



# espacio abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología



***En foco:* Actualización metodológica  
de cara a la 3<sup>a</sup> década  
del siglo XXI.**

Auspiciada por la International Sociological Association (ISA),  
la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)  
y la Asociación Venezolana de Sociología (AVS)

Vol.27  
Abril - Junio  
2018

2



# Discursos, coaliciones expertas y controversia sobre un ambiente de dunas en Buenos Aires, Argentina.

*Patricio Bruno Besana\**

---

## Resumen

Durante los últimos 50 años se estudiaron conflictos ambientales profusamente. En Latinoamérica como en el resto del mundo, el rol que cumple el conocimiento experto fue considerado como un elemento de análisis importante en el desarrollo de dichos conflictos. No obstante, la literatura latinoamericana centró su atención principalmente en disputas que protagonizan actores no expertos de la sociedad civil frente al Estado y en la apelación que hacen los primeros del conocimiento experto, antes que en los conflictos que protagonizan los propios expertos, ya sean de organizaciones de la sociedad civil y/o del Estado. A diferencia de los casos que suele estudiar la literatura latinoamericana, este artículo analiza un conflicto sobre la forestación o conservación de un ambiente de dunas de la Argentina entre dos coaliciones de expertos transversales a la frontera Estado/sociedad civil. La estrategia de investigación utilizada consta de análisis de contenido de documentos públicos, entrevistas en profundidad y notas periodísticas, entre otros documentos. A lo largo del artículo se muestra cómo no es la pertenencia de los expertos a la esfera del Estado o a la de la sociedad civil lo que los une o enfrenta, sino el valor que asignan al espacio disputado, en relación a discursos sobre el ambiente que ponderan de formas divergentes las relaciones desarrollo económico/conservación, ser humano/naturaleza y escala local/escala global.

Recibido: 24-11-2017 / Aceptado: 15-01-2018

\* Universidad Nacional de San Martín, Argentina.  
E-mail: patriciobesana@hotmail.com

**Palabras clave:** Discursos sobre el ambiente; coaliciones de expertos; conflictos ambiental; líneas argumentales; ambiente de dunas

## Speeches, expert coalitions and controversy about a dune environment in Buenos Aires, Argentina

---

### Abstract

During the last 50 years environmental conflicts were studied profusely. In Latin America, as in the rest of the world, the role played by expert knowledge was considered as an important element of analysis in the development of such conflicts. Nonetheless, Latin American literature focused its attention mainly on disputes involving non-expert actors of civil society vis-à-vis the State and on the ussing made by the them of expert knowledge, rather than in the conflicts that the experts themselves are involved in, whether they came of civil society organizations and / or the State. Unlike the cases that are usually studied in Latin American literature, this article analyzes a conflict over afforestation or conservation of a dune environment in Argentina between two coalitions of experts that cross the state / civil society border. The research strategy used consists of content analysis of public documents, in-depth interviews and journalistic notes, among other documents. Throughout the article it is shown how it is not the belonging of experts to the sphere of the State or to the sphere of civil society that unites or confronts them, but the value they assign to the disputed space, in relation to environmental discourses that pondered in divergent ways about the relations between economic development and conservation, human being and nature, and local or global scale.

**Keywords:** Environmental discourses; coalitions of experts; environmental conflicts; story-lines; dune environment

### Introducción

Desde que advirtieran sobre la emergencia de una “crisis ecológica” en los años 60’s y 70’s, (Goldsmith y Prescott-Alem, 1972; Elrich, 1968; Hardin, 1968; Leopold, 1966), los expertos no dejaron de participar políticamente en temas relacionados con el ambiente. Alrededor del mundo, las ciencias sociales estudiaron el rol de los expertos en la elaboración de leyes, evaluación de proyectos con impacto ambiental, resolución de contiendas judiciales en torno al ambiente y en el desarrollo de acciones contenciosas o conflictos ambientales (vg. Acsehrad, 2006; Alimonda, 2006; Azuela, 2006).

Los conflictos ambientales fueron profusamente estudiados por la literatura académica. Un elemento que distingue a los conflictos sobre el ambiente de otros conflictos sociales, es la apelación al conocimiento experto por parte de quienes participan en ellos, ya sean actores no expertos quienes se apropian de él o sean los propios expertos quienes confrontan distintos discursos sobre el ambiente (vg. Merlinsky, 2012; Gutiérrez, 2010; Azuela, 2006; Beck, 2002; Fischer, 2000). Lo llamativo de la literatura latinoamericana es que el rol del conocimiento experto fue más estudiado en conflictos que protagonizan actores no expertos de la sociedad civil frente al Estado que en conflictos que protagonizan los propios expertos (vg. Svampa y Viale, 2014; Merlinsky, 2012; Alvarado Merino et al., 2008; Reboratti, 2008; Acselrad, 2006; Alimonda 2006).

A continuación se analiza una controversia que se diferencia de la mayoría de los conflictos ambientales estudiados por la literatura latinoamericana, debido a que: a) enfrenta exclusivamente a dos coaliciones de expertos en cuestiones ambientales<sup>1</sup> y b) dichos expertos trascienden las fronteras Estado/sociedad civil, proviniendo tanto de organizaciones de la sociedad civil, como de agencias de cooperación internacional y de agencias del Estado. Dicho conflicto se desarrolla en el Partido de Coronel Dorrego, Región Costera Austral de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. El objeto de la controversia entre ambas coaliciones son los potenciales usos y el valor que asignan a un ambiente de dunas mediante dos leyes y proyectos de territorialización con líneas argumentales divergentes sobre el ambiente. Uno de esos proyectos (conservacionista), resaltaba el alto valor ecológico del lugar (Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2005); el otro las posibilidades que suponía un emprendimiento forestal para proteger el ambiente mediante la captación de carbono atmosférico.

A lo largo del relato se sugiere que las coaliciones se conforman en torno a líneas argumentales que ponderan al ambiente, en general, y al espacio en disputa, en particular, de formas de distintas. A continuación se busca identificar y comparar las líneas argumentales presentes en ambos proyectos, en las normas que le dan sustento legal y en otros documentos que ayudan a reconstruir el perfil de las organizaciones que promueven los proyectos. Luego se discute cómo dichas líneas argumentales pueden ubicarse en el marco de dos discursos divergentes sobre el ambiente: la Modernización Ecológica y la Ecología de la Conservación (Hajer, 1997; Harvey, 1996). Finalmente, se sugiere que las coaliciones de expertos coinciden en algunos conceptos – tales como la crisis ambiental y el desarrollo sostenible-, al tiempo que difieren en el valor que asignan al espacio en disputa, en relación al énfasis que los discursos mencionados ponen en las relaciones desarrollo económico/conservación, ser humano/naturaleza y escala local/escala global.

### **Marco teórico**

Históricamente los bienes naturales de América Latina fueron vistos como recursos económicos a explotar por parte de Estados y grupos concentrados (vg. Leff, 2000). Durante los últimos decenios, el pronunciado aumento en la demanda internacional de bienes primarios fomentó aún más su explotación a gran escala y repercutió en un

1 Los motivos por los que no participan actores no expertos son analizados en otro trabajo co-elaborado por el autor.

aumento de la conflictividad ambiental (Svampa y Viale, 2014). En consecuencia, gran parte de la literatura latinoamericana reciente centró su atención en condicionantes macro-económicos y macro-políticos que propiciarían la emergencia de conflictos ambientales (v.g. Svampa y Viale, 2014; Álvarez Merino et al., 2008; Acselrad, 2006; Alimonda, 2006).

En su versión más simple, dicha literatura “macro” concibe a los conflictos ambientales como disputas entre actores que promueven la acumulación del capital, por un lado, y actores que promueven la protección del ambiente, por el otro (Ibídem). Por lo general, dicha literatura concibe a los Estados como actores que actuarían siempre a favor de la acumulación de capital, ya sea por extraer sus recursos exclusivamente de los impuestos que imponen *al Capital* o por ser directamente instrumentos de este último (Ibídem; cf. también Harvey, 2003). De ese modo, para dicha literatura la defensa del ambiente quedaría en manos de actores de la sociedad civil – entendida como una esfera distinta del Estado y del mercado (cf. Abers y Von Bülow, 2011). Pese a que dicho enfoque macro es pertinente para analizar grandes procesos sociales (cf. Harvey, 2003), a menudo no permite explicar conflictos donde lo que está en juego no es necesariamente, ni exclusivamente, la protección del ambiente frente a la acumulación de capital; sino distintas visiones o discursos sobre el ambiente (cf. Fischer, 2003; Hajer, 1997).

En línea con una serie de estudios diversos, aquí se emplea una definición amplia de conflictos ambientales; en tanto disputas entre actores o coaliciones que confrontan ideas, definiciones, discursos, significados y valores sobre el ambiente (Ibídem) y/o usos y modos de apropiación sobre determinados territorios o bienes naturales (Acselrad, 2006). A diferencia de la literatura “macro” citada anteriormente, las etiquetas *sociedad civil* y *Estado* no se usan para describir a unidades monolíticas separadas una de la otra, sino para dar cuenta de una variedad de actores que se solapan, confrontan y colaboran entre sí (Azuela, 2006). Al respecto, distintos estudios sobre el Estado muestran cómo éste se compone de una multiplicidad de burocracias cuyos intereses y objetivos son usualmente contradictorios e inconsistentes entre sí (v.g. Tarrow, 2011; Migdal, 2009; Polanyi, 2001; Evans, 1997; Barnett, 1994; Offe, 1991). Algunos de dichos estudios muestran cómo, al tiempo en que se contraponen entre sí, los intereses y objetivos de dichas burocracias se corresponden con los de determinados sectores de la sociedad civil (Migdal, 2009; Evans 1997). Esto suele deberse al propio proceso de construcción de burocracias públicas especializadas (cf. Weber, 1997).

En un escenario de creciente complejidad social, la emergencia de nuevas burocracias responde a la necesidad de generar conocimientos y expertos en temas que se politizan o incorporan a la esfera pública (Offe, 1991). A menudo, la construcción de burocracias requiere de la colaboración de actores de la sociedad civil, ya avezados en dichos temas y/o especialmente interesados en la construcción de conocimiento sobre ellos (Migdal, 2009). De ese modo, la construcción de capacidades estatales y civiles en torno a un aspecto en particular en ocasiones se vuelve una empresa compartida (Evans, 1997). Distintos estudios han mostrado cómo lo anterior puede contribuir a la emergencia de campos, coaliciones e incluso comunidades epistémicas que trascienden las barreras entre la sociedad civil y el Estado, al tiempo que están integrados por actores que comparten determinados

conocimientos, discursos, sistemas de valores y/o prioridades (vg. Azuela, 2006; Della Porta y Diani, 2006; Hajer, 1997).

En la literatura ambiental se ha observado cómo dichos campos, coaliciones o comunidades usualmente están densamente conformados por expertos en distintas disciplinas (Ibídem). En la medida en que las cuestiones ambientales son fuertemente controvertibles, no es de extrañar que expertos tomen posición y confronten sobre esas cuestiones. No obstante, en América Latina suele analizarse más la apelación al conocimiento experto por parte de actores no expertos que las disputas entre expertos (vg. Svampa y Viale, 2014; Merlinsky, 2012; Alvarado Merino et al., 2008; Reboratti, 2008; Acselrad, 2006; Alimonda, 2006). Incluso, cuando la participación de expertos en conflictos ambientales es analizada, suele resaltarse la articulación entre el conocimiento experto “independiente” y la movilización ambiental (vg. Svampa, Solá Álvarez y Bottaro, 2009: 126-28) o el uso discrecional de su conocimiento de parte de expertos pagados por gobiernos o empresas a la hora avalar la explotación de determinados bienes naturales (vg. Bonnasso, 2011). De ese modo, esta literatura reintroduce la división Estado/sociedad civil en el análisis del rol de los expertos.

A diferencia de los casos analizados por dicha literatura aquí se analiza una controversia entre coaliciones de expertos transversales a las fronteras Estado/sociedad civil. Para ello, se toma el concepto de *coaliciones discursivas* de Maarten Hajer (1997) y Frank Fischer (2003). Para la perspectiva sobre coaliciones discursivas, a diferencia de otras perspectivas al respecto (cf. Sabatier y Weible 2007) y de los trabajos que analizan comunidades epistémicas (cf. Della Porta y Diani, 2006), lo que une a los integrantes de una coalición no son necesariamente creencias fuertemente arraigadas sino líneas argumentales (story-lines) que son específicas pero que pueden ser interpretadas de modos diferentes por quienes componen la coalición, siendo compatibles con distintas creencias. A menudo, dichas líneas argumentales apelan a conceptos nirvana (Fernández Bouzo, 2018) o referencias abstractas y generales presentadas como construcciones con las que nadie puede estar en desacuerdo.

Como se verá hacia el final del artículo, las líneas argumentales de ambas coaliciones de expertos coinciden en el uso de ciertos conceptos nirvanas, pero se diferencian en el énfasis que ponen en las relaciones entre desarrollo económico y conservación, hombre y naturaleza y escala local y global (Fischer, 2003; Hajer, 1997; Harvey, 1996). De ese modo, las líneas argumentales que sostienen ambas coaliciones de expertos, así como los tipos de conocimientos preponderantes en cada una de ellas, tienen su correlato en distintos discursos sobre el ambiente, conocidos como: Ecología de la Conservación (Pullin, 2000) y Modernización Ecológica (Hajer, 1997; Harvey, 1996). Aunque ambos parten de la creencia en una crisis ecológica y en el desarrollo sostenible como una forma de combatirla, el primer discurso relega el desarrollo económico o la acumulación del capital a la conservación ecológica mientras que el segundo concibe al desarrollo sostenible como una conciliación entre desarrollo económico y protección ambiental.

El caso que analizo aquí presta una inusual oportunidad para estudiar, justamente, cómo coaliciones de expertos confrontan en torno a la definición de un ambiente y cómo, para ello, apelan a leyes con distintas líneas argumentales sobre el ambiente. Puesto que

el conflicto en cuestión se asienta en un espacio concreto, los distintos discursos sobre el ambiente difieren en la definición de dicho espacio, en el valor que le asignan y en sus posibles usos. De ese modo, el desarrollo de esta controversia pone en disputa definiciones simplificadas sobre el espacio (Lefebvre, 1991) que se traducen en formas concretas de intervención y control sobre el mismo, o lo que algunos autores llaman territorialización (Merlinsky, 2012; Mele, 2006). En esa línea, se considera a los proyectos propuestos por cada una de las coaliciones en disputa como proyectos de territorialización (Ibídem).

En suma, tras un apartado metodológico y una breve descripción del espacio en disputa, se describe el desarrollo de la controversia y la conformación de coaliciones, y se analizan las líneas argumentales a las que apela cada una de ellas.

## **Materiales y método**

Basado en un enfoque cualitativo que combina distintas herramientas de recolección de datos (Denzin y Lincoln, 1994), el presente propone un estudio de alcance descriptivo en torno a las líneas argumentales que confrontan dos coaliciones de expertos (Fischer, 2003). Con objeto de describir dichos lineamientos, se realizó un análisis de contenido que contempla el estudio de 1) los proyectos de territorialización propuestos por cada coalición, 2) la legislación sobre la que se apoyan y 3) una serie de contenidos más amplios publicados en páginas web de las organizaciones promotoras de cada proyecto, gacetillas de prensa y medios de prensa.

En líneas generales, dicho análisis centró su atención en las líneas argumentales en torno al valor asignado y a los usos propuestos para el espacio en disputa, así como en nociones más generales sobre el ambiente, el desarrollo económico y la relación naturaleza/ser humano. Mientras el análisis de los proyectos de territorialización propuestos por cada coalición y de la legislación sobre la que se apoyan se centró, en mayor medida, en las líneas argumentales sobre el espacio en cuestión, así como en los valores y usos que le asignan; el análisis de contenidos más amplios buscó, principalmente, información relativa a lineamientos generales, declaraciones de principios, investigaciones u otros proyectos relativos al ambiente.

Adicionalmente, se desarrollaron veinticinco entrevistas semi-estructuradas a protagonistas e informantes clave. La mayoría de las entrevistas se llevaron a cabo luego de la resolución del conflicto, a lo largo del año 2011 (parte de los datos obtenidos en dichas entrevistas han sido volcados en un trabajo que analiza otros aspectos del mismo conflicto) y durante el año 2014. La realización de entrevistas semi-estructuradas tuvo por fin complementar la información recabada mediante el análisis documental mencionado, así como reconstruir la historia del conflicto a través de la voz de sus actores.

Por último, se realizó una recopilación y lectura de material periodístico y gacetillas de prensa de organizaciones e instituciones involucradas en el conflicto. El material recopilado fue obtenido, principalmente, de medios gráficos de prensa local publicados en formato papel y digital (los medios consultados fueron el portal *Suite101* y el periódico *La voz del Pueblo*) entre los años 2008 y 2011.



## Breve descripción del Partido de Coronel Dorrego

Coronel Dorrego se encuentra al sudeste de la Provincia de Buenos Aires, en la denominada Región Costera Austral (ver Figura 1). Para el año 2010 el distrito contaba con una población estable de 15.825 habitantes (INDEC, 2010). La ciudad cabecera, del mismo nombre que el distrito, es sede de la administración municipal. Las restantes localidades son eminentemente rurales. La localidad de Marisol es la única villa balnearia del distrito y es el poblado más cercano al área de estudio (Municipio de C. Dorrego, 2011).

**Figura 1: Ubicación de Coronel Dorrego**



Fuente: Dr. Ana Laura Monserrat, 2011.

Ubicada de espaldas a los aproximadamente 54 km de costa atlántica dorreguense, Marisol se encuentra sobre el margen derecho del Río Quequén Salado, a unos 97 Km. de la ciudad cabecera. Su industria más importante es el turismo de pesca sobre el Quequén, motivo por el cual arriban cerca de dos mil personas en época estival. La población estable durante el período 2001-2010 (época en que se desarrollaron las controversias) sufrió un importante crecimiento, pasando de tan sólo 60 habitantes en 2001 a 158 en 2010 (INDEC, 2010). No obstante, la planta urbana a finales de ese período tenía todavía una disponibilidad del 87,93% de parcelas vacantes y carecía de servicio de agua potable (Municipio de C. Dorrego, 2011).



La fauna de la Región Costera Austral en general y del partido de Coronel Dorrego en particular, no poseía antecedentes de trabajos científicos relativos a la zoogeografía hasta los elaborados por los integrantes de una de las coaliciones en disputa (Celsi y Monserrat, 2006). La diversidad de comunidades animales y vegetales que describen dichos análisis constituye una de las razones que motivaron a la Fundación de Historia Natural Félix de Azara (de aquí en más FA) a impulsar una propuesta para considerar a la zona como área natural protegida (de aquí en más ANP). Como se describe en los próximos apartados, este es el comienzo de la controversia que opone a la FA junto a actores del Estado provincial, por un lado, frente a otra coalición de expertos provenientes de una agencia de cooperación internacional junto a actores del Estado provincial y el nacional, por el otro.

## **Controversia y formación de coaliciones**

El primero de los proyectos en cuestión tiene por antecedentes los estudios que realizara la FA, entre los años 2005 y 2008, en campos de dunas de las costas bonaerenses. El objetivo inicial de los estudios contemplaba la detección de áreas prioritarias para su conservación por su valor ecológico singular (Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2009). Tras una primera propuesta exitosa de ANP en la región costera austral, el equipo de investigación de FA promueve una segunda, junto a expertos de la Dirección de Áreas Protegidas del Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Buenos Aires (máxima autoridad ambiental de la Provincia de Buenos Aires – de aquí en más OPDS) y a biólogos y geólogos de dos universidades nacionales. La propuesta se resume en la declaración de reserva de objetivos definidos mixtos Arroyo Los Gauchos de un área costera ubicada en Coronel Dorrego (Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2005). El documento fue aprobado en el 2007 por el OPDS. El área propuesta como ANP incluía la franja costera del distrito comprendida al este y al oeste por los ríos Quequén Salado y Sauce Grande respectivamente. Un 77% de la superficie terrestre del área la componen sus campos de dunas, los cuales poseen una extensión de cinco a ocho Km. (ver Figura 2), desde el mar al continente.

Insertar aquí Figura 2: Campo de dunas

Fuente: Licenciado Diego Urquiza, 2008

Por su parte, el segundo proyecto en cuestión se encuadra dentro de los denominados Mecanismos de Desarrollo Limpio (de aquí en más MDL – Naciones Unidas, 1998). El proyecto fue el resultado de un convenio entre la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (de aquí en más JICA), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (máxima autoridad ambiental de la nación Argentina – de aquí en más SAyDS), y el Área de Cambio Climático del OPDS llevado a cabo en el año 2008. El financiamiento del proyecto estuvo a cargo de la primera.

Los proyectos MDL tienen por fin la promoción del desarrollo sostenible mediante actividades de forestación y reforestación. La zona elegida del proyecto “MDL Coronel Dorrego” (JICA, 2008a: 2) comprendía “un área costera de aproximadamente 30.000 Ha., ubicada en Dorrego, Provincia de Buenos Aires” (OPDS en JICA, 2008a: 2). Dicha

zona comprendía a la franja costera considerada por la FA para ser declarada ANP (JICA, 2008a).

Ante el desconocimiento mutuo de ambos grupos de expertos, incluyendo a la Dirección de Áreas Protegidas de la OPDS que promoviera y aprobara el proyecto de ANP, el proyecto MDL fue aprobado por la OPDS (más específicamente por su Dirección de Cambio Climático) a fines del año 2008. De ese modo, dos proyectos mutuamente excluyentes eran aprobados por la máxima autoridad ambiental de la Provincia de Buenos Aires. Los documentos presentados por la JICA destacaban que la zona, en primera instancia, debía ser sometida a estudios de elegibilidad. No fue sino hasta la aprobación de la realización de dichos estudios de elegibilidad que cada una de las organizaciones promotoras de los proyectos tomaron conocimiento del proyecto de la otra.

De aquí en adelante, la Dirección de Áreas Naturales Protegidas y la Dirección de Cambio Climático, ambas del OPDS, formarán parte de una coalición diferente. Es decir, el OPDS como agencia del Estado no tomó una posición unificada frente a organizaciones de la sociedad civil (a diferencia de lo que suele indicar parte de la literatura macro – eg. Leff, 2000), sino que reprodujo el conflicto en su interior. Por un lado, la Dirección de Áreas Protegidas apoyó y promovió la propuesta ANP junto a la FA, por el otro, el Área de Cambio Climático apoyó y promovió al proyecto MDL junto a la JICA y a SAyDS. El siguiente relato de un geólogo de la Dirección de Áreas Protegidas confirma dicho conflicto al interior del:

“Nosotros ya veníamos colaborando con la FA (...) nosotros consideramos que la zona de Coronel Dorrego era la de mayor valor ecológico y entonces nos pareció adecuado promover el proyecto de ANP, junto con una organización como la FA que tiene experiencia y reputación al respecto (...) todo iba encaminado hasta que nos enteramos de este otro proyecto, ¡Una vez aprobado por el Área de Cambio Climático! (...) Claro, esos son todos ingenieros, ¡Qué saben sobre ambientes de dunas?! Vieron el negocio y lo quisieron aprovechar” (Entrevista con sujeto 1<sup>2</sup>, género masculino, geólogo, funcionario de la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS, enero de 2015)

En ese sentido, un documento intitulado “Proyecto de Fomento de las Actividades de Forestación y Reforestación en el marco del MDL Argentina” (JICA, 2008b: 1), da cuenta de la reunión que mantuvieron, el cinco de septiembre de 2008, representantes de ambos proyectos. En él los participantes manifestaban tomar conocimiento de la contraparte así como su acuerdo en que se llevara adelante el estudio de elegibilidad en Coronel Dorrego con exclusión del área propuesta para ser declarada ANP; y en que se tuviera en cuenta la información de base existente generada por la FA para la ejecución del primero. En virtud de ello, los firmantes recomendaban a la JICA proseguir con el desarrollo del estudio. En dicha reunión, además de los puntos mencionados, los presentes acordaron no realizar declaraciones referentes a los proyectos hasta la realización del correspondiente estudio MDL de elegibilidad. Una bióloga de la OPDS, presente en la reunión, menciona lo siguiente sobre los motivos de dicho acuerdo:

2 El nombre de los entrevistados ha sido omitido con objeto de proteger su identidad. El número que los designa se enumera según su orden de aparición en el presente trabajo.

“El acuerdo al que se llegó era que hasta tanto no se realizara el estudio de elegibilidad que confirmara o desechara la información elaborada por la FA, no se iba a hacer mención alguna sobre la reunión ni los proyectos (...) era un bochorno, dos direcciones de la ODPS habían aprobado cada uno de los proyectos y los apoyaban ¡Y la verdad es que los objetivos de uno contradicen a los del otro!” (Entrevista con sujeto 2, género femenino, bióloga, funcionaria de OPDS, enero de 2014)

Sin embargo, tras sólo un día de ocurrida la reunión, autoridades municipales de Coronel Dorrego informaron a la prensa local lo siguiente:

“(...) la realización del mencionado estudio no implica que se vayan a realizar actividades de forestación y reforestación (...) el estudio de elegibilidad incluye una instancia de taller cuyo objetivo es la búsqueda de consenso para el avance del mismo (...) es decir, reunidos diferentes sectores manifestarán sus acuerdos y objeciones que marcarán en definitiva la continuidad” (Suite101, 2010)

Cuatro días más tarde, la FA declaraba mediante un comunicado lo siguiente:

“El proyecto de Forestación del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible tendrá, de concretarse, consecuencias ambientales extremadamente negativas, provocando en el área de inserción alteraciones en la biodiversidad local, en la dinámica hídrica, en los procesos de erosión edáfica y en la calidad del paisaje regional. Y finalmente desencadenará en la degradación y desaparición del área natural” (La voz del Pueblo, 2008).

Puntualmente los resultados finales del estudio de elegibilidad fueron entregados en noviembre del mismo año. Tal como fuera acordado durante la reunión, aquellos tuvieron presente la información de base elaborada por la FA. Según el equipo técnico de la misma y de las direcciones de Áreas Protegidas y de Cambio Climático de OPDS, la consultora contratada para dicho trabajo realizó un relevamiento de especies animales (específicamente reptiles) y un mapeo geomorfológico; pero, en cuanto a la vegetación, no elaboró información propia sino que copió textualmente los trabajos publicados por la FA. En consecuencia, la consultora coincidió en sus valoraciones con la FA, desestimando en última instancia la ejecución del proyecto MDL por considerar a la zona en cuestión de alto valor ecológico (JICA, 2008b). Sin embargo, el proyecto no fue descartado oficialmente sino hasta el 26 de febrero del 2010, cuando SAyDS comunicó desde su página virtual lo siguiente:

“Concluyó el Proyecto de Cooperación para fortalecer el MDL Forestal entre Argentina y Japón (...) En un principio, las experiencias piloto se iban a realizar en la ciudad de Coronel Dorrego (...), pero finalmente, tras realizar evaluaciones de elegibilidad del terreno, de impacto y de vulnerabilidad ambiental, fue descartada. El motivo, acordado con el OPDS, fue el conflicto que se generó entre la presencia de un área de conservación y las características del MDL” (SAyDS, 2010).

Por su parte, consultadas por un medio de prensa local, autoridades del JICA confirmaron la última versión, aduciendo motivos similares: “la controversia suscitada con algunas organizaciones no gubernamentales sobre la importancia de la zona como área natural a proteger” (La voz del Pueblo, 2008).

Finalmente, el 10 de mayo de 2011, mediante el Decreto 469, el departamento de Jefatura de Gabinete de la Provincia declara la Reserva Natural de Usos Múltiples de

dominio Provincial ‘Arroyo Los Gauchos’. El ANP declarada incluye sólo a una parcela, de entre las tres incluidas en el proyecto original de la FA. Según el mismo documento de la FA, la más cercana al pueblo y de menor valor ecológico (Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2009: 3).

De ese modo, la controversia finaliza con un resultado que dista de los perseguidos originalmente por cada uno de las coaliciones en disputa, los motivos de esto son analizados en otro trabajo. En cambio, en el siguiente apartado se ofrece una descripción de las líneas argumentales que confrontan a cada coalición. Dicha descripción se presenta desagregada en el análisis de: 1) los proyectos de territorialización defendidos por cada coalición, 2) las leyes que definen sus espacios de intervención y 3) contenidos más amplios presentados en las páginas web de cada organización promotora y en otros medios de difusión.

## **Líneas argumentales: proyectos de territorialización, leyes y organizaciones promotoras**

### **1. Proyectos de territorialización**

Históricamente en Argentina distintos campos disciplinares como la biología, arqueología, geología y paleontología, entre otros, avanzaron de la mano de los registros de investigadores pioneros, tales como Darwin, D’Orbigny y Florentino Ameghino (Daino, 1979). Al día de hoy, muchas de las zonas que no fueron relevadas por dichos investigadores permanecen inexploradas (Onna et al., 2009). Este fue el caso de la Región Costera Austral de la Provincia de Buenos Aires y, en particular, de la zona costera de Coronel Dorrego hasta mediados de los años 2000 (Celsi y Monserrat, 2006).

Tal como fuera mencionado, los primeros trabajos sobre la zoogeografía del lugar fueron elaborados por integrantes de la FA (Ibídem) en el marco de un proyecto denominado “Costas Bonaerenses”. Inicialmente, la exploración que llevó a cabo la FA justificó su desarrollo con objeto de “aumentar el conocimiento sobre los ecosistemas costero-marinos de la provincia de Buenos Aires y *promover su conservación*” ante la “presunción” de que algunas de sus costas eran “áreas remanentes del paisaje natural” (Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2005: 2). Pronto, los relevamientos de reptiles “confirmaron” la presunción sobre el “*alto valor de conservación*” del lugar, constatando la presencia de la lagartija de los médanos, exclusiva de la costa argentina, y de cinco especies más. Lo mismo sucedió con los relevamientos de aves, encontrando especies actualmente amenazadas de extinción, como la *Strunella defilippi* (loica pampeana – Celsi y MacLean, 2009: 15) y especies endémicas de la región pampeana, como la *Asthenes hudsoni* (Monserrat, 2009: 12).

Según dichos análisis las dunas de las costas de Buenos Aires en general presentan un alto número de especies y diversidad de comunidades vegetales, “pero el sitio más diverso y más rico en especies vegetales es la costa de Coronel Dorrego” (Monserrat, 2010: 11). De principio a fin los trabajos realizados por la FA sobre la Región Costera Austral y sobre la costa de Coronel Dorrego combinan referencias relativas a *la conservación del lugar*

con la idea de un *manejo o desarrollo sustentable* (Celsi y Mac-Lean, 2009; Monserrat, 2009; Celsi y Monserrat, 2006; Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2005). En ese sentido, la propia categorización de “*Objetivos Definidos Mixtos*” del proyecto de territorialización de la ANP promovido por la coalición liderada por la FA supone una combinación de conceptos e ideas como “conservación del ambiente” y “desarrollo sustentable de actividades antrópicas”, aunque priorizando la primera. Así lo ilustra el siguiente pasaje del proyecto:

“Se propone como categoría la de *Objetivos Definidos Mixtos, ajustándose a conservar la biodiversidad y los procesos naturales costeros, y permitiendo actividades de aprovechamiento sustentable que no vayan en detrimento de los primeros*” (Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2008a: 1).

De modo similar, el mismo proyecto de territorialización apunta a generar efectos benéficos a escala local/regional en el marco de un problema global; tal como puede observarse en el siguiente pasaje:

“las metas de acción apuntan a detectar, estudiar y *valorar las áreas remanentes del paisaje natural* de la costa atlántica de la provincia, diseñando y proponiendo *pautas para su manejo sustentable y conservación*, lo que requiere de *acciones urgentes y de carácter prioritario (...) ante el avance sobre estas áreas en la región (...) en el marco de una crisis ambiental global*” (Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2008a: 1).

Por su parte, el proyecto “MDL Coronel Dorrego” parecería invertir la ecuación. Éste declara que sus objetivos principales son los de “incrementar las actividades de forestación y reforestación en el país y fortalecer las capacidades para la asistencia de los organismos de proyectos de forestación y reforestación del MDL” (JICA, 2008a: 2). No obstante, al mismo tiempo la zona elegida es descrita en el proyecto como:

“...un área costera de aproximadamente 30.000 Ha, ubicada en Dorrego, Provincia de Buenos Aires, que reviste gran importancia como ecosistema dado que sus costas son vírgenes y que es de interés proteger su playa, flora y fauna, buscando sumar así los beneficios sociales y ambientales para la comunidad local, *tanto por la protección del medio como para las actividades de forestación*” (OPDS en JICA, 2008a: 2)

En el pasaje citado, así como en otros pasajes del proyecto, puede observarse cómo “conservación del ambiente” y “actividades de forestación y reforestación” formarían parte de una misma noción de *desarrollo sostenible*. El siguiente pasaje es ilustrativo al respecto:

Principalmente, el objetivo del proyecto es *promover el desarrollo sostenible mediante tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y a partir de la promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación (...)* También se promueve el desarrollo sostenible y la preservación del Medio Ambiente por medio de actividades que fomenten la prevención y remediación de la contaminación del aire, suelo y agua; la preservación de los ambientes naturales; las medidas contra el Calentamiento Global y la destrucción de la capa de ozono” (OPDS en JICA, 2008a: 1)

A diferencia del proyecto de ANP promovido por la coalición liderada por la FA, el proyecto MDL también parecería invertir las prioridades respecto de su escala de acción,

así lo pone de manifiesta la cita que refiere al Protocolo de Kyoto que dio origen a los MDL's:

“En el marco del Protocolo de Kyoto *las medidas propuestas tienen por fin mitigar el Calentamiento Global y la destrucción de la capa de ozono* (...) prestando servicios ecosistémicos a las comunidades donde se emplazan” (JICA, 2008a: resumen administrativo).

En dicho pasaje mitigar el “Calentamiento Global” y “la destrucción de la capa de ozono” son los objetivos perseguidos, mientras que los servicios ecosistémicos de los que se habla parecerían ser sólo un beneficio derivado de los primeros.

En suma, hasta aquí ambos proyectos parecen apelar a conceptos similares, aunque colocando sus prioridades en distintos puntos. Pese a ello, dos entrevistados de cada una de las coaliciones coincidían en que la implementación de un proyecto u otro tendrían consecuencias sumamente diferentes en el espacio en cuestión. Así se expresaba un integrante de la coalición por la ANP al respecto:

“En términos generales vos podés tener una política ambiental que satisfaga las necesidades de conservación de determinadas áreas y que promueva actividades de forestación para la captura de carbono atmosférico, pero no en el mismo lugar (...) si forestas modificas el ambiente de una manera absoluta, no lo conservas (...) siempre se trata de pensar los proyectos MDL en zonas sin valor ecológico” (Entrevista sujeto 3, género masculino, biólogo, funcionario de OPDS, 2014)

Por su parte, un integrante de la otra coalición decía siguiente:

“En realidad, la discusión está en el valor de conservación de la costa de Coronel Dorrego (...) los biólogos, incluso los del organismo [se refiere al OPDS], son medio fanáticos (...) desde nuestra visión, incluso cuando se pierda una o dos especies, un área tiene valor sólo cuando interviniendo pones en peligro todo el equilibrio ecosistémico; los procesos de erosión edáfica y la dinámica hídrica (...) no me parece que éste fuera el caso (...) si así hubiera sido, sí no podes plantar pinos porque destruye todo lo demás” (Entrevista sujeto 4, género masculino, ingeniero hídrico, funcionario de OPDS, 2014)

Tal como menciona el último entrevistado, la controversia entre ambos proyectos se basa en gran medida en la definición del problema mismo o, en otras palabras, en el valor que asignan al espacio que pretenden territorializar.

En el siguiente apartado, se verá cómo los discursos de ambas coaliciones se distancian más uno del otro cuando se examina la letra de las normas que legislarían sobre cada territorio.

## 2. Leyes

Al día de hoy no existe en Argentina una ley específica para la gestión de zonas costeras (Barragán Muñoz, 2001). En cambio, existen leyes cuya aplicación supone distintas formas de control sobre esos espacios. Mientras el proyecto MDL se enmarca dentro de los lineamientos de la Ley Nacional de Inversiones para Bosques Cultivables (a partir de aquí

LBC), el proyecto promovido por la FA hace lo propio con la Ley Provincial de Parques y Reservas Naturales (a partir de aquí LPRN).

La LBC instituye “*un régimen de promoción de inversiones para nuevos emprendimientos forestales y ampliaciones de bosques existentes*” (Art. 1). Contempla “la implantación de bosques, su mantenimiento (...) cuando forman parte de un *emprendimiento forestal o forestoindustrial integrado*” (Art. 2). Entiende por bosque implantado o cultivado al bosque “obtenido mediante siembra o plantación de especies maderables nativas y/o exóticas adaptadas ecológicamente al sitio, *con fines principalmente comerciales o industriales*” (Art. 4). Según el artículo 6, esta ley designa como competente al Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires. Cuando, como en el presente caso, los proyectos a evaluar tienen como objetivo la captura de carbono atmosférico, dicha ley también otorga competencia al Área de Cambio Climático de la OPDS.

Por su parte, la LPRN (Nro. 10.907) sancionada en 1990, es competencia de la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS. El texto final discrimina las reservas por su estado patrimonial y por su tipo en distintas categorías (Art. 10). En particular, la categoría Reservas Naturales de Objetivos Definidos define a las reservas como “constituidas *con la finalidad de proteger el suelo, flora, fauna, sitios u objetos naturales o culturales* en forma aislada o conjunta y *permite la actividad humana* (...) aunque en forma *reglamentada*” (Art. 10). En otras palabras, en primer lugar, busca satisfacer las necesidades de conservación de las especies y objetos de interés y, en segundo lugar, compatibilizar dichas necesidades con las posibilidades de aprovechamiento y uso de los restantes recursos.

Como puede avizorarse hasta aquí, las líneas argumentales de cada una de las leyes definen de forma distinta a los espacios sobre los que legislan, les otorgan distintos tipos de valores y, en función de estos, proponen fines divergentes. La LBC define a sus espacios como tierras que al momento de la sanción no tienen valor ecológico, “no estén cubiertas por masas arbóreas nativas o bosques permanentes o protectores”, y promueve en consecuencia el desarrollo de “emprendimientos forestales o forestoindustriales” con fines de lucro (Art. 1). Asimismo, la LBC concibe a la naturaleza como algo externo al ser humano, plausible de ser mejorado o modificado por el último para su aprovechamiento – de allí los argumentos de “adaptar ecológicamente” especies maderables a través de “inversiones para nuevo bosques (...) o ampliación de bosques existentes”.

Por su parte, la LPRN define a los espacios sobre los que legisla en referencia a valores intrínsecos a su “suelo, flora, fauna, sitios u objetos naturales o culturales” (Art. 1), tiene por fin principal su protección y permite el desarrollo de actividades (incluidas aquellas con fines de lucro) de forma reglamentada para que no entren en contradicción con el objeto de la ley. En este caso, la ley contempla la posibilidad de que el ser humano, así como sus “objetos culturales”, sean parte del ambiente a conservar.

Al respecto, una informante clave que presencié el proceso de elaboración de la LBC, atribuye las líneas argumentales sobre los espacios que legislan ambas leyes a objetivos y perspectivas afines a diferentes discursos y disciplinas expertas:

“Sí, son dos leyes que tienen intenciones claramente contrarias (...) la LBC me consta, porque presencié el proceso, fue elaborada bajo la asesoría de ingenieros



agrónomos, forestales y demás; y la LPRN de seguro fue elaborada por ecólogos o ecologistas (...) en el primer caso, el Ministerio de Asuntos Agrarios siempre tuvo una lógica muy desarrollista de premiar la deforestación de vegetación autóctona y la forestación de plantas maderables (...) en ese sentido, el contenido de cada una de las leyes se correspondería con la composición de los ministerios y direcciones declaradas como competentes en el tema (...) claramente en el primero hay una visión de la naturaleza como un recurso (...) en el segundo más bien como un bien con valor intrínseco” (Entrevista con sujeto 5, género femenino, abogada ambientalista, funcionaria de SAyDS, 2014).

Tal como menciona dicho informante clave, a nivel provincial ambas leyes son competencia de entes distintos (la Dirección de Bosques y Forestación del Ministerio de Asuntos Agrarios y la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS). Además, el proyecto MDL amerita, por sus dimensiones (Ley 26432/08), la fiscalización del Área de Impacto Ambiental y, por sus objetivos, del Área de Cambio Climático del OPDS. En ese sentido, los perfiles profesionales de quienes integran cada área tendrían cierta afinidad con los discursos que asume cada una de las coaliciones.

A continuación, se profundiza el análisis de dichos discursos analizando los perfiles de las organizaciones promotoras de cada uno de los proyectos: la FA y la JICA. Para ello se apela a una serie de documentos y contenidos diversos presentados por cada organización en sus páginas web y en otras fuentes.

### 3. Organizaciones promotoras

Los MDL tienen su origen en el Protocolo de Kyoto (Naciones Unidas, 1998). Este último tiene por objetivo principal promover el desarrollo sostenible mediante “la promoción de *prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono*” (Art. 2). Quienes subscriben, en su mayoría países desarrollados, se comprometen a disminuir sus promedios de emisión de gases invernaderos mediante el fomento de prácticas sostenibles de gestión forestal en su propio territorio u optando por el MDL. Bajo este régimen los países desarrollados se comprometen a fomentar dichas actividades y emprendimientos forestales en el territorio de países en desarrollo, debiendo aportar para capital humano y financiero. A cambio, los primeros pueden deducir de sus promedios de emisión de gases invernaderos el aporte que estos proyectos hagan a la mitigación del cambio climático en el territorio de otros países (Art. 12).

La JICA es el organismo dependiente del Gobierno del Japón que se ha hecho cargo de la ejecución de sus proyectos MDL en distintos países en desarrollo, tales como Bolivia y Kenia (JICA, 2015). En Argentina, ejecuta sus programas de cooperación técnica desde un convenio firmado entre ambos países en el año 1979 y ratificado por ley en 1981. Sus acciones en el país se encuentran focalizadas en cuatro áreas, entre las cuáles se destaca la de Preservación del Medio Ambiente. Mediante ésta, la JICA actúa para “la prevención y remediación de la contaminación del aire, suelo y agua; la preservación de los ambientes naturales; las medidas contra el Calentamiento Global y la destrucción de la capa de ozono” (JICA, 2011: 1).

A su vez, el área ambiental contiene específicamente cuatro proyectos, entre los que se encuentra el de *“Fortalecimiento de tecnologías para la aplicación del Mecanismo de Desarrollo Limpio de la forestación y la reforestación en la República Argentina”* (JICA, 2011, p. 1). En virtud de dicho proyecto, la JICA cuenta “con un importante cuerpo de profesionales, entre los que se destacan *técnicos relacionados con la ingeniería agrónoma y forestal*” (JICA, 2011: 5).

En líneas generales, el discurso de la JICA respecto a los MDL’s hace énfasis en *el desarrollo de nuevas tecnologías* y de *capital humano* en países en desarrollo con objeto de generar acciones *de mitigación y adaptación al cambio climático* (JICA, 2015). Según una sección denominada “Enfoques” de la página web de la JICA, ésta considera al cambio climático como *“un desafío global que constituye una enorme amenaza al desarrollo económico equitativo y sustentable, a la reducción de la pobreza y la seguridad humana”* (JICA, 2015). En esta misma sección, la JICA asegura que,

*“los países en desarrollo son más vulnerables al cambio climático, no solo por el mayor impacto del propio cambio climático, sino también por la falta de capacidad de adaptación, en razón de la deficiente infraestructura y la ausencia de instituciones económicas y sociales”*

En consecuencia, *“las acciones de JICA en materia de cambio climático (...) deben implementarse en conjunto con iniciativas para promover el desarrollo sustentable”*. En ese sentido, la JICA considera que:

*“desde la perspectiva del desarrollo sustentable (...) las acciones en materia de cambio climático (...) nivelan la diferencias en las regiones y las etapas de desarrollo de los países beneficiarios de los programas de cooperación (ingresos bajos, ingresos intermedios, etc.)”*

La FA, por su parte, es una organización sin fines de lucro fundada en el año 2000, que se presenta a sí misma como una organización que *“investiga, explora, gestiona, descubre, divulga, educa y conserva el medio ambiente”* (FA, 2009: 1) a través del Departamento de Ciencias Naturales y Antropológicas de la Universidad Maimónides. Los expertos que componen a la FA provienen principalmente de *“las ciencias naturales, ambientales y antropológicas”* (FA, 2009). Los ingresos con los que la FA cuenta se componen, en parte, de fondos provenientes de la Universidad y, en parte, de donaciones de particulares, empresas e instituciones. Los proyectos de ANP que la FA promueve, se basan en los principios de la Ecología (o Biología) de la Conservación (FA, 2009). En ese marco, dentro de la FA se desarrolla el mencionado *“Proyecto Costas Bonaerenses”*, a cargo de científicos adscriptos a la fundación y colaboradores externos. En la página web oficial del proyecto se explica el enfoque del siguiente modo:

*“Las actividades del Proyecto Costas Bonaerenses se inician en el año 2003, con el fin de aumentar el conocimiento sobre los ecosistemas costero-marinos de la provincia de Buenos Aires y promover su conservación. La meta de las acciones apunta a detectar, estudiar y valorizar las áreas remanentes del paisaje natural de la costa atlántica de la provincia, diseñando y proponiendo pautas para su manejo sustentable y conservación, lo que a nuestro entender requiere de acciones urgentes y de carácter prioritario. El proyecto ha tenido activa participación en*

la zona desde sus inicios, a través de campañas de investigación, actividades de difusión, educación ambiental y gestión, cuyos antecedentes están reunidos en informes, publicaciones y presentaciones en el ámbito científico y no científico. Las actividades se desarrollan en un marco multidisciplinario constituido por profesionales, técnicos y colaboradores de variadas instituciones nacionales e internacionales” (FA, 2009: 1)

Al menos cinco de los once artículos científicos de elaboración propia citados en el marco de dicho proyecto tratan sobre la costa de Coronel Dorrego, dos de los cuales estaban publicados en la página web hasta el año 2011. Todos los artículos resaltan el valor ecológico de la zona costera de dicho partido, siendo “imprescindible tomar medidas que permitan su conservación” (FA, 2009: 3).

En materia de gestión ambiental, la organización se basa exclusivamente en el desarrollo de acciones de “conservación de la biodiversidad” y “de divulgación”. En ese sentido, aunque la FA reconoce la existencia de una “crisis ambiental” o “ecológica global” (FA, 2009 y 2011), concibe la mitigación de ésta a través de actividades de conservación local y presta una especial atención a las actividades de “educación y divulgación” (FA, 2018).

En suma, un análisis de contenido de las líneas argumentales de los proyectos de territorialización de ambas coaliciones, las leyes a las que apelaron y las que construyen sus organizaciones promotoras; dan cuenta de una serie de diferencia que pueden ser consideradas desde dos discursos generales sobre el ambiente. A continuación se discute al respecto.

## Discusión: Modernización Ecológica vs. Ecología de la Conservación.

La descripción precedente de elementos que enfrentan a cada coalición se resume en el cuadro 1. En conjunto, las líneas argumentales de cada coalición son afines a dos discursos generales sobre el ambiente denominados: Modernización Ecológica (Hajer, 1997; Harvey, 1996) y Ecología de la Conservación (Pullin, 2000).

**Cuadro 1: Proyectos MDL y ANP, coaliciones y discursos**

Elementos que influyen y Representaciones del Espacio	Proyecto MDL	Proyecto de Reserva Natural
Leyes	LBC (con fines de lucro)	LPRN (sin fines de lucro)
Entes y Direcciones fiscalizadores	Ministerio de Asuntos Agrarios y OPDS (Cambio Climático)	OPDS (Áreas Protegidas)
Promotores	Internacional: JICA	Nacional: FA

**Cuadro 1 (Cont.): Proyectos MDL y ANP, coaliciones y discursos**

<b>Elementos que influyen y Representaciones del Espacio</b>	<b>Proyecto MDL</b>	<b>Proyecto de Reserva Natural</b>
Perspectiva teórica	Modernización Ecológica (Protocolo de Kyoto)	Ecología de la Conservación
Escala	Global (Cambio Climático)	Regional/Global
Objetivo	Forestal	Conservacionista
Tipo de organización	Organización de Expertos	Organización de Expertos

Fuente: elaboración propia

En principio, es preciso señalar que ambos discursos acuerdan en la existencia de una aparente *crisis ambiental* (vg. Harvey, 1996). No obstante, difieren en las definiciones de los problemas que dan contenido a dicha crisis y, sobre todo, en las medidas para mitigarla (vg. Hajer, 1997). Mientras el discurso de la Modernización Ecológica, afín a la coalición liderada por la JICA, pone énfasis en problemas globales – como el “cambio climático” o el “calentamiento global”-, el discurso de la Ecología de la Conservación, afín a la coalición liderada por la FA, presta más atención a problemas de escala local – como la “conservación de ecosistemas marino-costeros”.

Otro concepto presente en ambos discursos es el de *desarrollo sostenible*. No obstante, éste adquiere significados distintos en el discurso de la Modernización Ecológica y en el de la Ecología de la Conservación. Mientras en el primero la noción de desarrollo sostenible supone una conciliación entre desarrollo económico y protección ambiental, en el segundo las actividades económicas parecen estar supeditadas a un objetivo mayor: las posibilidades de proteger o conservar el ambiente.

Dicha diferencia, en la práctica, puede observarse –sobre todo– en el contenido de las leyes que conforman los marcos legales de ambos proyectos: la LBC y la LPRN. En la LBC la valoración del espacio supone una conciliación entre desarrollo económico y protección ambiental, porque la misma actividad que genera un crecimiento económico (la forestación) se supone ambientalmente favorable. En el caso de la LPRN, si bien algunas de las categorías que establece habilitan la coexistencia entre crecimiento económico y conservación, uno y otro no necesariamente son producto de la misma actividad.

Asimismo, cuando se avanza en la línea de las organizaciones promotoras y los orígenes de los proyectos, puede observarse que la conciliación entre crecimiento económico y protección ambiental se reafirma en el MDL, depositando para ello gran parte de sus esperanzas en la generación de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales. Por el contrario, en el proyecto de ANP no existe una relación unívoca entre desarrollo económico y conservación ambiental.

En ese sentido, desde la perspectiva que propone Fernández Bouzo (2018), las ideas de *crisis ambiental* y *desarrollo sostenible* pueden ser consideradas como conceptos nirvanas. Desde dicha perspectiva, éstos congregan a actores con distintos intereses y

concepciones sobre el ambiente, aún cuando en su origen puedan haber sido formuladas con un interés específico. En particular, el concepto de desarrollo sostenible cumple una función vital al interior del discurso de la Modernización Ecológica, ya que reconoce el carácter estructural de la problemática ambiental pero no cuestiona las instituciones políticas, económicas y sociales vigentes; sino que apuesta al desarrollo tecnológico del sistema como solución (Hajer, 1997; Harvey, 1996). Por ello, es acuñado por gobiernos de todos los niveles y por organismos de cooperación internacional, tal como la JICA.

La esperanza del discurso de la Modernización Ecológica en el desarrollo de nuevas tecnologías que hagan compatible el crecimiento económico y el cuidado del ambiente también supone otra diferencia respecto del discurso de la Ecología de la Conservación. Al depositar sus esperanzas en el “progreso” de actividades humanas como las tecnologías, el discurso de la Modernización Ecológica carga en el ser humano –en términos genéricos– la responsabilidad de proteger el ambiente. De ese modo, a diferencia de la Ecología de la Conservación, el anterior sitúa a la humanidad fuera de la esfera de la naturaleza.

Finalmente, el tipo de conocimiento experto de cada coalición no es un elemento menor a la hora de pensar cada una de las coaliciones discursivas que se enfrentaron en la controversia por las costas de Coronel Dorrego. Mientras en la coalición liderada por la JICA los ingenieros superaban en número a otros expertos, en la coalición liderada por la FA los biólogos eran mayoría. En ese sentido, el discurso de la Modernización Ecológica suele ser más afín a disciplinas antropocéntricas y positivistas, que conciben a la naturaleza como un objeto mecanizado, externo a la humanidad y plausible de ser usado para su beneficio, por ejemplo: ciencias aplicadas como la robótica y las ingenierías (Leff, 2000; Onna et. al. 2009). Por su parte, el discurso de la Ecología de la Conservación sería más afín al campo de la biología, en especial al sub-campo de la ecología. Según Onna et al (2009) la biología tendría sus raíces en dos corrientes de pensamiento rivales, que sitúan al hombre fuera y dentro de la naturaleza: el Positivismo y el Romanticismo respectivamente. Aunque las ciencias naturales se institucionalizaron en el marco del Positivismo clásico, en la década de los 60’s y 70’s del S. XX algunos biólogos introdujeron en sus planteos la necesidad de una ética ambiental que incorpore a las distintas formas de la naturaleza dentro de una concepción romántica y ampliada de comunidad (cf. Leopold, 1966).

En suma, las diferencias mencionadas se expresaron entre las coaliciones de expertos y sus proyectos de territorialización, en gran medida, en el valor que asignaron al espacio en disputa. Mientras los actores que formaban parte de la coalición liderada por la JICA no pusieron el acento en el valor de las costas de Coronel Dorrego, sino en el valor de las actividades de forestación y reforestación propuestas; la coalición liderada por la FA consideró que dicho espacio tenía en sí un importante “valor de conservación” y que, por tanto, era preciso preservarlo.

## **Conclusiones**

En el presente se analizó una controversia por la forestación o conservación de un ambiente de dunas entre dos coaliciones de expertos transversales a las fronteras Estado/sociedad civil. A diferencia de los casos sobre conflictos ambientales que suele estudiar la

literatura de América Latina, este artículo puso el foco en el rol que cumplen los propios expertos en el conflicto y en las líneas argumentales que confrontaron. En ese sentido, a lo largo del artículo se pretendió mostrar cómo no fue la pertenencia de los expertos a la esfera del Estado o a la de la sociedad civil lo que los unió o enfrentó, sino el valor que asignaron al espacio en cuestión en relación a discursos sobre el ambiente que ponderan de formas divergentes las relaciones desarrollo económico/conservación, ser humano/naturaleza y escala local/escala global. Para dar cuenta de la relación entre la controversia y dichos discursos, denominados como Modernización Ecológica y Ecología de la Conservación, se describieron y compararon las líneas argumentales presentes en los proyectos de territorialización, la leyes sobre las que se sustentaron y una serie de documentos diversos sobre el perfil de las organizaciones promotoras.

Como reflexión general, respecto de la literatura latinoamericana sobre conflictos ambientales, este artículo llama la atención sobre la necesidad de ponderar otros elementos más allá de la movilización de actores de la sociedad civil frente al Estado, tales como el rol que cumplen los expertos, o los conceptos y discursos a los que apelan los actores que participan de este tipo de conflictos.

## Referencias Bibliográficas

- ABERS, R. y VON BÜLOW, M. (2011). “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?”. **Sociologias**. Volumen 13, Nro. 28: 52-84.
- ACSELRAD, H. (2006). “Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización” en ALIMONDA, H. (editor) **Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana**. Buenos Aires: CLACSO, 195-212.
- ALIMONDA, H. (2006). **Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana**. Buenos Aires: CLACSO.
- ALVARADO MERINO, G., DELGADO RAMOS, G. C., DOMÍNGUEZ, C., CAMPELLO Do AMARAL MELLO, I., MONTERROSO, G., WILDE, G. y ALIMONDA, H. (2008). **Gestión ambiental y conflicto social en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO.
- ARGENTINA. (1998). **Ley Nacional de Inversiones Para Bosques Cultivables**. Buenos Aires: Argentina.
- AZUELA, A. (2006). **Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental**. México D.F.: UNAM/Fontamara.
- BARNET, H. C. (1994). **Toxic Debts and the Superfund Dilemma**. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2001). “The coasts of Latin America at the End of the Century”. **Journal of Coastal Research**. Volumen 17, Nro. 4, 885-899.

- BECK, U. (2002). **Ecological Politics in an Age of Risk**. Cambridge: Polity Press.
- BONNASSO, M. (2011). **El Mal. El modelo K y Barrick Gold, amos y servidores en el saqueo de la Argentina**. Buenos Aires: Editorial Planeta
- CELSI, C. y MAC-LEAN, D. (2009). “Comparación de la avifauna asociada a la vegetación nativa y exótica en el sistema de dunas costeras del partido de coronel dorrego (Buenos Aires)”. Ponencia presentada en **XIII Reunión Argentina de Ornitología**, 10-15 de junio, Tañá del Valle, Tucumán.
- CELSI, C. E. y MONSERRAT, A. L. (2006). “La Vegetación Costera de las Dunas Pampeanas Australes: su valor ecológico para la conservación (Partido de Coronel Dorrego, Buenos Aires)”. **Multequina**. Volumen 17, 55-71.
- DAÍNO, L. (1979). **Exégesis histórica de los hallazgos arqueológicos de la costa atlántica bonaerense**. Olavarría: Prehistoria Bonaerense.
- DENZIN, N. y LINCOLN, Y. (1994). **Handbook of Qualitative Research**. Los Angeles y Londres: Sage Publications.
- ELRICH, P. R. (1968). **The Population Bomb**. New York: Ballantine Books.
- EVANS, P. (1997). **State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development**. Berkeley: University of California International and Area Studies.
- FERNÁNDEZ BOUZO, M. S. (2018). “Narrativas Del Cine Ambiental En Buenos Aires: ¿Discursos Expertos o Enfoques Alternativos?”. **Letras Verdes. Revista Latinoamericana De Estudios Socioambientales**. Nro. 23 (febrero), 23-45.
- FISCHER, F. (2000). **Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge**. Durham: Duke University Press.
- FUNDACIÓN DE HISTORIA NATURAL FÉLIX DE AZARA. (2005). **Propuesta de Incorporación al Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de Buenos Aires: Reserva Natural Mixta de Objetivos Definidos “Arroyo los Gauchos”**. Buenos Aires: Fundación de Historia Natural Félix de Azara.
- FUNDACIÓN DE HISTORIA NATURAL FÉLIX DE AZARA (2009). **Proyecto Costas Bonaerenses**. Buenos Aires: Fundación de Historia Natural Félix de Azara. Disponible en: <http://www.fundacionazara.org.ar> Consultado el 22/09/2011.
- GOLDSMITH, E. y PRESCOTT-ALLEN, R. 1972. **Blueprint for Survival**. New York: New York Times.
- GUTIÉRREZ, R. A. (2010). “When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil”. **Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Volumen 23, Nro. 1, 59-88.
- HAJER, M. A. (1997). **The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process**. Oxford: Oxford University Press.



- HARDIN, G. (1968). "The Tragedy of the Commons". **SCIENCE**. Nro. 13, 1243-1248
- HARVEY, D. (1996) **Justice, Nature and the Geography of Difference**. Oxford: Blackwell.
- HARVEY, D. (2003). **The New Imperialism**. Oxford and New York: Oxford University Press.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). (2010). **Censo Nacional 2010**. Buenos Aires: INDEC.
- JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón). (2008a). **Términos de Referencia para el Estudio de Elegibilidad: Proyecto de Fomento de las Actividades de Forestación y Reforestación en el marco del MDL Argentina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: JICA.
- JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón). (2008b). **Proyecto de Fomento de las Actividades de Forestación y Reforestación en el marco del MDL Argentina**. Buenos Aires: JICA.
- JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón). (2011). **Desarrollo de proyectos de Colaboración en Argentina**. Buenos Aires: JICA.
- JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón). (2015). **Las acciones de JICA en materia de cambio climático**. París: JICA. Disponible en: [https://www.jica.go.jp/spanish/news/focus\\_on/cop21.html](https://www.jica.go.jp/spanish/news/focus_on/cop21.html) Consultado el 30/04/2018.
- LA VOZ DE PUEBLO EDITORIAL. (2008). "Fracasó el proyecto MDL en Coronel Dorrego". **La Voz del Pueblo**. Buenos Aires: La Voz del Pueblo, 15 de enero de 2010, última edición.
- LEFEVBRE, H. (1991). **La Production de l'Espace**. París: Anthropos.
- LEFF, E. (2000). **Saber Ambiental, sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder**. México D.F.: Siglo XXI editores.
- LEOPOLD, A. (1966). **A Sand County Almanac with Others Essays on Conservation**. New York: Oxford University Press.
- MELÉ, P. (2006). **Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation. Habilitation à diriger des recherches**. Tours: Université Francois Rabelais.
- MERLINSKY, G. (2012). "Crises des déchets à Buenos Aires. Un analyse de la productivité du conflit environnemental lié à la fermeture de la décharge contrôle de Villa Dominico". **Géocarrefour**, Volumen 87, Nro. 1, 57-66.
- MIGDAL, J. S. (2009). **State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another**. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

- MONSERRAT, A. L. (2009). "Breve análisis de las herramientas de manejo de los recursos naturales en la costa marina de Buenos Aires, Argentina". **Revista de Medio ambiente, Turismo y Sustentabilidad**, Volumen 2, Nro. 2, 25-32.
- MONSERRAT, A. L. (2010). **Evaluación del estado de conservación de dunas costeras: dos escalas de análisis de la costa pampeana** (Tesis de doctorado en Ciencias Biológicas). Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- MUNICIPIO DE CORONEL DORREGO. (2011). **Ciudad**. Buenos Aires: Municipio de Coronel Dorrego.
- NACIONES UNIDAS. (1998). **Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático**. Territorio Internacional de las Naciones Unidas: Naciones Unidas.
- OFFE, C. (1991). **Contradicciones en el estado del bienestar**. Madrid: Alianza.
- ONNNA, A., MONSERRAT, A. L., DI PASQUO, F. y FOLGUERA, L. (2009). "La implementación de las Áreas Naturales Protegidas entre dos Tradiciones enfrentadas". **Episteme**. Disponible en: [http://www.ilea.ufrgs.br/episteme/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=59&Itemid=28](http://www.ilea.ufrgs.br/episteme/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=28) Consultado el 12/4/2012
- POLANYI, K. (2001). **The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time**. New York: Beacon Press.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (1990). **Ley Provincial de Parques y Reservas Naturales**. Buenos Aires: Provincia de Buenos Aires.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (2011). **Decreto 469**. Buenos Aires: Provincia de Buenos Aires.
- PULLIN, A. (2000). **Conservation biology**. Cambridge: Cambridge University Press.
- REBORATTI, C. (2008). "Socio-environmental Conflict in Argentina". **Journal of Latin American Geography**. Volumen 11, Nro 2, pp. 3-20.
- SABATIER, P. y WEIBLE, C. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications" en SABATIER, P (editor) **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 189-220.
- SAYDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible). (2010). **Gacetillas de SAYDS**. Buenos Aires: SAYDS.
- SUITE101. (2010). "Descartan la ejecución de un proyecto de forestación en el balneario Marisol". **SUITE101**. Buenos Aires: Suite101, 5 de agosto de 2010, última edición.
- SVAMPA, M. y VIALE, E. (2014). **Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo**. Buenos Aires: Katz Editores.
- TARROW, S. (2011). **Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, Revised and Updated Third Edition.
- WEBER, M. (1997). **El político y científico**. Madrid: Alianza Editorial.



UNIVERSIDAD  
DEL ZULIA

---



espacio  
abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología

*Vol 27, N°2* \_\_\_\_\_

Esta revista fue editada en formato digital en junio de 2018 por su editorial; publicada por el Fondo Editorial Serbiluz, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela

[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve)  
[www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve)  
[produccioncientifica.luz.edu.ve](http://produccioncientifica.luz.edu.ve)