

4

Las políticas de escala en las disputas ambientales: el caso de los humedales en Argentina

Patricio Hernán Straccia¹

Universidad de Buenos Aires / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas
y Técnicas

@ [straccia@agro.uba.ar]

Julián Ignacio Monkes²

Universidad de Buenos Aires

@ [mmonkes@agro.uba.ar]

María Laura Isla Raffaele³

Universidad de Buenos Aires / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas
y Técnicas

@ [isla@agro.uba.ar]

RECIBIDO 15-10-2020
ACEPTADO 15-03-2021

Cita sugerida: Straccia, P. H., Monkes, J. I. e Isla Raffaele, M. L. (2021) Las políticas de escala en las disputas ambientales: el caso de los humedales en Argentina. Revista *Huellas*, Volumen 25, Nº 1, Instituto de Geografía, EdUNL-Pam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>

DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/huellas-2021-2505>

Resumen

Las disputas por las formas de uso y apropiación del ambiente son uno de los objetos principales de estudio de la Ecología Política. El objetivo del artículo es analizar las disputas en torno a la producción de políticas públicas que prescriben las formas de uso y apropiación del ambiente en los ecosistemas de humedales en Argentina entre 2008 y 2019. Para ello, activamos el concepto 'políticas de escala' acuñado por Neil Smith, que interpreta a la escala como un instrumento para la lucha política. A través de una estrategia histórico-narrativa, reflexionamos sobre el carácter producido de la escala en los procesos bajo análisis y observamos los cambios a lo largo del tiempo, en tanto resultado de relaciones sociales dinámicas entre múltiples actores. A lo largo del análisis, identificamos las distintas acciones desplegadas por los actores para promover o restringir la creación de políticas públicas orientadas a regular las actividades productivas en los humedales y favorecer su protección. Concluimos que la ecología política de la escala puede constituirse no sólo como una herramienta



analítica para la comprensión de las disputas ambientales, sino también como una herramienta política capaz de promover nuevos arreglos escalares que favorezcan las políticas emancipatorias.

Palabras clave: políticas de escala, normativas ambientales, humedales, Ley de Humedales

Politics of scale in environmental struggles: the case of the wetlands in Argentina

Abstract

Struggles over the use and appropriation of the environment are one of the main objects of study of Political Ecology. The aim of this article is to analyze the struggles over the production of public policies that prescribe the forms of use and appropriation of the environment in the wetlands ecosystems in Argentina, between 2008 and 2019. In order to achieve this aim, we activate the concept 'politics of scale' coined by Neil Smith, who interprets scale as an instrument for political struggle. Through the use of a historical-narrative strategy, we reflect on the produced character of the scale in the processes under analysis and observe the changes that have occurred over time, as a result of dynamic social relations between multiple actors. Throughout the analysis, we identify several actions deployed by social actors to promote or restrict the creation of public policies aimed at regulating productive activities in the wetlands ecosystems and at favoring their protection. We conclude that a political ecology of scale may be constituted not only as an analytic tool for understanding environmental struggles, but also as a political tool capable of promoting new scalar arrangements that favor emancipatory policies.

Keywords: politics of scale, environmental laws, wetlands, Wetlands Law

As políticas de escala nas disputas ambientais: o caso das zonas húmidas na Argentina

Resumo

As disputas pelas formas de uso e apropriação do ambiente são um dos objetivos principais de estudo da Ecologia Política. O objetivo deste trabalho é analisar as disputas sobre a produção de políticas públicas que prescrevem as formas de uso e apropriação do ambiente nos ecossistemas de zonas húmidas na Argentina entre 2008 e 2019. Para isso ativamos o conceito "política de escala" de Neil Smith, que interpreta a escala como um instrumento para a luta política. Através de uma estratégia histórica-narrativa, reflexionamos sobre o caráter produzido da escala nos processos sob análise e observamos as mudanças ao longo do tempo, e o resultado das relações sociais dinâmicas entre os múltiplos atores. Ao longo da análise, identificamos as diferentes ações desenvolvidas pelos atores para promover ou restringir a criação de políticas públicas orientadas a regular as atividades produtivas nas zonas húmidas e favorecer sua proteção. Concluímos que a ecologia política pode constituir-se não só em uma ferramenta analítica para a compreensão das disputas ambientais, mas também como um instrumento político capaz de promover novos acordos que favoreçam as políticas emancipatórias.

Palavras-chave: Políticas de escala; Normas ambientais; Zonas húmidas; Lei de Zonas Húmidas

Introducción

Las disputas por las formas de uso y apropiación del ambiente se han constituido como uno de los objetos principales de estudio en el campo de la ecología política desde su concepción, donde poder y lucha en materia de gestión ambiental son conceptos centrales (Benjaminsen y Svarstad, 2009; Delgado Ramos, 2013; Straccia y Pizarro, 2019). Los entramados sociales y las relaciones de poder (in)visibles que atraviesan estos procesos son objeto de análisis, al igual que las políticas públicas que favorecen ciertas formas de apropiación del ambiente en desmedro de otras (Vaccaro y Beltrán, 2010).

En Argentina, las leyes de presupuestos mínimos representan una de las principales herramientas de política ambiental. Las mismas se enmarcan en el art. 41 de la Constitución Nacional (CN), introducido en la reforma de 1994, y tienen como fin conceder una tutela ambiental uniforme para todo el país, con el objeto de imponer las condiciones necesarias para asegurar la protección del ambiente. Aunque se han sancionado múltiples leyes de esta índole, las más conocidas son la “Ley de Bosques” (Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada en 2007) y la “Ley de Glaciares” (Ley Nacional 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial, sancionada en 2010). Recientemente, también fue sancionada la Ley Nacional 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, en diciembre de 2019.

Los procesos de institucionalización de las leyes de presupuestos mínimos son sumamente conflictivos, como lo evidencian los estudios de Langbehn (2016) en relación con la “Ley de Bosques” y los de Isla Raffaele (2015; 2016) respecto de la “Ley de Glaciares”. Investigaciones realizadas a nivel provincial, a su vez, ponen de manifiesto el carácter conflictivo del proceso de producción de las normas provinciales complementarias (Schmidt, 2014; Cabrol y Cáceres, 2017; Straccia, 2019; entre muchas otras). De este modo, las disputas emergen tanto en las etapas de elaboración como de sanción e implementación de este tipo de políticas. Las tensiones que se manifiestan en estos procesos evidencian las disputas existentes entre (y dentro de) las provincias en relación con el desarrollo de las actividades económicas y la conservación de los recursos naturales (Castro, Isla Raffaele, Nazabal y Arqueros, en prensa).

A partir de estas experiencias, el objetivo del artículo es analizar las disputas en torno a la producción de políticas públicas que prescriben las formas de uso y apropiación del ambiente en los ecosistemas de humedales en Argentina en el período 2008-2019. Para ello, activaremos el concepto ‘políticas de escala’ (Smith, 2002; Swyngedouw, 2004), a partir

de reconocer a la escala producida como un instrumento para la lucha política, es decir, como producto y medio de relaciones sociales construida a través de las estrategias de los actores (Smith, 2002). Esta concepción implica reconocer que las escalas no son preexistentes a los procesos sociales, sino expresiones mismas de la organización de esos procesos (González, 2005; Herod, 2008). En particular, las políticas de escala refieren a las formas en que los actores sociales pretenden influir y controlar los distintos niveles territoriales de organización y las relaciones entre ellos, a la vez que contribuyen a definirlos (Smith, 2002). Los cambios de escala posibilitan alteraciones en las posiciones de los actores, lo que a su vez genera modificaciones en las relaciones de poder (del Moral y Hernández-Mora, 2016). Así, la escala se transforma en objeto y medio para las luchas sociales, económicas y políticas, y los “saltos de escalas” (Smith, 2002) buscan generar cambios en la estructura del poder social, reforzando el poder y el control de algunos y limitando el de otros (González, 2005).

En nuestro caso de estudio nos interesa analizar los modos en que las disputas sobre las formas de uso y apropiación del ambiente en los ecosistemas de humedales se (re)configuran escalaramente a través de diferentes arquitecturas geográfico-institucionales a lo largo del tiempo (Swyngedouw, 2004). Para alcanzar este objetivo, este artículo incluye un relato de los incendios ocurridos en el Delta del Paraná en el 2008 y un análisis de cómo fomentaron la producción de nuevas arquitecturas institucionales. También explicitaremos su relación con los intentos de sancionar una “Ley de Humedales” (esto es, una ley de presupuestos mínimos de protección de este tipo de ecosistemas), por lo que caracterizaremos sus procesos de formulación y expondremos diacrónicamente las estrategias desarrolladas por ciertos actores a fin de impedir y/o favorecer su sanción. Complementariamente, analizaremos otras acciones realizadas por los diferentes actores, no vinculadas específicamente con la “Ley de Humedales” sino con formas de intervención alternativas que permitan alcanzar objetivos similares de conservación de estos ecosistemas. A través de una estrategia histórico-narrativa (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005), reflexionaremos sobre el carácter producido de la escala en los procesos bajo análisis y observaremos los cambios a lo largo del tiempo, en tanto resultado de relaciones sociales dinámicas entre múltiples actores.

Metodología

La metodología es de tipo cualitativa (Vasilachis de Gialdino, 2006), a través del análisis documental de fuentes primarias (Muzzopappa y Villalta, 2011; Vera Alpuche, 2012) articulado con técnicas etnográficas (Guber, 2001). En este artículo trabajamos, en calidad de fuentes pri-

marías, con los anteproyectos de “Ley de Humedales”, los dictámenes de las comisiones legislativas, los proyectos sancionados y las versiones taquigráficas de las sesiones de las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación. También incluimos documentos oficiales producidos por diversas instituciones estatales, así como comunicados emitidos por organizaciones no gubernamentales (ONGs) y publicaciones compartidas en sus redes sociales oficiales. Las fuentes secundarias, como notas periodísticas y otros espacios en los que diferentes actores expresaban sus puntos de vista, también fueron incorporadas. A partir del corpus construido, se procedió a realizar un análisis de contenido, asumiendo los posicionamientos y argumentaciones de los actores en disputa como discursos que expresan un sentido elaborado en determinados contextos (políticos y sociales) y para determinados destinatarios y fines (Fairclough, 1992; Vera Alpuche, 2012).

Complementamos este análisis con un trabajo etnográfico que llevamos adelante desde el año 2012 en una zona del Delta Bonaerense del río Paraná. En la actualidad, la categorización del Delta del Paraná como ‘humedal’ excede al discurso científico y es también retomada por los actores estatales que trabajan en territorio y por los pobladores locales (Straccia, 2019). Además, como veremos, operó como puntapié para la producción de una normativa que buscaba proteger estos ecosistemas. Para ello trabajamos con los registros de entrevistas en profundidad y semiestructuradas (Guber, 2001;2004) realizadas a expertos que han propugnado por la sanción de la Ley, así como a actores relacionados al sector productivo que se consideraban como potenciales afectados. También hemos incluido los registros de instancias de observación participante en diversos eventos ocurridos realizados tanto por instituciones estatales como por ONGs entre 2012 y 2019. A través de las fuentes primarias y secundarias relevadas y los registros construidos, identificamos las estrategias desarrolladas por los diferentes actores, así como las negociaciones y alianzas producidas en el devenir del proceso (Tsing, 2005; Skill, 2010).

Quemas en el Delta del Paraná: nuevas arquitecturas, nuevas normativas (2008-2013)

El Delta del río Paraná es caracterizado ecológicamente como un macrosistema de humedales (Málvarez, 1999) de 1.750.000 hectáreas de superficie que se encuentra bajo la jurisdicción de tres provincias (Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires) y numerosos partidos. La cuestión ambiental en esta región, entendida como un asunto socialmente problematizado del cual se demanda una acción estatal concreta (Oszlak y O'Donnell, 1981), ganó espacio en la agenda pública en 2008. En otoño de ese año,

las quemas en los pastizales de la región en medio de una situación de sequía generaron numerosos focos de incendios que afectaron a alrededor de doscientas mil hectáreas (Salvia, Ceballos, Grings, Karszenbaum y Kandus, 2012) y sus impactos se percibieron en áreas metropolitanas cercanas, como Rosario y la Ciudad de Buenos Aires. En ese marco, múltiples actores sociales plantearon públicamente la necesidad de regular las formas de uso y apropiación del ambiente en este humedal (Vizia, 2012).

En respuesta a ello, en septiembre de 2008 se creó el Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sustentable del Delta del Paraná (PIECAS-DP), el cual se elaboraría a partir de la articulación de las autoridades ambientales provinciales con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y los municipios con competencia territorial en el área. El PIECAS-DP suponía la confirmación de una arquitectura geográfica-institucional novedosa (Swyngedouw, 2004) y puede ser entendido como una política de escala (Smith, 2002): implicaba la creación de nuevos ámbitos de actuación, a la vez que buscaba romper con los límites jurídico-administrativos tradicionales a través de la conformación de un Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel. Aunque novedosa, esta institucionalidad ambiental tuvo un accionar muy restringido en los años siguientes y sus productos fueron sumamente limitados.

De acuerdo con algunos de los científicos que asesoraron a los legisladores nacionales en el proceso de formulación de la “Ley de Humedales”, estos eventos también operaron como puntapié para empezar a pensar en la posibilidad de construir una ley de presupuestos mínimos de carácter nacional para este tipo de ecosistemas, a partir de la existencia de otras leyes como la “Ley de Bosques” o la “Ley de Glaciares”. De esta forma, dos anteproyectos de Ley fueron formulados entre los años 2010 y 2013 a partir del trabajo conjunto de Senadores Nacionales (y sus equipos asesores), ONGs y expertos. La articulación entre expertos y ONGs que abogan por la protección del ambiente garantizaba la legitimidad de la propuesta de intervención, dada a través del complemento del discurso científico productor de verdades con el discurso hegemónico del ambientalismo (Adger, Benjaminsen, Brown y Svarstad, 2001). Al mismo tiempo, la producción de una ley nacional de presupuestos mínimos era interpretada por todos los actores como la herramienta política más apropiada para favorecer la protección de los humedales. Además, organizaciones socioambientales con anclaje territorial en diferentes zonas del Delta del Paraná pudieron presentar sus puntos de vista y sus demandas en relación con esta cuestión, y su participación (así como la de los expertos y las ONGs) sería explícitamente reconocida posteriormente en la Cámara de Senadores. En abril de 2013 ingresó un primer anteproyecto (S-1628/13), impulsado por Senadoras y Senadores del Frente para la Victoria (Ruiz Díaz, Gimé-

nez, Corregido, Luna y Guastavino), y en septiembre de ese mismo año ingresó un segundo anteproyecto (S-3487/13), del Senador Giustiniani (Partido Socialista). Estos anteproyectos eran similares, aunque tenían algunas diferencias entre sí, y fueron unificados para su tratamiento en la Cámara en noviembre de 2013 (Monkes, 2017).

El 13 de noviembre del año 2013, el Senador Giustiniani, en calidad de presidente de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, solicitó al Senado la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional y Sostenible de los Humedales. Asociada al dominio de aquello definido como natural, la categoría 'humedales' fue construida y definida en términos estrictamente ecológicos. Consecuentemente, el espacio físico operaba como soporte, esto es, como continente de atributos específicos (Blanco, 2007; Massey, 2009): los 'humedales', en tanto atributo, representaban una categoría del orden 'natural' que no estaría atravesada por relaciones de poder y que ocuparía un lugar delimitado y delimitable en el espacio físico. En su intervención, el Senador Giustiniani reprodujo los elementos de sentido del discurso ambiental, refirió a la importancia de los humedales para la sociedad en su conjunto en términos de provisión de bienes y servicios ambientales, y mencionó explícitamente a todas las organizaciones sociales e instituciones estatales que fueron parte del proceso de formulación de la ley. Sin que mediara mayor debate en la Cámara, el proyecto de Ley fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Senadores y obtuvo media sanción⁴.

A partir del análisis de los fundamentos del Proyecto de Ley, la versión taquigráfica de su presentación en el recinto y las entrevistas realizadas, es evidente que el Delta del Paraná (donde se habían producido los mencionados incendios) fue un punto focal en el proceso de construcción de la normativa. De hecho, la mayor parte de las organizaciones civiles e instituciones estatales citadas por el Senador Giustiniani y por la Senadora Ruiz Díaz (Frente para la Victoria) en la sesión en que se aprobó el proyecto están radicadas y/o llevan adelante sus tareas allí, y muchas de ellas defienden la conservación de estos sistemas de humedales. Sin embargo, esto no implica afirmar que la propuesta de regular las formas de uso y apropiación del ambiente en los humedales de todo el país representó una estrategia a fin de lograr este objetivo en un territorio específico, el Delta del Paraná. Y es que abogar por la importancia de la protección del ecosistema del Delta del Paraná podría tener un anclaje territorial único, si su referencia como 'humedal' (en tanto categoría ecológica) fuera sólo una caracterización (estratégica) de un territorio (constituido por relaciones de poder) que se busca orientar en una dirección determinada⁵. Sin embargo, también podría ocurrir la situación inversa, asociada al espacio

físico como soporte/contenedor (Massey, 2009): si el fin fuera conservar el atributo ('humedal'), el Delta del Paraná sólo sería uno de los espacios físicos que contienen dicho atributo. El análisis sincrónico aquí presentado indicaría que esta segunda perspectiva es más apropiada para entender los procesos bajo estudio⁶, en línea con lo planteado en Straccia e Isla Raffaele (2020).

En estudios anteriores mostramos que en los años previos ya se había constituido un campo de lucha sobre la definición de las formas de uso y apropiación del ambiente en ciertas áreas del Delta del Paraná entre el sector productivo forestal (conformado por organizaciones de pobladores locales e instituciones estatales) y aquellos localmente definidos como "ambientalistas" (Pizarro y Straccia, 2018). En un contexto de marcado antagonismo entre estos sectores, la aprobación del Proyecto en la Cámara de Senadores potenció el enfrentamiento y las disputas en torno a él adquirieron un carácter territorial de forma prácticamente automática (Straccia, 2019): los actores vinculados a la forestación sintieron que eran señalados como culpables de la supuesta degradación de este humedal y se opusieron públicamente a la Ley (Monkes, 2017). Es decir, inicialmente el conflicto pareció delimitarse a un área específica. Sin embargo, esta característica 'localizada' de la confrontación no debe asumirse como inherente a ella, sino como producto de las relaciones sociales preexistentes entre los actores en cuestión.

Reconfiguración escalar en la protección de los humedales (2014-2015)

Si bien en un primer momento el conflicto por la "Ley de Humedales" se circunscribió específicamente a un área, nuestro trabajo etnográfico sostenido a lo largo del tiempo nos permitió detectar que hacia 2014 las tensiones entre ambos sectores habían disminuido sustantivamente y que en 2015 los debates sobre el Delta del Paraná ya no tenían mayor peso en la agenda local (Straccia, 2019). De hecho, se habían constituido mecanismos explícitos de articulación entre el sector productivo forestal y aquellos que propugnan por la protección del ambiente a fin de garantizar la sustentabilidad ambiental de las prácticas productivas locales que favorecían el acercamiento entre los dos sectores (Pizarro y Straccia, 2018; Straccia, 2019).

Señalar el carácter relacional de la escala implica evidenciar que es un despliegue espacial producto y medio de las relaciones sociales (Castro et al., en prensa). Simultáneamente al establecimiento de relaciones de (relativa) cooperación entre los diferentes actores en el Delta del Paraná, las ONGs ambientalistas con mayor visibilidad a nivel nacional⁷ comenzaron

a denunciar que el lobby ejercido por los megaemprendimientos inmobiliarios y las empresas mineras transnacionales sobre los Diputados explicaba por qué las Comisiones no trataban la “Ley de Humedales” (FARN, 2014; Greenpeace, 2015a). De esta forma, la disputa se reconstituyó ya no en términos territoriales y locales, sino en términos más amplios de oposición entre las actividades extractivistas que degradan las condiciones ambientales y las demandas por conservar espacios de naturaleza que proveen bienes y servicios ecosistémicos centrales para la sociedad, entre verticalidades y horizontalidades (Machado Aráoz, 2009). Así, la primacía del Delta del Paraná como locus territorial de conflicto se diluyó paulatinamente, a la vez que ‘los humedales’ (en toda su abstracción) se construyeron como el objeto de conservación, en oposición a actividades y sectores que privatizan los espacios comunes.

En este sentido, se produjo una reconfiguración⁸ en la escala del debate, asociada a los cambios coyunturales en las relaciones sociales establecidas entre diferentes actores sociales (Smith, 2002; Engel-Di Mauro, 2009). Como dijimos, en esta segunda etapa el sector productivo forestal dejó de ser un actor central en este campo, a la vez que actores con intereses contrapuestos y escalas de actuación diferentes comenzaron a tener mayor protagonismo. Esto evidencia, tal y como lo mostraron Castro et al. (en prensa) para la “Ley de Glaciares”, que la escala producida no está, necesariamente, asociada con el nivel político-administrativo correspondiente a la herramienta de intervención en disputa, sino que se pueden producir múltiples despliegues espaciales en torno a una misma política. En otras palabras, la configuración escalar es producida en las relaciones que establecen los actores sociales en la contingencia y la lucha política (Brown y Purcell, 2005; Herod, 2008). Si bien las ONGs ambientalistas con mayor capacidad de lobby siguieron señalando la importancia de proteger los humedales y buscaron comprometer públicamente a los Diputados para que trataran la Ley, las presiones del sector minero y del sector inmobiliario resultaron decisivas para que esto no sucediera (Greenpeace, 2015b). Al cierre del año 2015, el proyecto de “Ley de Humedales” perdió estado parlamentario al obtener dictamen de sólo una de las tres Comisiones de la Cámara de Diputados a las que había sido enviado y no ser tratada en sesiones ordinarias.

Casi en forma paralela, en Buenos Aires ocurría un evento que posibilitaría poner en agenda la importancia de protección de los humedales a nivel provincial. En los primeros días de agosto de 2015, las inundaciones ocurridas en Luján volvieron a poner la cuestión ambiental de los humedales en la agenda pública y favorecieron que las ONGs llevaran adelante campañas de presión hacia los legisladores. Dichas inundaciones se produjeron en un municipio en el que expertos y organizaciones sociales ha-

bían denunciado reiteradamente los impactos ambientales del avance de las urbanizaciones cerradas, de modo que la inundación fue interpretada como una consecuencia del ‘urbanismo neoliberal’ (Pintos y Sgroi, 2012). En ese marco, y en el contexto de la campaña electoral, la necesidad de brindar una respuesta política en torno a la cuestión ambiental puede explicar por qué el 25 de agosto de ese año se presentaron dos proyectos de leyes ambientales a nivel provincial: uno asociado a la protección de los bosques nativos (presentada por el Poder Ejecutivo – A1/15-16)⁹ y otro referido a la protección de los humedales (presentada por Senadores del partido oficialista, el Frente para la Victoria – E-229/15-16). El segundo guardaba mucha similitud con los proyectos nacionales presentados oportunamente, especialmente con aquel elaborado por senadores de ese mismo partido, y menos de un mes después recibió media sanción sin mayor discusión¹⁰. Este recorrido pone de manifiesto que la escala de discusión por la protección de los humedales no se explica sólo por las relaciones establecidas entre actores sociales, sino también por las interacciones con procesos ambientales (Engel-Di Mauro, 2009). Y, al mismo tiempo, refuerza la idea de Smith (2002) de que todo proceso socioambiental no *ocurre* a un nivel dado, sino que es *producido* a un nivel dado (o, como en este caso, a múltiples niveles simultáneamente). Así, mientras el proyecto de ley perdía estado parlamentario a nivel nacional, las inundaciones permitían reinstalar el tema de la protección de los humedales en Buenos Aires, creando un contexto de oportunidad para elevar un proyecto de ley de protección de los humedales en la provincia.

Nuevos despliegues espaciales en las disputas por la protección de los humedales (2016-2019)

A inicios de 2016, en ocasión del Día Internacional de los Humedales, el Presidente Macri (recientemente asumido) asistió a un evento en un área protegida de Buenos Aires. Allí señaló la importancia de tener una normativa de protección de esos ecosistemas y anunció su intención de sancionar una ley nacional en esta dirección. Aprovechando este impulso político, en los días posteriores los anteproyectos de ley de 2013 fueron nuevamente presentados en la Cámara de Senadores de la Nación. Además, un vocero del oficialismo informó que la coalición gobernante (Cambios) estaba preparando una nueva propuesta de “Ley de Humedales”¹¹. Como se desprendía de las discusiones parlamentarias de los años previos y como se evidenciaría en la votación posterior (Monkes, 2017), los legisladores asociados a sectores autodenominados progresistas eran favorables a la sanción de la Ley. Al mismo tiempo, Cambios (a través de Macri) había anunciado su acompañamiento político al debate. Por lo tanto, cuanto

menos públicamente, todo el espectro político coincidía en producir una Ley de esta índole pero se discutía su contenido en particular.

Los sectores concentrados vinculados con la producción agropecuaria querían asegurarse de que sus demandas fueran tenidas en cuenta, de modo que participaron en el debate por medio de ONGs que los representan, instituciones estatales con las que están estrechamente articulados y legisladores alineados con sus intereses (Monkes, 2017). El sector concentrado de la producción forestal, por su parte, anunció públicamente su apoyo a la iniciativa (Straccia, 2019). Durante 2016 se llevaron adelante reuniones mixtas organizadas por las Comisiones de Ambiente y de Agricultura de la Cámara de Senadores y como resultado se emitieron dos dictámenes, uno de mayoría y otro de minoría: ambos eran favorables a la aprobación de la Ley, aunque diferían sustantivamente en el contenido (Monkes, 2017).

La estrategia de presión de otros sectores económicos concentrados, vinculados a la actividad minera y a los desarrollos inmobiliarios, se hizo más explícita en las Sesiones Ordinarias de la Cámara de Senadores, que debía tratar los dictámenes emitidos. Por un lado, a instancias de legisladores de provincias del Noroeste donde la extracción minera ocupa un lugar central en las economías provinciales (SPE, 2019a; 2019b), se definió que los salares de altura donde se encuentran los yacimientos principales de litio no serían objeto de esta Ley, sino que serían afectados por una regulación específica a sancionar posteriormente. Por otro lado, algunos legisladores argumentaron sobre la necesidad de federalizar la discusión y potenciar el rol de las provincias en este proceso. Esto podría explicarse, en parte, por el hecho de que el capital político de los sectores concentrados se expresa con mayor facilidad (aunque no exclusivamente) al nivel de las administraciones provinciales, por lo que esto supondría establecer mejores condiciones para influir en los procesos de institucionalización de la norma. Al mismo tiempo, esto también reflejaría una postura de los poderes ejecutivos provinciales, que pugnaban por poder intervenir tanto en la producción del Inventario de Humedales como en el Ordenamiento Territorial posterior a fin de incrementar el control que ejercen sobre los recursos naturales que se encuentran en sus jurisdicciones. Esto también puede inferirse al analizar las posiciones del Consejo Hídrico Federal (Co-HiFe) y del Consejo Federal de Medio Ambiente (CoFeMA) en los debates en las mencionadas comisiones de la Cámara de Senadores. Ambos Consejos, constituidos por representantes provinciales de las temáticas respectivas, cuestionaron la definición de 'humedal' incluida en la Ley y se manifestaron explícitamente a favor de que las jurisdicciones provinciales fueran la autoridad de aplicación en los procesos de producción del Inventario y del Ordenamiento, e incluso propusieron que definieran

las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento de la norma. Luego de arduas negociaciones, el proyecto de Ley fue aprobado por la Cámara pero con modificaciones sustantivas, que tuvieron en cuenta tanto las demandas del sector minero (a través del articulado adicional mencionado previamente) como de las provincias, dado que se reforzó su rol en la elaboración del Inventario Nacional de Humedales y se le quitaron competencias técnicas a la Autoridad Nacional de Aplicación (Monkes, 2017).

El análisis de los actores intervinientes en estos procesos evidencia que la demanda en nombre de la federalización puede interpretarse como una estrategia de ciertos sectores (económicos y políticos) para reorientar las relaciones de fuerza en una determinada dirección, tal y como lo señala Luft (2007) en relación con la “Ley de Bosques”. Así como previamente señalamos que la primacía del Delta del Paraná como locus de conflicto se fue diluyendo y que ‘los humedales’ (en toda su abstracción) se construyeron como el objeto de conservación, es evidente que en esta nueva etapa los sectores económicos concentrados desplegaron una nueva estrategia que le otorgara mayor preponderancia a otra división político-administrativa, la provincia. Como lo señalan Brown y Purcell (2005), la escala es producida, deshecha y reproducida como tal en la contingencia y en la lucha política, e incluso representa una de las estrategias centrales utilizadas por ciertos grupos para favorecer sus intereses y mejorar sus posiciones en el campo de lucha. Mientras que los sectores que demandaban la protección de estos ecosistemas continuaron con la estructura argumentativa reseñada anteriormente, el accionar de estos sectores concentrados, en connivencia con ciertos legisladores, representaría un uso estratégico de la escala, montándose sobre las delimitaciones espaciales correspondientes a divisiones político-administrativas preexistentes con el fin de lograr dichas mejoras. Si bien la “Ley de Humedales” obtuvo media sanción, es factible considerar esta estrategia como exitosa, en tanto las características del proyecto aprobado permiten poner en discusión que los intereses de los sectores económicos pudieran verse afectados. Sin embargo, dos años después el proyecto de Ley perdió una vez más estado parlamentario, de modo que este ejercicio sería contrafáctico.

Simultáneamente, los mecanismos de articulación que se habían establecido entre algunos de los actores (mayormente expertos, técnicos de agencias estatales y ONGs) facilitaron que en este mismo período se promovieran otras formas de intervención a múltiples niveles político-administrativos, siempre en pos de favorecer la protección de este tipo de ecosistemas. Entre otras, cabe mencionar la publicación de lineamientos teórico-metodológicos para la producción de un Inventario Nacional de Humedales a través de la articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Blanco y Balderrama, 2016; Kandus y

Minotti, 2018) y la construcción de un Inventario Provincial de Humedales en Buenos Aires a nivel de sistema de paisaje realizado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (Mulvany et al., 2019a), así como la generación de instancias de capacitación para técnicos y funcionarios provinciales y municipales (Mulvany et al., 2019b), entre otras. Otros actores no estatales, además, llevaron adelante talleres con pobladoras de áreas definidas como humedales con el fin de presentar sus demandas como locales. A la vez, muchas de estas actividades tuvieron una articulación explícita con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible allí definidos (ONU, 2018). Asimismo, múltiples organizaciones socioambientales con diferentes anclajes territoriales (y con menos mecanismos de articulación institucionalizados con las agencias estatales, en comparación con las ONGs nacionales e internacionales con mayor capital político) continuaron y continúan llevando adelante acciones orientadas a visibilizar y amplificar una demanda que excede lo meramente legislativo y que cuestiona las prácticas productivas y los modelos de desarrollo. De este modo, una vez más, se hacen evidente el carácter glocal de las disputas en torno a lo ambiental (Anguelovski y Martínez Alier, 2014) y el hecho de que todo proceso socio-ecológico es producido simultáneamente a múltiples escalas (Brown y Purcell, 2005).

Conclusiones

Si una de las características de las últimas décadas es que el capital está mucho más localizado y más transnacionalizado a la vez (Swyngedouw, 2004), lo propio podría plantearse sobre la dimensión ambiental (Anguelovski y Martínez Alier, 2014). Es decir, si estos procesos de glocalización del capital no eliminan el nivel nacional de organización social pero sí lo transforman (Smith, 2002; González, 2005; Castro et al., en prensa), bien podría sostenerse el mismo argumento para las disputas en torno a lo ambiental: las demandas son cada vez más territoriales y transnacionales a la vez, y producen y reproducen los múltiples niveles de organización social. Las disputas sobre las formas de uso y apropiación del ambiente en los humedales en Argentina no escapan a estas dinámicas espaciales. En nuestro país se reconoció la importancia de estos ecosistemas desde la adhesión a la Convención Ramsar en 1991, un tratado internacional que tiene como objetivo la conservación de los humedales a nivel global. Sin embargo, no fue hasta que un evento singular evidenció la amenaza para la sociedad que representan los impactos devenidos de la degradación de estos ambientes en el Delta del Paraná que se comenzó a pensar en una ley nacional de presupuestos mínimos que permitiera regular las actividades no solo en un lugar determinado, sino en todos los espacios que poseen ese atributo.

A partir de entender las escalas como representaciones espaciales dinámicas y resultantes de los cambiantes contextos históricos en los que se desarrollan las estrategias reproductivas de los actores (Fernández, 2010), en este trabajo pudimos observar cómo los actores despliegan distintas acciones para promover o restringir la producción de políticas públicas orientadas a regular las actividades productivas en los humedales y favorecer su protección. Si en el 2008 la presentación del PIECAS-DP suponía una arquitectura geográfico-institucional novedosa, la formulación de una “Ley de Humedales” desde el 2010 suponía reproducir la lógica de las leyes de presupuestos mínimos promovida por la Constitución Nacional. A partir de su media sanción en el Senado en 2013, inicialmente las disputas adquirieron un cariz territorial. Posteriormente se produjo una reconfiguración de la escala del debate, a instancias de las acciones promovidas por los sectores económicos ligados a la extracción de litio y a los megaemprendimientos urbanos. A su vez, la aparición de una ventana de oportunidad favoreció que en 2016 no sólo se volvieran a presentar los anteproyectos, sino que además se lograra darle media sanción nuevamente. Sin embargo, en 2018 se produciría otra vez la pérdida del estado parlamentario de este nuevo proyecto. A su vez, en este trabajo también evidenciamos las formas en que múltiples actores produjeron nuevos despliegues espaciales entre 2015 y 2019, dando cuenta de las políticas de escala en torno a los humedales y de los procesos socio-ecológicos a través de los cuales se constituyen las escalas (Smith, 2002; Brown y Purcell, 2005; Engel-Di Mauro, 2009).

Casualmente, al momento de cierre de este artículo (agosto de 2020) numerosos focos de incendios asociados a la actividad ganadera nuevamente están emergiendo en el Delta del Paraná. Sus impactos no sólo se perciben localmente, sino que también se están sintiendo en la ciudad de Rosario (Santa Fe), ubicada frente a las islas del Departamento Victoria (Entre Ríos), y otra vez se está produciendo una demanda pública por encontrar mecanismos que permitan regular ciertas prácticas productivas en estos ecosistemas (como una “Ley de Humedales”). Muchas de las afirmaciones postuladas a lo largo de este artículo aplican para este contexto singular: cada punto de la red, cada evento (como los incendios en el Delta del Paraná), es simultáneamente local, regional y global a la vez (Herod, 2008), y la escala es producida y reproducida en las relaciones que establecen los actores sociales en la contingencia y la lucha política (Brown y Purcell, 2005). En la actualidad la cuestión de la protección de los humedales se instaló nuevamente en la agenda pública y afirmar públicamente la falta de interés en regular las formas de uso y apropiación del ambiente no es parte del universo de lo pensable/decible, de modo que nuevamente los debates se centran en los contenidos de las formas de intervención

propuestas, y no en ellas en sí. Y a la vez que se retoman ciertos esquemas preexistentes, como la posibilidad de reactivar el PIECAS-DP y de sancionar una “Ley de Humedales”, también se proponen nuevos mecanismos, como la producción de una Reserva Nacional a través de Faros de Conservación. En las antípodas, y al igual que los períodos anteriores, los argumentos de quienes se oponen a la normativa pivotean entre la apelación al dominio originario de los recursos naturales por partes de las provincias y la polarización entre la conservación y la producción.

En este sentido, si las configuraciones escalares son el resultado del flujo de las dinámicas socio-espaciales y construyen geometrías de poder singulares, la movilización de narrativas escalares y políticas de escala son parte de la lucha política (Swyngedouw, 2004). Una ecología política de la escala, por lo tanto, puede constituirse no sólo como una herramienta analítica para estas disputas, sino también como una herramienta política capaz de promover nuevos arreglos escalares que favorezcan las políticas emancipatorias.

Referencias bibliográficas

Adger, WN, T Benjaminsen, K Brown y H Svarstad (2001). “Advancing a political ecology of global environmental discourses.” *Development and Change* 32:681-715.

Anguelovski, I y J Martínez Alier (2014). “The “environmentalism of the poor” revisited: territory and place in disconnected global struggles.” *Ecological Economics* 102:167-176.

Benjaminsen, T y H Svarstad (2009). “Qu'est-ce que la «political ecology»?” *Natures Sciences Sociétés* 17: 3-11.

Blanco, D y D Balderrama (2016). *Revisión de antecedentes sobre Inventarios Nacionales de Humedales*. Buenos Aires, Argentina: Wetlands International.

Blanco, J (2007). “Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico.” En *La geografía y sus discursos. Un temario para la enseñanza*, editado por M.V Fernández Caso y R Gurevich. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

——— (2009). “Redes y territorios: articulaciones y tensiones.” En *La geografía ante la diversidad socio-espacial contemporánea*,

editado por SM Shmite. La Pampa, Argentina: Universidad Nacional de La Pampa.

Brown, JC y M Purcell (2005). “There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap and the politics of development in the Brazilian Amazon.” *Geoforum* 36:607-624.

Cabrol, D y D Cáceres (2017). “Las disputas por los bienes comunes y su impacto en la apropiación de servicios ecosistémicos. La Ley de Protección de Bosques Nativos en la provincia de Córdoba, Argentina.” *Ecología Austral* 27:134-145.

Castro, H, ML Isla Raffaele, B Nazabal y MX Arqueros (En prensa). “Políticas de escala en torno a normas ambientales. Reflexiones a partir de la implementación de la Ley de Glaciares en Argentina.” En *Conflictos y territorios hidrosociales en Argentina y América Latina*, editado por F Martín y G Merlinsky. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

del Moral, L y N Hernández-Mora (2016). “Nuevos debates sobre escalas en política de aguas. Estado, cuencas hidrográficas y

- comunidades autónomas en España." *Ciudad y territorio: Estudios territoriales XLVIII* (190):563-583.
- Delgado Ramos, GC (2013). "¿Por qué es importante la ecología política?" *Nueva Sociedad* 244:47-60.
- Engel-Di Mauro, S (2009). "Seeing the local in the global: Political ecologies, world-systems, and the question of scale." *Geoforum* 40:116-125.
- Fairclough, N (1992). *Discourse and social change*. Cambridge, UK: Polity Press.
- FARN (2014). "Preocupa el estado parlamentario del proyecto de Ley de Humedales". Nota disponible en: <http://farn.org.ar/archives/16405>[18-Jun-2014]
- Fernández, VR (2010). "Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares, ¿por qué y cómo recuperar la escala nacional?" En *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*, editado por VR Fernández y C Brandão, 301-341. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila SRL.
- González, S (2005). "La geografía escalar del capitalismo actual." *Geo Crítica* IX (189):20.
- Greenpeace (2015a). "Reclamo de Greenpeace a la Diputada Griselda Herrera". Nota disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Reclamo-de-Greenpeace-a-la-Diputada-Griselda-Herrera/> [15-Ago-2015]
- Greenpeace (2015b). "Otra vez Diputados frena la Ley que puede disminuir las inundaciones". Nota disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Otra-vez-Diputados-frena-la-Ley-que-puede-disminuir-las-inundaciones/> [22-Sep-2015]
- Guber, R (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Ed. Norma.
- (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo, Estudios de Comunicación*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
- Herod, A (2008). "Scale: the local and the global." En *Key concepts in geography*, editado por S Holloway, S Rice, G Valentine y N Clifford, 217-235. London, UK: Sage.
- Isla Raffaele, ML (2015). *El papel de la Ley de Glaciares en las disputas por la megaminería a cielo abierto en Argentina*. Tesis de Licenciatura, Cátedra de Extensión y Sociología Rurales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- (2016). "El proceso de juridificación de la Ley de Glaciares en las disputas por la Megaminería en Argentina." *Ecología Política* 51:103-107.
- Kandus, P y P Minotti (2018). *Propuesta de un marco conceptual y lineamientos metodológicos para el Inventario Nacional de Humedales*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Universidad de San Martín.
- Langbehn, L (2016). "Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la Ley de Bosques entre "conservación" y "producción"." En *Cartografías del conflicto ambiental 2*, editado por G Merlinsky, 141-168. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Luft, J (2013). *Moving floors: the obstacles to guaranteeing environmental protection of native forests in the context of Argentina's federalism*, Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, USA.
- Machado Aráoz, H (2009). "Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minera Alumbra." En *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, editado por M Svampa y M Antonelli, 205-227. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- Málvarez, AI (1999). "El Delta del río Paraná como mosaico de humedales." En *Tópicos Sobre Humedales Subtropicales y Templados de Sudamérica*, editado por AI Málvarez, 35-53. Montevideo, Uruguay: MAB-ORCYT.
- Massey, D (2009). "Concepts of space and power in theory and in political practice." *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 55:15-26.

- Monkes, J (2017). *Los humedales en disputa: discursos y estrategias en torno a la formulación de una ley nacional de conservación de humedales*. Tesis de Licenciatura, Cátedra de Extensión y Sociología Rurales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Mulvany, S, M Canciani, M Pérez Sanfontas, M Tangorra, E Sahade y T Sánchez Actis (2019a). *Inventario de Humedales de la provincia de Buenos Aires. Nivel 2: Sistemas de Paisajes de Humedales - Primer Informe*. La Plata, Buenos Aires: Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.
- Mulvany, S, M Canciani, M Pérez Safontas, T Sánchez Actis, M Tangorra y E Sahade (2019b). Inventario de Humedales de la provincia de Buenos Aires. Nivel 2. Sistemas de Paisajes de Humedales: principales aspectos operativos y metodológicos para su abordaje. En *VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de la UNLP*. La Plata, Buenos Aires.
- Muzzopappa, E y C Villalta (2011). "Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales." *Revista Colombiana de Antropología* 47 (1):13-42.
- ONU (2018). "La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe." Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Oszlak, O y G O'Donnell (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." *CEDES* 4:31.
- Pintos, P y A Sgroi (2012). "Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina." *AUGMDOMUS* 4:25-48.
- Pizarro, C y P Straccia (2018). "Isleños" y "ambientalistas". Confrontaciones sobre la sustentabilidad de la producción forestal en los humedales del Delta del Paraná (2012-2013)." En *Ruralidades, actividades económicas y mercados de trabajo en el Delta vecino a la Región Metropolitana de Buenos Aires*, editado por R Benencia y C Pizarro, 75-96. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Salvia, M, D Ceballos, F Grings, H Karzenbaum y P Kandus(2012). "Post-fire effects in wetlands environments: landscape assessment of plant coverage and soil recovery in the Paraná River Delta marshes, Argentina." *Fire Ecology*, 8 (2):17-37.
- Sautu, R, P Boniolo, P Dalle y R Elbert. 2005. *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Schmidt, M (2014). "Bosques nativos en Salta. Entre el ordenamiento territorial y los re-(des)ordenamientos posibles." *Geograficando* 10 (2):20.
- Skill, K (2010). "Investigar problemas ambientales en antropología social. Pertinencia social y científica: una aproximación al campo." *Avá* 18:77-92.
- Smith, N (2002). "Geografía, diferencia y las políticas de escala." *Terra Livre* 18 (19):127-146.
- SPE (2019a). *Catamarca: Informe Productivo Provincial*. Editado por Secretaría de Política Económica - Ministerio de Hacienda - Presidencia de la Nación Argentina.
- (2019b). *Jujuy: Informe Productivo Provincial*. Editado por Secretaría de Política Económica - Ministerio de Hacienda - Presidencia de la Nación Argentina.
- Straccia, P (2019). "*Esto lo tenemos que solucionar desde adentro*". *El uso político de la identidad 'isleña' en un área del Delta del río Paraná en los procesos de institucionalización de leyes ambientales*. Tesis de Maestría, Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Straccia, P y ML Isla Raffaele (2020). "Leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Sobre glaciares, humedales y la emergencia del carácter político de categorías despolitizadas." *Ecología Austral* 30 (1):85-98.
- Straccia, P y C Pizarro (2019). "Ecología política: aportes de la sociología y de la antropología." *Cuadernos de Desarrollo Rural* 16 (84):1-18.

Swyngedouw, E (2004). "Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling." *Cambridge Review of International Affairs* 17 (1):25-48.

Tsing, AL (2005). "The forest of collaborations." En *An ethnography of global connection*, editado por AL Tsing, 245-268. USA: Princeton University Press.

Vaccaro, I y O Beltrán (2010). "Conservationist governmental technologies in the Western European mountains: the unfinished transformation of the Pyrenees." *Journal of Political Ecology* 17:29-41.

Vasilachis de Gialdino, I (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona, España: Gedisa Editorial.

Vera Alpuche, J (2012). "La dimensión discursiva en los conflictos socioambientales: apuntes para un método de análisis de discurso desde la ecología política." *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales* 5 (Ene/Jun):135-160.

Vizia, C (2012). "Humo en las Islas". Antropología ecológica en Rosario, construcción de especialidad profesional, de problemas y de acciones políticas en el territorio. En *V Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo (GERD)*. Misiones, Argentina.

Notas

- 1 Ayudante de primera en la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales (FAUBA) y Becario Doctoral CONICET. Licenciado en Ciencias Ambientales (FAUBA), Magister en Políticas Ambientales y Territoriales (FFyL-UBA) y Doctorando en Ciencias Sociales (FSoc-UBA). Integrante del proyecto UBACyT "Habitar, forestar y conservar el humedal: controversias pasadas y presentes sobre el uso y la apropiación del territorio Zona Núcleo Forestal, Delta Inferior del río Paraná", dirigido por la Dra. Cynthia Pizarro y ejecutado en FAUBA.
- 2 Ayudante de primera en la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales (FAUBA)

y Becario UBACyT de Maestría. Licenciado en Ciencias Ambientales (FAUBA) y Maestrando en Desarrollo Rural (FAUBA). Integrante del proyecto UBACyT "Habitar, forestar y conservar el humedal: controversias pasadas y presentes sobre el uso y la apropiación del territorio Zona Núcleo Forestal, Delta Inferior del río Paraná", dirigido por la Dra. Cynthia Pizarro y ejecutado en FAUBA.

- 3 Ayudante de primera en la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales (FAUBA) y Becaria Doctoral CONICET. Licenciada en Ciencias Ambientales (FAUBA), Maestranda en Políticas Ambientales y Territoriales (FFyL-UBA) y Doctoranda en Geografía (FFyL-UBA). Integrante del proyecto UBACyT "El campo en disputa: mercantilización de la naturaleza y cultura, territorio y desarrollo rural en Argentina", dirigido por la Dra. Hortensia Castro y ejecutado en FFyL-UBA.
- 4 En Argentina, el Poder Legislativo Nacional está conformado por dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Un *anteproyecto de ley* puede ingresar por cualquiera de ellas, y una vez que es aceptado para su tratamiento por alguna de ellas y se define qué comisiones lo considerarán, se convierte en *proyecto de ley*. El proyecto puede recibir media sanción por parte de una Cámara, y en ese caso es enviado a la otra Cámara. Las comisiones homónimas lo revisan, y pueden: a) aprobarlo y convertirlo en *Ley*; b) aprobarlo con modificaciones (en cuyo caso retorna a la Cámara original); c) rechazarlo; o d) no tratarlo y que el proyecto pierda estado parlamentario, de modo que todo el proceso se reinicia.
- 5 Si así fuera, en esta lógica el espacio no operaría como soporte sino como condicionante y como producto de los procesos sociales de forma simultánea (Blanco 2007, 2009).
- 6 Esto se refuerza al analizar los considerandos de uno de los dos anteproyectos (S-3487/13). Allí se propone el uso de una definición de 'humedal' que retoma la del Comité para la Caracterización de

- los Humedales de los Estados Unidos (NRC), y se cuestiona la definición de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convención Ramsar, a la cual Argentina adhirió a través de la Ley Nacional 23.919 en 1991), entre otras razones porque “dicha convención no declara de importancia a los humedales en sí, sino a los sitios [y] áreas que los contienen” (p. 8).
- 7 Pero sin anclaje territorial fuerte, como los casos de la mayor parte de las ONGs que participaron en la formulación del anteproyecto de “Ley de Humedales” y que fueron mencionadas por los Senadores durante el debate por la media sanción en 2013.
 - 8 Siguiendo a Swyngedouw (2004, p. 26), definimos ‘configuración escalar’ como “el resultado de procesos socio-espaciales que regulan y organizan las relaciones sociales de poder” (traducción propia).
 - 9 Para un análisis del proceso de institucionalización de esta norma provincial, ver Straccia (2019).
 - 10 Durante una entrevista informal que se produjo a fines de 2016, un funcionario del Ministerio de Asuntos Agrarios sostuvo que ese proyecto de Ley “se sancionó entre gallos y medianoches sin que nadie supiera”, y lamentó que mientras ellos estaban “peleando” a nivel nacional para que no sancionaran una ley que afectara a las actividades productivas de la provincia, en Buenos Aires se le dio media sanción a una ley restrictiva sin que les consultaran. Más allá de esto, cabe aclarar, el proyecto de Ley nunca fue tratado en la Cámara de Diputados y eventualmente perdió estado parlamentario.
 - 11 Sin embargo, pese a haberse construido una versión preliminar, este anteproyecto nunca fue presentado.