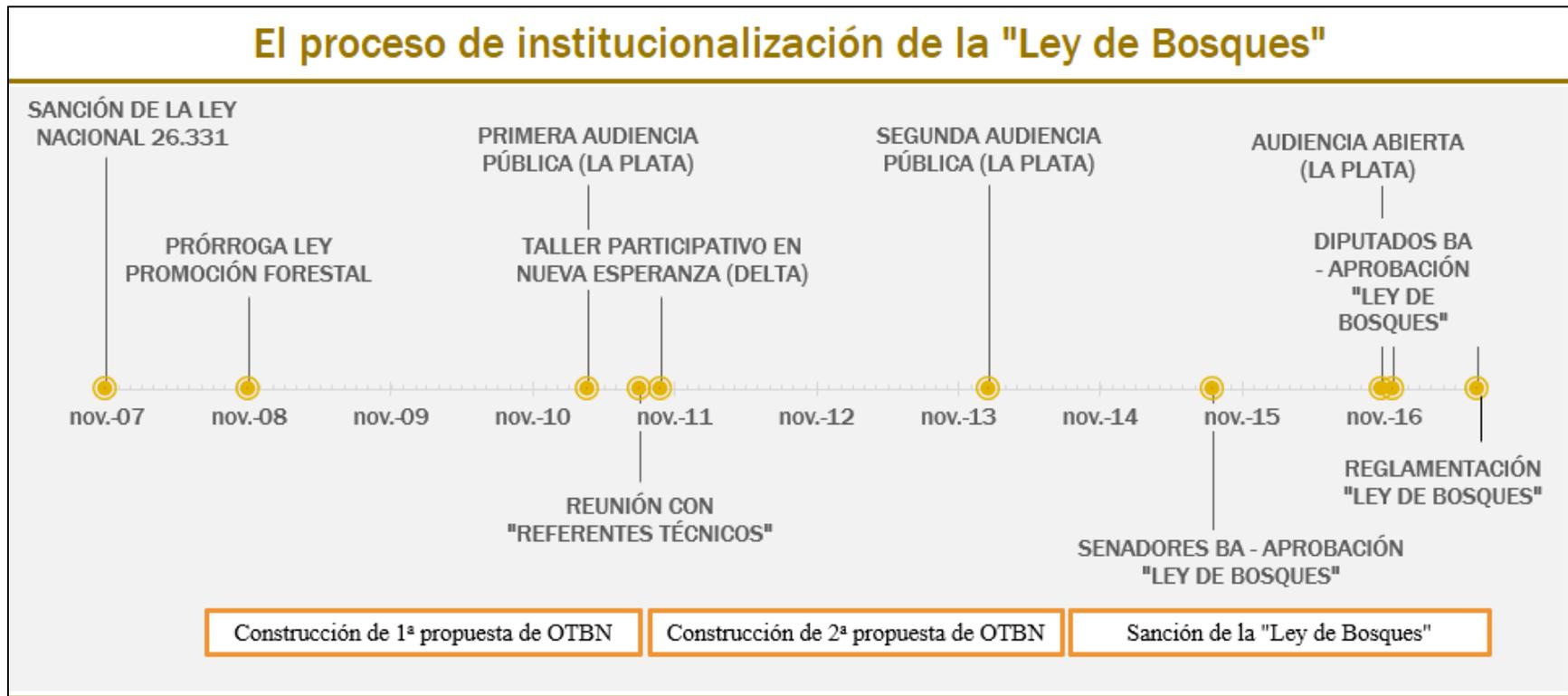


Figura 10. Comparación entre la primera propuesta (izquierda) y la segunda propuesta (derecha) de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la región “Talares de Barranca y Delta”

Anexo II – Líneas de Tiempo



El proceso de institucionalización de la "Ley de Humedales"



Referencias

- Abrams, P. 1988. "Notes on the difficulty of studying the State." *Journal of Historical Sociology* no. 1 (1):58-89.
- Achilli, E. 2005. *Investigar en antropología social: los desafíos de transmitir un oficio*. Argentina: Laborde Libros.
- Adger, WN, T Benjaminsen, K Brown y H Svarstad. 2001. "Advancing a political ecology of global environmental discourses." *Development and Change* no. 32:681-715.
- Agrawal, A. 2005a. "Environmentality. Community, intimate government, and the making of environmental subjects in Kumaon, India." *Current Anthropology* no. 46 (2):161-190.
- . 2005b. *Environmentality: Technologies of government and the making of subjects*. Editado por Arturo Escobar y Dianne Rocheleau, *New Ecologies for the Twenty-First Century*. USA: Duke University Press.
- Aguilar Villanueva, LF. 1992. *El estudio de las políticas públicas*. Distrito Federal, México: Porrúa.
- . 1996. *La hechura de las políticas, Colección Antologías de Política Pública Vol. II*. Distrito Federal, México: Porrúa.
- Ahearn, L. 2001. "Language and agency." *Annual Review of Anthropology* no. 30:109-137.
- Aizcorbe, M, S Fernández Bouzo y M 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 *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, editado por Gabriela Merlinsky, 173-199. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Alimonda, H. 2011. *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Alonso, A y V Costa. 2002. "Por una sociología dos conflictos ambientais no Brasil." En *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*, editado por Héctor Alimonda, 115-137. Argentina: CLACSO.
- Althabe, G y V Hernández. 2004. "Implicación y reflexividad en antropología." *Journal des Anthropologues* no. 98-99:15-36.
- Álvarez, J. 2012. *Islas protegidas. Unidades productivas sustentables, Informe técnico n° 16*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Alvarez Larrain, A. 2012. "Somos en el mundo... Seres, materialidad y paisajes." *La Zaranda de Ideas: Revista de Jóvenes Investigadores en Arqueología* no. 8:9-30.
- Angenot, M. 2010. "El discurso social. Problemática de conjunto." En *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*, editado por Marc Angenot, 21-49. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Arach, O. 2002. "Ambientalismo, desarrollo y transnacionalidad en Paraguay: consideraciones a partir de las protestas sociales en torno a la represa de Yacyretá." *Cuadernos para el Debate* no. 16:48.
- Arnauld de Sartre, X, M Castro, B Hubert y C Kull. 2014. "Modernité écologique et services écosystémiques." En *Political ecology des services écosystémiques*, editado por Xavier Arnauld de Sartre, Mónica Castro, Simon Dufour y Johan Oszwald, 31-48. Bruxelles: Peter Lang.

- Arzeno, M y M Ponce. 2014. "Las contradicciones de las políticas públicas: desarrollo territorial rural en la provincia de Misiones, Argentina." *Cuadernos del CENDES* no. 31 (85):69-93.
- Astelarra, S. 2013. "No ColonYzarán". Conflictos por la apropiación social de la naturaleza en el Bajo Delta del Paraná En *X Jornadas de Sociología de la UBA. 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI* Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- . 2014. "¿Ecodesarrollo? El Bajo Delta del Paraná, otra territorialidad en conflicto." *Revista Alter-nativa* no. 1:28.
- . 2016a. "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 *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*, editado por Gabriela Merlinsky, 81-110. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- . 2016b. "El Bajo Delta del Paraná en disputa por su reinención territorial y significación social de la naturaleza." *Revista de Geografía (Recife)* no. 33 (1):6-29.
- Azuéla, A y P Mussetta. 2009. "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México." *Revista de Ciencias Sociales* no. 1 (16):1-25.
- Baigún, C, A Puig, P Minotti, P Kandus, R Quintana, R Vicari, R Bo, N Oldani y J Nestler. 2008. "Resource use in the Parana River Delta (Argentina): moving away from an ecohydrological approach?" *Ecohydrology and Hydrobiology* no. 8:245-262.
- Balbi, FA. 2007. "Entre el futuro del recursos y el futuro de los hijos. Usos de términos y expresiones ambientalistas entre los pescadores del Delta del río Paraná." *Cuadernos de Antropología Social* no. 26:87-105.
- Balsa, J. 2006. "Las tres lógicas de la construcción de la hegemonía." *Theomai* no. 14:16-36.
- . 2011. "Aspectos discursivos de la construcción de la hegemonía." *Identidades* no. 1 (1):70-90.
- . 2014. Marx, lenguaje, representación y dinámica política. En *Seminario permanente sobre Hegemonía y Discurso (IESAC/UNQ)*. Bernal, Buenos Aires.
- Bauman, R. 1975. "Verbal art as performance." *American Anthropologist* no. 77 (2):290-311.
- Beltrán, O, J Pascual Fernández y I Vaccaro. 2008. "Introducción. Espacios naturales protegidos, política y cultura." En *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales - Serie XI Congreso de Antropología de la FAAEE*, editado por Oriol Beltrán, José Pascual Fernández y Ismael Vaccaro, 11-25. Donostia: Ankulegi Antropologia Elkartea.
- Beltrán, O y I Vaccaro. 2011. Especies invasoras v especies protegidas. Fauna, política y cultura en el Pirineo Central. En *IX Reuniao de Antropologia do Mercosul*. Curitiba, Brasil.
- Benencia, R, E Margiotta, C Cobelo, N Puppi y A Valtriani. 1994. Informe Final Proyecto AG-068. Estrategias de vida de pequeños productores. Estudio de caso: Delta Inferior Bonaerense del río Paraná. Buenos Aires, Argentina: FAUBA.
- Benzaquén, L, D Blanco, R Bó, F Firpo Lacoste, P Kandus, G Lingua, P Minotti y R Quintana. 2009. Avances sobre la propuesta metodológica para un sistema nacional de clasificación e inventario de los humedales de la Argentina. Buenos Aires, Argentina.

- Benzaquén, L, D Blanco, R Bó, P Kandus, G Lingua, P Minotti y R Quintana. 2016. *Regiones de Humedales en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: MAyDS - FH/WI - UNSAM - UBA.
- Benzaquén, L, D Blanco, R Bó, P Kandus, G Lingua, P Minotti, R Quintana, S Sverlij y L Vidal. 2013. Inventario de los humedales en Argentina: sistemas de paisajes de humedales del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Bercovich, N. 2000. Evolución y situación actual del complejo forestal en Argentina. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Blanco, D y F Méndez. 2010. *Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná: situación, efectos ambientales y marco jurídico*. Buenos Aires, Argentina: Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales, Wetlands International.
- Blanco, J. 2007. "Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico." En *La geografía y sus discursos. Un temario para la enseñanza*, editado por M.V Fernández Caso y R Gurevich. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- . 2009. "Redes y territorios: articulaciones y tensiones." En *La geografía ante la diversidad socio-espacial contemporánea*, editado por Stella Maris Shmite, 1283-1294. Santa Rosa, La Pampa: Universidad Nacional de La Pampa.
- Bó, R, R Quintana, P Courtalón, E Astrada, ML Bolkovic, G Lo Coco y A Magnano. 2010. "Efectos de los cambios en el régimen hidrológico por las actividades humanas sobre la vegetación y la fauna silvestre del Delta del río Paraná." En *Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná: situación, efectos ambientales y marco jurídico*, editado por Daniel Blanco y Florencia Méndez, 33-64. Buenos Aires, Argentina: Fundación para la conservación y el uso sustentable de los humedales.
- Bonfils, CG. 1962. "Los suelos del Delta del Paraná. Factores generadores, clasificación y uso." *Revista Investigaciones Agrícolas* no. 16:257-370.
- Borodowski, E. 2006. Álamos y sauces en el Delta del Paraná: situación del sector y silvicultura. En *II Jornadas de Salicáceas*. Buenos Aires, Argentina.
- . 2017. Situación actual del cultivo y uso de las Salicáceas en Argentina. En *V Congreso Internacional de Salicáceas*. Chile.
- Borodowski, E y A Signorelli. 2011. Región Delta del Paraná. Diagnóstico y Caracterización. Buenos Aires, Argentina: Dirección de Producción Forestal, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Borodowski, E, A Signorelli y A Battistella. 2014. Salicáceas en el Delta del Paraná: situación actual y perspectivas. En *IV Congreso Internacional de Salicáceas en Argentina*. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (UNLP), La Plata, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. 1984. "La opinión pública no existe." En *Sociología y cultura*, editado por Pierre Bourdieu, 239-250. México: Grijalbo.
- Boya Busquet, M. 2008. "¿Integrar conservación y desarrollo? Usos y representaciones sociales de la naturaleza en el Parque Natural Obô de Sao Tomé y Príncipe." En *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales - Serie XI Congreso de Antropología de la FAEE*, editado por Oriol Beltrán, José Pascual Fernández y Ismael Vaccaro, 97-113. Donostia: Ankulegi Antropologia Elkarte.

- Brand, U. 2011. "El papel del Estado y las políticas públicas en los procesos de transformación." En *Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*, editado por Miriam Lang y Dunia Mokrani, 145-158. Quito, Ecuador: Ediciones Abya Yala- Fundación Rosa Luxemburgo.
- Brandão, C. 2007. "O campo da economia politica do desenvolvimento: o embate com os "localismos" na literatura e nas políticas públicas contemporaneas." En *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*, editado por Carlos Brandão, 35-56. San Pablo, Brasil: Unicamp.
- Briones, C. 1994. ""Con la tradición de todas las generaciones pasadas gravitando sobre la mente de los vivos": usos del pasado e invención de la tradición." *Runa* no. XXI:99-129.
- Brosius, JP. 1997. "Endangered forest, endangered people: environmentalist representation of indigenous knowledge." *Human Ecology* no. 25:47-69.
- . 1999. "Analyses and interventions: anthropological engagements with environmentalism." *Current Anthropology* no. 40:277-310.
- Brown, JC y M Purcell. 2005. "There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap and the politics of development in the Brazilian Amazon." *Geoforum* no. 36:607-624.
- Bryant, R. 2000. "Politicized moral geographies. Debating biodiversity conservation and ancestral domain in the Philippines." *Political Geography* no. 19:673-705.
- Bryant, R y S Bailey. 1997. *Third world political ecology*. UK: Routledge, Taylor & Francis e-Library.
- Burkart, A. 1957. "Ojeada sinóptica sobre la vegetación del Delta del Paraná." *Darwiniana* no. 11:457-561.
- Cáceres, D, F Silvetti, G Ferrer y G Soto. 2006. "*Y... vivimos de las cabras*": transformaciones sociales y tecnológicas de la capricultura. Córdoba, Argentina: Editorial La Colmena.
- Calvo, E y A Tow. 2009. "Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino." *Desarrollo Económico* no. 49:451-477.
- Camarero, G. 2011a. *Imaginando el Delta Sanfernandino: la construcción del territorio y las relaciones sociales en la Reserva de Biósfera Delta del Paraná (San Fernando, Buenos Aires)*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- . 2011b. La construcción del territorio y las relaciones sociales en la Reserva de Biósfera Delta del Paraná. En *X Congreso Argentino de Antropología Social*. Buenos Aires, Argentina.
- Camarero, G, P Straccia, Y Socolsky, E Maestriperi, D Ortiz y A Liftenegger Briel. 2014. ¿Producción vs conservación? Una mirada posible al conflicto socio-ambiental en la Zona Núcleo Forestal del Delta Inferior del río Paraná. En *I Congreso Latinoamericano sobre Conflictos Ambientales*. UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- Castree, N. 2003. "Commodifying what nature?" *Progress in Human Geography* no. 27 (3):273-297.
- Castro, H. 2004. *Las 'ventajas naturales' del noroeste. Relatos de viaje y construcción de la naturaleza en la Argentina de entre siglos*, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Castro, H, P Straccia y MX Arqueros. En Prensa. "Entre islas y humedales: los giros normativos en el territorio del Delta " En "*Nosotros creamos el Delta*". *Habitar*,

- forestar y conservar un humedal*, editado por Cynthia Pizarro. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Castro, H, P Straccia, MX Arqueros y J Monkes. 2016. De "islas" a "humedales": una exploración sobre los giros normativos en el Delta inferior del río Paraná, Argentina. En *VIII Simposio de la Sociedad Latinoamericana y Caribeña de Historia Ambiental (SOLCHA)*. Puebla, México.
- Ceballos, D. 2011. *El reemplazo de pastizales anegadizos por plantaciones de álamos con suelos drenados en el Bajo Delta del río Paraná: cambios físicos y biogeoquímicos en el suelo y el ecosistema*, EPG "Alberto Soriano", Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
- Ceballos, D, J Frangi y E Jobbagy. 2012. "Soil volume and carbon storage shifts in drained and afforested wetlands of the Paraná River Delta." *Biogeochemistry*. doi: 10.1007/s10533-012-9731-2.
- Ceballos, D, M García Cortes, E Fernández Tschieder y T Cerrillo. 2013. Prácticas de manejo y dinámica de carbono, nitrógeno y fósforo en forestaciones de sauce en el Bajo Delta del Paraná. En *4to Congreso Forestal Argentino y Latinoamericano*. Iguazú, Misiones.
- Cernea, M. 1995. *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chihu Amparán, A. 2000. "El análisis cultural de los movimientos sociales." *Sociológica* no. 15 (42):209-230.
- Cobelo, C. 2005. "La intervención del estado y la organización comunitaria. Construyendo endicamientos en el Delta bonaerense del río Paraná." En *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*, editado por R. y Flood C. Benencia, 201-237. Buenos Aires, Argentina: Ed. La Colmena.
- Constanza, R, R d'Arge, R de Groot, S Farber, M Grasso, B Hannon, K Limburg, S Naeem, R O'Neill, J Paruelo, R Raskin, P Sutton y M van den Belt. 1997. "The value of the world's ecosystem services and natural capital." *Nature* no. 387:253-260.
- . 1998. "The value of ecosystem services: putting the issues in perspective." *Ecological Economics* no. 25:67-72.
- Corbin, J y A Strauss. 1990. "Grounded theory research: procedures, canons and evaluative criteria." *Qualitative Sociology* no. 13 (1):3-21.
- Cowan Ros, C. 2015. "Estatalidades políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente. Una perspectiva analítica." *Revista Científica Contested Cities - Working Paper Series*.
- Cruz, VdC. 2007. "Territórios, identidades e lutas sociais na Amazônia." En *Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos*, editado por Frederico Guilherme Bandeira de Araujo y Rogério Haesbaert, 93-122. Río de Janeiro, Brasil: Access.
- de Groot, R, M Stuij, M Finlayson y N Davidson. 2007. Valoración de humedales: lineamientos para valorar los beneficios derivados de los servicios de los ecosistemas de humedales. En *Informe Técnico de Ramsar*. Gland, Suiza: Secretaría de la Convención de Ramsar.
- De Jager, JE. 2017. "Dinámicas identitarias y territorialidad en el Bajo Delta del Paraná Bonaerense." *Cuadernos de Antropología* no. 17:29-46.
- Delgado-Ramos, GC. 2010. *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la megaminería*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Demeritt, D. 2001. "The construction of global warming and the politics of science." *Annals of the Association of American Geographers* no. 91 (2):307-337.
- . 2002. "What is the 'social construction of nature'? A typology and sympathetic critique." *Progress in Human Geography* no. 26 (6):767-790.
- Diegues, AC. 2000. *El mito moderno de la naturaleza intocada*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Enrique, C. 2009. *Relevamiento y caracterización florística y espectral de los bosques de la Región del Delta del río Paraná a partir de imágenes satelitales*, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Esain, JA. 2004. "El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675." *Jurisprudencia Argentina 2004-I-776*.
- Escobar, A. 1999. *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Santa Fé de Bogotá, Colombia: CEREC - ICAN.
- . 2000. "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?" En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, editado por Edgardo Lander, 35. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- . 2005. "El "postdesarrollo" como concepto y práctica social." En *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, editado por Daniel Mato, 17-31. Caracas, Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Escolar, C. 2000. "La recuperación del Análisis Institucional como perspectiva teórico-metodológica." En *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*, editado por Cora Escolar, 29-47. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- . 2010. "Institución, implicación, intervención. Revisando y revisitando las categorías del análisis institucional." *Acciones e Investigaciones Sociales* no. 28:235-250.
- Escolar, C y J Besse. 2011. *Epistemología fronteriza. Puntuaciones sobre teoría, método y técnica en ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Espósito, G. 2012. "La polis colla. Tierra, cultura y política en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy." *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos - EHESS*:11.
- Estenssoro Saavedra, JF. 2007. "Antecedentes para una historia del debate político en torno al medio ambiente: la primera socialización de la idea de crisis ambiental (1945-1972)." *Revista Universum* no. 2 (22):88-107.
- Estrada Oyuela, R. 2007. "La preocupación política por el ambiente y la administración." *Aportes para el Estado y la Administración Pública* no. 13 (24):19-38.
- Fairclough, N. 1992. *Discourse and social change*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Fernández, S. 2016. *La política forestal en Argentina y su contribución a las transformaciones en el Delta del Paraná*, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Fernández, S, D Olemberg y A Hemming. 2018. *Análisis de la cadena foresto industrial de la cuenca Delta del Paraná*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Ferrero, B. 2005. ""La ecología" de los colonos. Búsquedas de inclusión en un territorio ambientalista." *Anuario de Estudios en Antropología Social*:187-197.
- Ferrero, B, N Arizpe y E Gómez. 2013. "Definiendo la conservación. El caso del Parque Nacional Iguazú, Argentina." *Ecología Política* no. 46:85-90.

- Ferrero, B y C De Micco. 2011. "Nuevas conformaciones de territorialidad en Misiones: problemas sociales y ambientalismo." En *Entre chacras y plantaciones: trabajo rural y territorio en producciones que Argentina exporta*, editado por Andrea Mastrangelo y Verónica Trpin, 175-199. Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Foladori, G. 2005. "Una tipología del pensamiento ambientalista." En *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, editado por Guillermo Foladori y Naína Pierri, 219. México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Foladori, G y N Pierri. 2005. *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Foladori, G y J Taks. 2004. "Um olhar antropológico sobre a questao ambiental." *MANA* no. 10 (2):323-348.
- Forsyth, T y A Walker. 2014. "Hidden Alliances: rethinking environmentality and the politics of knowledge in Thailand's campaign for community forestry." *Conservation and Society* no. 12 (4):408-417.
- Foucault, M. 1979. *Microfísica del poder*. Madrid, España: Ediciones de La Piqueta.
- . 1999. "La gubernamentalidad." En *Estética, ética y hermenéutica*, editado por Michel Foucault. Barcelona, España: Paidós.
- . 2009. *El nacimiento de la biopolítica*. Madrid, España: Editorial Akal.
- Fracassi, N, J Pereira, G Mujica, B Hauri y R Quintana. 2017. "Estrategias de conservación de la Biodiversidad en paisajes forestales del Bajo Delta del Paraná—uniendo a los actores clave de la región." *Mastozoología Neotropical* no. 24 (1):59-68.
- Fracassi, N, R Quintana, J Pereira, G Mujica y R Landó. 2013. *Protocolo de estrategias de conservación de la biodiversidad en bosques plantados de Salicáceas del Bajo Delta del Paraná*. Delta del Paraná, Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Galafassi, G. 2002. Reestructuración productiva, organización del proceso de trabajo y manejo de tecnologías: un estudio de caso en la producción frutícola y forestal. *Revista de Estudios Rurales*.
- . 2004a. "Colonización y conformación moderna de las tierras del Delta del Paraná, Argentina (1860-1940)." *Revista Complutense de Historia de América* no. 30:111-130.
- . 2004b. Historia económica-social del Delta del Paraná. *Cuadernos de Trabajo*, 69.
- . 2005. *La pampeanización del Delta: sociología e historia del proceso de transformación productiva, social y ambiental del Bajo Delta del Paraná*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Extramuros.
- Galperín, C, V Fossati y MV Lottici. 2013. *Valoración socio-económica de los bienes y servicios del humedal del Delta del Paraná*. Buenos Aires, Argentina: Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales, Wetlands International.
- García Collazo, MA, A Panizza y J Paruelo. 2013. "Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la zonificación realizada por provincias del Norte argentino." *Ecología Austral* no. 23:97-107.
- Gautreau, P, L Langbehn y L-E Ruoso. 2014. Movilización de información en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina: la heterogeneidad de los mapeos provinciales y la institucionalización de la problemática ambiental. En *III Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina*. UNC - Tandil, Buenos Aires.

- Gavazzo, N. 2008. Oportunidades políticas para la participación de los migrantes. El caso de las organizaciones de latinoamericanos en Argentina. En *Euro-Latin American Network of Governability for Development*. Lisboa, Portugal.
- Geertz, C. 1996. "Afterword." En *Senses of place*, editado por Steven Feld y Keith Basso, 239-262. USA: School of American Research Press.
- Gentile, E y C Natenzon. 1998. *Ordenamiento del territorio en el Delta del Paraná*. Bordeaux, Francia: Travaux du Laboratoire de Géographie Physique Appliquée - Numéro Spécial.
- Giarraca, N y P Gutiérrez. 1999. "Una aproximación a los estudios agrarios en Europa y EEUU en este siglo." En *Estudios rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas*, editado por Norma Giarraca, 55-73. Buenos Aires, Argentina: Editorial La Colmena.
- Gómez Baggethun, E, R de Groot, P Lomas y C Montes. 2010. "The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payments schemes." *Ecological Economics* no. 69:1209-1218.
- Gómez, RE. 2012. Configuración social, conflictos y cultura en torno a una reserva de biósfera. En *V Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo (GERD)*. Posadas, Misiones, Argentina.
- Gómez, RE y B Ferrero. 2012. "Gobernabilidad y ambientalismo en la selva paranaense." *Avá* no. 20:73-94.
- González, A. 2010. "Producción y conservación en el humedal del Bajo Delta del Paraná. Las buenas prácticas forestales en el marco de la gestión forestal sostenible como propuesta para el buen uso del ambiente." En *Agricultura, sociedad y ambiente. Miradas y conflictos*, editado por C. Reboratti, 33-50. 1: FLACSO.
- Gordillo, G. 2010. "Historias de los bosques que alguna vez fueron pastizales: la producción de la naturaleza en la frontera argentino-paraguaya." *Población y Sociedad* no. 17:59-79.
- Gramsci, A. 1987. *Cuadernos de la Cárcel*. México: Editorial Era.
- Greenwood, D. 2000. "De la observación a la investigación acción-participativa: una visión crítica de las prácticas antropológicas." *Revista de Antropología Social* no. 9:27-49.
- Grimson, A. 2011. *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Guber, R. 2001. *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Norma.
- Gutiérrez, R y F Isuani. 2013. "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013." *Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)* no. 7 (2):317-328.
- . 2014. "La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina." *Revista de Administração Pública (RAP)* no. 48 (2):295-322.
- Haesbaert, R. 1999. "Identidades Territoriais." En *Manifestações culturais no espaço*, editado por Zeny Rodendahl y Roberto Lobato Correa. Río de Janeiro, Brasil: EDUERJ.
- . 2007. "Identidades Territoriais. Entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou hibridismo cultural à essencialização das identidades)." En *Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos*, editado por Frederico Guilherme Bandeira de Araujo y Rogério Haesbaert, 33-56. Río de Janeiro, Brasil: Access.

- Hale, C. 2006. "Activist research v Cultural critique. Indigenous land rights and the contradictions of politically engaged anthropology." *Cultural Anthropology* no. 21 (1):96-120.
- Hall, S. 2003. "Introducción: ¿quién necesita 'identidad'?" En *Cuestiones de identidad cultural*, editado por Stuart Hall y Paul Du Gay, 13-39. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Hammersley, M y P Atkinson. 2007. *Ethnography: principles in practice*. UK: Taylor & Francis e-Library.
- Hevia, F y E Isunza. 2010. "La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil - Estado en México." En *La democratización frustrada*, editado por Alberto Olvera, 59-128. México: Universidad Veracruzana/CIESAS.
- Ingold, T. 2000. *The Perception of the Environment. Essays on livelihood, dwelling and skill*. New York, USA: Routledge.
- Isla, A. 2003. "Los usos políticos de la memoria y la identidad." *Estudios Atacameños* no. 26:35-44.
- Isuani, F. 2013. Institucionalidad ambiental en la provincia de Buenos Aires (1983-2011). Desafíos a la coherencia, integralidad y coordinación. En *VII Congreso Argentino de Administración Pública "Liderazgo, equidad y sustentabilidad"*. Mendoza, Argentina.
- Juliá, MS. 2010. "La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación." *Pampa* no. 6 (169-185).
- Kalesnik, F, P Aceñolaza, M Hurtado y J Martínez. 2011. "Relationship between vegetation of the levee neo-ecosystems and environmental heterogeneity in the Lower Delta of the Paraná River, Argentina." *Water and Environment Journal* no. 25:88-98.
- Kalesnik, F y R Quintana. 2006. "El Delta del río Paraná como un mosaico de humedales. Caso de estudio: la reserva de biosfera MAB-UNESCO "Delta del Paraná"." *Revista UNG Geociencias* no. 5:22-37.
- Kandus, P. 1997. *Análisis de patrones de vegetación a escala regional en el Bajo Delta Bonaerense del río Paraná (Argentina)*, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Kandus, P, N Morandeira y F Schivo. 2010. *Bienes y servicios ecosistémicos de los humedales del Delta del Paraná*. Buenos Aires, Argentina: Fundación para la conservación y el uso sustentable de los humedales.
- Kandus, P, R Quintana, P Minotti, J Oddi, C Baigún, G González-Trilla y D Ceballos. 2011. "Ecosistemas de humedal y una perspectiva hidrogeomórfica como marco para la valoración ecológica de sus bienes y servicios." En *Valoración de servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, editado por Pedro Laterra, Esteban Jobbagy y José Paruelo, 265-292. Buenos Aires, Argentina: INTA.
- Kandus, P, RD Quintana y RF Bó. 2006. *Patrones de paisaje y biodiversidad del Bajo Delta del río Paraná. Mapa de ambientes*. Buenos Aires, Argentina: Pablo Casamajor Ediciones.
- Kandus, P, R Vicari, P Pratolongo y M Burghi. 2009. "Efectos del cambio en el uso de la tierra en humedales sobre el balance de carbono: el caso de plantaciones forestales en el Bajo Delta del río Paraná (Argentina)." En *Efectos de los cambios globales sobre el ciclo del carbono*, editado por Fernando Ortega Sastriques, Lucas Fernández Reyes y Fernanda Volpedo. CYTED.

- Keddy, P, L Fraser, A Solomeshch, W Junk, D Campbell, M Arroyo y C Alho. 2009. "Wet and wonderful: the world's largest wetlands are conservation priorities." *Bioscience* no. 59 (1).
- Kloppenburg Jr, J. 1991. "Social theory and the de/reconstruction of agricultural science: local knowledge for an alternative agriculture." *Rural Sociology* no. 56:519-548.
- Koopmans, R. 2004. "Migrant mobilisation and political opportunities: variation among German cities and a comparison with the United Kingdom and the Netherlands." *Journal of Ethnic and Migration Studies* no. 30 (3):449-470.
- . 2005. "The missing link between structure and agency: outline of an evolutionary approach to social movements." *Mobilization* no. 10 (1):19-33.
- Koopmans, R y P Statham. 2000. "Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach." En *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, editado por Ruud Koopmans y Paul Statham, 14-56. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Kull, C, X Arnauld de Sartre y M Castro-Larrañaga. 2015. "The political ecology of ecosystem services." *Geoforum* no. 61:122-134.
- Laclau, E. 1993. "Poder y representación." En *Politics, theory and contemporary culture*, editado por Mark Poster. New York, USA: Columbia University Press.
- Laclau, E y C Mouffe. 1987a. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, España: Siglo XXI.
- . 1987b. "Hegemonía: el difícil nacimiento de una nueva lógica política." En *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, editado por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, 53-104. Madrid, España: Siglo XXI.
- Langbehn, L. 2016. "Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la Ley de Bosques entre "conservación" y "producción"." En *Cartografías del conflicto ambiental 2*, editado por Gabriela Merlinsky, 141-168. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Langbehn, L, M Schmidt y P Pereira. 2017. Presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. Un abordaje comparativo entre las leyes de bosques nativos, glaciares y humedales. En *XII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- Latour, B. 2008. "Introducción: cómo retomar la tarea de rastrear asociaciones." En *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*, editado por Bruno Latour, 13-35. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- . 2012. *Cogitamus. Seis cartas sobre las humanidades científicas*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Lefebvre, H. 1974. "La producción del espacio." *Revista de Sociología* no. 3:219-229.
- Little, PE. 2007. "Political ecology as ethnography: a theoretical and methodological guide." *Horizontes Antropológicos* no. 3:16.
- Lolive, J. 2003. "Des territoires de mobilisation à l'écorégion: quelques justifications territoriales utilisées par les associations de défense de l'environnement." En *Conflits et territoires*, editado por Patrice Melé, Corinne Larrue y Muriel Rosemberg, 224. Francia: Presses universitaires Francois-Rabelais, Maison des sciences de l'homme "Villes et territoires".
- Long, N. 1992. "From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development." En *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*, editado por Norman Long y Ann Long, 16-46. London, UK: Routledge.

- Long, N y A Long. 1992. *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. London, UK: Routledge.
- Lundy, P. 1999. "Fragmented community action or new social movement?: A study of environmentalism in Jamaica." *International Sociology* no. 14 (1):83-102.
- Machain, N. 2010. "Contribuciones del marco jurídico al desarrollo sustentable del Delta del Paraná." En *Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná. Situación, efectos ambientales y marco jurídico.*, 83-93. Buenos Aires, Argentina: Fundación para la conservación y el uso sustentable de los humedales - Wetlands International.
- Maestriperieri, E. 2016. *Saberes locales sobre la flora y la fauna. Re-significaciones del discurso preservacionista sobre la biodiversidad en el Delta Inferior del río Paraná*, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Málvarez, AI. 1999. "El Delta del río Paraná como mosaico de humedales." En *Tópicos Sobre Humedales Subtropicales y Templados de Sudamérica*, editado por Ana Inés Málvarez, 35-53. Montevideo, Uruguay: MAB-ORCYT.
- Málvarez, AI y RF Bo. 2004. *Documentos del curso-taller 'Bases ecológicas para la clasificación e inventario de humedales en Argentina'*. Buenos Aires, Argentina.
- Manzanal, M. 2007. "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio." En *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, editado por Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer, 15-50. Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Mari, O, G Mateo y C Valenzuela. 2010. "Introducción." En *Territorio, poder e identidad en el agro argentino*, editado por Oscar Mari, Graciela Mateo y Cristina Valenzuela, 1-10. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Maris, V. 2012. "De la naturaleza a los servicios ecosistémicos: una mercantilización de la biodiversidad." *Ecología Política* no. 44:27-32.
- Martín, F y R Larsimont. 2016. "¿Es posible una ecología cosmo-política?: notas hacia la desregionalización de las ecologías políticas." *POLIS - Revista Latinoamericana*:1-16.
- Martínez Alier, J. 2004a. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona, España: Icaria Editorial.
- . 2004b. "Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad." *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* no. 1:21-30.
- Massey, D. 1993. "Politics and space/time." En *Place and the politics of identity*, editado por M Keith y S Pile, 141-161. London, UK: Routledge.
- . 2009. "Concepts of space and power in theory and in political practice." *Documents d'Anàlisi Geogràfica* no. 55:15-26.
- MAyDS. 2016. *Ley N° 26331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos: informe de estado de implementación 2010-2015*. Editado por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- McAdam, D, J McCarthy y M Zald. 1999. "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales." En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, editado por Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 21-46. Madrid, España: Istmo.
- MEA. 2005. *Ecosystems and human well-being: wetlands and water synthesis*. Washington D.C., USA: World Resources Institute.
- . 2010. *Servicios de los Ecosistemas y Bienestar Humano*. Bilbao, España: UNESCO Etxea.

- Melé, P. 2003. "Introduction: conflits, territoires et action publique." En *Conflits et territoires*, editado por Patrice Melé, Corinne Larrue y Muriel Rosenberg, 224. Francia: Presses universitaires Francois-Rabelais, Maison des sciences de l'homme "Villes et territoires".
- Melucci, A. 2004. "The process of collective identity." En *Social movements and culture*, editado por Hank Johnston y Bert Klandermans, 41-63. Minnesota, USA: University of Minnesota Press.
- Meral, P. 2010. *Les services environnementaux en économie: revue de la littérature*. Montpellier, Francia: Serena.
- Merlinsky, G. 2013a. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- . 2013b. "La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales." En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, editado por Gabriela Merlinsky, 61-90. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Minotti, P, C Baigún, P Kandus, R Quintana, M Borro, F Schivo, N Morandeira, P Gramuglia y F Brancolini. 2009. "Servicios ecosistémicos en la ecorregión del Delta del Paraná: consideraciones sobre usos y tendencias, y criterios para su conservación." En *Estrategias integradas de mitigación y adaptación a cambios globales*, editado por Lucas Fernández Reyes, Alejandra Volpedo y Alejo Pérez Carrera, 334. Buenos Aires, Argentina: PIUBACC.
- Minotti, P y P Kandus. 2013. Actualización y profundización del mapa de endicamientos y terraplenes de la región del Delta del Paraná. Fundación para la Conservación y Uso Sustentable de los Humedales - Wetlands International LAC.
- Mitsch, W y J Gosselink. 2007. *Wetlands*: John Wiley & Sons, Inc.
- Monkes, J. 2017. *Los humedales en disputa: discursos y estrategias en torno a la formulación de una ley nacional de conservación de humedales*, Cátedra de Extensión y Sociología Rurales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Monterroso, I. 2008. "Comunidades locales en áreas protegidas: reflexiones sobre la política de conservación en la Reserva de Biósfera Maya." En *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, editado por Gina Alvarado Merino, Gian Carlo Delgado Ramos, Diego Domínguez, Cecília Campello do Amaral Mello, Iliana Monterroso y Guillermo Wilde, 227-263. Buenos Aires, Argentina: CLACSO Libros.
- Moreira, CJ. 2015. Transformaciones productivas e instituciones en el Delta Inferior bonaerense del río Paraná. Del ocaso de la citricultura a la Zona Núcleo Forestal. En *IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos*. FCE, UBA, Buenos Aires.
- . 2017. Las políticas públicas forestales en la construcción de la Zona Núcleo Forestal del Delta Inferior. En *X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos*. Buenos Aires, Argentina.
- . 2018. *La institucionalización del desarrollo rural en los procesos de innovación tecnológica de manejo del agua en la Zona Núcleo Forestal del Delta del Paraná*, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Moro, J. 2000. "Problemas de agenda y problemas de investigación." En *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*, editado por Cora Escolar, 113-140. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

- Mujica, G, J Álvarez, E Dubra y E Borodowski. 2014a. Estrategias para el desarrollo en la cuenca forestal del Delta del Paraná. En *IV Congreso Internacional de Salicáceas en Argentina*. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (UNLP), La Plata, Buenos Aires.
- Mujica, G, D Ceballos, N Fracassi, C Campora y B Hauri. 2014b. Proceso participativo de generación de estrategias para la Gestión Forestal Sostenible de la cuenca del Bajo Delta del Paraná. En *IV Congreso Internacional de Salicáceas en Argentina*. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (UNLP), La Plata, Buenos Aires.
- Muñoz Gaviria, E. 2008. Medio ambiente y biopolítica contemporánea. En *VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional*. Universidad Nacional de Colombia.
- Natenzon, C, P Tsakoumagkos y D Escolar. 1988. "Algunos límites ideológicos, conómicos y conceptuales del discurso ecológico ambiental." En *Aportes para el estudio del espacio socio-económico II*, editado por L Yanes y A Liberali, 163-176. Buenos Aires, Argentina: Ed. El Coloquio.
- Noel, G. 2013. "De los Códigos a los Repertorios: algunos atavismos persistentes acerca de la cultura y una propuesta de reformulación." *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales* no. 3 (2):31.
- Nouzeilles, G. 2002. "Introducción." En *La naturaleza en disputa. Retóricas del cuerpo y el paisaje en América latina*, editado por Gabriela Nouzeilles, 11-38. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Nygren, A. 1999. "Local knowledge in the environment-development discourse: from dichotomies to situated knowledges." *Critique of Anthropology* no. 19:267-288.
- O'Connor, J. 1991. "La segunda contradicción del capitalismo: sus causas y consecuencias." *El cielo por asalto* no. 1 (2):119-125.
- O'Connor, M. 1994. "El mercadeo de la naturaleza. Sobre los infortunios de la naturaleza capitalista." *Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional* no. 7:15-32.
- Olemborg, D. 2010. Los determinantes de la reconfiguración productiva. Acerca de la forestalización del Bajo Delta del Paraná. En *VII Jornadas de Investigación y Debate "Conflictos rurales en la Argentina del Bicentenario. Significados, alcances y proyecciones"*. Universidad Nacional de Quilmes.
- . 2013. Transformaciones poblacionales del Bajo Delta en la poscrisis del 2001. En *VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Buenos Aires, Argentina.
- . 2015. *Formas actuales de la organización social de la producción forestal en el Bajo Delta del río Paraná*, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba.
- OPDS. 2011a. *Acta Audiencia Pública Ambiental - 19 de Abril de 2011*. Editado por Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible. La Plata.
- . 2011b. Taller participativo de información y consulta sobre el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina: Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- . 2013. *Informe de las actuaciones desarrolladas por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) en el marco de la Ley Nacional 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. Editado por Opatow, S y L Weiss. 2000. "Denial and the process of moral exclusion in environmental conflict." *Journal of Social Issues* no. 56 (3):475-490.

- Ortiz, A. 2009. "Naturaleza, ambiente y cultura: una aplicación etnográfica en el río Paraná." *Revista Espacios de Crítica y Producción* no. 40 (may):47-53.
- Oslender, U. 2002. "Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una "espacialidad de resistencia". " *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* no. VI (15):24.
- Oszlak, O. 2006. "Burocracia estatal: política y políticas públicas." *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político* no. 11 (4):1-30.
- Oszlak, O y G O'Donnell. 1981. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." *CEDES* no. 4:31.
- Pacheco, RS, MR Loureiro, H Fingeremann, H Kerr do Amaral y S MacDowell. 1992. "Atores e conflitos em questões ambientais urbanas." *Espaço e Debates* (35).
- Palacio Castañeda, G. 2006. "Breve guía de introducción a la Ecología Política (Ecopol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad." *Gestión y Ambiente* no. 9 (3):143-156.
- Peck, J y N Theodore. 2010. "Mobilizing policy: models, methods and mutations." *Geoforum* no. 41:169-174.
- Penalva Verdú, C, A Alaminos Chica, FJ Francés García y ÓA Santacreu Fernández. 2015. *La investigación cualitativa: técnicas de investigación y análisis con Atlas.Ti*. Cuenca, Ecuador: PYDLOS Ediciones.
- Pereyra, F, V Baumann, V Altinier, J Ferrer y P Tchilinguirian. 2004. "Génesis de suelos y evolución del paisaje en el Delta del río Paraná." *Revista de la Asociación Geológica Argentina* no. 59:229-242.
- Pérez Agote, A, J Azcona y A Gurrutxaga. 1997. *Mantener la identidad. Los vascos del río Carabelas*. Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Peteán, J y J Cappato. 2005. *Humedales fluviales de América del Sur: hacia un manejo sustentable*. Santa Fe, Argentina: Fundación PROTEGER y IUCN.
- Piermattei, S. 2013. "Local farmers vs environmental universalism: Conflicts over nature conservation in the Parco Nazionale dei Monte Sibillini, Italy." *Journal of Political Ecology* no. 20:306-317.
- Pizarro, C. 2001. *La política cultural de las movilizaciones campesinas. Las narrativas sobre un conflicto por la tierra en una localidad rural de Catamarca*. Catamarca, Argentina: Universidad Nacional de Catamarca.
- . 2006. *Ahora ya somos civilizados. La invisibilidad de la identidad indígena en un área rural del Valle de Catamarca, Colección Thesys 10*. Córdoba, Argentina: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- . 2008. "Los aspectos simbólicos del desarrollo: las paradojas de la modernización del Valle de Catamarca." *Revista Crítica en Desarrollo - Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* no. 1:159-180.
- . 2014. "La entrevista etnográfica como práctica discursiva: análisis de caso sobre las pistas metadiscursivas y la emergencia de categorías nativas." *Revista de Antropología* no. 57 (1):461-496.
- . 2015. Vida tradicional vs ambientalismo. La disputa por la definición del territorio en la zona núcleo forestal del Delta Inferior del río Paraná, Argentina. En *55° Congreso Internacional de Americanistas: "conflicto, paz y construcción de identidades en las Américas"*. San Salvador, El Salvador.
- . 2016. "Trabajadores paraguayos en la producción forestal del Delta Inferior del río Paraná." En *De migrantes y asentados. Trabajo estacional en el agro argentino*,

- editado por Susana Aparicio y Roberto Benencia, 115-138. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- . En Prensa. *"Nosotros creamos el Delta". Habitar, forestar y conservar un humedal*. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Pizarro, C, M Ciccale Smit y CJ Moreira. En prensa. "“Vino la marea y nos dejó en la vía”. Experiencias de las inundaciones de productores forestales en un área del Delta Inferior del río Paraná." En *Ruralidades, actividades económicas y mercados de trabajo en el Delta vecino a la Región Metropolitana de Buenos Aires*, editado por Roberto Benencia. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Pizarro, C y P Straccia. En prensa. "“Isleños” y “ambientalistas”. Confrontaciones sobre la sustentabilidad de la producción forestal en los humedales del Delta del Paraná (2012-2013)." En *Ruralidades, actividades económicas y mercados de trabajo en el Delta vecino a la Región Metropolitana de Buenos Aires*, editado por Roberto Benencia. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Portes, A. 2006. "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual." *Cuadernos de Economía* no. 25 (45):13-52.
- PRODELTA. 2012. *Jornada abierta en la EEA Delta del Paraná: análisis y conclusiones*. Editado por Gerardo Mujica. Buenos Aires, Argentina: INTA.
- Quintana, RD y R Bó. 2011. "¿Por qué el Delta del Paraná es una región única en la Argentina?" En *El Patrimonio natural y cultural del Bajo Delta Insular. Bases para su conservación y uso sustentable*, editado por Ruben Darío Quintana, María Valentina Villar, Elizabeth Astrada, Pablo Saccone y Silvina Malzof, 316. Buenos Aires, Argentina: Aprendelta.
- Rancière, J. 1996. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- Re, M, M Sabarots Gerbec y L Storto. 2015. Estadística de niveles en el Delta del río Paraná mediante modelación hidrodinámica. En *Séptimo Simposio Regional sobre Hidráulica de Ríos*. Montevideo, Uruguay.
- Richardson, C. 1994. "Ecological functions and human values in wetlands: a framework for assessing forestry impacts." *Wetlands* no. 14 (1):1-9.
- Ritzer, G. 1993. *Teoría sociológica contemporánea*. México: McGraw-Hill.
- Robertson, M. 2000. "No net loss: wetland restoration and the incomplete capitalization of nature." *Antipode* no. 32 (4):463-493.
- . 2007. "The neoliberalization of ecosystem services: wetland mitigation banking and the problem of measurement." En *Neoliberal environments. False promises and unnatural consequences*, editado por Nik Heynen, James McCarthy, Scott Prudham y Paul Robbins, 114-125. UK: Routledge.
- Rodríguez Bilella, P. 2004. Etnografía y política social: el caso del enfoque orientado al actor. En *IV Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos (CAS - IDES)*. Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez Bilella, P y G Delgado. 2008. "La dimensión cultural en las intervenciones de Desarrollo Rural. El caso del grupo de hilanderas Tinku Kamayú de Santa María, provincia de Catamarca." En *Transformaciones Globales y Territorios. Desarrollo Rural en Argentina. Experiencias y Aprendizajes*, editado por Pablo Rodríguez Bilella y Esteban Tapella. Argentina: Editorial La Colmena.
- Roe, E. 1994. *Narrative policy analysis. Theory and practice*. USA: Duke University Press.

- Roig, A. 2008. "El desarrollo como conflicto institucionalizado." *Realidad Económica* no. 237:80-92.
- Roth Deubel, A-N. 2008. "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?" *Estudios Políticos* no. 33:67-91.
- Russi, D, P ten Brink, A Farmer, T Badura, D Coates, J Förster, R Kumar y N Davidson. 2013. *The economics of ecosystem and biodiversity for water and wetlands*. Londres/Bruselas: IEEP.
- Salomón Tarquini, C. 2013. "Indígenas e identidades políticas en Argentina (fines del siglo XIX y siglo XX): problemas y perspectivas." *Boletín Americanista* no. LXIII (66):181-202.
- San Martín Cantero, D. 2014. "Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa." *Revista Electrónica de Investigación Educativa* no. 16 (1):104-122.
- Santos, C. 2009. "Discursos sobre el territorio: conservación, desarrollo y participación en torno a un área protegida." *Cuaderno Venezolano de Sociología* no. 18 (4):627-651.
- . 2010. *¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Uruguay*, Universidad Nacional General Sarmiento - IDES, Argentina.
- Santos, C y M Chouhy. 2014. "Los enclaves del "Uruguay Natural" en los márgenes del neodesarrollismo." *Ecología Política* no. 46:101-105.
- Santy, V. 2014. *Nueva Costa del Plata: las formas de la legitimación y la resistencia en un conflicto socio-ambiental del sur del Conurbano bonaerense*, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Sastre, M. 1858. *El tempe argentino*. Buenos Aires, Argentina: Ivaldi & Checchi Editores.
- SAyDS. 2005. *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe Nacional*. Editado por Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.
- . 2014a. *Los Humedales del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay, Argentina*. Editado por Laura Benzaquén, Guillermo Lingua, Jorgelina Oddi, Sara Sverlij, Francisco Firpo Lacoste, Antonio De Nichilo, Federico Biesing, Eli Araujo y Indiana Candia.
- . 2014b. *Planificación en áreas protegidas de humedales: herramientas para pensar el manejo*. Editado por Nadia Boscarol, Jorgelina Oddi, Guillermo Lingua, Sebastián Preliasco, Beatriz Giacosa, Jorge Liotta, Mariana Segura, Federico Biesing, Eli Araujo y Indiana Candia.
- Scott, J. 1985. *Weapons of the weak: everyday peasants forms of resistance*. New York, USA: Yale University Press.
- Schmidt, M. 2010. "Ordenamiento territorial de bosques nativos: definiciones y debates en la provincia de Salta." *Proyección* no. 8:27.
- . 2014. "'Ordenadores y ordenados'. Actores en disputa en el ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta." *Cuadernos de Antropología* no. 11:37-55.
- . 2015. La política ambiental en Argentina. Un abordaje comparativo a través de bosques y ríos. En *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires, Argentina.
- . 2016. "'De las joyas que tiene el Riachuelo, es una de las más lindas". Política ambiental y ordenamiento del territorio en la Cuenca Matanza-Riachuelo, el caso de la Laguna de Rocha." En *Cartografías del conflicto ambiental 2*, editado por Gabriela

- Merlinsky, 315-350. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Schröter, M, E van der Zanden, A van Oudenhoven, R Remme, H Serna-Chavez, R de Groot y P Opdam. 2014. "Ecosystem services as a contested concept: a synthesis of critique and counter-arguments." *Conservation Letters*:1-10.
- Schuster, F y S Pereyra. 2001. "Transformaciones de la protesta social en Argentina: balance y perspectivas de una forma de acción política." En *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, editado por Norma Giarraca. Buenos Aires, Argentina: Ed. Alianza.
- Seghezzeo, L. 2009. "The five dimensions of sustainability." *Environmental Politics* no. 18 (4):539-556.
- Shore, C y S Wright. 1997. "Policy: a new field of anthropology." En *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power.*, editado por Cris Shore y Susan Wright, 3-32. London, UK: Routledge.
- Skill, K. 2010. "Investigar problemas ambientales en antropología social. Pertinencia social y científica: una aproximación al campo." *Avá* no. 18:77-92.
- Spivak, G. 1998. "¿Puede hablar el sujeto subalterno?" *Orbis Tertius* no. 3 (6):175-235.
- Stolk, ME, PA Verweij, M Stuij, CJ Baker y W Oosterberg. 2006. *Valoración socioeconómica de los humedales en América Latina y el Caribe*: Wetlands International.
- Straccia, P. 2014. *El manejo del agua y los cambios en el estrato orgánico en el Delta Inferior del río Paraná: conocimiento local y conocimiento científico sobre sus efectos en ecosistemas de humedales* Cátedra de Extensión y Sociología Rurales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Straccia, P y L Dayan. En Elaboración. "El servicio ecosistémico *Provisión de hábitat para la biodiversidad*. Conocimiento experto y propuestas de intervención en el Delta Bonaerense del río Paraná".
- Straccia, P, J Monkes y C Cowan Ros. En Prensa. "La producción de políticas preservacionistas. Disputas en la Zona Núcleo Forestal (Delta Inferior del río Paraná) en torno al proyecto de "Ley de Humedales" " En *"Nosotros creamos el Delta". Habitar, forestar y conservar un humedal*, editado por Cynthia Pizarro. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Straccia, P y C Pizarro. 2017. "Controversias acerca del concepto servicios ecosistémicos. Resignificaciones sobre el impacto de la forestación en los humedales del Delta Inferior del río Paraná." *Revista Agronomía y Ambiente* no. 37 (2):99-113.
- . En prensa. "El estrato orgánico de los humedales en el Delta del Paraná. Resignificaciones en torno a su valor-importancia." En *Ruralidades, actividades económicas y mercados de trabajo en el Delta vecino a la Región Metropolitana de Buenos Aires*, editado por Roberto Benencia. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Subirats, J, P Knoeppel, C Larrue y F Varone. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Sundberg, J. 2004. "Identities in the making: conservation, gender and race in the Maya Biosphere Reserve, Guatemala." *Gender, Place & Culture* no. 11 (1):43-66.
- Surel, Y. 2008. "Las políticas públicas como paradigmas." *Estudios Políticos* no. 33:41-65.
- Swyngedouw, E. 2011. "¿La naturaleza no existe!. La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada." *Urban*:41-66.

- Tarrow, S. 1994. *Power in movement. Social movements, collective action and politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Taylor, S y R Bogdan. 1996. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós.
- Tsing, AL. 2005. "The forest of collaborations." En *An ethnography of global connection*, editado por Anna Lowenhaupt Tsing, 245-268. USA: Princeton University Press.
- Turner, K, J van den Bergh, T Soderqvist, A Barendgreet, J van der Straaten, E Matlby y E van Ierland. 2000. "Ecological-economic analysis of wetlands: scientific information for management and policies." *Ecological Economics* no. 35:7-23.
- Uggla, Y. 2010. "What is this thing called "natural"? The nature-culture divide in climate change and biodiversity policy." *Journal of Political Ecology* no. 17:79-91.
- UNESCO. 2000. Documento base para la incorporación de las islas de San Fernando en el marco de la Red Mundial de Reservas de Biosfera (MAB-UNESCO).
- Vaccaro, I y O Beltrán. 2010. "Conservationist governmental technologies in the Western European mountains: the unfinished transformation of the Pyrenees." *Journal of Political Ecology* no. 17:29-41.
- Vaccaro, I, O Beltrán y PA Paquet. 2013. "Political ecology and conservation policies: some theoretical genealogies." *Journal of Political Ecology* no. 20:255-272.
- Vera Alpuche, J. 2012. "La dimensión discursiva en los conflictos socioambientales: apuntes para un método de análisis de discurso desde la ecología política." *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales* no. 5 (Ene/Jun):135-160.
- Vicari, R, P Kandus, P Pratolongo y M Burghi. 2006. "Alteración en el almacenaje de carbono por la intervención humana de los sistemas naturales en el Bajo Delta del río Paraná. Su importancia en el balance emisión-sumidero de CO₂ atmosférico." En *Situación ambiental argentina 2005*, editado por Alejandro Brown, Ulises Martínez Ortiz, Marcelo Acerbi y Javier Corcuera. Buenos Aires, Argentina: FVSA.
- Vizia, C. 2012. "Humo en las Islas". Antropología ecológica en Rosario, construcción de especialidad profesional, de problemas y de acciones políticas en el territorio. En *V Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo (GERD)*. Posadas, Misiones, Argentina.
- West, P, J Igoe y D Brockington. 2006. "Parks and peoples: the social impact of protected areas." *Annual Review of Anthropology* no. 35:251-277.
- Wilde, G. 2008. "Imaginario contrapuestos de la selva misionera. Una exploración por el relato oficial y las representaciones indígenas sobre el ambiente." En *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, editado por Gina Alvarado Merino, Gian Carlo Delgado Ramos, Diego Domínguez, Cecília Campello do Amaral Mello, Iliana Monterroso y Guillermo Wilde, 193-225. Buenos Aires, Argentina: CLACSO Libros.

Fuentes Secundarias

- Cámara de Diputados de la Nación. D-6501/15. Anteproyecto de Ley 6501/15 “Ley de presupuestos mínimos para la conservación, protección y uso racional y sostenible de los humedales”.
- Cámara de Diputados de la Nación. D-2648/18. Anteproyecto de Ley 2648/18 “Creación del Parque Nacional Ciervo de los Pantanos”.
- Cámara de Diputados de la Nación. D-5550/18. Anteproyecto de Ley 5550/18 “Ley de Inversiones para Bosques Cultivados”.
- Cámara de Senadores de la Nación. S-1628/13. Anteproyecto de Ley 1628/13 “Ley de presupuestos mínimos para la conservación, protección y uso racional y sostenible de los humedales”
- Cámara de Senadores de la Nación. S-3487/13. Anteproyecto de Ley 3487/13 “Ley de presupuestos mínimos para la conservación de los humedales de origen natural”
- Cámara de Senadores de la Nación. S-4245/15. Anteproyecto de Ley 4245/15 “Ley de presupuestos mínimos para la conservación, protección y uso racional y sostenible de los humedales”
- Cámara de Senadores de la Nación. S-4279/15. Anteproyecto de Ley 4279/15 “Ley de presupuestos mínimos para la conservación de los humedales de origen natural”
- Cámara de Senadores de la Nación. Versión Taquigráfica de la 17ª Reunión y 9ª Sesión Ordinaria. 13 de noviembre de 2013.
- CoFeMA. Resolución 327/2016. Requerir mayor análisis del proyecto de ley sobre humedales. Disponible online [consultada por última vez el 6/7/2018] en <http://cofema.ambiente.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=1578&IdSeccion=32>
- CoFeMA. Resolución 329/2016. Aprobar las propuestas de modificación del proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Humedales. Disponible online [consultada por última vez el 6/7/2018] en <http://cofema.ambiente.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=1583&IdSeccion=32>
- Ley Nacional 23.919. “Apruébase una Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”. Disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/319/norma.htm> [consultada por última vez el 6/7/2018]
- Ley Nacional 25.080. “Ley de Inversiones para Bosques Cultivados”. Disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=55596> [Consultada por última vez el 6/7/2018]
- Ley Nacional 25.675. “Ley General del Ambiente”. Disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=79980> [Consultada por última vez el 6/7/2018]
- Ley Nacional 26.331. “Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos”. Disponible online [consultada por última vez el 6/7/2018] en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=136125>
- Ley Nacional 26.432. “Ley de Inversiones para Bosques Cultivados”. Disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=148753> [Consultada por última vez el 6/7/2018]

- Ley Nacional 26.639. “Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial”. Disponible online [consultada por última vez el 6/7/2018] en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=174117>
- Ley Provincial 2072. “Ventas de terrenos de Islas”. Disponible online en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-2072.html> [consultada por última vez el 6/7/2018]
- Ley Provincial 4207. “Venta de tierras fiscales del Delta del Paraná”. Disponible online en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-4207.html> [consultada por última vez el 6/7/2018]
- Ley Provincial 13.757. “Organización administrativa del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires”. Disponible online en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13757.html> [consultada por última vez el 6/7/2018]
- Ley Provincial 14.888. “Normas complementarias para la conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos de la provincia de Buenos Aires”. Disponible online en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14888.html> [consultada por última vez el 6/7/2018]
- Ley Provincial 14.888. Decreto reglamentario 366/2017. Disponible online en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/17-e-366.html> [consultada por última vez el 6/7/2018]
- Ordenanza Municipal 3178/11. Municipio de Tigre (Buenos Aires). Régimen de Protección Cautelar Ambiental.