

La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina

Ricardo A. Gutiérrez

Escuela de Política y Gobierno, UNSAM/CONICET

Fernando J. Isuani

Instituto del Conurbano, UNGS

La primera agencia ambiental estatal fue tempranamente creada en Argentina con el retorno a la democracia en 1973 y tras la Conferencia de Estocolmo de 1972. No obstante, la creación de instituciones estatales ambientales ha distado de ser incremental y sólo comenzó a ganar vigor en la década de 1990. Simultáneamente, las organizaciones sociales ambientalistas emergieron en sucesivas oleadas desde mediados de los años 1960 hasta nuestros días. Este trabajo reconstruye el surgimiento de las instituciones ambientales y la forma en que los actores estatales y sociales han interactuado a lo largo del proceso. Argumentaremos que el ambientalismo social y la creación de instituciones estatales ambientales recorrieron caminos paralelos y no tuvieron mayor contacto hasta el nuevo milenio, cuando un nuevo tipo de ambientalismo social logró impactar en la agenda gubernamental a partir de una serie de conflictos ambientales. Argumentaremos, también, que el recorrido del ambientalismo estatal y social en Argentina debe entenderse a la luz de la influencia internacional (tanto ideológico-normativa como financiera) y de la dinámica del régimen político. Respecto de esta última, mostraremos que tanto el cambio de régimen como cambios institucionales dentro del régimen fueron favorables al desarrollo de una agenda pública ambiental y de su encuentro con la agenda gubernamental.

PALABRAS CLAVE: política ambiental; ambientalismo social; Argentina.

O surgimento do ambientalismo estatal e social na Argentina

A prematura criação da primeira agência ambiental na Argentina deu-se paralelamente ao retorno da democracia em 1973 e logo após a Conferência de Estocolmo de 1972. Porém, a criação de instituições ambientais estatais não foi incremental e só veio a ganhar força na década de 1990. Por sua vez, as organizações sociais ambientais têm surgido em ondas sucessivas desde meados da década de 1960 até hoje. O objetivo deste artigo é reconstruir a emergência das instituições ambientais e a forma como os atores estatais e sociais têm interagido ao longo deste processo. Argumenta-se que o ambientalismo social e a criação de instituições ambientais estatais percorreram caminhos paralelos, não tendo maior contato até o começo deste milênio, quando um novo tipo de ambientalismo social

<http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121700>

Artículo recibido en 23 ago. 2013 y aprobado para publicación en 10 ene. 2014.

consegue influenciar a agenda governamental como consequência de uma série de conflitos ambientais. Argumenta-se também que, na Argentina, a trajetória de ambos os ambientalismo, o estatal e o social, deve ser entendida à luz da influência internacional, tanto ideológico-normativa como financeira, e da dinâmica do regime político. Em relação a este último, demonstra-se que tanto a mudança de regime quanto mudanças institucionais dentro do próprio regime favorecem o desenvolvimento de uma agenda pública ambiental e uma maior articulação dessa agenda com a agenda governamental.

PALAVRAS-CHAVE: política ambiental; ambientalismo social; Argentina.

The emergence of state and social environmentalism in Argentina

Upon the 1972 Stockholm Conference, the first Argentine environmental agency was early created with the return to democracy in 1973. Nevertheless, the creation of state environmental institutions was not incremental and only gained strength in the 1990s. Simultaneously, social environmental organizations have arisen in successive waves from the mid-60s through today. This article traces back the emergence of environmental institutions and the way in which state and social actors have interacted along the process. We argue that social environmentalism and the creation of state environmental institutions moved through separate roads and had no major contact until the beginning of the new millennium, when a new kind of social environmentalism managed to impact the government agenda due to a number of environmental conflicts. We also argue that the journey of social and state environmentalism in Argentina must be understood in the light of international influence (both ideological-normative and financial) and of the dynamics of the political regime. Regarding the latter, we show that both regime change and institutional changes within the regime have favored the development of a public environmental agenda and its connection with the government agenda.

KEYWORDS: environmental policy; social environmentalism; Argentina.

1. Introducción

Aunque algunos países tienen larga tradición de políticas públicas para la protección de los recursos naturales, las políticas ambientales como tales comenzaron a difundirse, tanto en el norte como en el sur, principalmente en la década de 1970. A comienzos de esa década, el estado nacional argentino¹ comenzó a transitar los primeros pasos en el desarrollo de una institucionalidad ambiental. De esa misma época datan las primeras organizaciones sociales argentinas dedicadas al estudio y la defensa del ambiente.

Pese a la temprana emergencia de la cuestión ambiental tanto en el ámbito estatal como en el social, la política ambiental argentina siguió un recorrido errático y la actuación de las organizaciones sociales ambientalistas tuvo poca influencia en la agenda gubernamental hasta principios del nuevo siglo. Partiendo de esa constatación, este trabajo persigue dos grandes

¹ En este trabajo nos centramos en el ambientalismo de nivel nacional. Es importante aclarar, sin embargo, que Argentina se caracteriza por un federalismo ambiental altamente descentralizado en el que las provincias conservan importantes competencias y poderes vinculados con las políticas ambientales.

objetivos: reconstruir el recorrido del ambientalismo estatal y social desde sus orígenes hasta nuestros días y discutir cómo procesos sociales más amplios afectaron ese recorrido.

Para reconstruir el recorrido del ambientalismo argentino, distinguiremos tres grandes fases. La primera comienza en los años 1970 y llega hasta finales de los años 1980. En la arena estatal, el hito fundacional de esa fase fue la creación de la primera secretaría ambiental nacional en 1973 y la elaboración de una serie de proyectos de ley que nunca llegaron a ser sancionados; con el golpe militar de 1976, la secretaría fue desarticulada y la creación de nuevas normas y organizaciones ambientales vivió un largo letargo hasta 1991; sin embargo, como veremos, algunos proyectos normativos fallidos del gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-89) servirían de insumo para la inclusión de nuevos derechos ambientales entre las reformas realizadas a la Constitución Nacional en 1994. En la arena social, las primeras organizaciones ambientales surgieron entre mediados de los años 1960 y comienzos de los 1970; luego se crearían nuevas organizaciones, con más intensidad después del retorno a la democracia en 1983. La mayoría de las organizaciones creadas en esta fase eran de tipo “profesionalista” (Reboratti, 2007:135) y de orientación predominantemente conservacionista (aunque algunas ampliarían luego su orientación, en consonancia con el paradigma del desarrollo sustentable que se impondría internacionalmente a partir de 1987); muchas de esas organizaciones aún subsisten pero han tenido escaso impacto en la agenda pública y poco contacto con las políticas estatales, al menos en esta primera fase.

La segunda fase comienza en 1991. Aunque el proceso de creación de normas y organizaciones estatales en esta fase no fue incremental ni fue lineal (destacándose sobre todo el impace del gobierno de Fernando De La Rúa, 1999-2001), ese proceso fue mucho más vigoroso y con implicancias más decisivas que todo lo realizado en la fase anterior. Los principales hitos, en lo que hace a la institucionalidad estatal, fueron: la re-creación en 1991 de una secretaría ambiental nacional por primera vez desde 1973, la consagración de los derechos ambientales en la Constitución Nacional reformada en 1994 y la sanción de la Ley General del Ambiente y otras leyes subsidiarias en 2002-03. En el plano social, continuó la expansión de organizaciones de tipo más bien profesionalista, la cual se vio impulsada por distintos factores externos y domésticos. Pese a ello, el ambientalismo social todavía tenía poco contacto con la política estatal.

Por último, en la tercera fase (2003-13) parecen confluír el ambientalismo social y el ambientalismo estatal, haciéndose visible el impacto del primero sobre el segundo a partir de una serie de conflictos ambientales. Éstos constituyen una marca indeleble de esta última fase, transformándose en escenarios privilegiados para advertir el creciente protagonismo del ambientalismo social. Ese protagonismo estuvo asociado al surgimiento de organizaciones sociales próximas a las “organizaciones de base” (Bryant y Bailey, 1997). Estas organizaciones están más preocupadas por los efectos sociales y culturales de problemas ambientales locales que por la preservación de especies, de ecosistemas o de la biodiversidad.

Así, habilitadas por las nuevas institucionales ambientales sancionadas en la década de los años 1990 y en los primeros años del nuevo siglo, las organizaciones sociales se involucran hoy día en la problemática ambiental de manera decisiva generando una incidencia

en el gobierno nacional antes nunca vista. Comienza entonces un proceso que está en pleno desarrollo y que presenta evidencias de ciertos “encuentros” (contenciosos o consensuales) entre la agenda del ambientalismo social y la agenda gubernamental.

En el arribo a este escenario, luego de las diversas fases presentadas, puede advertirse el impacto de procesos sociales más amplios. En este sentido, en la (escasa) literatura sobre el derrotero de la política ambiental argentina (en perspectiva latinoamericana) suelen identificarse cuadros grandes procesos (Acuña, 1999; Hochstetler, 2002, 2003; Díaz, 2006; Bueno, 2010):

- ▼ Cambios ideológicos y normativos vehiculizados en conferencias y tratados internacionales (conservacionismo y catastrofismo versus desarrollo sustentable), acompañados de incentivos financieros provenientes de la cooperación internacional y de los préstamos multilaterales.
- ▼ Cambios de régimen político (democracia versus autoritarismo).
- ▼ Reformas macroeconómicas (desarrollismo versus neoliberalismo) y cambios en el modelo de estado (estado benefactor versus estado mínimo).
- ▼ Recurrencia de crisis socio-económicas (crisis de la deuda, crisis hiperinflacionaria de 1989, crisis 2001-02).

A lo largo de este trabajo, discutiremos hasta qué punto el derrotero del ambientalismo argentino puede ser explicado o entendido en el contexto de esos procesos. En nuestro análisis, no encontramos evidencias que permitan establecer claramente si y cómo las reformas macroeconómicas y los cambios en el modelo de estado influyeron en la trayectoria del ambientalismo argentino en un sentido u otro. Por su parte, si bien pareciera que las crisis socio-económicas llevan a posponer la relevancia de las cuestiones ambientales en la agenda gubernamental, la gran productividad legislativa que tuvo lugar en 2002 podría echar algunas dudas sobre esa relación.

En cambio, encontramos que la influencia internacional (tanto ideológico-normativa como financiera) parece haber sido clave en determinados momentos del proceso en combinación con la dinámica del régimen político. Respecto de este último, tanto el cambio de régimen (democracia versus autoritarismo) como los cambios institucionales dentro del régimen (ie. reforma constitucional) fueron favorables al desarrollo de una agenda pública ambiental y de su encuentro con la agenda gubernamental.

2. Primera fase: emergencia, retroceso y germen de nuevas ideas

La atención por los problemas ambientales que se instaló internacionalmente en la década de 1970 encontró una rápida acogida en la Argentina. Si bien la preocupación por la protección de los recursos naturales tenía antecedentes en el país, los primeros pasos en el desarrollo

de la institucionalidad ambiental fueron dados en el tercer gobierno de Juan Domingo Perón (Partido Justicialista/PJ), cuando en 1973 éste crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH).

La flamante SRNAH, creada dentro del ámbito del Ministerio de Economía de la Nación, adquirió un amplio espectro de atribuciones que, hasta entonces, se encontraban repartidas entre diversos organismos públicos (Subsecretaría de Recursos Hídricos, Dirección de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura, entre otros). Estos, atendían aspectos sectoriales de una problemática cuya amplitud, complejidad e implicancias comenzarían a adquirir progresiva visibilidad social y un lugar en la agenda del gobierno nacional.

Perón fue el primer político nacional que, en consonancia con nuevas tendencias internacionales, otorgó importancia a la problemática ambiental (Aramouni, 1993; Díaz, 2008). De hecho, el 21 de mayo de 1972, desde su exilio en Madrid, difundió el Mensaje a los Pueblos y los Gobiernos del Mundo, en el que apeló, entre otros aspectos, a que los pueblos y los gobiernos tomaran conciencia sobre “la marcha suicida que la humanidad ha emprendido mediante la contaminación del medio ambiente y la biósfera, la dilapidación de los recursos naturales” (citado en Díaz, 2008:51). La creación de la SRNAH y el impulso de la política ambiental doméstica tuvieron lugar en el marco de un modelo estado-céntrico, fuertemente influenciado por la concepción nacionalista de Perón, quien asoció en esta etapa el desarrollo económico con la necesidad de defender y preservar los recursos naturales. De manera que, antes que responder a un conjunto de problemas ambientales emblemáticos o a eventos e indicadores específicos (Kingdon, 1995), Perón promovió un conjunto de arreglos institucionales que cristalizaban su concepción sobre la cuestión ambiental a partir de un esquema de definición de políticas claramente *top-down*.

El ideario de Perón en materia ambiental se expresó en un contexto internacional que venía mostrando una tendencia a favor de la creación y consolidación de estructuras ambientales en diversos países. En tal sentido, cabe señalar que en 1970 se había creado en Gran Bretaña la Secretaría de Ambiente y en 1971 la Environmental Protection Agency en EEUU, el Ministerio de la Protección de la Naturaleza y del Ambiente en Francia y órganos interministeriales de coordinación en Polonia, Yugoslavia y Hungría. Asimismo, en esos años, informes como los del Club Roma (Meadows, Randers y Meadows, 2004) ya alcanzaban impacto internacional. En ese clima de época, Argentina se constituyó en un *adoptador temprano* (Givan, Roberts y Soule, 2010) de una innovación institucional mundialmente en progreso.

Durante los tres años de gestión peronista (1973-76), se llevaron a cabo un conjunto de acciones en materia ambiental, entre las cuales se destaca el anteproyecto de la ley de vida silvestre, la creación del Instituto Forestal Nacional, del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología y la Comisión Nacional del Agua. También se creó un sistema de prevención de la contaminación de las aguas por hidrocarburos. La cuestión ambiental, además, tuvo su entrada en el Congreso Nacional a través de la creación, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, de comisiones especializadas en las temáticas ambientales (Estrada Oyuela, 2007).

En todo este proceso, fue imperceptible la incidencia de actores sociales (Estrada Oyuela, 2007; Díaz, 2008). No obstante, debemos señalar la presencia ya en esos años de algunos

actores cuyas voces calificadas participaban del debate internacional sobre ambiente, como es el caso de la Fundación Bariloche,² creada en 1963, y de la Asociación Argentina de Ecología,³ creada en 1972. Particularmente la primera tuvo un papel destacado con la publicación del *Modelo mundial latinoamericano*, trabajo que constituyó una respuesta desde los países del Sur a la tesis del Club de Roma, señalando que los principales obstáculos del desarrollo armónico de la humanidad no eran de naturaleza física sino sociopolítica. Al poner como objetivo central del desarrollo de los pueblos la eliminación del hambre y no el estilo consumista de los países centrales, los recursos naturales, incluidas las tierras, alcanzaban, según el modelo de la Fundación Bariloche, para sostener una población tres veces superior a la existente a comienzos de los años 1970.

2.1 Retroceso bajo la dictadura militar

La ruptura del régimen democrático por parte de la dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983 tuvo un marcado impacto negativo sobre la trayectoria que la política ambiental nacional había comenzado a desplegar hasta ese momento. En el marco de una visión que asociaba el ambientalismo con una ideología subversiva, el gobierno militar tomó la decisión de dismantelar la SRNAH (Hochstetler, 2003; Díaz, 2008) y crear en su lugar una Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables y Ecología, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

De ese modo, por un lado, se rebajó el status que la temática había alcanzado en la estructura estatal y se derrumbó la posibilidad de consolidar una instancia nacional capaz de pensar e implementar una política ambiental de carácter integral. De hecho, las atribuciones que la SRNAH había logrado concentrar fueron distribuidas nuevamente entre las distintas reparticiones que las contenían previo al gobierno de Perón (ministerios de Agricultura y Ganadería, de Industria, de Minería y de Acción Social). Con todo, no pudiendo eludir las presiones que se producían en el nivel internacional para incorporar la cuestión ambiental en las agendas nacionales, en 1981 el gobierno militar creó la Subsecretaría de Medio Ambiente dentro del Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente (Bueno, 2010). Este nuevo arreglo institucional remitía las cuestiones ambientales a un enfoque sanitarista toda vez que se le asignaba a dicha Subsecretaría la “misión de entender en las acciones sanitarias relacionadas con la preservación y el mejoramiento del ambiente” (Estrada Oyuela, 2007:27).

En cuanto al papel de la sociedad civil, debemos señalar que aquí también se sintió el impacto negativo de la dictadura militar, ya que ésta llevó al extremo la represión sobre las organizaciones políticas y sociales en todo el país (Forni y Leite, 2006), prohibiendo las actividades políticas, sindicales y asociativas en general. Ello implicó que los pocos actores de

² Ver: <www.fundacionbariloche.org.ar/>. Última visita: 7 abr. 2013.

³ Ver: <www.asaeArgentina.com.ar/>. Última visita: 3 abr. 2013.

la sociedad civil previamente involucrados en la temática ambiental se vieran afectados en su desempeño. Tal el caso de la Fundación Bariloche, a la que el gobierno militar puso como condición para sostener el subsidio del estado nacional —uno de los principales apoyos económicos de la institución— la cesantía de algunos investigadores y la subordinación de los contenidos de las investigaciones.⁴

Pese a ello, surgieron en el período unas pocas organizaciones de la sociedad civil preocupadas por el tema ambiental. Entre ellas, la Fundación Vida Silvestre Argentina fundada en 1977⁵ y el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina (IIED-AL)⁶ en 1979, liderado por Pedro Hardoy, uno de los autores del *Modelo mundial latinoamericano*. Asimismo, en 1981 se creó la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente y en 1982 la Fundación para la Defensa del Ambiente (Funam).⁷

2.2 El retorno de la democracia

Con la recuperación de la democracia en 1983, Argentina dejó atrás una de las etapas más oscuras de su historia. Las consecuencias de la violación sistemática de los derechos humanos, la destrucción del aparato estatal y productivo, el peso de una abultada deuda externa, las secuelas de una guerra disparatada y la necesidad de consolidar la democracia conformaron el paquete de demandas y desafíos que marcaron con fuerza la agenda del nuevo gobierno.

La cuestión ambiental no fue ajena a la plataforma de campaña de la Unión Cívica Radical (UCR), el partido que llevó a Raúl Alfonsín (1983-89) al gobierno en las elecciones de 1983. No obstante, la agenda post dictadura llevó a que el gobierno nacional no produjera grandes avances en la institucionalidad ambiental. En efecto, las incumbencias en materia ambiental se mantuvieron con un carácter fragmentado, distribuidas entre diversas dependencias: Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Ministerio de Salud y Acción Social), Secretaría de Recursos Hídricos (Ministerio de Obras y Servicios Públicos), Secretarías de Minería, Industria, Recursos Marítimos y Agricultura y Ganadería (Ministerio de Economía). Sin embargo, dos cuestiones importantes merecen ser mencionadas ya que de alguna forma contribuirían en el desarrollo de la agenda ambiental en el país, afianzando su presencia institucional y aumentando la conciencia social sobre su importancia.

En primer lugar, la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD) el 24 de diciembre de 1985. El CCD fue creado por Alfonsín con el propósito de contribuir a “la modernización de las estructuras políticas, culturales y económicas, fundado en la ética de la solidaridad y en la amplia participación de la ciudadanía” (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986:7).

⁴ Ver: <http://fundacionbariloche.org.ar/fundacion_historia.html>. Última visita: 7 abr. 2013.

⁵ Ver: <wwf.panda.org/who_we_are/wwf_offices/argentina/>. Última visita: 3 abr. 2013.

⁶ Ver: <www.iied-al.org.ar/>. Última visita: 30 abr. 2013.

⁷ Ver: <www.funam.org.ar/>. Última visita: 30 abr. 2013.

Integrado por intelectuales y políticos de distintos partidos políticos, el CCD tuvo por tarea estudiar una posible reforma de la Constitución Nacional. Para la parte doctrinaria de la constitución (Declaraciones, Derechos y Garantías), el CCD propuso incorporar nuevos derechos sociales “como una extensión necesaria de los [derechos individuales clásicos]” y en íntima conexión con el “principio de dignidad de la persona humana” (CCD, 1986:42). Sostuvo que, entre esos derechos, “debería garantizarse a todos los habitantes la protección de la calidad de vida y del medio ambiente y de su condición de consumidores” (CCD, 1986:43). Para la protección del ambiente, recomendó puntualmente:

- a. Reconocer el derecho humano, y el deber correspondiente, al ambiente capaz de sostener la vida de las generaciones presentes y futuras. Asimismo, reconocer el derecho a las personas de defensa del ambiente en los estrados judiciales.
- b. Establecer el deber del Estado de garantizar un ambiente capaz de sostener la vida de los habitantes de la Nación, en virtud de las generaciones actuales y futuras.
- c. Establecer el deslinde de facultades legislativas y administrativas (de gestión) entre Nación y provincias en el manejo del ambiente.

En la justificación de esta propuesta, el Consejo (1986:202-211) resaltaba la necesidad de garantizar el “desarrollo sostenido” y aludía a los “conceptos de ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de las personas”. Hacía referencia, además, a varias constituciones, mayormente europeas, que ya habían incorporado derechos ambientales. Es evidente que quienes elaboraron la propuesta ambiental del Consejo estaban familiarizados con el debate sobre protección ambiental y desarrollo que se estaba sosteniendo en esa misma época.

El segundo lugar, destacamos el proceso de reforma constitucional que se dio en siete Estados provinciales entre 1986 y 1987. Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero reformaron sus constituciones en 1986 y Córdoba lo hizo en 1987. En las nuevas constituciones se incorporaron normas protectoras del ambiente y de los recursos naturales y se impuso la obligación estatal de preservar el ambiente y los recursos naturales, a la vez que se garantizaron a los habitantes el derecho a gozar de aquél (Sabsay, 1998).

En este clima, en 1987 y de manera contemporánea a la difusión del Informe Bruntland (Bruntland et al., 1987), el gobierno nacional avanzó con la creación de la Subsecretaría de Política Ambiental (SPA) bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia. Se le asignó, entre otros objetivos, asesorar al Poder ejecutivo en el diseño y actualización de la política ambiental. Ya en las postrimerías del gobierno de Alfonsín, en 1989, la SPA fue sustituida por un Comisión Nacional de Política Ambiental (CNPA), siempre bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia. La justificación de esta nueva figura estuvo basada en la necesidad de fortalecer la coordinación entre los distintos organismos nacionales y provinciales y la canalización del apoyo técnico de organizaciones internacionales y gobiernos de otros países. Con ello, el gobierno daba señales de querer avanzar en un esquema de gestión que dotara de mayores niveles de integración a la política ambiental, lo que iba en línea con las propuestas reformistas del CCD.

Debilitado políticamente por una serie de sublevaciones armadas y el deterioro de la situación socio-económica que desembocó en la crisis de la hiperinflación y los saqueos de 1989, Alfonsín abandonó finalmente su proyecto reformista. Sin embargo, la propuesta del CCD en materia ambiental sería recogida, como veremos, en la reforma constitucional de 1994. Cuando se compara esa propuesta con el derecho al ambiente sano de 1994 (ver *infra*), se reconoce claramente que la primera sirvió de antecedente del segundo (Estrada Oyuela, 2007:33-34).

Importa señalar que con el retorno a la democracia se dio un proceso de intensa creación de organizaciones no gubernamentales vinculadas a cuestiones tales como la defensa del consumidor, el ambiente, el género, etc. (Forni y Leite, 2006; Aguilar, 2002). De esta época se destaca la creación, entre otras organizaciones ambientalistas, de Amigos de la Tierra Argentina en 1984,⁸ la Fundación Argentina de Recursos Naturales (Farn) en 1985⁹ y Greenpeace Argentina en 1987.¹⁰ En 1984, se llevó adelante la primera reunión nacional de ONGs ambientalistas en Alta Gracia (Córdoba), la cual congregó a representantes de más de 80 organizaciones de todo el país (Montenegro, 2000; Bueno, 2010:93-96). Pero más allá del aumento en su cantidad, la incidencia de las organizaciones ambientalistas en la política pública siguió aun siendo escasa. Como señala Díaz (2008), la mayor presencia de ONGs ambientalistas no modificó la matriz estado-céntrica que caracterizaba el proceso de formulación e implementación de políticas ambientales.

3. Segunda fase: revitalización de la institucionalidad ambiental (1991-2003)

Dos transformaciones diferencian esta fase de la anterior: 1) mayor jerarquización burocrática de la máxima organización ambiental en el nivel nacional y 2) sanción de una profusa legislación propiamente ambiental en ese mismo nivel. Las transformaciones institucionales de la época no siguieron, por cierto, un curso linealmente incremental. La máxima organización nacional recobró rango de secretaría de estado (equivalente a ministerio) en 1991 pero lo perdió en 1999, para sólo volver a recuperarlo en 2006. En 1994 fueron introducidos en la Constitución Nacional el derecho al ambiente sano y otros derechos ambientales de tipo procedimental (Gutiérrez, 2010). Pero la ley ambiental nacional, imprescindible para proveer de piernas a esos derechos, sólo fue sancionada ocho años después. Con todo, pese a esas contramarchas y dilaciones, es innegable que, en esta fase, se constituyeron nuevas bases normativas y organizacionales sin las cuales sería impensable el ingreso de la cuestión ambiental a la agenda pública.

⁸ Ver: <www.amigos.org.ar/>. Última visita: 30 abr. 2013.

⁹ Ver: <www.farn.org.ar/>. Última visita: 30 abr. 2013.

¹⁰ Ver: <www.greenpeace.org/argentina/es/>. Última visita: 30 abr. 2013.

Adicionalmente, el crecimiento de organizaciones sociales vinculadas con el ambiente siguió, en esta fase, la tendencia expansiva de la década anterior. Esa expansión se vería favorecida por distintos factores externos y domésticos. Pese a ello, el ambientalismo social todavía tendría poco contacto con, o escaso impacto en, la política estatal.

3.1 Resurgimiento de la secretaría ambiental

Luego de dos años en los cuales la Comisión Nacional de Política Ambiental (transferida al Ministerio de Salud y Acción Social) continuó en el mismo letargo que en los años anteriores, el presidente Carlos Menem (PJ, 1989-99) decidió crear en 1991 la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH). La nueva organización adquirió rango de secretaría de estado (dependiente directamente de la Presidencia) y pasó a concentrar funciones que hasta entonces estaban dispersas en varias organizaciones ejecutivas.

La creación de la nueva secretaría no habría respondido a demanda social alguna ni a una genuina preocupación ambiental de parte de Menem sino a la decisión presidencial de dar respuesta a estímulos internacionales (Acuña, 1999; Hochstetler, 2003; Díaz, 2006; Estrada Oyuela, 2007; Bueno, 2010). La SRNAH surgió mientras se organizaba la Conferencia Río 92 y su creación constituyó de hecho un modo de prepararse para esa conferencia. De esa manera, el gobierno argentino buscaba adaptarse a un nuevo paradigma ideológico y normativo internacional que permeaba cada vez más los organismos internacionales. Ese paradigma, centrado en el concepto de desarrollo sostenible, comenzó a tomar cuerpo con el Informe Brundtland de 1987 (Brundtland et al., 1987) y quedó plasmado en los principios acordados en la Conferencia Río 92. El nuevo paradigma del desarrollo sostenible fue retóricamente abrazado por la flamante SRNAH, a tal punto que en 1996 pasó a llamarse Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible (SRNDS).

Todo ello puede ser interpretado como un capítulo más del esfuerzo del presidente Menem por ajustarse a la agenda de los organismos internacionales y, en particular, a la del gobierno de los Estados Unidos (Díaz, 2006; Bueno, 2010:107-114).¹¹ De hecho, algunos analistas entienden que la nueva política ambiental de Carlos Menem estuvo favorecida por la adopción de políticas económicas neoliberales (Díaz, 2006; cf. también Acselrad, 2006; Alimonda, 2008) y las consecuentes transformaciones macroeconómicas (Acuña, 1999).¹² Pero

¹¹ En tal sentido, la creación de la SRNAH y la repentina adhesión a las preocupaciones ambientales podría ser interpretado como una “sobrerreacción” de parte de Carlos Menem para ganar reputación internacional, de modo similar a lo que plantean Gerchunoff y Torre (1996) respecto de su adhesión a los preceptos neoliberales en materia de política económica.

¹² Tanto la última dictadura militar argentina (1976-83) como, sobre todo, el gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-90) refutarían la hipótesis de que la adopción de políticas económicas neoliberales y las transformaciones macroeconómicas del mismo signo favorecen, *per se*, la creación de nuevas normas y organizaciones ambientales (Abers et al., 2012).

esa política respondía también (y según algunos autores, de modo más decisivo) a las expectativas de obtener préstamos multilaterales y fondos de cooperación internacional sujetos a la adopción del nuevo paradigma (Acuña, 1999; Hochstetler, 2003).¹³

La SRNAH/SRNDS estuvo bajo la conducción de María Julia Alsogaray. Ni el presidente Menem ni la secretaria Alsogaray tenían una agenda ambiental clara más allá de predicar la adopción de una versión del paradigma de desarrollo sostenible que priorizaba los mecanismos de mercado frente a la intervención estatal o la participación de la sociedad civil (Acuña, 1999; Hochstetler, 2002; Díaz, 2006; cf. también Leis, 1999). Quizá el rasgo más destacado de la gestión de Alsogaray al frente de la secretaría ambiental fueron las denuncias mediáticas y judiciales por malversación de fondos que aún perduraban en 2013. Pese a ello, casi todos los autores señalan que, bajo esa gestión, el área ambiental nacional resultó organizacionalmente fortalecida debido a la concentración de funciones y la mayor disponibilidad de recursos.

Fuera de la creación de la SRNAH, otro hito importante del gobierno de Carlos Menem fue la creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema) en 1990 y la firma entre todas las provincias del Pacto Federal Ambiental en 1993.¹⁴ Pero el legado en materia ambiental más importante del gobierno de Carlos Menem fue la incorporación de los derechos ambientales en la Constitución Nacional.

3.2 Consagración constitucional de los derechos ambientales

Transcurridos los primeros años de su gobierno, Menem se propuso reformar la Constitución Nacional de 1853 para habilitar la posibilidad de reelección presidencial. Menem podía contar con la mayoría parlamentaria especial requerida para declarar la necesidad de reformar la constitución. Sin embargo, buscó un acuerdo con el líder del principal partido de la oposición, el ex presidente Raúl Alfonsín (UCR), con el propósito de otorgar mayor legitimidad a la reforma (Acuña, 1995; Smulovitz, 1995).

Luego de arduas negociaciones, el 14 de noviembre de 1993 Menem y Alfonsín firmaron el Pacto de Olivos. Mediante ese pacto, el peronismo y la Unión Cívica Radical se comprometían a declarar, mediante ley del congreso, la necesidad de reformar la constitución. El Pacto incluía el listado de puntos que podrían ser tratados durante la Convención Constituyente para su posterior incorporación en la constitución. Ese listado fue incorporado en la ley que finalmente declaró la necesidad de reformar la constitución y convocó a la Convención Constituyente (Ley 24.309/93). De ese modo, Menem se garantizaba el apoyo del (todavía) principal partido de la oposición para su proyecto reeleccionista y Alfonsín conseguía introdu-

¹³ La misma secretaría recibió un préstamo del BID por 30 millones de dólares para ejecutar el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (Prodia). Ejecutado entre 1993 y 2000, el proyecto tenía por objetivo fortalecer el marco legal y la estructura organizacional de las agencias ambientales nacionales y provinciales (ver: <www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=AR0065>. Última visita: 24 abr. 2013).

¹⁴ Ver: <www.cofema.gob.ar/>. Última visita: 1 mayo 2013.

cir en la constitución varios de los temas recomendados en su momento por el Consejo para la Consolidación de la Democracia – entre ellos, la preservación ambiental.

El artículo 3, inciso K, de la ley habilitó el debate sobre la “preservación del medio ambiente”, previéndose la posibilidad de “un artículo nuevo a incorporar en el capítulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional”. El futuro artículo sobre preservación ambiental fue discutido en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, cuyo dictamen por la mayoría fue aprobado, con leves modificaciones de redacción, en el Plenario de la Convención Constituyente por 144 votos contra 34,¹⁵ convirtiéndose en el nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional reformada. Así, provocado por el afán reeleccionista de Menem, el Pacto de Olivos constituyó el vehículo mediante el cual ideas que empezaron a plasmarse en el marco del debate por la reforma constitucional de los años 1980 encontraron su camino hacia la consagración constitucional.

El artículo 41 establece el “derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”, correspondiendo “a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesidades para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Este derecho es acompañado por una serie de “derechos procedimentales” (Hiskes, 2009) instituidos en el artículo 41 y en otros artículos,¹⁶ razón por la cual es más apropiado hablar de “derechos ambientales” en plural (Gutiérrez, 2010). Esos derechos procedimentales incluyen: derecho a la educación y la información ambientales; derecho a la reparación de acuerdo con los procedimientos legales establecidos; derecho al recurso de amparo (demanda judicial expedita para la protección constitucional de derechos y garantías); derecho a la acción colectiva (las demandas judiciales pueden ser presentadas por aquellos afectados directamente por la contaminación o riesgos ambientales, por el Defensor del Pueblo de la Nación o por asociaciones civiles que representen intereses difusos). Además, la constitución reformada consagra, en su artículo 124, el principio del “federalismo concertado” para la distribución de competencias legislativas y ejecutivas entre el estado nacional y las provincias (el estado nacional debe establecer los presupuestos mínimos de protección y las provincias deben sancionar y ejecutar la legislación complementaria).

Si comparamos el nuevo derecho al ambiente sano con la propuesta del CCD (1986:202-211), notamos que el primero recoge prácticamente todos los elementos contenidos en esa propuesta: desarrollo de las generaciones presentes y futuras, derechos y deberes individuales, deber del estado de preservar el ambiente, deslinde de facultades entre Nación y provincias, umbrales mínimos de preservación. Quizá la diferencia más destacable sea el mayor énfasis del artículo 41 en el desarrollo sostenible, expresado en la inclusión del término “actividades

¹⁵ Ver: <[www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm#Art. 41](http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm#Art.41)>. Última visita: 17 abr. 2013.

¹⁶ Se trata de los artículos 43 (acción de amparo, derechos colectivos, acción colectiva), 75 inciso 19 (desarrollo humano), 75 inciso 22 (tratados internacionales) y 86 (Defensor del Pueblo de la Nación).

productivas”, cuando la propuesta del CCD (1986:202 y *passim*) remitía reiteradamente a la capacidad “de sostener la vida”. De ese modo, los nuevos derechos ambientales argentinos se enmarcan dentro del discurso de la “modernización ecológica” (Hajer, 1997) que asume que el crecimiento económico y la solución de los problemas ambientales pueden ser reconciliados y que, por eso mismo, resulta tan atractivo a los organismos multilaterales y a los estados nacionales.

Una vez consagrados constitucionalmente los derechos ambientales en línea con el dominante paradigma del desarrollo sostenible, el principal desafío, desde el punto de vista normativo, consistía en definir los “presupuestos mínimos de protección” instituidos por el artículo 41. Al respecto, debían enfrentarse dos problemas íntimamente vinculados. El primero era de carácter jurídico-conceptual. La figura de presupuesto mínimo era novedosa y al comienzo no había mucho acuerdo entre los expertos (legales y no legales) sobre qué quería decir. Por lo tanto, antes de definir los presupuestos mínimos para distintas áreas o recursos, resultaba imprescindible definir en qué consistía un presupuesto mínimo (Sabsay y Di Paola, 2008). El segundo problema era (y sigue siendo) de carácter político-federal. Como señala Sabsay (2003:34-42), trazar el límite entre las competencias nacionales y las competencias provinciales (esto es, entre aquello que corresponde a un presupuesto mínimo nacional y aquello que corresponde a la legislación complementaria provincial) no es empresa fácil. A la complejidad de definir un concepto nuevo se suma, entonces, la polémica tarea de fijar el límite entre la soberanía provincial y la soberanía nacional en un contexto en el cual la constitución reformada (mediante el artículo 124 y el cierre del tercer párrafo del artículo 41) consagra el dominio y la primacía ejecutiva de las provincias sobre los recursos naturales.

En la medida en que plasmaban en su contenido los principios de Río 92 (desarrollo sustentable, participación, información, reparación), los nuevos derechos ambientales resultaban afines al esfuerzo del gobierno de Menem para adaptarse al nuevo marco normativo e ideológico internacional. Pese a ello, entre 1994 y 1999 no se sancionó ninguna ley que definiere o tratase sobre los presupuestos mínimos de protección. La secretaría ambiental contaba con fondos de un programa del BID (Programa de Desarrollo Institucional Ambiental) para elaborar legislación ambiental. Pero ningún proyecto fue tratado en el congreso hasta el final del mandato de Carlos Menem en 1999.

3.3 En años de crisis

El gobierno de Fernando De La Rúa (Alianza UCR-Frepaso, 1999-2001) desjerarquizó a la secretaría ambiental (ahora llamada Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental), transfiriéndola al Ministerio de Desarrollo Social. La nueva secretaría perdió varias de las funciones que la SRNAH/SRNDS había concentrado bajo el gobierno de Menem y no hubo ningún avance en materia de legislación ambiental.

Fuera del probable desinterés del nuevo presidente por el tema, una primera razón que explicaría el letargo en que volvió a caer la política ambiental durante el gobierno de la

Alianza podría ser la identificación, por parte del nuevo gobierno, de la SRNAH/SRNDS como un símbolo emblemático del desprestigiado gobierno de Menem (Estrada Oyuela, 2007:34). Una segunda razón, más coyuntural, sería el creciente deterioro socio-económico, el cual desembocó en una de las peores crisis sociales y políticas del país, a tal punto que forzó la renuncia de De La Rúa a la mitad de su mandato (diciembre de 2001). Esa crisis habría relegado la prioridad de los temas ambientales frente a otros considerados más apremiantes como la desocupación, la pobreza y el estancamiento económico (Díaz, 2006). Con todo, sin negar el impacto que la crisis de 2001-02 tuvo en la agenda de gobierno y en la gobernabilidad en general, es interesante resaltar que la mayor productividad en materia de legislación ambiental de todo el período analizado (1973-2013) tuvo lugar bajo el gobierno transicional de Eduardo Duhalde (PJ, 2002-03), esto es, en pleno coletazo de la crisis.

Duhalde fue electo por la Asamblea Legislativa para completar el mandato de De La Rúa hasta las próximas elecciones presidenciales que debían realizarse en 2003. Pese a su carácter provisional, el nuevo gobierno impulsó la postergada producción de la legislación que debía definir los presupuestos mínimos de protección y establecer los lineamientos de la política ambiental nacional (Bueno, 2010:119-122). Para ello, fueron claves los vínculos entre el nuevo secretario ambiental y dirigentes políticas cercanas al presidente (Estrada Oyuela, 2007:35).

Duhalde mantuvo la secretaría ambiental (rebautizada como Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) bajo el Ministerio de Desarrollo Social y nombró como su titular a Carlos Merenson, un ingeniero forestal que formaba parte del cuerpo técnico de la secretaría ambiental desde su creación en 1991 y dentro de la cual ocupaba en 2002 un cargo de director. Merenson tenía fuertes vínculos con la legisladora oficialista Mabel Müller, quien fue la impulsora de varios proyectos que acabaron convirtiéndose en ley.

Entre 2002 y 2003 fueron sancionadas varias leyes ambientales concebidas como parte de un paquete cuya pieza central era la Ley General del Ambiente (Ley 25.675/02). El paquete de leyes aprobadas entre 2002 y 2003 incluyó:¹⁷

- ▼ Ley 25.612/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Especiales.
- ▼ Ley 25.670/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de PCBs.
- ▼ Ley 25.675/02, Ley General del Ambiente.
- ▼ Ley 25.688/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas.
- ▼ Ley 25.831/03, Presupuestos Mínimos de Protección para el Acceso a la Información Pública Ambiental.

La Ley General del Ambiente fija los principios de la política ambiental nacional¹⁸ y define, en su artículo 6, el concepto de presupuesto mínimo del siguiente modo:

¹⁷ Ver: <www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&agrupar=si&IdSeccion=0>. Última visita: 1 mayo 2013.

¹⁸ El artículo 4 de la Ley General del Ambiente fija los siguientes principios: congruencia, prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación.

Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Además, la Ley General del Ambiente salva uno de los vacíos de la Constitución Nacional. Pese a que en su artículo 41 establece competencias concurrentes en lo que respecta a la protección ambiental, la constitución reformada no fija mecanismos para la división y articulación de tareas entre la nación y las provincias en la materia. A la vez que se establece que los presupuestos mínimos deben ser uniformes para todo el territorio nacional, la Ley General del Ambiente refuerza la primacía de las provincias en la aplicación de la política ambiental al crear el Sistema Federal de Coordinación Interjurisdiccional y establecer al Consejo Federal de Medio Ambiente o Cofema como autoridad máxima del sistema (Gutiérrez, 2012:154-155). Mientras que en otros consejos la presidencia es ejercida formalmente por el representante del gobierno nacional,¹⁹ el Cofema es presidido por un representante provincial elegido por sus pares. Ello expresa el mayor control que las provincias ejercen en el consejo ambiental en comparación con otros consejos federales (Rey, 2011). En la práctica, el Cofema ha funcionado menos como una arena de coordinación interjurisdiccional y más como un instrumento para canalizar la resistencia provincial a las iniciativas del gobierno nacional, cuya intervención los gobiernos provinciales suelen percibir como una forma de “intromisión” nacional en su dominio sobre los recursos naturales (Rezk, 2005; Rey, 2011:167-206).

3.4 Crecimiento de las organizaciones sociales ambientales

Durante la década de 1990, continuó el crecimiento expansivo de las organizaciones sociales vinculadas con el ambiente. Sólo entre 1989 y 1995, se crearon sesenta ONG ambientalistas, fundamentalmente bajo la figura legal de fundaciones (Díaz, 2008), lo cual indica que las nuevas organizaciones seguían teniendo, al igual que sus predecesoras, un perfil predominantemente profesional o experto.

Factores tanto internacionales como domésticos ayudan a entender el continuo crecimiento de las organizaciones sociales ambientales. En el plano internacional, dos factores parecen haber sido especialmente relevantes. En primer lugar, la ya mencionada difusión del paradigma del desarrollo sostenible, el cual (a pesar de sus ambigüedades o quizá por eso mismo) permitió ampliar el debate ambiental más allá de la preservación de áreas naturales

¹⁹ Los consejos federales son ámbitos intergubernamentales en los que representantes de las provincias y de nación buscan acordar políticas sectoriales.

y especies en peligro (Aguilar, 2002:226). En segundo lugar, las innovaciones en materia de comunicación electrónica, las cuales sin lugar a dudas abarataron y facilitaron la circulación de información, el diálogo y la coordinación de actividades entre puntos distantes del país y del planeta (Beck, 2008; Tilly y Wood, 2009).

En el nivel doméstico, la estabilización del régimen democrático y la relativa estabilidad macroeconómica ofrecieron, en conjunto, un terreno fértil para el florecimiento de organizaciones ambientales (Aguilar, 2002:227). Respecto de la segunda, parecen haber sido particularmente importantes la baja inflación y la alta valuación de la moneda nacional frente al dólar entre 1991 y 2001, lo cual, junto con los nuevos medios de comunicación electrónica, ayudaba a abaratar los costos operativos de las organizaciones argentinas. Sin embargo, como veremos, el crecimiento de las organizaciones sociales ambientales no cesó cuando, en los años posteriores, esas variables económicas cambiaron de rumbo.

Siempre en el nivel doméstico, los cambios normativos arriba analizados (en particular, el derecho al ambiente sano, la acción colectiva y el amparo) brindaron a las organizaciones ambientales nuevos recursos para la persecución de sus objetivos. Esos recursos fueron pronto utilizados por organizaciones ya establecidas como Greenpeace Argentina o Fundación Vida Silvestre (Aguilar, 2002:232). Sin embargo, en esta fase siguieron primando la baja visibilidad del ambientalismo social y su escaso impacto en la política estatal (Aguilar, 2002:233; Rezk, 2005:13-14; Díaz, 2006:11-12). Ello cambiaría en la década siguiente con la expansión de organizaciones ambientales que se diferenciarían de las anteriores por su formato organizacional y por sus formas de interacción con el estado.

4. Tercera fase: nuevo ambientalismo social y "encuentro" entre la agenda pública y la agenda gubernamental (2003-13)

Con el cambio de milenio, continuó el crecimiento de organizaciones ambientales pero lo más destacado de esta última década ha sido la expansión de nuevas formas de organización social que se aproximan a lo que Bryant y Bailey (1997) denominan "organizaciones de base" (*grassroots organizations*), en contraposición a las "organizaciones no gubernamentales ambientales". Estas nuevas organizaciones se distinguen de las típicas ONGs tanto por su formato organizacional (horizontalidad de las decisiones y trabajo voluntario) como por recurrir a las típicas herramientas de los movimientos sociales (movilización y protesta) para expresar sus demandas ante el estado.

Existen, de hecho, distintos modos de clasificar las organizaciones sociales ambientales. En un estudio del ambientalismo social latinoamericano, Christen y colaboradores (1998) formulan una clasificación que vendría a agregar un tercer tipo a la dicotomía de Bryant y Bayley (1997): 1) las fundaciones profesionales, 2) las organizaciones voluntarias privadas y 3) las organizaciones de base. Reboratti (2000:176-188, 2007, 2012) presenta una trilogía similar: 1) ONGs de escala nacional e internacional, 2) técnicos de apoyo profesional y 3) movimientos de base.

Si aplicásemos cualquiera de estas clasificaciones tomando a los tipos respectivos como mutuamente excluyentes, podría resultar muy difícil identificar cada caso concreto con un tipo específico. Por ejemplo, contrariamente a lo que suponen esas clasificaciones, no toda ONG es necesariamente ecocéntrica o conservacionista, (mucho menos después de la emergencia del paradigma del desarrollo sostenible) ni toda organización de base es necesariamente popular y contenciosa. Pueden existir, además, organizaciones que presenten características que no son propias de ninguno de los tipos considerados.

Sin embargo, las clasificaciones mencionadas continúan siendo útiles porque echan luz sobre tensiones y transformaciones que es posible encontrar en el universo de las organizaciones sociales volcadas, de un modo u otro, a la defensa del ambiente. Por eso, para analizar el caso argentino, proponemos dos tipos ideales extremos: 1) las organizaciones profesionales que cuentan con personal pago *versus* 2) las organizaciones locales o de base apoyadas en la participación voluntaria. Estos tipos ideales cumplen dos funciones complementarias: entender los casos concretos a partir de combinaciones singulares de las características de ambos tipos y apreciar los grandes rasgos de las transformaciones que las organizaciones sociales ambientales experimentaron a lo largo de todo el período bajo análisis (1973-2013).

Las organizaciones profesionales tienen personería jurídica, poseen una estructura de autoridad claramente definida, cuentan con personal especializado pago y buscan aportar a la solución de problemas que no afectan inmediata o exclusivamente a sus miembros. Para desarrollar sus actividades, cuentan con fondos y donaciones de terceros (públicos o privados), con los cuales pueden conducir o contratar estudios especializados. En cuanto a su relación con el estado, recurren predominantemente a canales institucionales (incluido el contacto informal con tomadores de decisiones) para expresar sus demandas o para participar en la formulación y ejecución de políticas y programas de gobierno. Recurren también a campañas mediáticas que pueden estar destinadas a instalar temas de agenda pública, expresar demandas frente al estado o influir comportamientos individuales.

Las organizaciones de base pueden o no tener personería jurídica, están basadas en el trabajo voluntario y no pago de sus miembros, poseen métodos horizontales para la toma de decisiones, reclaman la solución a problemas que los afectan directamente o de los que se consideran damnificados directos. Para desarrollar sus actividades, se valen de los aportes de sus propios miembros. No tienen capacidad financiera para conducir o contratar estudios especializados. No recurren (por decisión o por impedimento) a canales institucionales de participación para la formulación y ejecución de políticas y programas de gobierno y se valen de formas contenciosas de acción (manifestaciones, marchas, cortes de caminos) para lograr repercusión pública y expresar sus demandas frente el estado.

4.1 El nuevo ambientalismo social en Argentina

Lo nuevo del ambientalismo social argentino es, entonces, la emergencia y expansión de organizaciones que comparten muchas de las características del tipo “organización de base”.

Estas nuevas organizaciones componen actualmente, junto con las organizaciones de tipo más profesional, el heterogéneo universo de las organizaciones ambientales argentinas.

Si es difícil rastrear la trayectoria de las organizaciones profesionales, tanto o más difícil es datar el origen de las nuevas organizaciones de base. Pero sí es posible establecer un acontecimiento bisagra en función de su impacto en la política estatal y en la movilización social: la resistencia contra la instalación de una mina de oro en la localidad patagónica de Esquel (Chubut) en 2002-03. Fue la primera vez que demandas sociales expresadas de modo contencioso por una organización de base cambiaron el rumbo de una política estatal (en este caso, provincial), dejando un legado tanto para futuras movilizaciones sociales como para las empresas y las organizaciones estatales (Reboratti, 2007, 2008; Svampa, Sola Álvarez y Bottaro, 2009).

En 2002, ante la divulgación de la posible instalación de una empresa transnacional para la explotación de oro y otros metales, un grupo de vecinos de Esquel comenzó a organizarse para oponerse a la mina (Marín, 2009). Luego de varias acciones de protesta, los vecinos, organizados en la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Esquel,²⁰ lograron que el poder legislativo municipal convocase a un plebiscito para votar a favor o en contra de la mina. En el plebiscito realizado en marzo de 2003, se impuso el “No a la mina en Esquel” con el 81% de los votos. Consecuentemente, el poder legislativo local sancionó la Ordenanza 33/03 declarando a Esquel “municipio no tóxico y ambientalmente sustentable” y en abril del mismo año el poder legislativo provincial sancionó la Ley 5001/03 prohibiendo en todo el territorio de la provincia de Chubut “la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro en los procesos de producción minera”.

Tras el suceso de la protesta de Esquel, surgirían en distintos puntos del país asambleas de vecinos, asambleas ciudadanas o figuras similares para posicionarse contra la minería a cielo abierto, el uso del glifosato u otros problemas. Esas organizaciones incluso llegarían a formar redes entre sí.²¹ Pero un caso se destacaría de todos los demás por su alto impacto en la política nacional: el conflicto por las pasteras del río Uruguay.²²

Tanto en el caso de las pasteras como en múltiples protestas contra la minería a cielo abierto (Svampa, Sola Álvarez y Bottaro, 2009; Christel, 2012), el derecho al ambiente sano y el aparato legal a él asociado se convirtieron en marco de referencia y en herramientas que las nuevas organizaciones de base utilizaron para construir y expresar sus reivindicaciones. Pero probablemente el caso que más vívidamente mostró la fertilidad de los nuevos recursos legales a la hora de plantear demandas ambientales haya sido el caso Matanza-Riachuelo. No se trató de una protesta social llevada a cabo por organizaciones de base sino de un litigio judicial con participación de organismos estatales de control y organizaciones sociales de dis-

²⁰ Ver: <www.noalamina.org/>. Última visita: 26 abr. 2013.

²¹ Ver: <<http://asambleasciudadanas.org.ar/>> y <<http://parendefumigar.blogspot.com.ar/>>. Última visita: 27 abr. 2013. Sobre las resistencias a la minería a lo largo del país, puede verse Svampa, Sola Álvarez y Bottaro (2009), Christel (2012).

²² Para un análisis de este conflicto y su impacto en la política ambiental, ver: Alcañiz y Gutiérrez (2009), Merlinsky (2009), Gutiérrez y Almeida (2011).

tinto tipo. Sin embargo, este caso, como veremos, se alinea con los anteriores en el recurso a las nuevas herramientas legales para forzar a las autoridades estatales (fundamentalmente, ejecutivas) a tomar a un curso de acción.

En 2004, un grupo de vecinos presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) una demanda judicial (conocida como causa Beatriz-Mendoza) contra el gobierno nacional, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y 44 firmas privadas por los daños que, alegaban, causaba la contaminación del río Matanza-Riachuelo (el cual baña la zona sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires). Los demandantes recurrieron a la figura constitucional de la acción colectiva y fundaron su demanda en el derecho al ambiente sano y el derecho a reparación en caso de daño ambiental. La causa Beatriz-Mendoza devino el mayor caso nacional de litigio ambiental.

La CSJN dictó su primer fallo en 2006. Ordenó al gobierno nacional, al gobierno provincial, al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y al Cofema a que presentaran de modo conjunto un plan para el saneamiento del Matanza-Riachuelo en el plazo de 30 días.

Luego del fallo, la CSJN aceptó un pedido presentado por el Defensor del Pueblo de la Nación y un grupo de organizaciones sociales (Farn, Centro de Estudios Legales y Sociales/Cels, Greenpeace Argentina y Asociación de Vecinos de la Boca) para participar de la causa Beatriz Mendoza como *amicus curiae*. El pedido estaba fundamentado en el derecho a la acción colectiva introducido por la reforma constitucional de 1994. La interacción entre el Defensor del Pueblo de la Nación y algunas organizaciones sociales se encontraba, de hecho, en el origen de la historia, dado que desde 2002 venían interactuando en la realización de eventos para discutir y difundir informes que condenaban la crítica situación del Matanza-Riachuelo y que reclamaban que las autoridades tomaran medidas inmediatas, como la reactivación del preexistente Comité Matanza-Riachuelo.

La primera respuesta estatal al fallo de la CSJN fue la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Ricahuelo (Acumar) en noviembre de 2006, compuesta por cuatro representantes del gobierno nacional, dos de la provincia de Buenos Aires y dos de la Ciudad de Buenos Aires, bajo la presidencia permanente del secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable nacional (Ley 26.168/06).

En 2008, la CSJN dictó un segundo fallo haciendo responsables a los tres niveles de gobierno por la remediación y futura prevención de los daños ambientales en la cuenca. Una vez más, les ordenó a formular conjuntamente un plan integrado de saneamiento, a través de la recientemente creada Acumar. También encomendó al Juzgado Federal de Quilmes (un municipio provincial localizado en la parte baja de la cuenca) que monitorease el cumplimiento de su sentencia.

El litigio judicial en torno al saneamiento del Matanza-Riachuelo aparejó un cambio importante en el modo en que los problemas ambientales son procesados en términos de derechos fundamentales en la región metropolitana de Buenos Aires. La ejecución del plan integrado de saneamiento está en marcha pero está lejos de volverse una realidad, lo cual evidencia las limitaciones organizacionales y políticas de Acumar. Pese a esas limitaciones, la causa Beatriz Mendoza sirvió, no sólo para instalar el saneamiento del río más contaminado

del país en la agenda de los tres niveles de gobierno, sino también para amplificar la importancia de los derechos ambientales y los nuevos recursos legales introducidos con la reforma de 1994 como instrumentos para vehiculizar reivindicaciones ambientales. La mayoría de los activistas ambientales, profesionales o de base, al igual que muchos funcionarios públicos, reconocen hoy día el impacto de la causa tanto en la amplificación pública de los derechos ambientales como en la política ambiental.

4.2 La política estatal frente al nuevo ambientalismo social

Sería exagerado afirmar que el nuevo ambientalismo social cambió el rumbo de la política ambiental del país. Sin embargo, es evidente que obligó al gobierno (de los tres niveles) a prestar más atención a las demandas y posiciones de las organizaciones ambientales sociales. En el nivel nacional, el impacto del ambientalismo social en la política ambiental puede apreciarse tanto en el plano normativo como en el organizacional.

En el plano normativo, ese impacto se evidencia en el origen de las dos leyes de presupuestos mínimos más importantes del período: la Ley de Bosques Nativos (Ley 26.331/2007) y la Ley de Protección de Glaciares. Como vimos, las leyes aprobadas entre 2002 y 2003 fueron iniciativas de legisladores oficialistas que actuaban en coordinación con la secretaría ambiental. Las nuevas leyes, en cambio, surgieron de iniciativas presentadas por legisladores (oficialistas y de la oposición) en respuesta a demandas sociales (Bonasso, 2011:261-262; Rey, 2011:201), sin que la secretaría ambiental o el Cofema participaran en su formulación.

En el plano organizativo, ya vimos cómo la sentencia de la Corte en la causa Beatriz Mendoza forzó al poder legislativo a crear en 2006 la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (Acumar), colocando en la presidencia de la misma al secretario ambiental nacional. Acumar es una organización sin precedentes en Argentina y, pese a una serie de limitaciones políticas y financieras que han afectado su funcionamiento, concentra hoy día el grueso de la atención de la secretaría ambiental. De hecho, tanto la causa Beatriz Mendoza como el conflicto por las pasteras del río Uruguay tuvieron un impacto directo en la secretaría ambiental.

En los comienzos del gobierno de Néstor Kirchner (PJ, 2003-07), la política ambiental quedó bajo la órbita de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), dependiente del Ministerio de Salud.

En esta nueva etapa la política ambiental no parecía despertar mucha preocupación en el presidente Kirchner hasta 2006, cuando la cuestión cobró repentino interés a raíz del conflicto por la construcción de pasteras en el río Uruguay (Alcañiz y Gutiérrez, 2009; Gutiérrez y Almeida, 2011). Frente a dicho conflicto, Kirchner reemplazó al secretario ambiental (Atilio Savino) por Romina Picolotti, una abogada ambientalista que presidía una ONG ambientalista (Centro de Estudios de Derechos Humanos y Ambiente — Cedha)²³ y quien,

²³ Ver: <<http://wp.cedha.net/>>. Última visita: 29 abr. 2013.

al momento de asumir la secretaría ambiental, asesoraba al gobierno de la provincia de Entre Ríos y a la propia Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú por el conflicto de las pasteras. Fue la única oportunidad en que un representante de una ONG ambientalista estuvo a cargo de la máxima organización ambiental nacional. El propio Savino adjudica su reemplazo al conflicto por las pasteras en los siguientes términos: “Botnia [la pastera finalmente construida en el río Uruguay] claramente tuvo impacto. Fue el motivo de que hayan decidido terminar con el Ministerio de Salud y Ambiente y pasar la secretaría a la Jefatura del Gabinete de Ministros”.²⁴

Efectivamente, además de nombrar a Picolotti, Kirchner colocó la secretaría bajo dependencia directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros. De ese modo, la secretaría recuperaba el rango de secretaría de estado que había tenido bajos los gobiernos de Perón y de Menem. Los fondos presupuestarios de la secretaría se multiplicaron ampliamente y la agenda de programas nacionales alcanzó mayor diversificación y visibilidad. A diferencia de Savino, Picolotti dio poca relevancia al Cofema y buscó la articulación directa con gobernadores e intendentes.

Con el nombramiento de Picolotti, Kirchner buscaba gozar de “una ‘luna de miel’ con las ONGs y movimientos ambientalistas (principalmente entrerrianos)” (Rey, 2011:199; Alcañiz y Gutiérrez, 2009). Acabada la luna de miel, Picolotti sería desplazada por la sucesora de Kirchner, su esposa Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria, 2007-15).

El desplazamiento de Picolotti, acusada por el propio oficialismo de irregularidades en la contratación de personal de la secretaría, estuvo vinculado con tensiones entre la agenda de Picolotti y la de la presidenta Fernández de Kirchner. El punto culminante de esas tensiones giró en torno a la política minera y la Ley de Protección de Glaciares. La presidenta buscó reasegurar la separación entre la política minera y la política ambiental que primaba desde los años 1990 (Bueno, 2010). En un principio, Picolotti llegó a una negociación con la secretaría de minería. Pero cuando el congreso debatió y aprobó la primera Ley de Protección de Glaciares, aun cuando la secretaría ambiental no había participado en su redacción, Picolotti manifestó públicamente su apoyo a la ley. Ese apoyo terminó de decidir su desplazamiento.

Los dos sucesores de Picolotti (Homero Bibiloni y Juan José Mussi) concentraron la mayor parte de su energía en Acumar y en el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. Puede interpretarse que, de ese modo, además de dar respuesta a las exigencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la secretaría ambiental busca no involucrarse con temas que puedan entrar en conflicto con otros objetivos del gobierno nacional, tales como la minería y la producción de soja. Lo cierto, en cualquier caso, es que, a partir de 2006, el nombramiento (y desplazamiento) de los tres secretarios ambientales (Picolotti, Bibiloni y Mussi) estuvieron

²⁴ Entrevista a Atilio Savino, ex Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, diciembre de 2010; citada en Rey (2011:332).

directamente vinculados con los conflictos ambientales más resonantes del período (pasteras del río Uruguay, saneamiento del río Matanza-Riachuelo, minería a cielo abierto).

4.3 Encuentro entre la agenda pública y la agenda gubernamental

Luego de décadas de recorrer caminos paralelos, el ambientalismo social y el estatal empezaron a encontrarse como resultado de una serie de conflictos ambientales de gran notoriedad pública. Como vimos, dos elementos fueron claves en este proceso: la expansión de un ambientalismo social más de base que busca respuesta estatal a problemas ambientales locales y la disponibilidad de nuevas instituciones ambientales que habían sido introducidas durante la década anterior en el marco de la reforma constitucional.

Retomando la clásica distinción de Cobb y Elder (1984), podemos afirmar, entonces, que, gracias al nuevo ambientalismo social y a los conflictos ambientales a él asociados, la cuestión ambiental se convirtió en un tema central de la agenda pública, la cual a su vez logró filtrar la agenda gubernamental provocando nuevas transformaciones organizacionales y normativas en la institucionalidad estatal. Lo primero se aprecia con el increíble aumento de la cobertura mediática de temas ambientales que abarcan no sólo los conflictos ambientales aludidos en este artículo sino un enorme rango de “problemas ambientales” que van desde el cambio climático hasta la protección de especies en peligro o las prácticas de reciclaje de residuos. Lo segundo se aprecia no sólo en las transformaciones en el nivel nacional aquí analizadas sino también en los múltiples cambios que se están produciendo en las políticas ambientales de nivel provincial y municipal, cuyo análisis excede los límites de esta artículo —pero el caso de Esquel puede servir a modo de ejemplo.

Todo lo dicho no implica afirmar que la política ambiental se haya convertido en primera prioridad del estado (en todos sus niveles) ni que sus objetivos siempre coincidan con las demandas sociales. Pese a los importantes avances normativos, la política ambiental no ha alcanzado altos niveles de institucionalización e implementación, y sus objetivos siguen siendo secundarios respecto de otros objetivos estatales, especialmente de índole económica. Sin embargo, está en pleno desarrollo un proceso que presenta evidencias de encuentros (contenciosos o consensuales) entre el ambientalismo social y la agenda gubernamental. Por ello afirmamos que, en el nuevo milenio, ha emergido, en torno a la cuestión ambiental, lo que Steinberg (2001:153-154) llama una *policy culture*, esto es, “un interés público amplio y duradero en una cuestión en particular en una sociedad dada”, el cual incluye una expectativa general de que el gobierno tiene que ocuparse de la cuestión en juego. La emergencia de una *policy culture* no implica la existencia de un consenso entre todos los interesados en una cuestión (organizaciones sociales y estatales). Implica que todos consideran, desde sus respectivas visiones, que la cuestión merece ser objeto de política pública, que el estado le dedica recursos legales, organizacionales y financieros, que organizaciones sociales de las más diversas evalúan que la cuestión amerita movili-

zarse e ir al encuentro del estado y que los medios de comunicación masiva deciden que vale la pena cubrir extensamente el tema.

5. El ambientalismo argentino en contexto

En el recorrido presentado a lo largo de este trabajo, es posible advertir la existencia de una serie de factores generales, tanto domésticos como internacionales o externos, que nos ayudan a comprender la trayectoria que el ambientalismo argentino ha tenido desde los años 70 hasta nuestros días. Esa trayectoria, lejos de haber sido lineal, ha mostrado una serie de altibajos y de avances y retrocesos en los que se expresan las tensiones políticas, sociales y económicas vividas en el país junto a procesos de difusión de ideas que, en el nivel internacional, marcaron los últimos 50 años.

En cuanto a los factores externos, hemos podido observar que una serie de eventos internacionales han coincidido con decisiones del estado nacional en el sentido de impulsar o revitalizar estructuras estatales dedicadas a la problemática ambiental (Bueno, 2010; Estrada Oyuela, 2007; Díaz, 2008). Así, en el desarrollo de la primera fase, tanto la Conferencia de Estocolmo en 1972 como el surgimiento de estructuras estatales especializadas en distintos países en los años 1970 crearon un clima dentro del cual el estado nacional creó la SRNyAH durante el tercer gobierno de Perón. Por su parte, en 1987 se produce un intento de jerarquización en la estructura organizacional ambiental del estado nacional, al crearse la Subsecretaría de Política Ambiental (bajo la órbita de la Secretaría de la Presidencia) durante el gobierno de Alfonsín, siendo este hecho coincidente con la difusión del informe Bruntland en ese mismo año.

Asimismo, en la segunda fase y durante el gobierno de Menem, se vuelve a producir una jerarquización de las estructuras estatales, ahora mediante la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en 1991. Ello ocurre en momentos en los que se llevaban adelante las reuniones preparatorias para la Conferencia Internacional de Río. Simultáneamente, la expectativa de recibir préstamos multilaterales y fondos de cooperación internacional sirvió para estimular el desarrollo de la flamante secretaría y de las agencias ambientales provinciales.

En relación a los factores domésticos, el recorrido presentado permite apreciar el lugar relevante que, en la trayectoria del campo ambiental en Argentina, tuvieron factores como el cambio de régimen y los cambios institucionales dentro del régimen.

Respecto del cambio de régimen, durante la primera fase se producen los dos eventos más contrastantes: el golpe de estado de 1976 y el retorno a la democracia en 1983. Como se hizo evidente, la llegada del último gobierno militar supuso un impacto de doble vía sobre el institucionalismo ambiental: desarmando las estructuras estatales creadas durante el gobierno de Perón e inhibiendo el desarrollo del ambientalismo social iniciado previamente. El retroceso y la caída en la atención a los problemas ambientales quedaron impresos como las marcas más evidentes de la dictadura.

Como contracara, el retorno a la democracia, si bien no implicó el fortalecimiento inmediato de las estructuras de política ambiental, sí generó un contexto de libertad de expresión que fomentó el surgimiento y desarrollo de una enorme cantidad de organizaciones sociales interesadas en la problemática ambiental; dio lugar, además, a un clima “reformista” en el cual importantes ideas comenzaron a ser planteadas y debatidas. En este sentido, se destaca particularmente el trabajo del Consejo para la Consolidación de la Democracia de 1986-87, el cual serviría de insumo para los cambios institucionales introducidos en la década siguiente, gracias al pacto interpartidario que permitió que ideas pergeñadas por el Consejo acabasen plasmadas en la reforma constitucional de 1994.

Precisamente, en relación a los cambios institucionales, sin dudas la reforma de la constitución de 1994, mediante la incorporación de principios y derechos fundamentales en materia ambiental, sentó las bases para estimular no sólo el avance la política estatal sino también la consolidación y mayor protagonismo del ambientalismo social durante la tercera fase, penetrando la agenda gubernamental y moderando un estilo fuertemente estado-céntrico que ha caracterizado la mayor parte de la historia del campo ambiental en Argentina.

De este modo, el cruce de esos factores externos y domésticos resulta decisivo para comprender no sólo el desarrollo de las instituciones ambientales argentinas sino también la trayectoria que ha desembocado en un encuentro entre el estado y la sociedad que, aunque contencioso, parece irreversible.

Referencias

ABERS, Rebecca et al. Atores e oportunidades políticas na construção de instituições ambientais na Argentina, Brasil e Chile: diferentes trajetórias no Cone Sul. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, ABCP, 8., 2012, Gramado.

ACSELRAD, Henri. Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. En: ALIMONDA, Héctor (Ed.). *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO. 2006. p. 195-212.

ACUÑA, Carlos H. Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina). En: ACUÑA, Carlos H. (Ed.). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995. p. 115-152.

ACUÑA, Guillermo. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo Cepal*, n. 20, p. 1-63, 1999.

AGUILAR, Soledad. Environmental non-government organizations in Argentina. *Review of European Community and International Environmental Law*, Petrópolis, v. 11, n. 2, p. 225-234, 2002.

ALCAÑIZ, Isabella; GUTIÉRREZ, Ricardo A. From local protests to the International Court of Justice: forging environmental foreign policy in Argentina. En: HARRIS, Paul (Ed.). *Environmental change and foreign policy*. New York: Routledge Press, 2009. p. 109-120.

ALIMONDA, Héctor. Introducción. En: ALVARADO MERINO, Gina et al. *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2008. p. 13-21. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/alimon>>. Acceso en: 10 oct. 2013.

ARAMOUNI, Alberto. Políticos y políticas ambientales. En: GOIN, Francisco; GOÑI, Ricardo. (Ed.). *Elementos de política ambiental*. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 1993.

BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Buenos Aires: Paidós, 2008.

BONASSO, Miguel. *El mal: el modelo K y la Barrick Gold*. Buenos Aires: Planeta, 2011.

BRUNTLAND, Go Harlen et al. *Our common future*. New York: United Nations, 1987.

BRYANT, Raymond; BAILEY, Sinead. *Third World political ecology*. New York; London: Routledge, 1997.

BUENO, Pilar. Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011). En: MORASSO, Carla; PEREYRA DOVA, Gisela (Comp.). *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración*. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2012. E-book.

BUENO, Pilar. *Política exterior y medio ambiente en la Argentina*. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009. Tesis (doctorado) — Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2010.

CHRISTEL, Lucas. *Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales*. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008). Tesis (maestría) — Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2012.

CHRISTEN, Catherine et al. Latin American environmentalism: comparative views. *Studies in Comparative International Development*, v. 32, n. 2, p. 58-87, 1998.

COBB, Roger; ELDER, Charles. Agenda-building and the politics of aging. *Policy Sciences Journal*, v. 13, n. 1, p. 115-129, 1984.

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA. *Reforma constitucional: dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires: Eudeba, 1986.

CRISORIO, Carolina. La Argentina y sus vínculos con las grandes potencias. *Revista Projeto História*, n. 38, p. 245-256, 2009.

DÍAZ, Myriam del V. La política ambiental argentina: su errático desarrollo. *KAIROS Revista de Ciencias Sociales*, v. 10, n. 18, p. 1-15, 2006.

DÍAZ, Myriam del V. *Política ambiental en Argentina*. San Juan: Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan, 2008.

ESTRADA OYUELA, Raúl. La preocupación ambiental por el ambiente y la administración. *Aportes para el Estado y la Administración Pública*, v. 13, n. 24, p. 19-38, 2007.

- FORNI, Pablo; LEITE, Lucimeire. El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina: hacia la definición de un isomorfismo periférico. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 216-249, 2006.
- GALLOPIN, Gilberto C. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal, 2004.
- GERCHUNOFF, Pablo; TORRE, Juan Carlos. La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, v. 36, n. 143. p. 733-768, 1996.
- GIVAN, Rebecca; ROBERTS, Kenneth; SOULE, Sarah. *The diffusion of social movements: actors, mechanisms and political effects*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- GUTIÉRREZ, Ricardo A. Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Revista EURE*, v. 38, n. 114, p. 147-171, 2012.
- GUTIÉRREZ, Ricardo A. Theory and praxis of environmental rights in Argentina. En: *Anales de la XXIX International Congress of the Latin American Studies Association*. Toronto, Canadá: 2010. Disponible en: <<http://lasa.international.pitt.edu>>. Acceso en: 12 feb. 2012.
- GUTIÉRREZ, Ricardo A.; ALMEIRA, Gustavo. Global production, local protest, and environmental foreign policy: Argentina and the Uruguay River Pulp Mill Projects. En: HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh. *The dark side of globalization*. Tokyo: United Nations University Press, 2011. p. 229-248.
- HAJER, Maarten A. *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- HISKES, Richard P. *The human right to a green future*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- HOCHSTETLER, Kathryn. After the boomerang: environmental movements and politics in the La Plata river basin. *Global Environmental Politics*, v. 2, n. 4, p. 35-57, 2002.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Fading green? Environmental politics in the Mercosur Free Trade Agreement. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 4, p. 1-32, 2003.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives and Public Policies*. 2nd ed. Nova York: Longman, 1995.
- LEIS, Héctor. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MARÍN, Marcela Cecilia. El “no a la mina” de Esquel como acontecimiento: otro mundo posible. En: SVAMPA, Maristella; ANTONELLI, Mirta. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos, 2009. p. 123-180.
- MEADOWS, Donella H.; RANDERS, Jorgen; MEADOWS, Dennis. *Limits to growth: the 30-year update*. 3. ed. Vermont: Chelsea Green, 2004.
- MERLINSKY, María Gabriela. *Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina*. Tesis (doctorado) — Universidad de Buenos Aires, Universidad Paris VIII, Paris, 2009.

MONTENEGRO, Raúl. *Ecología de sistemas urbanos*. Mar del Plata: Centro de Investigaciones Ambientales, Universidad Nacional de Mar del Plata, 2000.

MORELLO, Jorge; MATEUCCI, Silvia. Singularidades territoriales y problemas ambientales de un país asimétrico y terminal. *Revista Realidad Económica*, n. 169, p. 70-96, 2000.

REBORATTI, Carlos. Ambientalismo y conflicto ambiental en el río Uruguay. En: PALERMO, Vicente; REBORATTI, Carlos. *Del otro lado del río: ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa, 2007. p. 129-148.

REBORATTI, Carlos. *Ambiente y sociedad: concepto y relaciones*. Buenos Aires: Ariel, 2000.

REBORATTI, Carlos. Environmental conflicts and environmental justice in Argentina. En: CARRUTHERS, David V. *Environmental justice in Latin America: problems, promise, and practice*. Cambridge; London: The MIT Press, 2008. p. 101-117.

REBORATTI, Carlos. Socio-environmental conflict in Argentina. *Journal of Latin American Geography*, v. 11, n. 2, p. 4-20, 2012.

REY, Maximiliano. *Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincia en los consejos federales*. Tesis (doctorado) — Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2011.

REZK, Ernesto. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL*, n. 115, p. 1-84, 2005.

ROULET, Elba. A 15 años de la Reforma de la Constitución Nacional. *Revista Escenarios Alternativos*, 9 ene. 2010. Disponible en: <www.escenariosalternativos.org/default.asp?nota=3756>. Acceso en: 10 set. 2013.

SABSAY, Daniel A. Constitución y medio ambiente en el marco del desarrollo sustentable. En: DI PAOLA, María E. (Ed.). *Simposio de jueces y fiscales de América Latina: aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental*. Buenos Aires: Farn, 2003. p. 33-44.

SABSAY, Daniel A. La problemática ambiental y el desarrollo sostenible en el marco de la democracia participativa. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, v. 5, n. 12, p. 83-93, 1998.

SABSAY, Daniel A.; DI PAOLA, María E. Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina. *Revista de Derecho de Daños*, n. 3, p. 137-162, 2008.

SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO. Primera Reunión Nacional de Ambiente Humano. Documento final. Buenos Aires, ago. 1974.

SMULOVITZ, Catalina. Constitución y poder judicial en la nueva democracia argentina: la experiencia de las instituciones. En: ACUÑA, Carlos H. (Ed.). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995. p. 71-113.

STEINBERG, Paul. *Environmental leadership in developing countries: transnational relations and biodiversity policy in Costa Rica and Bolivia*. Cambridge; Massachusetts; London: The MIT Press, 2001.

SVAMPA, Maristella; SOLA ÁLVAREZ, Marian; BOTTARO, Lorena. Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos: entre el “efecto Esquel” y el “efecto La Alumbraera”. En: SVAMPA, Maristella; ANTONELLI, Mirta A. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos, 2009. p. 123-180.

TILLY, Charles; WOOD, Lesley J. *Social movements, 1768-2008*. Boulder: Paradigm Publishers, 2009.

UNIÓN CÍVICA RADICAL. Plataforma Electoral Nacional. Buenos Aires, 1983.

Ricardo A. Gutiérrez, Ph.D in political science, profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet). E-mail: Ricardo.Gutierrez@unsam.edu.ar.

Fernando J. Isuani, doctor en ciencias sociales, profesor asociado del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. E-mail: fisuani@ungs.edu.ar.