



**IV Congreso de Ciencias  
Sociales Agrarias**

**Editor**

Virginia Rossi<sup>1</sup>  
Universidad de la República,  
Montevideo, Uruguay.

Eduardo Chia<sup>1</sup>  
INRAE, Montpellier, Francia.

**Correspondence**

María Gabriela Merlinsky,  
merlinsk@retina.ar

Received 31 ene 2020

Accepted 16 abr 2020

Published 17 jul 2020

**Citation**

Merlinsky MG. La productividad de los conflictos ambientales y su aporte para la innovación social. *Agrociencia Uruguay* [Internet]. 2020 [cited dd mmm yyyy];24(NE1):358. Available from: <http://agrocienciauruguay.uy/ojs/index.php/agrociencia/article/view/358>

doi:

[10.31285/AGRO.24.358](https://doi.org/10.31285/AGRO.24.358)

Merlinsky, M.G.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>*Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.*

**Abstract**

Environmental conflicts are social and political disputes around the appropriation, production, distribution and management of natural resources. These events put in question the power relations that imply the preferential use that some actors make of these resources at the expense of others. This evolution opens discussions regarding environmental impacts and allows a redefinition of public problems under new economic, social and cultural lens. In this article we propose that environmental conflicts lead to the production of knowledge that nurtures different processes of social innovation. To develop our argument, we present a theoretical-methodological perspective for the study of the productivity (effects) of environmental conflicts and we show examples

<sup>1</sup> NE. Este artículo retoma la trama de la conferencia realizada por la Dr.<sup>a</sup> Merlinsky el 8 de agosto de 2019 en el IV Congreso de Ciencias Sociales Agrarias. En este artículo, la autora profundiza el marco teórico-metodológico para el estudio de los conflictos y extrae lecciones en términos de innovación social.



to understand its implications for social innovation along three dimensions: legal, territorial and political-institutional.

**Keywords:** environmental conflicts, legal productivity, territorial productivity, political-institutional productivity, social innovation

## Resumen

Los conflictos ambientales son disputas de carácter social y político en torno a la apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales. Son eventos que ponen en cuestión las relaciones de poder que implica el uso preferencial que hacen algunos actores de esos recursos a expensas de otros. En su evolución se abren discusiones sobre impactos ambientales y asimismo se produce una redefinición de los problemas públicos bajo nuevas dimensiones económicas, sociales y culturales. En este artículo proponemos que los conflictos ambientales dan lugar a la producción de conocimientos que nutren diferentes procesos de innovación social. Para desarrollar nuestro argumento, exponemos una perspectiva teórico-metodológica para el estudio de la productividad (efectos) de los conflictos ambientales y mostramos ejemplos para entender sus implicancias en materia de innovación social a lo largo de tres dimensiones: jurídica, territorial y político-institucional.

**Palabras clave:** conflictos ambientales, productividad jurídica, productividad territorial, productividad político-institucional, innovación social

## Resumo

Os conflitos ambientais são disputas sociais e políticas em torno da apropriação, produção, distribuição e gestão de recursos naturais. São eventos que questionam as relações de poder que implicam o uso preferencial que alguns atores fazem desses recursos em detrimento de outros. Em sua evolução, são abertas discussões sobre impactos ambientais e há também uma redefinição de problemas públicos sob novas dimensões econômicas, sociais e culturais. Neste artigo, propomos que os conflitos ambientais levem à produção de conhecimento que nutre diferentes processos de inovação social. Para desenvolver nosso argumento, apresentamos uma perspectiva teórico-metodológica para o estudo da produtividade (efeitos) de conflitos ambientais e mostramos exemplos para entender suas implicações para a inovação social em três dimensões: jurídica, territorial e político-institucional.

**Palavras chave:** produtividade legal, produtividade territorial, produtividade político-institucional, inovação social

## 1. Introducción

Los conflictos ambientales son disputas de carácter social y político en torno a la apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales. Son eventos que ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a esos recursos, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros actores. Se

trata de situaciones de tensión, oposición y/o disputa entre actores sociales donde no solo están en juego los impactos ambientales sino también dimensiones económicas, sociales y culturales que no han logrado suficiente atención pública<sup>(1)(2)(3)(4)</sup>.

Las variadas controversias que se suscitan en esos conflictos (como, por ejemplo, por la calidad del agua, la definición del valor cultural de un paisaje o las condiciones de preservación de un ecosistema)



pueden facilitar el desarrollo de procesos de innovación social, dado que las interacciones entre diferentes colectivos de científicos, legos, profesionales, movimientos sociales y actores estatales permiten renovar el modo en que se inscriben los problemas sociales en el espacio público<sup>(5)</sup>.

Sin embargo, no basta con enumerar los disensos que se producen en un conflicto para dar cuenta de estos procesos de innovación social. Los argumentos de los actores en conflicto y la forma en que se cierran las controversias pueden nutrir la construcción de saberes y tecnologías apropiadas solo bajo la condición de que podamos repolitizar las relaciones entre ciencia, tecnología, innovación y sociedad. Para ello podemos valernos de los aportes de la sociología de la traducción, un campo de los Estudios Sociales de la Ciencia y Tecnología (ESCT) que ha logrado contradecir aquella mirada que entiende a la ciencia y al conocimiento como productos de un sujeto aislado, un genio que produce la invención. Para la sociología de la traducción es necesario poner el foco en los procesos de traducción, es decir, en la labor que realizan los actores para lograr una aproximación y clarificación de espacios de problemas<sup>(6)(7)</sup>. Esto implica romper con las clásicas polarizaciones entre naturaleza y sociedad, contexto de descubrimiento y justificación, interno y externo, centro y periferia y, en su lugar, explicar la producción de conocimientos tecnocientíficos como efectos de una multiplicidad de interacciones sociales y técnicas. Según Latour<sup>(5)</sup>, un conocimiento se estabiliza y se desarrolla mediante la asociación (por su promotor) entre actores humanos y no humanos en interacción en redes llamadas sociotécnicas. Así, el éxito de una innovación o la robustez de un conocimiento dependen del tamaño y de la solidez de la red sociotécnica que lo promueve<sup>(8)</sup>.

Al retomar este enfoque podemos abrir la «caja negra» de los conflictos y prestar atención a las discusiones allí donde se han inaugurado aspectos innovadores o de anticipación. Los actores que entran en las controversias nos alertan sobre situaciones de incertidumbre, daño consumado o potencial, y exploran nuevos argumentos, tomando en cuenta una pluralidad de puntos de vista, demandas y posibles respuestas.

Entre los diferentes saldos de los conflictos ambientales, un aspecto destacado es que ponen en diálogo conocimientos científicos, experiencias profesionales y conocimientos tradicionales al tiempo que permiten la construcción de nuevos saberes en comunidades de pares extendidas<sup>(9)</sup>. En contextos de incertidumbre, es decir, cuando los efectos combinados de múltiples eventos potencialmente peligrosos no pueden determinarse con certeza, los actores sociales que podrían ser afectados abren la caja negra de las cuestiones tecnocientíficas para incorporar preguntas que son sociales y políticas<sup>(10)</sup>. Esto permite abrir los círculos herméticos en los que se toman las decisiones y así explorar argumentos, tomando en cuenta una pluralidad de puntos de vista, demandas y posibles respuestas<sup>(11)</sup>.

En nuestra investigación sobre conflictos ambientales hemos seguido esta perspectiva para dar cuenta de las controversias que se establecen en torno a estos conflictos y analizar así la potencialidad (productividad) que estos tienen en la transformación de las condiciones en las que se desenvuelve la práctica social. Al estudiar la productividad de los conflictos ambientales nos interesamos por los saldos del conflicto, sus consecuencias en términos de los cambios que se han producido en el sistema político, en los lazos sociales, en la construcción de conocimiento y en la elaboración de nuevos dispositivos de protección ambiental. Metodológicamente, nos interesa observar dicha productividad a lo largo de tres dimensiones de la práctica social: territorial, jurídico y político-institucional. Es en este sentido que los conflictos pueden representar momentos de innovación social, dado que permiten la construcción de inventarios de problemas y permiten inaugurar debates sobre escenarios de futuro.

En síntesis, nuestro argumento es que entre los posibles resultados de los conflictos ambientales se destacan aquellos procesos de creatividad y aplicación de saberes que dan lugar a innovaciones en diferentes planos de la vida social. Para dar cuenta de ello, en este artículo vamos a presentar los principales elementos y dimensiones de un enfoque que nos permita analizar la productividad de los



conflictos ambientales y dar cuenta de sus implicancias en la construcción de momentos de innovación social.

## **2. Un abordaje teórico-metodológico para el estudio de los conflictos ambientales**

Los conflictos contribuyen a la producción de un espacio público intermedio, es decir, una nueva forma de espacio político cuya función es construir las condiciones que permiten que los discursos sean escuchados y transformados en decisiones políticas<sup>(12)</sup>. Las movilizaciones son, en algunos casos, una experiencia colectiva de coproducción del interés general, donde hay diferentes grados de colaboración entre los actores sociales y agencias estatales; en otros casos, representan un enfrentamiento entre los actores comprometidos con un reclamo ambiental y los poderes públicos que se niegan a escuchar sus demandas<sup>(13)(14)</sup>.

La arena pública es ese espacio conflictivo en el que emergen los problemas y donde se desarrolla una compulsa entre actores de fuerza desigual para imponer sus definiciones o conducir acciones respecto del mismo. Por esa razón, consideramos importante estudiar los conflictos en su vinculación con un público, entendido no solamente como un agrupamiento de actores sino como una modalidad de enfrentar el problema. Nuestro enfoque teórico-metodológico se basa en estudios de caso precisamente para poder entender la relación entre las arenas públicas de los conflictos y sus efectos más duraderos. Se trata de observar de qué modo los conflictos ambientales contribuyen a la elaboración de problemas públicos y a la ampliación del debate sobre diferentes cuestiones vinculadas con la preservación ambiental y la protección de los bienes comunes. Al considerar el campo contencioso de conflicto como una unidad de análisis, es posible comprender qué es lo que está en juego y así determinar sus principales efectos, es decir, su productividad. Será necesario elaborar una narración de los acontecimientos para responder tanto a preguntas teóricas de alcance general como a indagaciones específicas.

Un estudio de caso colectivo<sup>(15)</sup> permite abordar comparativamente diferentes casos coyunturales para examinar sus características específicas, relacionar a su vez diferentes eventos y poder luego establecer teorías más generales. Aquí la multiplicación de los casos se centra en comprender la complejidad de un fenómeno. Los estudios de caso colectivo parten de casos instrumentales, cuya función es particularizar el fenómeno bajo estudio (dar cuenta de diferentes dimensiones de análisis), su cualidad descriptiva (densidad informativa) y su valor heurístico (es decir, su potencial para vincular la situación local concreta con premisas teóricas). En los estudios de caso instrumental el análisis de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que lo excede. Cada caso es ejemplar, en el sentido de que pone en evidencia problemas del orden social que están escondidos, que han sido históricamente invisibilizados pero que, a su vez, representan momentos importantes para la construcción del debate público<sup>(16)</sup>.

En nuestra investigación sobre conflictos ambientales en Argentina las preguntas teóricas implican identificar de qué manera los conflictos influyen en el proceso de construcción social y selección de los temas que constituyen la definición de los problemas ambientales en el espacio público, y analizar la resonancia de los conflictos en diferentes escalas (local, regional, nacional, transnacional). Esto implica interrogarse sobre la influencia de estas demandas en la opinión pública, en los repertorios de acción colectiva y en las esferas de acción estatal. ¿Cuáles son los temas planteados por estos conflictos que finalmente se inscriben en la agenda pública? ¿Cómo se procesan institucionalmente estas demandas y cómo se manifiestan en el sistema político?

Interesa estudiar procesos de mediana duración que se desarrollan a partir de los conflictos, es decir, analizar el saldo del conflicto en términos de cambios en la distribución de competencias entre actores gubernamentales, la influencia que ejerce el conflicto sobre los modelos de gestión territorial, los modelos productivos regionales, la institucionalización de las políticas públicas, así como la incorporación de dispositivos de participación social en la formulación y/o implementación de estas últimas.



Un aspecto muy relevante es que existen «bucles de retroalimentación» de la construcción de la cuestión ambiental, que amplifican o disminuyen la atención prestada a ciertos problemas en el ámbito público<sup>(4)(17)</sup>. Los problemas, repertorios de soluciones y movilización de demandas que fueron planteadas en una arena pública, pueden trasladarse a otro espacio de problematización pública, trascendiendo el anclaje local o regional<sup>(18)(19)</sup>.

### 3. Las razones del aumento de la conflictividad ambiental en América Latina

Desde comienzos del presente milenio, tanto en Argentina como en otros países de América Latina se han multiplicado las expresiones de descontento en torno a diferentes procesos de apropiación intensiva de la naturaleza que tienen impactos ambientales en la biodiversidad, en la calidad del agua, la fertilidad de la tierra y la preservación de los ecosistemas. Estas movilizaciones van en paralelo al denominado *boom* de los *commodities*, a partir de una sostenida alza de precios de las materias primas que les permitió a buena parte de los países latinoamericanos un crecimiento histórico de sus economías<sup>(20)(21)(22)(23)</sup>.

En ese sentido, la definitiva incursión —en nombre del «desarrollo»— de emprendimientos de carácter extractivo con respecto a los bienes comunes (suelo, agua, bosques) en territorios antes «marginales» (o marginados por las lógicas hegemónicas de producción y reproducción del capital) ha desencadenado una serie de luchas y reivindicaciones por parte de las poblaciones locales afectadas, tanto en ámbitos urbanos como rurales<sup>(24)(25)(26)</sup>.

Asistimos a una multiplicación de los conflictos generados, entre otros aspectos, por actividades extractivas (actividades mineras), uso de recursos naturales (usos alternativos y múltiples del agua, conflictos por explotaciones petroleras y gasíferas), reclamos por afectación de la biodiversidad de los ecosistemas (lo que significa la pérdida de la base natural de comunidades agrarias o étnicas), conflictos en torno a la deforestación y destrucción de bosques nativos y disputas en torno a la expansión de la frontera agropecuaria (apropiación para usos

mercantiles de tierras anteriormente utilizadas por comunidades campesinas o indígenas)<sup>(3)(4)(27)</sup>.

Es importante destacar que, en ciertos sectores de la producción como la minería y la agricultura, este avance de la frontera extractiva guarda continuidad con procesos inaugurados a fines del siglo pasado. El punto clave en las dos últimas décadas ha sido la aceleración vertiginosa de la expansión de la frontera extractiva, algo que trajo aparejado mayores presiones y contradicciones en el acceso y la disponibilidad de los recursos naturales en diferentes territorios. Es el caso, por ejemplo, de Argentina, donde la producción de soja y maíz representa el 67 % del área agrícola total<sup>(28)</sup>. La expansión de cultivos transgénicos en este país no es un caso aislado: a nivel mundial, el área implantada no ha dejado de crecer en los últimos treinta años, y más del 78 % están ubicadas en Estados Unidos, Brasil y Argentina (que representa el 12,4 % de las 189.800.000 ha sembradas en 2017<sup>(29)</sup>). A su vez, es posible establecer vinculaciones entre este fenómeno de expansión de la frontera agropecuaria y la disminución de la cobertura boscosa. Entre 1985 y 2013, más del 20 % de los bosques del Chaco (142.000 km<sup>2</sup>) fueron convertidos en pastizales y tierras de cultivo, reduciendo su biodiversidad y produciendo el desplazamiento de indígenas y campesinos con tenencia precaria de la tierra.

Estas transformaciones económicas producen cambios que impactan en múltiples escalas y en períodos muy cortos de tiempo. La presión del orden global implica un ritmo de expansión mucho mayor de procesos extractivos y, en contraparte, hay un lento avance de la aplicación efectiva de las regulaciones protectoras del ambiente. A modo de ejemplo, se podría examinar lo que ha sucedido con la sanción y posterior aplicación de la Ley de Protección de Bosques Nativos en Argentina. Al igual que el resto de las leyes de presupuestos mínimos, requiere de un proceso de reglamentación a través de la sanción de leyes provinciales de ordenamiento territorial de los bosques nativos. En cada provincia hay diferentes niveles de avance en términos de la aplicación efectiva, en ningún caso se ha detenido el proceso de deforestación y la reglamentación está atada a la dinámica de los conflictos territoriales donde actores económicos poderosos generan



diferentes formas de veto, pues su interés central está en la expansión de la frontera agropecuaria.

Por otra parte, es necesario destacar que, en las últimas décadas, a la par de la globalización y financiarización de los movimientos de capitales en las ciudades, se ha ido desarrollando un urbanismo flexible comandado por un proceso de negociación entre la autoridad territorial, los inversionistas y los agentes de desarrollo urbano. Hay un aprovechamiento de las ventajas que ofrecen los centros urbanos que tienen infraestructuras de calidad por parte de grandes negocios especulativos que elevan el precio del suelo y la vivienda, al punto que solo las clases más afluentes pueden ocupar los barrios con equipamiento y áreas consolidadas de las ciudades<sup>(30)</sup>.

De este modo, la degradación ambiental en los territorios de localización de las clases trabajadoras se va intensificando junto con la expansión urbana no planificada<sup>(31)</sup>. Un ejemplo muy elocuente es la gestión de los residuos sólidos urbanos que tiende a ser centrífuga en cuanto a su localización. Esto quiere decir que el mayor volumen de residuos se produce en áreas centrales afluentes y su localización se da prioritariamente en áreas periféricas, donde vive población de baja renta<sup>(32)(33)</sup>. Esto produce impactos ambientales y en la salud de los habitantes que viven en sus proximidades y tienden a concentrarse en aquellos sitios de viviendas populares, allí donde los terrenos son más baratos y donde la capacidad de influir políticamente es menor<sup>(34)</sup>.

Los conflictos ambientales urbanos dan lugar al descontento y la consiguiente movilización de grupos de ciudadanos que no aceptan una distribución de externalidades basada exclusivamente en la lógica de la renta urbana. Hechos como la resistencia a la instalación de nuevos rellenos sanitarios, las demandas por la expansión de los servicios de agua potable e infraestructura, las movilizaciones en defensa de humedales y sitios de valor ecológico y la resistencia al peligro tóxico derivado de la convivencia de asentamientos con áreas de riesgo tecnológico son evidencias más que palpables del impacto que tiene la urbanización capitalista sobre la emergencia y multiplicación de conflictos ambientales.

#### 4. En qué consiste la productividad de los conflictos ambientales y cuál es su papel en diferentes procesos de innovación social

La referencia a la productividad de los conflictos nos lleva a analizar su potencialidad para transformar las condiciones en las que se desenvuelve la práctica social. Aquí interesa observar cómo se producen cambios en diferentes ámbitos territoriales, jurídicos y político-institucionales; así como en la construcción de nuevos sentidos e imaginarios sociales. En las arenas públicas se elaboran causas, bienes comunes y problemas públicos<sup>(35)(36)</sup>. La existencia de estos espacios se reconoce a través de canales de expresión como la prensa, los espacios legislativos, los ámbitos judiciales, las protestas y los petitorios. Se trata de un «lugar de combate» y una «escena de actuación o dramatización» que se construye a partir de un trabajo colectivo de experimentación en torno a los asuntos públicos. Cuando estos debates se desplazan hacia otros ámbitos se pone en relieve un complejo entramado político, económico y cultural, muchas veces de alcance transnacional, vinculado al «desarrollo».

Y si prestamos atención a la forma en que esos conflictos evolucionan, es posible ver que se producen desestabilizaciones en el modo habitual de funcionamiento del Estado, las políticas públicas, la distribución de funciones y competencias entre gobiernos de diferente nivel y el sistema político en general.

En lo que refiere a la **productividad territorial** de los conflictos ambientales, implica dar cuenta del conjunto de arreglos sociales que el conflicto pone en juego en torno al territorio en cuestión<sup>(37)</sup>. Refiere al conjunto de representaciones mediante el que las comunidades locales construyen su relación con el territorio, es decir, las formas de «apropiación simbólica» que suelen reforzarse o modificarse a raíz de un conflicto. Pero además implica analizar cambios en las formas concretas de control territorial, que van desde los derechos de propiedad de diversos actores sociales y sus formas efectivas de protección, hasta los poderes jurídicos de las diferentes instancias y niveles de gobierno para tomar decisiones que afectan el territorio. Aquí se exponen



socialmente los desacuerdos en torno a los usos adecuados del espacio y se pueden generar cambios en las formas concretas de control territorial, tales como modificaciones en las reglas que definen los derechos de propiedad de diversos actores sociales y sus formas efectivas de protección, o en los poderes jurídicos de las diferentes instancias y niveles de gobierno para tomar decisiones que afectan el territorio<sup>(2)</sup>. Un elemento de innovación social se produce cuando los conflictos permiten la delimitación de nuevas áreas de protección ambiental (la declaración de sitios de reserva, por ejemplo) o cuando a partir de las acciones de las organizaciones hay nuevas formas de inscripción de un problema en términos ecosistémicos.

En la región Metropolitana de Buenos Aires, por ejemplo, la conflictividad en torno al cierre de un relleno sanitario localizado en la localidad de Villa Domínico, municipio de Avellaneda, que había colapsado dio lugar a un debate sobre el ordenamiento ambiental del territorio. De este modo, el vasto territorio de 500 ha, que resultó ser un pasivo ambiental luego del cierre de las instalaciones, dio lugar a una discusión por el valor ecológico de esos terrenos, localizados en la franja costera del Río de la Plata y posteriormente reconocidos como humedales<sup>(33)</sup>.

En cuanto a la **productividad jurídica** de los conflictos ambientales, la misma permite analizar el proceso mediante el cual un conflicto se transforma, a partir de convertirse en un litigio ante instancias públicas que tienen que actuar conforme a derecho. Se trata de indagar qué ha significado para las partes del conflicto, así como para quienes lo discuten en otras esferas sociales, el haber recurrido a la ley para dirimirlo<sup>(38)</sup>. Las preguntas se multiplican: ¿De qué manera utilizan los actores el repertorio jurídico a su disposición? ¿Cómo se redefine la posición de los operadores del derecho con su participación en el conflicto? ¿Qué tipo de procesos de aprendizaje tienen lugar en los actores del conflicto y en los observadores? Entre los saldos más importantes que suelen traer consigo los conflictos está nada menos que el ajuste de las expectativas de los actores sobre las leyes y los tribunales.

Un elemento significativo en este proceso es que los especialistas del derecho se vuelven un grupo

más entre los actores del conflicto, y la cantidad de preguntas se multiplica. Se produce así una «actualización local del derecho» que permite ver cómo son traídas las normas jurídicas —normalmente «distantes» en el tiempo y en el espacio— a la situación concreta y la experiencia cotidiana<sup>(38)(39)</sup>. Entre las variadas maneras en que un conflicto puede generar transformaciones en el campo jurídico están la construcción de nueva legislación y la actualización de leyes que empiezan a tener aplicación —y de ese modo ganar existencia social. En la provincia de Mendoza (Argentina) la ley 7722, sancionada en 2007 y que prohíbe el uso de sustancias tóxicas en minería, fue el resultado de la acción coordinada de las Asambleas Mendocinas por el Agua Pura constituidas por colectivos y redes de actores que, a partir de diferentes movilizaciones, lograron la sanción de una norma jurídica que impidiera el avance de la minería a cielo abierto en el territorio. La innovación de esta ley consiste en que prevé mecanismos de ordenamiento ambiental del territorio y de consulta legislativa para la autorización de nuevos proyectos mineros. El argumento central de los actores movilizados se concentró en la defensa del agua como un bien común y la exigencia al Estado para que protegiera derechos consuetudinarios de uso del agua. Los contenidos de la ley fueron construidos desde la movilización y en conexión con una institucionalidad del agua que se forjó en torno a un oasis de riego, en una cultura del agua que define su perfil agrícola y que se sostiene a partir de una institucionalidad ambiental pionera. Tan importante ha sido ese proceso de construcción legislativo que, cuando en diciembre de 2019 el gobernador logró reunir los votos suficientes en la legislatura provincial para dar de baja la ley, esto generó una movilización de más de 50.000 personas en oposición a la medida. Y lo cierto es que a una semana de esta decisión el gobernador debió dar marcha atrás y restituir nuevamente la ley<sup>(40)(41)</sup>.

La **productividad político-institucional** de los conflictos ambientales permite identificar las dinámicas de transacción entre los colectivos movilizados y los poderes públicos, es decir, lo que lleva a una suerte de cierre —aunque sea provisorio— del conflicto. Esto puede asumir diferentes modalidades, que van desde la negación del problema a diferentes tipos de negociación informal o formal. En



este proceso, los actores demandantes ajustan sus posiciones: tanto la atribución de responsabilidad como la elaboración de los repertorios de soluciones experimentan una transformación.

Esto nos lleva a observar cuál es la influencia que ha ejercido el conflicto sobre los modelos de gestión territorial en la definición de lo que diferentes actores enuncian como el modelo productivo local y en referencia a la institucionalización de las políticas públicas. Un punto de análisis importante es establecer si el conflicto ha habilitado dispositivos de participación social en la formulación y/o implementación de estas últimas. Como hemos sugerido, el conflicto puede generar cambios en la distribución de competencias entre estos actores gubernamentales de diferentes jurisdicciones.

En la metrópolis de Buenos Aires, la degradación ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo ha sido un problema no tratado por muchas décadas. En junio de 2006, a partir de una denuncia presentada por afectados por la contaminación ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo, la Corte Suprema de Justicia de la Argentina intimó al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para que, en un plazo de 30 días, presentaran un plan integrado de saneamiento y un estudio de impacto ambiental sobre la actividad que desarrollan las empresas más contaminantes en el territorio. La cuestión del saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo había sido un reclamo de las organizaciones territoriales, algunas ONG ambientalistas y la Defensoría del Pueblo de la Nación desde finales de la década del 90. Estos actores, que habían asumido una acción pública de denuncia a través de informes de seguimiento periódicos, no habían logrado poner el tema en el centro de la agenda hasta el momento en que se abrió la causa judicial. Con su declaración de competencia originaria, la Corte Suprema de Justicia logró introducir el tema en el centro del debate público y asimismo indicar que la recomposición ambiental de las cuencas es una tarea de Estado. Esto dio lugar a la construcción de un nuevo dispositivo de gestión de la cuenca, la Autoridad de la cuenca Matanza-Riachuelo, un organismo que tiene a su cargo la planificación y ejecución de políticas interjurisdiccionales e integrales para la población que

habita en la cuenca. El punto central es que el Estado nacional es jurídicamente responsable por la degradación ambiental de la cuenca. En esos términos, la productividad político-institucional refiere a la constitución de un precedente en relación a las políticas ambientales para la recomposición de una cuenca que deben ser un objeto central de política pública. Por otra parte, el organismo de cuenca tiene competencias como autoridad formal sobre un territorio metropolitano que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y catorce municipios metropolitanos. En ese sentido, el proceso de innovación social que aquí se abrió tiene que ver con la traducción de una política sectorial a un modelo de gestión que se basa en la escala de cuenca y que debe responder por medidas combinadas de recomposición ambiental, ordenamiento ambiental del territorio y medidas para atender a la cuestión social (vivienda, servicios de salud, agua y saneamiento)<sup>(3)(4)(42)</sup>.

## **5. Conclusiones**

La innovación acompaña un proceso de permanente adaptación y muy rara vez es un mecanismo de simple creación y difusión. Se trata de un proceso de creatividad y aplicación de saberes, y entender esto nos prepara mejor para identificar los diferentes momentos de cambio que se generan a partir de los conflictos ambientales, tanto en el plano tecnológico, como también en el social, organizacional e institucional.

En este trabajo quisimos mostrar que las dinámicas de acción colectiva que están presentes en los conflictos ambientales son innovadoras porque permiten la apertura de espacios políticos intermedios en los que la comprensión social se abre a nuevas realidades que tienen que ver con la complejidad de lo que ocurre a los ríos, las rocas, los humedales, la atmósfera, las selvas, los suelos contaminados, los modos de vida indígenas y campesinos, los alimentos o la salud.

Las diferentes posiciones de los actores que son parte del conflicto ambiental abren una escena y una temporalidad que permiten intercambiar y construir argumentos en torno a la legitimidad de diferentes decisiones sobre la gestión, apropiación, manejo y distribución de los bienes naturales. Son



las dinámicas de interacción y de construcción colectiva de los problemas las que permiten innovaciones colectivas, procesos institucionales y de aprendizaje donde se elaboran nuevas redes socio-técnicas que involucran organizaciones sociales, centros de investigación, universidades, medios de comunicación, empresas, organismos estatales, etc. Y ello implica un proceso de adquisición de conocimientos que se posibilita también tanto por la producción de conocimiento académico como del rescate de la experiencia. Es este trabajo en comunidades de pares ampliadas el que facilita una modificación de las percepciones acerca de la cuestión ambiental.

Esto permite entender que la utilización de argumentos y pruebas no es una práctica cuyo monopolio pertenezca exclusivamente a los sujetos que participan en el campo científico. Los ejemplos que hemos presentado muestran que en los conflictos ambientales hay también una disputa por los criterios que definen la validez del conocimiento. Los conocimientos campesinos e indígenas, las epidemiologías comunitarias, las prácticas de la agroecología y los espacios de deliberación como las asambleas —entre tantos otros— son prácticas que permiten la construcción de saberes que dan visibilidad a aspectos sociales, culturales y políticos que habían sido ignorados en la agenda pública.

Con frecuencia los profesionales e investigadores en diferentes campos de actuación ligados a la agricultura industrial, la gestión urbana, el desarrollo de infraestructuras, así como a diferentes actividades relacionadas con usos intensivos de los recursos naturales se encuentran con la férrea resistencia de los colectivos territoriales, quienes se resisten a nuevos proyectos que consideran amenazantes para el modo de vida local. Considerar que los grupos se oponen porque tienen un sesgo antitecnológico, son irracionales o han sido manipulados es también una forma restringida de entender el rol de la ciencia y de los saberes universitarios en estos procesos. Por el contrario, cuando los profesionales se disponen a una discusión abierta con esos actores, es cuando se puede religar la ciencia con la política, algo que resulta muy estimulante y contribuye a revisar el papel de los procesos de investigación en la transformación de nuestro mundo común.

Al explorar la productividad de los conflictos ambientales y su relación con la innovación hemos podido establecer tres entradas en lo que hace a la dimensión territorial, jurídica y político-institucional. En lo que refiere a la productividad territorial de los conflictos ambientales, el aspecto más importante tiene que ver con la falta de visibilidad que tiene la cuestión ambiental cuando los problemas se procesan a partir de las relaciones de poder basadas en la propiedad. En este sentido, la productividad territorial de los conflictos permite que se asigne valor a espacios que ameritan protección y que suelen ser vistos solamente como lugares de extracción o como ámbitos de acumulación del capital. En años recientes, en diferentes conflictos que han tenido lugar en América Latina, la referencia a los humedales, los páramos, las cuencas, los glaciares, los manglares, entre otros, han permitido establecer que los mismos deben ser protegidos bajo una delimitación territorial que facilite la gestión ambiental.

En cuanto a la productividad jurídica de los conflictos ambientales, el aspecto más importante tiene que ver con diferentes procesos de socialización jurídica. Cuando los ciudadanos investigan en torno a las leyes que pueden protegerlos, revisan diferentes caminos procesales (invocar el derecho penal o el derecho ambiental, por ejemplo) o se movilizan para exigir la aplicación de una norma que, si bien formalmente promulgada, no tiene existencia social, lo que hacen es formar parte de un proceso de actualización local del derecho. Aquí las normas jurídicas son traídas a otras situaciones que desbordan los tribunales y forman parte de la experiencia cotidiana de los actores sociales. Uno de los resultados innovadores más interesantes es la producción de nuevas normas y/o la redefinición de figuras jurídicas que modifican los roles, competencias y prerrogativas en torno a la protección, gestión y administración de los bienes de la naturaleza.

Finalmente, la productividad político-institucional de los conflictos ambientales es el aspecto más desestabilizador, dado que muchas veces se pone en cuestión la legitimidad de las decisiones que toman los gobiernos que, por acción u omisión, facilitan el avance de la frontera extractiva. Aquí hay resultados innovadores cuando la creación de nuevos organismos para el gobierno de lo ambiental logra superar históricas disputas interjurisdiccionales y



cuando se logra un enfoque integral en la gestión de los recursos, es decir, una forma de intervención que supera el abordaje sectorial de los problemas.

Señalemos que, si por cuestiones analíticas, hemos diferenciado tres dimensiones de los conflictos, es necesario dejar sentado que no son excluyentes y puede haber otras categorías de análisis adicionales. Esto muestra la complejidad de los conflictos y la importancia de desarrollar metodologías específicas para identificarlos y analizarlos.

Nos enfrentamos a un momento histórico crucial donde los límites biofísicos creados por el capitalismo ponen en riesgo la sostenibilidad de la vida tal como la conocemos. Por esa misma razón, considerar los argumentos de los actores, reflexionar y debatir en torno a los conflictos ambientales es un aporte central para la defensa de lo común frente al avance de diferentes formas de despojo social y ambiental.

### Contribución de los autores

El autor es el único contribuyente al contenido.

### Referencias

1. Alimonda H. La colonialidad de la naturaleza: una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana. In: Alimonda H, editor. La Naturaleza Colonizada: Ecología Política y Minería en América Latina. Buenos Aires: CLACSO; 2011. p. 21-58.
2. Azuela A, Mussetta P. Quelque chose de plus' que l'environnement: conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique. *Probl Am Lat.* 2008;(70):13-40.
3. Merlinsky MG. Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; 2013. 280p.
4. Merlinsky MG. Conflictos ambientales y arenas públicas de deliberación en torno a la cuestión ambiental en Argentina. *Ambient soc.* 2017;20(2):121-38.
5. Latour B. *La science en action.* Paris: La Découverte; 1989. 672p.
6. Callon M. Struggles and negotiations to define what is problematic and what is not: the socio-logic of translation. In: Knorr K, Krohn R, Whitley R, editors. *The Social Process of Scientific Investigation.* Dordrecht: D. Reidel; 1980. p. 197-224
7. Callon M. *Eléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc.* *L'Année Sociologique.* 1986;(36):169-208.
8. Akrich M, Callon M, Latour B. À quoi tient le succès des innovations: deuxième épisode: l'art de choisir les bons porte-parole. *Ann Mines.* 1988;12:14-29.
9. Funtowicz S, Ravetz J. Science for the post-normal age. *Futures.* 1993;25(7):739-55.
10. Akrich M, Barthe Y, Rémy C. *Sur la piste environnementale: menaces sanitaires et mobilisations profanes.* Paris: Presses des Mines; 2010. 208p.
11. Callon M, Lascoumes P, Barthe Y. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.* Paris: Seuil; 2001. 258p.
12. Melucci A. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia.* México: El Colegio de México; 1999. 260p.
13. Melé P. *Transacciones territoriales: patrimonio, medio ambiente y acción pública en México.* México: AM CEMyC; 2014. 290p.
14. Lussault M. *L'Homme Spatial: La Construction Sociale de l'Espace Humain.* Paris: Seuil; 2007. 364p.
15. Stake R. *The Art of Case Study Research.* California: SAGE; 1995. 192p.
16. Merlinsky MG. Cartografías del conflicto ambiental en Argentina: Notas teórico-metodológicas. *Acta Sociol.* 2017;73:221-46.
17. Fleury LC, Almeida J, Premebida J. O ambiente como questão sociológica: conflitos ambientais em perspectiva. *Sociologias.*



2014;16(35):34-83.

18. Cefaï D. Qu'est-ce qu'une arène publique?: Quelques pistes pour une approche pragmatiste. In: Cefaï D, Joseph I, editors. *L'héritage du pragmatisme: conflits d'urbanité et épreuves de civisme*. Paris: Éditions de L'aube; 2002. p. 51-82.

19. Torre A, Melot R, Bossuet L, Cadoret A, Caron A, Darly S, Jeanneaux P, Thierry Kirat, Pham HV. Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace?: Éléments de méthode et de repérage. *Vertigo* [Internet]. 2010 [cited 2020 May 08];10(1):27p. Available from: <https://bit.ly/3bbSAT3>.

20. Delgado Ramos GC, editor. *Ecología política del extractivismo en América Latina Casos de resistencia y justicia socio-ambiental*. Buenos Aires: CLACSO; 2013. 588p.

21. Svampa M, Viale E. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz; 2014. 425p.

22. Lander E. El Neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones [Internet]. [place unknown]: Fundación Heinrich Boll Stiftung; 2014 [cited 2020 May 08]. 11p. Available from: <https://bit.ly/2WeB3VR>.

23. Machado-Aráoz H. *Ecología política de los regímenes extractivistas: de reconfiguraciones imperiales y re-existencias decoloniales en nuestra América. Bajo el Volcán*. 2015;15(23):11-51.

24. Damonte G. Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería. In: *Desarrollo rural y recursos naturales*. Lima: GRADE; 2012. p. 95-122.

25. Teubal M. Expansión de la soja transgénica en Argentina. In: Pérez M, editor. *Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola: Lecciones desde América Latina*. La Paz: AIPE-GDAE; 2009. p. 46-58

26. Vainer C. Águas para a vida, não para a morte: notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no Brasil. In: Acselard H, Herculanio S, Pádua JA, editors. *Justiça ambiental e*

*cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumara; 2004. p. 185-215.

27. Raucher M, Chan J, editors. *Sustentabilidad desde abajo: luchas desde el género y la etnicidad*. Buenos Aires: CLACSO; 2016. 233p.

28. Schmidt M, Grinberg E, Langbehn L, Álvarez A, Pereyra H, Toledo López V, Tobias M, García Battán J, Merlinsky GC. *Riesgos e impactos socio-sanitarios de las fumigaciones con agroquímicos en las provincias de Salta, Santiago del Estero y Santa Fe*. Buenos Aires: Secretaría de Salud de la Nación; 2019. 196p.

29. ISAAA. *Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops in 2018: Biotech Crops Continue to Help Meet the Challenges of Increased Population and Climate Change* [Internet]. Ithaca (NY): ISAAA; 2018 [cited 2020 May 08]. 13p. (Brief No. 54). Available from: <https://bit.ly/3fxlv6g>.

30. Heynen N, Kaika M, Swyngedouw E. *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. Londres: Routledge; 2005. 272p.

31. Carrizo C, Berger M. *Luchas contra los pilares de los agronegocios en Argentina: transgénicos, agrotóxicos y CONABIA*. *Letras Verdes*. 2014;(16):4-28.

32. Carré MN, Fernandez L. ¿El cinturón ecológico?: análisis de una marca urbana que nunca existió. *EURE*. 2013;39(117):49-68.

33. Merlinsky MG. *Crises des déchets à Buenos Aires*. *Géocarrefour* [Internet]. 2012 [cited 2020 May 08];87(1):57-66. Available from: <https://bit.ly/2WczN5D>.

34. Acselrad H. *Desigualdade ambiental, economia e política*. *Astrolabio*. 2013;(11):105-23.

35. Cefaï D. *Pourquoi se mobilise-t-on?: les théories de l'action collective*. Paris: La Découverte-Mauss; 2007. 727p.

36. Gusfield J. *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. Chicago: University of Chicago Press; 1981. 278p.

37. Melé P. *Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale*. In: Garat I,



Séchet R, Zeneidi D, editors. Espaces en (trans)action. Rennes: PUR; 2008. p. 239-50.

38. Azuela A. Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental. México: UNAM; 2006. 537p.

39. Melé P. Identifier un régime de territorialité réflexive. In: Territoires, territorialité, territorialisation: et après?; 2007 Jun 7 – 8; Grenoble, Francia. Grenoble: [publisher unknown]; 2017. p. 23-39.

40. Merlinsky G, Wagner L. La memoria el agua: megaminería y conflictos ambientales en Mendoza. Spoiler [Internet]. 2019 Dec 30 [cited

2020 May 08]. Available from: <https://bit.ly/2yHuthA>.

41. Martín F, Wagner L. Agua o minería: determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza. In: Merlinsky G, editor. Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Buenos Aires: CLACSO; 2016. p. 287-320.

42. Merlinsky G, editor. Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II [Internet]. Buenos Aires: CICCUS; 2016 [cited 2020 May 08]. 384p. Available from: <https://bit.ly/3bcA78J>.