

Actualizando el derecho al ambiente

Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de «sustentabilidad fuerte» en el sector extractivista megaminero

Gabriela Delamata* **

• •

Resumen: Este artículo trata sobre el uso progresivo del derecho constitucional y la ley para enfrentar problemas socio-ambientales. El trabajo se especializa en la producción legislativa de regulaciones a la megaminería en provincias argentinas, a través de procesos de participación activa de asambleas ambientales en su elaboración. Se analizan en particular, el carácter de la participación social en la producción legislativa, los espacios semánticos sobre los que se fundaron los acuerdos (y divergencias) entre legisladores y asambleas a la hora de suscribir a la restricción de ciertos usos mineros, como solución específica a la problemática, y las transformaciones de la identidad ambientalista acaecidas en el curso de la acción legal. De manera más general, el artículo entrevé en las innovaciones operadas en el repertorio ambientalista y, secundariamente, en las transformaciones de la acción pública de base territorial desde los años noventa a esta parte.

Palabras clave: Argentina; movimientos sociales y sector extractivista megaminero; activismo legal y derecho constitucional; sustentabilidad del desarrollo; democracia y cambio social.

Abstract: The article discusses the progressive use of constitutional rights and the law to face social environmental problems. It focuses on legislative creation of mega mining regulations in the Argentinean provinces and analyses the active participation of popular environmental assemblies during the legislative debate. It also sees on changing environmental identity through legal action and, more broadly, into the innovations taking place around current repertoires of environmental action.

Key words: Argentina. Social movements and extractive mega mining sector. Legal activism and constitutional law. Environmental sustainability. Democracy, State and social change.

*. Investigación en progreso: este trabajo es parte de un programa de investigación sobre sociedad y Constitución en Argentina (CONICET, CLACSO y ANPCyP).

** . Universidad Nacional de San Martín y CONICET.

Introducción: la especificidad – sobreviniente – de la movilización «socioambiental». Objeto, argumento y propósitos del texto

A comienzos del presente siglo, se asiste en Argentina a una expansión del ejercicio de derechos constitucionales, producto de la movilización social y el activismo experto. Este «activismo constitucional»¹ se constata asimismo en relación con el territorio y el ambiente, como contrapartida de las políticas de maximización de la extracción de recursos naturales y el traslado de las protestas a sectores extractivistas. Una creciente judicialización de demandas corporativas y la defensa de poderes dominiales y jurisdiccionales por parte de los Estados sobre los territorios que gobiernan, no representan, sino respuestas ante el incremento de la movilización sociolegal y el avance de las disputas ciudadanas por derechos en aquellos sectores. Este escenario, pone de relieve, en suma la convergencia de expectativas en el marco constitucional y legal, como espacio normativo estratégico para la defensa de distintos intereses en relación con la explotación de recursos naturales y el resguardo del ambiente.²

La conformación de lo ambiental como asunto público tiene origen en el conflicto y la protesta social; más específicamente, en el accionar de nuevos movimientos sociales que se fueron configurando localmente desde 2002. Según ha sido señalado, los movimientos que hoy se denominan «socioambientales» forman parte del repertorio consolidado en los años noventa, de corte territorial (Svampa 2008). No obstante, si bien el aspecto más saliente de la novedad que instalan los movimientos socioambientales se relaciona con el revestimiento de nuevos atributos al territorio habitado, de tipo patrimonial y ambiental, un segundo aspecto relevante pasa por la (re) valorización del derecho. A distancia de las organizaciones territoriales urbanas gestadas en respuesta a la exclusión laboral y el quiebre de las

1. Nos referimos a la activación de demandas en defensa de la vida y las formas de vida (diversidad social), enroladas en derechos constitucionales y el enfoque de derechos humanos. Este registro biopolítico se remonta a las luchas contra el terrorismo de Estado y se prolonga en el activismo de mujeres, «minorías sexuales», etc., en términos de derechos de género, reproductivos, a la salud, a la sexualidad, etc., todo lo cual está en la base programática de nuestra nueva narrativa democrática.

2. Como se verá más adelante, la reforma constitucional de 1994 introdujo el derecho al ambiente sano y al desarrollo sustentable y otorgó jurisdicción o capacidad a la Nación para establecer un mínimo de ciudadanía ambiental en todo su territorio, brindando a las provincias la facultad de mejorar esa tutela (artículo 41 y ley General de Ambiente 25.675/02). Ahora bien, la consagración de estas protecciones fue de la mano con la provincialización del «dominio originario» de los recursos naturales (artículo 124 de la Constitución Nacional), y, vía las reformas de mercado – y del Código de Minería, reunificado y reformado como consecuencia de ellas – la privatización del manejo de esos recursos y la desregulación ambiental del sector, además de otras desregulaciones e incentivos de tipo fiscal. Mientras que los actores ambientalistas fundan reclamos en la normativa legal ambiental, gobiernos, empresas y aliados sindicales de la industria minera que responden negativamente a estos planteos, apelan ya sea al citado dominio provincial de los recursos naturales, ya sea al Código de Minería, que es de orden nacional, en sus argumentaciones y presentaciones judiciales.

representaciones político-institucionales, entre fines de los años noventa y 2002, preponderantemente ajenas al campo jurídico en la interpretación y formulación de sus demandas, los movimientos socioambientales son activadores del derecho «dormido»³ en estas primeras décadas del milenio. Construidas todas ellas «desde abajo», a través de formatos horizontales y deliberativos, esta innovación en el repertorio de acción indica que las relaciones y mediaciones entre las asambleas populares y el Estado han ido cambiando:⁴ los nuevos actores, las asambleas ambientales, utilizan el derecho y la ley para sus demandas en defensa del patrimonio natural y cultural y su exigencia de un cambio de políticas. El resultado en curso de este despliegue estratégico es un proceso incipiente y abierto de localización y expansión territorial (y material) del derecho ambiental, que es consonante, a su vez, con nuevas lecturas sobre bienes ambientales y formas procesales que realizan actores institucionales, principalmente legisladores y jueces, en la interpretación y aplicación del derecho.

El objeto de este texto es mostrar el uso progresivo del derecho constitucional y la ley para enfrentar problemas socioambientales (definidos por actores sociales que se movilizan en torno a la cuestión), como rasgo que asumen tanto las luchas ambientalistas como el ordenamiento ambiental en formación. Nuestro argumento es que los movimientos sociales utilizan la noción de ambiente consagrada jurídicamente en tanto espacio semántico afín a sus expectativas normativas y (re) escalan las demandas en el marco de la estructura de competencias político-institucionales disponible para producir nuevas regulaciones. Junto a actores del Poder Legislativo han ido conformando coaliciones normativas que proceden del siguiente modo: actualizan localmente el derecho al ambiente, como viene sucediendo con las legislaciones provinciales que prohíben determinados usos mineros, y/o contribuyen a expandir materialmente la tutela nacional, creando en la práctica derechos nuevos, como se constata en las nuevas leyes nacionales de presupuestos mínimos de protección ambiental que consagran como «bienes de carácter público» a los servicios ambientales de los bosques nativos y de los glaciares.⁵

3. La expresión derecho «dormido» o «adormecido» es de Gargarella (2010) y concierne a cláusulas constitucionales escritas consagratorias de derechos, cuyas exigencias distan de haber sido puestas en marcha.

4. Al proceso de desintegración institucional del Estado social que vivió Argentina durante la década de los noventa, le siguió el debilitamiento del lenguaje de derechos en la perspectiva de los movimientos sociales que se conformaron como respuesta defensiva y activa desde los barrios, pero que ampliaron sus demandas en una escala y dimensión ciudadanas. Si bien su crítica al Estado existente redundó en mayor autonomía social, este nuevo espacio o valor no se configuró como puntapié de una nueva institucionalidad. Con excepción de la propuesta lanzada por la CTA, dentro del arco organizativo piquetero, de implementación de un seguro o derecho social básico y universal, el grueso de las movilizaciones confió al discurso político (viejos partidos o nuevas visiones autonomistas), el entendimiento de la ciudadanía y el cambio social.

5. Nos referimos a la ley de Bosques 26.331/2007 y la ley de Glaciares 26.639/2010.

Por cierto, en algunos de estos procesos de lucha legal son los movimientos campesinos y los pueblos originarios los que adquieren un rol protagónico, como acontece por ejemplo en las resistencias a la deforestación y más concretamente a raíz de la reglamentación provincial de la ley de Bosques (Merlinsky 2010; Langbehn 2012). Dado que en casos como estos, lo que está centralmente en juego es la tenencia de la tierra, junto a la preservación de los sistemas tradicionales de subsistencia, tanto comunidades indígenas como campesinas, suelen enrolar sus reclamos en el cuerpo legal que consagra el derecho a la tierra de los pueblos originarios (derecho constitucional) y de los poseedores campesinos, y reclamar, asimismo, en el caso de los primeros, la aplicación del procedimiento decisorio que domina el derecho de los pueblos indígenas, la consulta previa obligatoria, a toda medida innovadora que pueda afectar sus derechos e intereses. Sin soslayar la confluencia de reclamos campesinos y/o indígenas con reclamos ambientalistas en determinados conflictos y en instancias organizativas concretas, mantener el deslinde entre ambos repertorios nos permite destacar, desde el inicio, la autonomía relativa de la «identidad» ambientalista en Argentina, producto de su particular genealogía, así como de la especificidad de los discursos que la atraviesan.⁶ Recurriendo a una comparación regional, es posible decir que, a diferencia de países como Bolivia y Ecuador, en los que cosmovisiones originarias constituyen (junto a desarrollos conceptuales de vanguardia), las fuentes de las actuales visiones ecologistas sobre el ambiente y la naturaleza, visiones que han sido plasmadas respectivamente en las nuevas Constituciones, en Argentina, son «pueblos-ciudades», vecinos y pobladores ciudadano-rurales, los constructores de una perspectiva ambientalista de factura muy reciente. Esta perspectiva tiene su punto de partida en los rechazos puntuales que suscitan las «amenazas» de/por radicación de grandes emprendimientos extractivos y/o de infraestructura, con capacidad de producir alteraciones graves al medio natural y social, y es la resultante de la combinación (progresiva y desigual) entre representaciones de lugar sobre la vida en el territorio, el desarrollo de lengua-

6. La localización de grandes emprendimientos extractivos, de obra o turísticos en territorios habitados por pueblos indígenas, origina reclamos paralelos o protestas conjuntas con colectivos ambientalistas. Es más, en el marco general de una ambientalización de las luchas territoriales que atañe, en particular, a las luchas campesinas e indígenas (Leff 2006; Bengoa 2007), estas comunidades desarrollan argumentos ambientalistas, junto a la activación de valores ancestrales, en sus luchas por la tierra (sobre la utilización de dichos argumentos en demandas judiciales por parte de los pueblos mapuche de la provincia de Neuquén, véase Puga 2006). Por otra parte, organizaciones de pueblos originarios tienen participación en la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC), instancia de encuentro de las asambleas ambientalistas de todo el país a nivel nacional (Svampa, M. Sola Álvarez y Bottaro 2009); las autoras van más allá y subrayan la convergencia progresiva de visiones sobre la territorialidad presentes entre las movilizaciones contra la minería a cielo abierto y las cosmovisiones campesinas e indígenas.

jes ecologistas de tipo militante, y la activación de nociones presentes en el campo jurídico ambiental.⁷

En este trabajo, analizaremos la producción legislativa de regulaciones a la megaminería a través de procesos de participación activa de asambleas ambientales en su elaboración. Las asambleas contra la megaminería o minería «a cielo abierto»⁸ conforman un movimiento especialmente saliente en el campo de las luchas socioambientales, por el creciente número de plataformas de base (asambleas) que abarca, cercano a la centena, y específicamente, por su rol como principales impulsoras de la agenda parlamentaria que estableció en nueve provincias argentinas (con dos derogaciones al día de hoy), los usos prohibidos en los emprendimientos mineros, entre 2003 y la actualidad. El movimiento fue además la principal fuerza social de apoyo al tratamiento de la ley Nacional de Protección de Glaciares, que resguarda esas fuentes de agua dulce, aprobada en 2010.⁹

En este trabajo nos concentraremos en algunas de las leyes provinciales de prohibición de la minería metalífera a gran escala con uso de sustancias químicas. Particularmente, nos enfocaremos en el análisis de sus «contenidos» (textos y fundamentos de las leyes). Estos contenidos son el resultado de procesos de actualización local del derecho al ambiente y, como tales, cristalizan el modo como se articularon, en los espacios provinciales, discursos territoriales de proximidad y perspectivas universalistas sobre «el ambiente», a través del derecho. Dicho de otro modo, constituyen la negociación contextual del sustento normativo que soporta la imposición de prohibiciones a la megaminería en el orden provincial, orientada por las características de la movilización local.¹⁰

7. En nuestra visión, esta referencia al campo jurídico ambiental supondrá tanto una inscripción de las representaciones de proximidad en los valores y nociones del ambiente, consagrados con alcance universal, como así también, una potenciación y alegato de conocimientos expertos en su ponderación.

8. Puntualicemos que, contrariamente a la explotación de socavón, la llamada «megaminería» es aquella que opera dinamitando grandes extensiones de montaña y cerros – debido a la baja concentración y al estado de diseminación del mineral – para luego, mediante la utilización de sustancias químicas (cianuro, ácido sulfúrico, mercurio) separar la roca del metal. Este tipo de minería, también denominada «a cielo abierto», se encuentra ligada a una explotación y utilización intensiva de recursos como agua y energía y a la generación de daños ambientales. Es este tipo de minería la que origina las resistencias sociales.

9. Para dimensionar el calado de estas leyes, puede tenerse en cuenta que normas de prohibición minera similares a las argentinas, se promulgaron en algunos pocos Estados distantes del país, Turquía (1997); República Checa (2000); Alemania (2002); Estados Unidos, en el Estado de Montana (2004) y los condados de Gunnison (2001), Costilla (2002) y Summit (2004), todos en Colorado; Costa Rica (2010) y Panamá (2011); también es desalentada la explotación minera a gran escala en la normativa de la Comunidad Europea; la ley de Glaciares, hasta donde sabemos, es un cuerpo normativo único en el mundo.

10. Melé define la actualización local del derecho como la actividad de difusión de esquemas de interpretación de la situación, que se pone en juego en los procesos locales de regulación: «En el seno de instancias locales de participación o de debate, los intercambios en torno a las modalidades de actualización del derecho constituyen momentos de formu-

Desagradamente, nos interesará analizar lo siguiente. En primer lugar, y visto desde los parlamentos, exploraremos cuál ha sido el carácter de la participación social en la elaboración de las nuevas leyes, en particular, en relación con una manera usual de caracterización de esas normas – por lo menos simplista – en términos de «resultado de la presión social» o de respuesta institucional a la «voluntad popular».¹¹ En esa sección señalaremos el pasaje de los plebiscitos locales a los parlamentos, como forma de intervención institucional de las asambleas, subrayando la apertura de nuevas formas de participación social incidente, guiada por el alegato de saberes territoriales y expertos y la defensa de derechos. En segundo lugar, abordaremos los espacios semánticos sobre los que se fundaron los acuerdos (y divergencias) entre legisladores y asambleas a la hora de suscribir a la prohibición, como solución específica a la problemática minera. En esa sección exploraremos, en particular, el uso de la noción «desarrollo sustentable» en las distintas legislaciones y el despliegue de un criterio de sustentabilidad «fuerte». En tercer término, a través de todo el análisis nos interesará observar si las demandas constitutivas de las asambleas han sido reformuladas en el curso de la acción legal, cuestión que retomaremos a continuación, junto a reflexiones más generales sobre la progresión del activismo ambiental en nuestro país.¹²

lación, definición, de cualificación jurídica de la situación local...» (Melé 2011, págs. 5-6, traducción nuestra).

11. No solo desde el campo militante se suele referir a las leyes en estos términos; la caracterización también alcanza la mirada de sectores empresariales y reparticiones gubernamentales que, desde otra perspectiva (claramente negativa), relatan cualquier acción originada en la protesta social en términos de «fundamentalismo ambientalista» y «pueblo ignorante» (o «pura política»), es decir, como acción irracional y pasional, incapaz de propuestas razonadas, equilibradas y serias (o basadas en el conocimiento). Véase, el trabajo de De la Vega y Vera (2011). En definitiva, se trata de posiciones relativamente simétricas y enfrentadas, de espaldas a los aportes y deliberaciones que se han ido entablando en el campo ambiental (y con referencia a las regulaciones mineras, en particular), entre actores sociales, saberes expertos y actores institucionales.

12. Las fuentes primarias utilizadas para esta investigación son proyectos de ley, leyes, versiones taquigráficas de sesiones de comisiones legislativas y sesiones de debates parlamentarios, en distintas provincias, y respecto de la ley Nacional de Glaciares; y entrevistas realizadas a miembros de las asambleas ambientalistas, funcionarios, legisladores, abogados, ONG y productores locales, en las provincias de Mendoza (2007 y 2008), La Rioja (2008) y Córdoba (2012), así como entrevistas a expertos y académicos que desarrollaron actividad incidente para el progreso de la ley que protege los glaciares. Llevamos a cabo, asimismo, una pequeña encuesta a miembros de distintas asambleas del país sobre expectativas legales en noviembre de 2011, durante el encuentro de asambleas socioambientales a nivel nacional realizado en Buenos Aires, ciudad de Luján. Asistimos a este tipo de encuentros intermitentemente desde 2007 y hacemos un seguimiento del desarrollo de las luchas ambientales a través de páginas web, prensa y redes sociales. También relevamos datos estadísticos y sistematizados sobre distintos aspectos de los territorios provinciales estudiados (económicos, fiscales, de empleo, legislación ambiental previa y antecedentes de movilización legal, características del sistema y la matriz política, etc.). A su vez, recopilamos y sistematizamos los principales fallos judiciales en materia ambiental producidos antes y después de la reforma

Las leyes provinciales «del no» a la megaminería. Capitales de influencia y actualización local del derecho al ambiente

Desde que, a partir de 1993, se fue configurando un nuevo régimen legal de inversiones mineras, que en lo central trasladó a manos de empresas transnacionales el control de ese mercado,¹³ la localización de proyectos y emprendimientos metalífero mineros no dejó de expandirse, pasando a afectar al menos doce provincias, ubicadas en la franja cordillerana y precordillerana al oeste del país, de las veintitrés provincias existentes.¹⁴

Como contrapartida, al día de hoy, las leyes que prohíben determinados usos en los procesos mineros, considerados ambientalmente no sustentables, están vigentes en siete provincias, «contra» dos leyes derogadas, en La Rioja (2008) y en

constitucional de 1994. Finalmente, hacemos uso de la bibliografía producida sobre distintos casos locales, provinciales. comparándolos con las luchas contra la megaminería y otros conflictos ambientales en Argentina y la región. Los antecedentes bibliográficos generales, algunos teóricos y otros analítico-conceptuales, provienen de la literatura sobre distintas corrientes del ambientalismo, la sociología del derecho ambiental, aportes de los estudios de derecho constitucional y estudios sobre democracia directa, bibliografía sobre movimientos sociales y disputas territoriales y la literatura sociológica y politológica referida a incidencia social parlamentaria, las transformaciones de la política pública y el funcionamiento del Estado, considerado este desde perspectivas que resaltan su complejidad y carácter conflictivo. Más puntualmente, en los dos capítulos del presente artículo en que se analizan fuentes primarias, nos guiamos de la manera siguiente: para analizar las prácticas de incidencia, retomamos resultados, hallazgos y conceptualizaciones presentes en la literatura sobre incidencia de la sociedad civil y transformaciones de las políticas públicas, junto a bibliografía reciente sobre cambios procesales en la actividad de los poderes del Estado y transformaciones de la política electoral, que asimismo observamos y estudiamos en relación con otros casos contemporáneos de activación y reconocimiento de derechos (sociales, civiles) en Argentina. Para el análisis sobre narrativa jurídica y procedimientos legales, fundamentos de las leyes y legislación, seguimos una estrategia mixta que combina la sociología del derecho ambiental, el derecho constitucional y la literatura de y sobre las distintas corrientes del ambientalismo, con una lectura contextual (o no textual) de la producción del campo jurídico y legal, atenta a las expectativas, conflictos y valoraciones socialmente enraizados. En particular, el debate en torno al «desarrollo sustentable» cruza y se nutre de estos antecedentes.

13. Sobre las transformaciones del régimen legal minero en Argentina, véase Christel y Álvarez 2011. Una síntesis panorámica está en nuestra nota 2 supra.

14. Es importante pormenorizar esta información para subrayar que lo que asigna un rol destacado a la megaminería en Argentina es su *potencial* minero. En efecto, existen emprendimientos en etapa de producción en tres provincias argentinas (Catamarca, San Juan y Santa Cruz), pero, como lo consigna Sola Álvarez, la superficie con potencial minero, según datos del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, ronda los 750 mil km², de los cuales se estima falta explorar el 75 %. Este dato se ve traducido en el crecimiento vertiginoso del volumen de metros perforados para futuros proyectos. En ese proceso, una vez que es hallado el mineral, se declara el yacimiento ante el gobierno provincial que es el que otorga los permisos correspondientes para iniciar la etapa de exploración (M. d. l. Á. Sola Álvarez 2012, pág. 24 y 30). Finalmente, es en estas fases del proceso cuando surge mayoritariamente la conflictividad social, al descubrirse la presencia de cateos o el otorgamiento de concesiones.

Río Negro (2011). Ello significa que en gran parte de la geografía nacional, un debate iniciado en la sociedad, a través de la movilización de grupos, trascendió positivamente a los parlamentos, permitiendo innovaciones institucionales y, también, un desplazamiento de las expectativas sociales hacia el seguimiento y monitoreo de su implementación.

Por otro lado, es menester señalar que estas legislaciones no alteran el marco jurídico ambiental preexistente, sino que se valen de la base normativa y los mecanismos legales vigentes para producir nuevas regulaciones locales.

La reforma constitucional de 1994 introdujo un moderno marco protectorio del ambiente, como derecho de naturaleza colectiva, que se replicó en varias constituciones provinciales y se consolidó con la sanción de la ley General de Ambiente en 2002. En su artículo 41, la Constitución consagra el derecho al ambiente sano y compromete el desarrollo productivo a las necesidades de las generaciones futuras, incorporando así la noción de «desarrollo sostenible» (o «sustentable»). También integran la noción de ambiente, el uso «racional» de los recursos naturales y la preservación de los componentes biológicos, patrimoniales y culturales del ambiente, en una definición amplia, que abarca a los valores colectivos. Adicionalmente, el artículo 41 introduce el concepto de presupuestos mínimos de protección ambiental, que indica una protección ambiental nacional común, a ser dictados por la Nación, correspondiendo a las provincias la facultad de complementar esa tutela. En cumplimiento de ese mandato, la ley General de Ambiente (LGA) estableció las directrices que deben guiar la política ambiental en el territorio nacional.¹⁵ También

15. El artículo 1 de la LGA reza: «La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable». Entre los objetivos de la política ambiental nacional, se disponen: asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales; mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos; asegurar la conservación de la diversidad biológica; prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; y otros objetivos vinculados con la promoción de los derechos procesales ambientales (art. 2). Esos derechos, dirigidos a asegurar y reclamar el cumplimiento del derecho sustantivo, son: derecho a la información y la educación ambiental, derecho a la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y ordenamiento ambiental del territorio y garantía del amparo judicial colectivo, establecido en el artículo 43 de la Constitución Nacional, con legitimación activa del afectado, el Defensor del Pueblo y las organizaciones sociales de defensa ambiental. Entre los principios de política ambiental, la ley establece el principio de congruencia entre la presente ley y la legislación provincial y municipal, los principios preventivo y precautorio de protección ambiental, el principio de equidad intergeneracional, el principio de progresividad y el de responsabilidad, y el principio de sustentabilidad ambiental, entre otros, en la interpretación y aplicación de las normas ambientales (art. 4).

quedaron establecidas en la LGA las condiciones necesarias que debe reunir toda nueva norma de presupuestos mínimos.¹⁶

Como podrá observarse en el análisis de casos, la constitucionalización del ambiente en los términos narrativos del artículo 41, y la propia LGA, junto a la distribución de competencias entre la nación y los Estados provinciales en materia de presupuestos mínimos y complementarios, posibilitó que expectativas sociales gestadas en los territorios, se vincularan normativamente al cuerpo legal y tradujeran sus reclamos en demandas de igualdad para la calidad ambiental requerida.¹⁷

De los plebiscitos a los parlamentos. Capitales de influencia de las asambleas socioambientales

Es consabido que el primer antecedente organizativo de carácter socioambiental contra la megaminería, fue la movilización de más de 600 vecinos en Esquel, provincia de Chubut, ante el inminente inicio de la explotación de metales preciosos en el «Cordón Esquel». El proyecto preveía utilizar la modalidad de cielo abierto y lixiviación con cianuro en el proceso minero y estaba a cargo de una empresa canadiense. El caso tuvo un fuerte impacto institucional. Después de investigar la temática de la megaminería, la movilización social logró la sanción de una ordenanza municipal que prohibió el uso de cianuro y un mes más tarde –y replicando el procedimiento utilizado en una experiencia de movilización popular similar producida en la localidad peruana de Tambo Grande– la convocatoria a un referendo municipal sobre el emprendimiento minero que arrojó el resultado de un 81 % del electorado en contra del proyecto (febrero, 2003). Tras la ampliación de las consultas a localidades aledañas, que produjeron porcentajes más altos de rechazo, y sentencias judiciales favorables mediante,¹⁸ Chubut fue la primera provincia en prohibir por ley la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y la

16. En el artículo 6, la LGA define: «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».

17. Cuando nos referimos a la definición de ambiente constitucional, distinguimos, por tanto, entre aquellos enunciados sustantivos contenidos en el artículo 41 (junto a su especificación en objetivos y principios en la LGA) a partir de los cuales es posible argumentar en defensa de distintos bienes, y el conjunto de procedimientos o reglas a través de los cuales se interpreta y reclama el derecho en el «caso concreto». Estos procedimientos o derechos procesales (véase nota 14 supra) son la consulta previa a todo emprendimiento con impacto (sede administrativa), el amparo colectivo (sede judicial) y las leyes de presupuestos mínimos y complementarios (sede legislativa).

18. El historial judicial del caso se inicia con un recurso de amparo presentado por una vecina de Esquel –basado en el derecho a un ambiente sano consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional– que además contenía la solicitud de una medida cautelar para que se suspendiera la actividad llevada a cabo por la empresa minera, hasta tanto se cum-

utilización de cianuro en los procesos de producción minera en territorio provincial.¹⁹

La práctica de Esquel se convirtió en referencia señera para los vecinos de distintas provincias que comenzaron a organizarse alrededor de la misma problemática. Sin embargo, rápidamente se hizo evidente un aspecto diferencial: no se convocaron nuevos plebiscitos. En localidades en las que la población solicitó la realización de consultas – como Calingasta (2005), y Tinogasta (2007) y Andalgalá (a realizarse en 2010, nunca convocado), respectivamente ubicadas en las provincias de San Juan y Catamarca, donde ya existen mega emprendimientos en distintas etapas de funcionamiento –²⁰ aquellas fueron impedidas por las autoridades. Tribunales provinciales alegaron incompetencia de los municipios en materia ambiental y minera. Paralela y sucesivamente, otras ocho provincias acordaron por la vía legislativa la imposición de regulaciones a la actividad minera con alcance en la jurisdicción provincial. Después de Chubut (4 de marzo de 2003), se prohibieron determinados usos en los procesos minero-metalíferos en Río Negro (21 de junio de 2005; derogada el 30 de diciembre de 2011), La Rioja (3 de julio de 2007; derogada el 7 de agosto de 2008), Tucumán (3 de julio de 2007), Mendoza (6 de julio de 2007), La Pampa (8 de julio de 2007), Córdoba (9 de septiembre de 2008), San Luis (10 de septiembre de 2008) y Tierra del Fuego (25 de agosto de 2011).²¹

pliera con la audiencia pública requerida legalmente como parte de la Evaluación de Impacto Ambiental. La empresa aduciría que tales regulaciones ambientales no eran aplicables a la actividad minera, la cual solo se encontraba – a su entender – regulada por el Código de Minería de la Nación. La resolución del juez de primera instancia fue favorable tanto al amparo como a la medida cautelar, apelando a su turno la empresa, con lo que la causa siguió su curso hacia las instancias superiores, recalando finalmente en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La Corte dejó firme la sentencia del Superior Tribunal de la Provincia, conforme a la demandante, y se expidió sobre el fondo de la cuestión, dejando en claro que la exigencia de audiencia pública emanaba de la ley local de ambiente y de la ley General de Ambiente, cuya aplicación es obligatoria en todo el territorio de la República. En este orden de ideas, la Corte sostuvo que «... corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, la facultad para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada» (voto de los doctores Lorenzetti, Fayt y Petracchi, en «Recurso de Hecho deducido por Minera El Desquite SA en la causa Villibar, Silvana Noemí c/ provincia de Chubut y otros», 17/04/2007).

19. Ley 5.001, cuyo artículo 1 reza: «Prohíbese la actividad minera metalífera en el ámbito de la provincia del Chubut, a partir de la sanción de la presente ley, en la modalidad de cielo abierto, y la utilización de cianuro en los procesos de producción minera». A continuación, plantea como propuesta estratégica realizar el ordenamiento territorial de la actividad minera en la provincia.

20. Junto con La Rioja, se trata de provincias donde los gobiernos impulsan decididamente la megaminería y la promueven abiertamente como un modelo de desarrollo social para los habitantes de la provincia. Tal promoción se articula habitualmente con estrategias de cooptación, deslegitimación y también criminalización de los reclamos ambientalistas.

21. Entre tanto, no obstante, algunas localidades en varias de estas provincias (Río Negro, La Rioja, Mendoza, Córdoba, San Luis), habían logrado la sanción de ordenanzas mu-

Un argumento central de este trabajo es que la prohibición legal precautoria de los usos mineros considerados «contaminantes y secantes», fundada en los compromisos normativos contraídos por el Estado en materia ambiental, permitió, a su turno, inhibir y superar restricciones a la protección, derivadas de las consultas locales como mecanismo decisorio con relación a la minería. El precedente que permite vislumbrar el recurso a la participación popular como restricción (territorial) de la protección ambiental (a través del «juego político»), remite a lo sucedido en la provincia de La Rioja. En dicha provincia, un conflicto político institucional dentro del Poder Ejecutivo precipitó al entonces vicegobernador a tomar la causa ambientalista contra la explotación metalífera del cordón Famatina como consigna electoral, he hizo sancionar una ley por la que se prohibió la «minería a cielo abierto con sustancias contaminantes» (2007). Pasados los comicios en los que el funcionario resultó electo, se derogó la norma (agosto de 2008). Ahora bien, dicha ley iba, a su vez, acompañada de una segunda ley, que convocaba a una «consulta popular» en días subsiguientes, para que «el pueblo de los departamentos de Chilecito y Famatina [sedes de la oposición social a la megaminería] se expida afirmativa o negativamente» sobre aquello que la primera ley *ya* prohibía (ley 8138, art. 1º). Subrayamos: se trata de la única herramienta legal (además de derogada),²² que incluyó un llamado a plebiscito (local). En el resto de las legislaciones provinciales que restringieron los usos mineros, el pronunciamiento de la «voluntad popular» no constituyó, sin más, el argumento nodal de la respuesta institucional.

Aunque desde la experiencia de Esquel, la celebración de plebiscitos es un reclamo que acompaña a las asambleas, en clave de autodeterminación normativa, esta vía no solo ha sido varias veces censurada, sino que no está claro que la iniciativa prospere en su interés. No es nuestro objetivo centrarnos aquí en las condiciones «ideales» de funcionamiento de estos mecanismos,²³ pero sí mostrar, primero, que en aquellos casos en que las asambleas lograron incidir positivamente en los parla-

nicipales en convergencia de visiones entre las asambleas locales con intendentes y/o concejales, en defensa del ambiente sano y el desarrollo sustentable. La debilidad de estas disposiciones en el marco del manejo provincial y nacional de las decisiones mineras, pudo ser confrontada positivamente a través de una articulación regional de las resistencias sociales, y – decisivamente – mediante la articulación institucional con los parlamentos provinciales.

22. Más recientemente ha sido derogada la ley de Río Negro, a la que nos referiremos más adelante.

23. En junio de 2012 se llevó a cabo en Loncopué, provincia de Neuquén, el segundo plebiscito local, después de Esquel, con una mayoría del 82,08 % de los votos (sobre un 72 % del padrón, compuesto en su totalidad por 3.601 personas) en contra de los emprendimientos megamineros. Al igual que Esquel y a diferencia de Calingasta, Tinogasta y Andalgalá, ocurrió una sinergia positiva entre los tribunales locales y la convocatoria a plebiscitos que las autoridades «debieron» respetar. En 2009, la Asamblea de Convocados de Loncopué, la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Campana Mahuida y la comunidad mapuche Mellao Morales, habían logrado, a través de una demanda judicial, detener un proyecto de minería para extraer cobre. Las sentencias judiciales llegaron por apelación al Superior Tribunal de la provincia y este volvió a señalar la prevalencia del derecho indígena y la obligatorie-

mentos, otras formas de construcción de la voluntad política estuvieron asimismo presentes; y, segundo, que en estos casos también, las leyes se convirtieron en el mejor modo de confrontar la fragmentación ambiental y el recurso a la participación «popular», ambas vías rápidamente retomadas por los sectores defensores de la megaminería.

Comenzando por la actividad legal incidente de las organizaciones sociales, hay que decir que, en rigor, no en todas las provincias donde se sancionaron leyes de restricción de los procesos mineros, el tratamiento legislativo de la prohibición estuvo directamente motivado en acciones protagonizadas por asambleas sociales. No obstante, el reconocimiento institucional hacia la movilización social como impulsora de las nuevas regulaciones legales constituye un pronunciamiento presente en el conjunto de las legislaciones provinciales, como puede leerse en los fundamentos de distintos proyectos de ley y a lo largo de las sesiones parlamentarias.²⁴ Así es, particularmente, en aquellos procesos donde las asambleas socioambientales influyeron decisivamente en la elaboración de la ley. En estos casos, como las provincias de Mendoza y Córdoba, el reconocimiento de los parlamentarios hacia las asambleas se puntualizó en sus saberes. Como puede observarse en los fragmentos siguientes, los aportes técnicos y valorativos (la puesta en valor de la territorialidad provincial) esgrimidos desde el campo social constituyeron no solo el capital cognitivo desde el que los actores interpelaron a sus legisladores, sino también el material en base al cual se estructuraron los argumentos con fuerza autoritativa para orientar la solución legal, dando lugar a consensos transversales en términos de las filiaciones partidarias de los parlamentarios.²⁵

En una entrevista realizada a la senadora provincial de Mendoza por el ARI, Naman, con posterioridad a la sanción y promulgación de la ley que prohibió en esa provincia la minería con sustancias químicas y tóxicas, la legisladora relataba su experiencia durante las sesiones, en estos términos:

«... en la Legislatura la gente empieza a pedirles que se definan acerca de la forma de vida... ¿usted qué defiende? Sí, yo la defiendo... entonces pronúnciese... se va a tener que pronunciar en la Legislatura... No es una mayoría ordenada por partidos, por eso digo que es muy interesante. Es una de las pocas veces que la sociedad entra y

dad de consultar a los pueblos originarios, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

24. Por ejemplo, en los fundamentos del proyecto de la ley 2.349 sancionada en La Pampa, una provincia que no registraba movilizaciones sociales a la fecha, se deja constancia de las movilizaciones presentes en otros puntos del país y de su contribución a la definición del problema ambiental objeto de la regulación.

25. Svampa, Bottaro y Sola Álvarez (2009) señalaron, originariamente, la presencia combinada de «lenguajes de valoración sobre los territorios, divergentes del dominante» y el desarrollo de un saber experto «independiente», en las movilizaciones sociales contra la megaminería.

hace sentir su presencia y sus argumentaciones. . . en las comisiones en realidad todas las multisectoriales trajeron representantes técnicos, ingenieros, geógrafos».²⁶

Poco más de un año después de sancionada la ley mendocina, se discutía la prohibición de la megaminería en la Legislatura de la provincia de Córdoba. Así se expresaban dos legisladores, acerca del trabajo de las asambleas y sus aportes a la ley:

«... la ley que hoy estamos sancionando – espero que por unanimidad – ha sido un ejemplo de trabajo en equipo (...) hay que valorar asimismo que se han acercado a dar su opinión organizaciones ambientalistas (...) quienes han demostrado espíritu de colaboración, de trabajo y esmero en tratar de hacer llegar su propuesta, de ayudar en la interpretación técnica de aspectos muy complejos, sobre todo para muchos legisladores que no tenemos conocimiento sobre el ámbito de la minería y la geología».

«... en conjunto hoy podemos tener un proyecto de ley que es rico, equilibrado y va a ser muy valioso para la provincia de Córdoba, que respeta la minería tradicional y pone límites para el cuidado del ambiente, para que Córdoba tome el tema ambiental como un tema absolutamente de Estado» (legislador Falo, PJ).

«... creemos que esta perspectiva preventiva de asumir un proyecto demandado por distintos actores sociales de diferentes poblaciones de nuestra provincia va a ser un paso importante en el sentido de reconocer las problemáticas ambientales como culturales y sociales, problemáticas que nos provocan situaciones bastante complejas en términos de garantía de los derechos humanos, entre los que incluimos el derecho a la apropiación del medioambiente y el derecho a la salud (...) nos parece muy importante que quede constancia de las producciones intelectuales de las distintas organizaciones que estuvieron en este proceso, porque vale la pena recuperar a los verdaderos actores que han demandado y reclamado para que esta ley se sancione» (legislador Coria, Bloque Frente Progresista).²⁷

En definitiva, la interacción entre actores sociales y actores parlamentarios, en estos procesos legislativos, permite discutir el supuesto rol de la voluntad o la presión popular, como orientadora de un cambio de rumbo en el Estado. Contra esta última representación, las intervenciones reproducidas hablan del despliegue de múltiples competencias cognitivas, desde las asambleas y sus técnicos, como recurso principal de influencia. Como observa Leiras, tales competencias, basadas tanto en la acumulación de conocimientos como, asimismo, en la habilidad de presentar esos conocimientos en un marco que permita valorarlos y juzgarlos, constituyen recursos relevantes para la incidencia en la medida en que ambos – producción e interpretación – resulten relevantes y creíbles para otros (Leiras 2007, págs. 73-74). Podemos considerar aquí que la redescipción del «problema *social* de la minería»,

26. Senadora de la provincia de Mendoza, G. Naman, ARI, entrevista, diciembre de 2008, sobre su participación en las sesiones legislativas de 2006 y 2007.

27. Todas las citas corresponden a la versión taquigráfica de la sesión ordinaria 34 de la Legislatura de Córdoba, del 24 de septiembre de 2008.

como un asunto de bienes ambientales y derechos humanos, en el ámbito de las provincias, argumentado tanto en términos científico-técnicos como idiosincráticos y patrimoniales, abrió un espacio para el reconocimiento institucional de la temática y contribuyó a organizar la acción colaborativa.

Así, mientras las asambleas dieron un salto en la dinámica de intervención, a través de la incidencia, de la «democracia en las decisiones» a la «democratización de la política pública», mediante la argumentación normativa y técnica, el «asesoramiento» legislativo, desembocó, en ambos casos, en un reconocimiento de ciudadanía y derechos hacia esa sociedad que, parafraseando a la legisladora mendocina citada, «pocas veces entra».²⁸

La actualización local del derecho al ambiente: Río Negro, Mendoza y Córdoba

Si bien la redefinición de demandas sociales en el terreno legislativo impone, como imperativo propio de ese camino procesal, fundar legalmente las propuestas en las leyes provinciales de restricción minera, la fundamentación, lejos de reproducir enunciados jurídicos abstractos, está particularmente unida, en cada caso, a las características de la movilización local. Como podrá observarse a través de algunos de los proyectos de ley, los fundamentos de las regulaciones provinciales de la actividad minera están organizados alrededor de nociones básicas consolidadas en el campo jurídico-ambiental. Tales nociones, a su vez, adquieren un fuerte sentido contextual, en el marco de relaciones sociales concretas que, estando presentes en el (los) territorio(s), son revestidas con especial valor. Se trata, en suma, de piezas legislativas, que en los términos de Melé (2011), resultan de procesos de «actualización local del derecho», es decir, de una actividad por la cual los sujetos negocian y dotan de significaciones a la norma para producir una regulación local. En estos casos, son los actores sociales junto a los expertos y los parlamentarios, quienes interactúan en la valoración y negociación.

28. No desconocemos el impacto de variables «estructurales» (pautas de ejercicio del poder *vis à vis* el sistema legal, características del tejido socioasociativo, fuerzas económicas locales, etc.) y coyunturales (ganar-perder recursos económicos y/o votos) sobre la capacidad de incidencia legislativa positiva por parte de actores sociales (véase para megaminería: Svampa, M. Sola Álvarez y Bottaro 2009; Delamata 2009b y Christel 2012). Diremos algo al respecto en las conclusiones. Nos interesa remarcar ahora, en cambio, lo acontecido en los parlamentos cuando se han discutido las iniciativas que analizamos, en términos de las conversaciones y los acuerdos alcanzados acerca de los derechos que se reconocen, sus alcances y sentido contextual. De este modo, no es extraño que tales leyes sean socialmente apropiadas y generen asimismo una posición colectiva dentro del Estado que deberá ser contra argumentada y razonada en caso de ser desplazada por otra. En el ámbito de las regulaciones provinciales a la megaminería, encontramos que la derogación de legislaciones restrictivas ocurrió, por el contrario, mediante la adjudicación, vía la conformación de nuevas mayorías legislativas, de un criterio político preformado y sin conceder mayores debates. Antes mencionamos la derogación de la ley 8.137 en la provincia de La Rioja; más adelante trataremos la derogación de la ley provincial 3.981 en Río Negro.

A continuación, se presentan tres casos de incidencia legislativa positiva de las asambleas contra la megaminería: Río Negro (2005), Mendoza (2007) y Córdoba (2008). El objetivo inmediato de la presentación es mostrar los contenidos básicos y los fundamentos de la prohibición en cada una de las legislaciones, así como los matices y desacuerdos que subyacieron a los acuerdos mayoritarios. El análisis de contenidos y fundamentos gira alrededor de los criterios de sustentabilidad ambiental que en cada caso organizaron los acuerdos mayoritarios y aquellos que sustentaron las posiciones alternativas. Como se verá, finalmente, serán estas últimas posiciones, las afines a la industria, las que propongan un «retorno» a la participación social para decidir sobre la megaminería, en un contexto de fuerte resguardo de las leyes por parte de las asambleas ambientales.

Un mínimo relato del proceso legal rionegrino indica que en el mes de junio de 2005, la convergencia entre la acción de las asambleas locales y regionales, solicitando al gobierno provincial la prohibición de la megaminería con uso de sustancias tóxicas, y el rechazo de este al informe de impacto ambiental presentado por una empresa transnacional para explotar oro en las inmediaciones de Jacobacci – una zona que había sido contaminada, a través de las aguas, con metales pesados procedentes de una mina ubicada en la vecina provincia de Chubut – desembocó en la presentación de un proyecto de ley por parte del gobernador. El proyecto 386/05 prohibía en el territorio provincial la utilización de cianuro y/o mercurio en el proceso de extracción, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos, y fue acompañado en notas por las asambleas de autoconvocados de Río Negro, Chubut, Neuquén y Patagones y la cátedra Desarrollo Sustentable del Centro Universitario Regional Zona Atlántica de la Universidad del Comahue.²⁹

En los fundamentos del proyecto se establece el propósito de desarrollar una minería en un «marco de desarrollo sostenible», con preservación del ambiente para las generaciones presentes y futuras, recogiendo así postulados del artículo 41 constitucional y tratados y convenios internacionales, pero específicamente en lo que se refiere a la prevención de los factores nocivos para la salud y la contaminación de suelo, aguas y organismos vivos. El texto está precedido de explicaciones técnicas y estudios médicos sobre el funcionamiento de estas sustancias y en su fundamentación legal, se menciona la facultad de las provincias de complementar los presupuestos mínimos de protección ambiental nacionales.

El proyecto del Poder Ejecutivo fue sancionado con fuerza de ley el 21 de junio de 2005, con 38 votos afirmativos contra 3 por la negativa (ley 3.981). A su turno, se habían ingresado otros dos dictámenes de minoría. El primero era una propuesta de la legisladora por el ARI Odarda, que recogía el trabajo desarrollado con las organizaciones sociales y subrayaba la función social del agua. Su dictamen aprobaba en general el expediente 386/05 e incorporaba el agregado del siguiente texto: «Declárase al agua como recurso social inalienable, de utilidad y necesidad pública

29. Expedientes agregados, asuntos particulares 1.191 y 1.202.

y de interés provincial. Prohibase su utilización como insumo en todo tipo de explotación minera, para el caso en que su uso ponga en peligro el recurso hídrico con el que cuenta la provincia de Río Negro, y las necesidades propias del consumo humano». Un segundo dictamen de minoría estaba firmado por legisladores pertenecientes al Bloque Peronista 17 de Noviembre y aconsejaba rechazar el proyecto del oficialismo. Esta postura se afirmaba en la existencia de una política nacional de inversiones mineras y giraba alrededor del concepto de «minería sustentable» o minería con alta tecnología y controles ambientales.

En Mendoza, en particular, la articulación de demandas entre los autoconvocados³⁰ y legisladores provinciales permitió que en diciembre de 2006, se sancionara una primera ley restrictiva de la minería. La ley 7.627 ordenaba la suspensión de la actividad minera hasta tanto el Poder Ejecutivo provincial enviara al Legislativo un Plan Ambiental, acorde con lo dispuesto por la ley provincial de Ambiente. Esta ley fue posteriormente vetada por el Ejecutivo, tras lo cual se dispuso, desde la gobernación, que fueran los departamentos de la provincia los que elaboraran su propuesta a favor o en contra de la actividad, devolviendo así la iniciativa a los poderes locales. Sin demoras, los municipios del movilizado Valle de Uco contestaron a la propuesta prohibiendo el empleo de sustancias tóxicas en los procesos mineros dentro de los límites departamentales,³¹ al tiempo que otras localidades siguieron ratificando su aceptación de la actividad. En los meses siguientes, no obstante, la movilización de los tres valles de la provincia «en defensa de la ley», permitió que el gobernador cediera y se sancionara una nueva norma, que fue elaborada en colaboración con los abogados de las asambleas y contó con la aprobación del gobierno.

La ley 7.722 de la provincia de Mendoza dispone en su artículo 1º: «A los efectos de garantizar debidamente los recursos naturales con especial énfasis en la tutela del recurso hídrico, se prohíbe en el territorio de la provincia de Mendoza, el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo». En los fundamentos del proyecto de ley se establece por finalidad alcanzar un «desarrollo sustentable» en la provincia en términos de las actividades económicas que allí se realizan y en función de la preservación de las cuencas de los distintos ríos regionales, «elemento vital para el desarrollo de la producción agrícola ganadera». En el texto se da cuenta del debate suscitado en el Sur y en el Valle de Uco alrededor de esta actividad y se hace mención de la fidelidad del proyecto con el debate llevado a cabo en la Comisión

30. En Mendoza confluyeron asambleas y multisectoriales de los tres grandes oasis urbanos y agrícolas de la provincia: Valle de Uco (centro), San Rafael y General Alvear (sur) y Mendoza capital y Gran Mendoza (norte), y en 2006 se creó la Asamblea Mendocina por el Agua Pura (AMPAP), entidad de segundo grado que reúne a asambleas locales y regionales.

31. San Carlos (ordenanza 1.123/06); Tunuyán (1.940/06) y Tupungato (001/07) [Valle de Uco]. TP.

de Ambiente del Senado por multisectoriales, representantes de la Cámara Mine-
ra, científicos de la provincia, legisladores y funcionarios. La ley fue sancionada en
la Cámara de Diputados con el apoyo de 37 legisladores contra 11 que propiciaban
la propuesta oficialista de que la norma tuviera valor por 180 días hasta tanto se
aprobara el Plan Ambiental Minero que el gobierno debía confeccionar.³²

En Córdoba, por último, las relaciones de las asambleas con las autoridades
de la provincia se iniciaron a través de una serie de cartas enviadas al gobierno pro-
vincial y a distintas agencias y secretarías, con el propósito de abrir el diálogo insti-
tucional (Christel 2012). En mayo de 2008, las asambleas dirigieron al gobernador
un proyecto de ley de prohibición de la minería metalífera y nuclear en el territorio
provincial y, al mes siguiente, el Poder Ejecutivo envió su proyecto de ley a la Legis-
latura, reproduciendo, con pocos matices, los argumentos del proyecto elevado por
las asambleas.³³

En la provincia de Córdoba se prohibieron la minería metalífera con sustan-
cias tóxicas, la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y la ac-
tividad minera de minerales nucleares, como el uranio y el torio (ley 9.526). Por su
amplitud, esta ley es considerada la más protectora del conjunto de las legislaciones
provinciales.

El proyecto de la ley que, como mencionamos, reproduce sin cambios sig-
nificativos el proyecto elaborado y elevado por las asambleas socioambientales de
la provincia, muestra una sofisticación de los argumentos, que se manifiesta en la
ampliación y fortalecimiento del componente ambiental, el tratamiento pormeno-
rizado del «recurso» agua y una exhaustiva fundamentación jurídica y legal. Así, la
tutela ambiental comprende la prevención contra la contaminación biofísica y de
las comunidades cercanas, la preservación de la biodiversidad, la prioridad hacia
las actividades turística y minera no metalífera, el resguardo del paisaje y la pro-
tección del agua. El resguardo del agua y de las nacientes ubicadas en las áreas
serranas reconoce un tratamiento específico. De este modo, se concluye respecto
del agua,³⁴ que «es altamente riesgoso el permitir la minería a cielo abierto de mi-
nerales metalíferos que consume grandes cantidades de agua y a su vez contamina
cuencas hídricas y napas con sustancias químicas contaminantes que en definiti-
va irían a parar al consumo humano». Finalmente, el proyecto se referencia en un
amplio marco jurídico vigente, internacional, nacional y provincial, así como en an-

32. El proyecto de ley había sido presentado por el senador Sáenz, perteneciente a la
UCR, y llevaba la firma de otros tres senadores provinciales pertenecientes al radicalismo, el
ARI y el Partido Demócrata de Mendoza, en representación de los distintos departamentos
de la provincia.

33. Aun así, los fundamentos de la ley que habían sido aportados por las asambleas,
reunidas en ¡Ongamira Despierta!, fueron a su vez incluidos durante el debate legislativo y
quedaron incorporados a la ley sancionada.

34. El agua es considerada «un elemento insustituible para el sostenimiento de la vida
humana y el resto de los seres vivos, siendo al mismo tiempo un insumo imprescindible en
innumerables procesos productivos».

tedentes jurisprudenciales. La sanción de la ley, en septiembre de 2008, no tuvo votos en contra y registró dos abstenciones.

El análisis de lo que denominamos, siguiendo a Melé, procesos de actualización local del derecho al ambiente, comprende el de los acuerdos semánticos entre aquellos actores que fundaron las disposiciones legales regulatorias, y, en segundo término, la mención a los desacuerdos que subyacieron a las leyes y que dan cuenta de la existencia de distintas expectativas con relación a la megaminería y el ambiente.

Atendiendo a la primera cuestión, cabe subrayar la utilización de la noción «desarrollo sostenible» como objetivo de política en las distintas legislaciones, y la determinación contextual de su alcance y contenidos en el espacio provincial.

Gestada en foros internacionales, y receptada en nuestra legislación de ambiente, la noción de desarrollo sostenible o sustentable constituye una norma fundamental del campo ambiental. La misma instituye un espacio semántico común al interior del cual son posibles distintos «balances» entre las actividades económicas y la protección de la naturaleza, entre las actividades humanas y la calidad del ambiente (Azuela 2006, pág. 87; Gudynas 2010a, pág. 43). A partir de una historización del debate en torno a la noción, Gudynas organiza sus distintas formulaciones alrededor de tres corrientes del desarrollo sostenible que, en una escala de menores a mayores exigencias ambientales, son las siguientes: la corriente de sustentabilidad «débil», la «fuerte» y la «súpe-fuerte» (sic). Resumidamente, la primera, también conocida como enfoque tecnocrático de la modernización ecológica, tiene en miras la conservación del ambiente para el crecimiento económico y apuesta a la reforma técnica de las actividades económicas y al uso de instrumentos de gestión como los impuestos, las licencias de contaminación, etc. La segunda y la tercera corrientes reconocen que no toda la naturaleza puede ser reducida a explotación económica; dentro de este marco común, mientras que la corriente «fuerte» del desarrollo sostenible combina valoraciones económicas de la naturaleza con valoraciones ecológicas del ambiente y el desarrollo (subraya la existencia de capacidades o límites de los ecosistemas en la provisión de recursos y en la amortiguación de los impactos humanos), la corriente «súpe-fuerte» rompe con la idea de crecimiento económico como motor del desarrollo, defiende una valoración múltiple del ambiente (patrimonial, cultural, estético, etc.), apela a la existencia de una diversidad de relaciones de mercado, tales como la economía solidaria, y reconoce derechos inherentes a la naturaleza (perspectiva biocéntrica) (Gudynas 2010a, págs. 46-50).

Hecha esta mínima precisión conceptual con fines heurísticos,³⁵ es notorio respecto de las tres legislaciones que analizamos, que las mismas fortalecen el componente ambiental de la ecuación «desarrollo sostenible», consagrada constitucionalmente en el artículo 41, observando que hay *límites* a la explotación de recursos naturales.

Las legislaciones provinciales de restricción a los usos mineros descriptas sostienen en sus fundamentos que existen valoraciones humanas y valoraciones ecológicas, además de las económicas, para este tipo de actividades. No obstante, los alcances de estas valoraciones, humanas y ecológicas, o de la sustentabilidad ambiental del desarrollo, varían en los distintos espacios provinciales, como resultado de los acuerdos y consensos particulares que constituyen la actualización local de ese marco normativo.

En los fundamentos de la ley de Río Negro, apreciamos un énfasis en los aspectos sanitarios de la actividad económica cuyos impactos (de sustancias como el cianuro) en la salud y los ecosistemas no podrían degradarse. En contraste con este enfoque o ampliando este encuadre normativo, la ley mendocina incorpora una noción de sustentabilidad ambiental que pone en el centro de la tutela al agua, en función del resguardo de la economía regional. Explícitamente, se introducen razones económicas para la asignación de un recurso escaso, fundadas en la preservación del modelo de desarrollo agrícola provincial. Finalmente, los parámetros de sustentabilidad se endurecen en la legislación cordobesa, fundamentada en una valoración múltiple del ambiente, que comprende el ambiente sano, la tutela del agua para el consumo humano³⁶ y las actividades económicas de la provincia junto con la protección del patrimonio natural e histórico-cultural. En resumen, presenciamos construcciones provinciales diferenciales de la sustentabilidad ambiental, progresivamente más robustas, en el marco de un enfoque protectorio «fuerte» (Gudynas 2010a) y crecientemente centradas en la tutela del agua.

En segundo lugar, los «acuerdos de sustentabilidad» no agotan las posiciones que sobre lo ambiental desplegaron los legisladores durante las sesiones parlamentarias. Aún entre quienes apoyaron los proyectos sancionados, subsistían desacuerdos en función de su articulación a otras problemáticas y propuestas de gestión de lo ambiental.

En Río Negro, el proyecto de la mayoría no incorporó contenidos expresamente demandados por los colectivos sociales, como la protección del agua, que, por su parte, estaban representados en uno de los dictámenes de minoría. En rigor, el de-

35. Claro está que no agotamos la riqueza del texto de Gudynas (que compendia, entre otros desarrollos y referencias a la región latinoamericana, un conjunto amplio de atributos en cada una de las «corrientes») ni mucho menos los debates intelectuales y sociales entre las distintas tendencias del desarrollo sustentable. Haremos una nueva puntualización sobre el desarrollo sustentable en relación con la movilización socioambiental en las conclusiones.

36. Se introduce la protección de la calidad del agua, algo que no es explícito en la legislación mendocina, sesgada hacia la preservación de cantidades hídricas para los sectores agrícolas con fuerte arraigo en la cultura e idiosincrasia provincial. Véase Martín 2008.

bate suscitado en el recinto excedió los argumentos que fundamentaron el proyecto oficial. Entre los legisladores no oficialistas que apoyaron el proyecto, se objetó la limitación de la protección a los impactos sanitarios de la megaminería o a la prevención del daño ambiental, se denunció la falta de políticas de planificación del desarrollo y se llamó a poner el eje de la discusión en la problemática del desarrollo económico y social de la región. En esta perspectiva, se distinguieron dos posiciones: aquella que excluía la megaminería de una estrategia de desarrollo de largo plazo de la región, y otra, que proponía dejar la decisión en manos de un proceso participativo, como pivote de un procedimiento de planificación territorial.³⁷

En Mendoza, por otro lado, los opositores a la ley 7.722, consolidaban una discusión que había atravesado las propuestas de «solución» a los problemas de la gran minería en la provincia, desde los inicios de la movilización. Aquellos solicitaban la confección de un Plan Ambiental Minero en la provincia, con vistas a una posible zonificación del territorio que no restringiera totalmente la industria. Con el objetivo de verificar los perfiles hídricos y productivos de los territorios, los defensores de la ley también apelaban a la confección de un plan ambiental y dejaban expresamente estipulada la decisión de sus municipios o departamentos de permanecer «libres» de megaminería en sus jurisdicciones. Con posterioridad, el departamento de San Carlos volvió a reclamar, a través de una nueva ordenanza, que la prohibición de la minería con uso de sustancias tóxicas en el departamento, se declarase insumo básico obligatorio para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, cuyos lineamientos fueron establecidos en 2009 mediante la ley provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Esta ley no incorporó, empero, como línea de base, entre sus considerandos, a la ley 7.722, mostrando la persistencia de tensiones respecto del logro de una protección ambiental común.

En suma, sin bien las leyes analizadas se sostuvieron en amplios acuerdos legislativos acerca de la integralidad e interjurisdiccionalidad del ambiente, en los espacios provinciales, no faltaron voces que lo resignificaran, colocándolo como cuestión opinable y zonificable dentro de sus jurisdicciones.

En ambas provincias, las asambleas se volvieron férreas defensoras de las leyes y sobre todo, de su «espíritu». Para cerrar la sección, ilustraremos muy brevemente este pasaje en dos escenarios diferentes: el de la participación de las asambleas en la gestión ambiental luego de la sanción de la ley 7.722 (Mendoza) y el de la derogación de la ley 3.981 en la provincia de Río Negro, tras renovarse el mandato gubernativo y legislativo a favor de una nueva mayoría.³⁸

37. En esta línea, se propuso realizar una «Evaluación Ambiental Estratégica, que – en palabras del legislador – consiste básicamente en un proceso que combina el análisis técnico con una amplia participación de la sociedad en la cual se determina a priori qué tipo de actividad minera se va a realizar, en qué sectores de la provincia se va a hacer o si se podría hacer minería y en cuáles no, es decir, concretamente se trata de planificar» (legislador Muena).

38. Después de más de veinte años de gobiernos radicales en la provincia, las elecciones de 2011 dieron un amplio triunfo al Frente para la Victoria.

Sobre el primer caso, la participación de las asambleas en la gestión ambiental de la provincia de Mendoza, tras la sanción de la ley 7.722, es preciso retomar el trabajo de Wagner y Giraud (2011a), quienes evalúan que dicha participación contribuyó a la mejora sensible de la calidad del proceso institucional de toma de decisiones y a la visibilización de las irregularidades y los cuestionamientos alrededor del mismo (Wagner y Giraud 2011a, pág. 258). Como contrapartida, desde el organismo del cual comenzaron a formar parte, el Consejo Provincial de Ambiente, las organizaciones sociales han sido especialmente críticas de la fragmentación de las evaluaciones que, a su entender, resulta del proceso institucional de Evaluación de Impacto Ambiental. Las asambleas consideran que, a pesar del carácter multidisciplinar del órgano encargado de emitir los dictámenes finales, el mandato hacia cada una de las instituciones intervinientes para dictaminar sobre la temática de su incumbencia, «sectoriza» las evaluaciones y no permite un abordaje «integral» de las problemáticas. En estos casos, planteos de carácter general, como los formulados por las organizaciones sociales en ocasión del proceso de evaluación del proyecto para la explotación de sales de potasio, Potasio Río Colorado, sobre un excesivo consumo de gas, así como acerca del pasivo ambiental que representaría la perpetuación de una pila de sal remanente en la superficie, quedarían sin respaldo en otras instituciones «aunque los compartan» (Wagner y Giraud 2011a, pág. 281). Paralelamente, y en línea con una crítica resolución sobre ese proyecto emitida en 2010 por la Defensoría del Pueblo de la Nación, las organizaciones objetan la falta de una evaluación estratégica del mismo desde una perspectiva regional y nacional que tome en cuenta la interjurisdiccionalidad del impacto del emprendimiento en todas sus aristas.

El resguardo de la integralidad e interjurisdiccionalidad del ambiente, como requisitos para la existencia del derecho, volvió a aparecer en la respuesta que las organizaciones sociales opusieron a la derogación de la ley de restricción de los usos mineros en Río Negro. En diciembre de 2011, la Legislatura de la provincia derogó esa ley y creó el Consejo Provincial de Evaluación Ambiental Minera, para los proyectos que se presenten en la provincia, integrado por un representante de la autoridad de aplicación, un representante de la autoridad minera, tres legisladores, un representante del municipio en donde se desarrolla la actividad, un representante de las universidades nacionales, un representante de las organizaciones ambientalistas con personería jurídica y un representante de los pueblos originarios.³⁹ La ley

39. En los fundamentos del proyecto de la nueva ley se objetó rápidamente la peligrosidad del cianuro, se postuló la posibilidad de reutilizar el agua que consumen los grandes emprendimientos mineros, con la tecnología disponible, y se centraron los objetivos del proyecto en dar respuestas a las demandas de desarrollo económico y social y a las inclemencias ocasionadas por la erupción de un volcán en la zona y, asimismo, en brindar amplia participación a la sociedad en la evaluación de los proyectos mineros. El énfasis en la participación dio lugar a encendidas alocuciones sobre la incorporación del «pueblo rionegrino» a las decisiones públicas. Legislatura de la Provincia de Río Negro, versión taquigráfica, 40^o período legislativo, reunión XIX, 16^a sesión ordinaria, 29 de diciembre de 2011.

sancionada fue acompañada de una segunda norma por la cual la provincia adhería a la ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, sin que exista mandato legal que inste a las provincias a prestar este tipo de adhesión.

La legisladora Odarda del ARI, principal defensora de la prohibición de la megaminería en la provincia (véase supra, el debate legislativo en 2005), fue quien, en el recinto, expuso los argumentos en contra del proyecto oficialista e incluyó en la sesión una lectura de «las voces que no fueron escuchadas»: una «Carta Pública al Pueblo Rionegrino y Autoridades», firmada por más de una centena de organizaciones sociales,⁴⁰ y la Declaración de «Voces de Alerta» del 28 de diciembre, un colectivo compuesto por académicos y profesionales, ambas exigiendo la no derogación de la ley 3.981. En la Carta Pública de las organizaciones, se defendía una visión de la provincia «integrada» desde el punto de vista social y productivo, con «agua para todos» y ejercicio pleno del derecho al ambiente constitucional. En la Declaración de «Voces de Alerta» se calificaba de falsa la opción «por el desarrollo» postulada en la nueva ley, en desmedro de la protección de recursos naturales no renovables «de carácter público», y se denunciaba la adhesión a la ley Nacional de Glaciares en términos de «una división – de facto – del territorio provincial en “áreas protegidas” (la cordillera, por la vía de la ley de glaciares) y “áreas de sacrificio” (la meseta, por el ingreso de la minería)», por tanto, de exclusión y expropiación. Por otra parte, se rechazaban tanto la propuesta del gobierno rionegrino de crear el Consejo Provincial de Evaluación Ambiental Minera, para evaluar los estudios de impacto ambiental de los proyectos mineros, dado que «ésta ya nos instalaría ante los hechos consumados, habilitando la entrada de la minería transnacional, a gran escala y a cielo abierto en la provincia», como las audiencias públicas previstas bajo el nuevo procedimiento de evaluación ambiental, las que «enfrentarían a la población a debatir uno por uno los proyectos específicos, cuando de lo que se trata es de debatir las características generales de un modelo, que por su envergadura y consecuencias – sociales, económicas, ambientales y políticas – hoy es considerado una síntesis de mal desarrollo».

De la resistencia socioterritorial a la acción legal. Innovaciones en los repertorios y espacios de lo ambiental.

«... para los autoconvocados, su *No es NO*, y *Que se vayan* tiene que ver con la construcción de un territorio propio, que involucra la defensa del paisaje, el derecho a decidir sobre las formas de explotación de los recursos naturales, la elección de un estilo de vida vinculado a la naturaleza y la decisión de hacerlo respetar, la posibilidad real

40. «Carta Pública al Gobierno Rionegrino, a las Autoridades Municipales, a la Legislatura Provincial, al Gobernador de la Provincia. Minería a cielo abierto: ¿para qué?, ¿para quiénes?, ¿para cuántos?».

de organizarse autónomamente sin reconocer otra soberanía que la de sus habitantes» (Weinstock 2006, págs. 6-7).⁴¹

«... el primer principio que hay que tener en cuenta es la integralidad en el análisis de los ecosistemas y de los proyectos productivos y la degradación que esto puede producir. (...) Entonces lo que hay que considerar no es qué quiere Malargüe, San Rafael o Alvear, o qué quiere otro, sino qué es lo conveniente y qué es lo posible para la Provincia». (Diputado Piedrafita, Mendoza, 2006)⁴²

«La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales».⁴³

En las páginas anteriores señalamos la configuración de un lenguaje ambientalista en las movilizaciones contra la megaminería que enroló la definición de «ambiente constitucional» en un sentido transformador de prácticas económicas y ambientales.

Observamos en la investigación que la configuración de ese lenguaje es resultante de la amplificación de demandas apoyadas en valoraciones sociales sobre los espacios de proximidad (perspectiva territorialista «estricta»), a través de un mayor desarrollo de los argumentos científico-técnicos, y de la redescripción de las problemáticas locales en términos de los bienes del ambiente (perspectiva del ambiente, como derecho colectivo o difuso, e integral). Mediante los casos provinciales abordados, advertimos un énfasis progresivo, entre los valores del ambiente, desde los aspectos sanitarios a la sustentabilidad del desarrollo, vinculada esta, sobre todo, a la preservación de recursos naturales como el agua y otras fuentes de energía no renovables, así como a la protección del patrimonio natural. Comprobamos, asimismo, el peso relativo de estos argumentos en el debate legislativo, circunstanciado a los aportes de la movilización local y a la mayor o menor descentralización del ámbito parlamentario a la interacción con saberes elaborados por organizaciones sociales, así como por profesionales y organismos con interés en el ambiente. Documentamos, finalmente, la producción de regulaciones legales para los procesos mineros, sustentadas en una tutela robusta del derecho al ambiente de los habitantes de esas provincias.

41. Se trata del análisis de la autora sobre la movilización de Esquel 2003.

42. Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Mendoza, 13 de diciembre de 2006, Diario de Sesiones, versión taquigráfica.

43. Corte Suprema de Justicia de la Nación, en «Mendoza Beatriz S. y otros c/ Estado nacional y otros», 20 de junio de 2006, considerandos 20 y 18.

Ahora bien, junto a esta lectura de la narrativa jurídico ambiental, un uso estratégico del derecho y de las competencias legislativas con miras a estabilizar las nuevas visiones, fue produciendo, también, transformaciones en la identidad ambientalista. El punto es que, vinculado tanto al clima de fuerte desconfianza hacia la esfera institucional y el saber profesional, como al influjo de visiones políticas y ambientalistas presentes en los comienzos de la movilización, las asambleas locales desarrollaron una impronta contra estatal y no legal. Las mismas adoptaron, en los términos de Azuela, una modalidad «comunitarista» de intervención – de apuesta a la auto-organización al margen del Estado como forma de enfrentar los problemas socioambientales – (Azuela 2006, pág. 82),⁴⁴ asociando, a su vez, la mayor autonomía social con un tipo de democratización radical de las decisiones, ejercitada desde y sobre los territorios de hábitat. Con variantes, este sesgo continúa estando presente cuando se afirma que la vía de la incidencia legislativa ha sido el remedo logrado ante la imposibilidad de llevar a cabo consultas públicas, las cuales suelen ser vistas como un mecanismo no «viciado» o más transparente y cercano con relación a las demandas sociales. Se suele decir, en fin, desde colectivos militantes, que las decisiones sobre el desarrollo son una cuestión de autodeterminación popular y no de leyes.

Aunque es improbable que esta perspectiva ignore las distintas expectativas sobre el ambiente y la economía que coexisten en un mismo «territorio», razón ella misma de la protesta social, el hecho es que la evolución de las luchas contra la megaminería muestra, por el contrario, la progresión (exitosa) del «paradigma» opuesto, esto es, «leyes sí, plebiscitos no». De acuerdo con nuestro análisis, la defensa del ambiente, como aspiración jurídicamente reconocida y legalmente protegida, no solo permitió enrolar demandas sustantivas mediante la actualización local del derecho, también pasó a constituir la mejor estrategia de límites (o de amplia-

44. El autor mexicano distingue entre «dos disposiciones predominantes en el campo ambiental»: la disposición visionaria y la disposición pragmática. La disposición visionaria se caracteriza por considerar lo ambiental como parte de una visión más amplia de la sociedad y la naturaleza, apoya iniciativas de gestión ambiental, en la medida que estén articuladas a un cambio social general, rechaza la fragmentación institucional y de conocimiento y sospecha del *establishment* científico y es abiertamente antitecnológica (Azuela 2006, pág. 81). Dentro de la disposición visionaria, el autor distingue entre una modalidad «estatista, porque cree que es mediante las instituciones del Estado como su proyecto se puede llevar adelante, y la comunitarista, que apuesta más bien a la capacidad de la sociedad de auto-organizarse al margen del Estado». Y agrega: «Es probable que sean más numerosos los individuos que han tomado la segunda opción, es decir quienes están comprometidos con algún proyecto, siguen un estilo de vida acorde con las disposiciones visionarias y son portadores de una fuerte conciencia ambiental; pero los primeros tienen una mayor visibilidad social, porque participan activamente cuando se trata de pronunciarse sobre algún asunto determinado. Eso es así porque los asuntos públicos en los que se presenta la oportunidad de participar suelen estar asociados a la toma de una decisión en el esfera del Estado (una ley, un permiso, un castigo). Por eso mismo el derecho desempeña un papel tan importante en la conformación del campo ambiental» (Azuela 2006, pág. 82).

ción de los espacios alcanzados por la regulación) al consumo de recursos naturales, incluyendo «el derecho» a la elegibilidad local, al interior de los espacios provinciales.

¿Significa ello una desventaja para la participación popular protagónica? El precedente de Esquel muestra que el rechazo a la megaminería, expresado a través de un plebiscito local, basado en una posición claramente mayoritaria de la sociedad en contra de un emprendimiento en ciernes, tuvo un efecto redistributivo espacial, al articularse con experiencias similares en otras localidades y al mismo tiempo con fallos judiciales, que contribuyeron a la intervención de los representantes políticos provinciales y llevaron a la sanción de una ley provincial restrictiva, la cual estabilizó las expectativas sociales alrededor de la protección del ambiente y neutralizó, en consecuencia, opiniones adversas.⁴⁵ Dicho de alguna manera, la obtención de una ley provincial precautoria (o la defensa del derecho al ambiente), amplificó con creces el mandato emanado de la consulta previa.

No obstante, y paradójicamente para la filosofía democrática de la acción subyacente al «NO es NO», reproducida en el epígrafe, las luchas en defensa del paisaje, los recursos naturales y el modo de vida, han debido – bajo condiciones de oportunidad – transformarse en legales y representativas para favorecer las causas que las animan. Lo que en aquella y otras visiones sería una especie de normalización de la acción colectiva no convencional (la acción institucional representativa), devino, sin embargo, un potente recurso para el fortalecimiento del acceso al ambiente, con estatus integral, interjurisdiccional y no condicionado.

De esta manera, tal innovación en el repertorio de acción, lejos de excluirla, indica nuevas formas de participación, a través de los parlamentos. La serie de legislaciones provinciales de restricción minera, sancionada tras la pionera movilización de Esquel y posterior ley en Chubut, y ostensiblemente, los casos analizados en este trabajo, caracterizados por el protagonismo activo de las asambleas en instancias del debate legislativo, muestran cómo los titulares de representatividades alternativas y selectivas (Arias Maldonado 2008), que han venido resignificando y politizando la contaminación y el riesgo, resultaron coartífices, junto a expertos y representantes políticos, de resultados públicos de alcance general y carácter vinculante (leyes).

En rigor, las luchas socioambientales forman parte del proceso en curso de creación y ampliación de marcos legales de protección ambiental, que propende a

45. Aunque, como hemos mencionado, se trate de la única ley de prohibición de la gran minería que en su articulado prevé realizar un ordenamiento territorial de la actividad minera en la provincia, estrategia que ha tenido en vilo a asambleas y organizaciones de Chubut, desde que el Poder Ejecutivo elevó a la Legislatura, en junio de 2012, un proyecto de ley previendo la zonificación del territorio para la explotación de recursos mineros. A la fecha (diciembre 2012), la resistencia social y la oposición parlamentaria al nuevo marco regulatorio, consiguieron que se paralizara la apertura a la actividad minera. El gobierno dará impulso a la actividad petrolera.

una rápida actualización del núcleo normativo existente. En este sentido, los escenarios provinciales representan hoy día solo uno de los espacios donde se libran conflictos y se crean normas entre las actividades económicas que mercantilizan recursos y los requerimientos de territorios, ciudades y regiones (M. Santos 2005). Si se quiere, constituyen un (primer) escalón en el creciente uso del derecho, como campo de relativa autonomía frente a decisiones políticas y económicas, que refleja, en particular a ese nivel, el protagonismo mayor de los actores sociales territoriales en la construcción dialógica de la ley. A medida que «ascendemos» o nos desplazamos en los espacios institucionales, observamos un rol más prominente de los expertos,⁴⁶ por un lado, en las arenas públicas de discusión y en la incidencia y los debates parlamentarios,⁴⁷ y por el otro, asimismo, en el tratamiento judicial de demandas referidas al ambiente.⁴⁸ Una implicancia obvia de todos estos procesos es que la separación entre movilización social y espacio institucional se ha vuelto difícil de sostener. Se constata hoy un activismo mayor de actores políticos e institucionales en favor del ambiente, entre ellos, legisladores, nuevos partidos que han decidido incorporar el tema a su agenda, representantes que hacen valer su convicción personal en votaciones legislativas y un papel más activo de la Justicia en resguardo de los bienes ambientales. En suma, lo que resulta común a la progresión del activismo ambiental es la conformación de alianzas entre la «sociedad civil» y actores institucionales para la definición del ambiente y la producción de marcos legales.

46. En sentido amplio: científicos, técnicos, abogados ambientalistas, académicos y ONG dedicadas a la defensa del ambiente y los derechos humanos.

47. Así, en la ley de Bosques y en la ley de Glaciares (2010).

48. La jurisprudencia ambiental local muestra un compromiso sostenido con una mirada garantista del paradigma ambiental, que reconoce al ambiente como derecho de incidencia colectiva, incluye la aplicación del principio precautorio y exige la carga probatoria dinámica. Sobre ambiente y megaminería puede consultarse, Superior Tribunal de Justicia de Jujuy, «Recurso de inconstitucionalidad interpuesto en Expte. B-193.302/08 (Tribunal Contencioso Administrativo) Medida Precautoria Innovativa: Leño, Julia Rebeca; Leño, Remo; Cruz de Mamaní, Victoriana; Licantica Dámaso; Valenzuela, Víctor Hugo; Moreau, Roger Lucein y otros c/ Estado Provincial», 23-02-2010. También, por otro lado, Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso «Villibar», mencionado, y otras medidas a favor de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. La Corte, a su vez, incorporó la realización de audiencias públicas como mecanismo informativo y deliberativo de búsqueda de soluciones en casos de afectación colectiva de derechos. El caso más sobresaliente en materia ambiental es, sin dudas, «Mendoza, Beatriz S. y otros c/Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)», 2006. En sus primeras intervenciones, el máximo tribunal ordenó la elaboración e implementación de una política pública ambiental para el saneamiento de la cuenca de dicho río, con participación de todos los interesados. La Corte admitió en la causa como terceros interesados al Defensor del Pueblo y a cuatro ONGs con trabajo previo en la zona, todos los cuales tuvieron un rol activo durante el proceso y en la actualidad, al momento de ejecución de la sentencia.

En algunos casos, tales alianzas se revelan indirectamente, en forma de «escuchas» y diálogos con actores sociales y entre los poderes públicos, a fin de respaldar con legitimidad social decisiones institucionales⁴⁹ y/o de consolidar pasos dados en favor de una institucionalidad ambiental. Tales intervenciones permiten el sostenimiento público de las demandas sociales y despiertan confianza en la acción institucional y los beneficios de la ley.

En un fallo reciente, del 2 de julio de 2012, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó sin efecto medidas cautelares que habían sido dictadas por la justicia federal en la provincia de San Juan, de acuerdo con la solicitud planteada por empresas mineras⁵⁰ y luego ampliada por la misma provincia, suspendiendo la aplicación de seis artículos de la ley 26.639 o ley de Glaciares.⁵¹ En la provincia, el proyecto Veladero explota oro y plata desde 2005 y está en construcción el emprendimiento Pascua Lama, un megaproyecto binacional entre Argentina y Chile de extracción de oro, plata y cobre, con inicio de operaciones previsto para 2013. Como consecuencia del fallo, la ley de Glaciares quedó vigente en la provincia de San Juan y deberá hacerse el inventario de glaciares que la misma ordena.⁵²

49. Un proceso original en este sentido parece haber sido «Guauguaychú». De acuerdo con Merlinsky (2009), la demanda y movilización de los vecinos de Guauguaychú y organizaciones ambientalistas, contra la instalación de pasteras sobre el Río Uruguay, no solo es «fundacional en referencia a la legitimación del derecho al ambiente sano como derecho constitucional de incidencia colectiva» (2009: 128); también predispuso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, junto a declaraciones del por entonces presidente Kirchner a favor del ambiente, a tomar, en instancia originaria, la demanda de Beatriz Mendoza y otros por daño ambiental colectivo, al mismo tiempo que se conocía el primero de una serie de informes sobre la contaminación del Riachuelo elaborado a iniciativa de la Defensoría del Pueblo de la Nación. Sobre la movilización de Guauguaychú y su proceso legal, véase Merlinsky (2009); Gutiérrez y Alcañiz (2007); Delamata (2009a).

50. Barrick Exploraciones Mineras Argentinas SA y otro c/Estado nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad.

51. Las cautelares se referían en concreto a la definición de glaciar (artículo 2), a la creación del Inventario Nacional de Glaciares (art. 3), a la realización de un inventario (art. 5), a la prohibición de actividades que impliquen la destrucción de glaciares (art. 6), a la obligación de realizar estudios de impacto ambiental (art. 7) y a la disposición transitoria que establece la obligación de presentar un cronograma para la ejecución del inventario y la obligación de someter a las actividades en ejecución al momento de la sanción de la ley a una auditoría ambiental (art. 15).

52. En su sentencia, la Corte Suprema entendió que el fundamento de la medida cautelar en cuestión era contradictorio, ya que al suspender algunos de los artículos de la ley de Glaciares, se neutralizaban los procedimientos establecidos por la misma norma para generar la precisión, tranquilidad o certidumbre que requería la parte peticionante. «El artículo 2º de la ley (de Glaciares) – indicó la Corte – define el concepto de glaciar y ambiente periglaciario, estableciendo luego la forma de individualizarlos a través de la realización de un inventario. Una vez que se haya llevado a cabo el inventario de glaciares, se conocerán con exactitud las áreas que se encuentran protegidas por la ley». La Corte dijo al juez federal de San Juan no advertir «efectos irreparables» en los intereses de las empresas, como para dar lugar a la medida cautelar, al tratarse de «un régimen jurídico que busca preservar a

La medida suscitó una serie de pronunciamientos en cadena. El 18 de julio, pocos días después, un juez de Chilecito, provincia de La Rioja, aceptó una medida cautelar *ambiental*⁵³ impulsada por el intendente de Famatina, localidad aledaña, ubicada al pie del cordón montañoso del mismo nombre. El juez ordenó aplazar el convenio firmado entre el gobierno de la provincia y la empresa Osisko en 2011 para realizar tareas de exploración en busca de oro y otros minerales, hasta tanto se realicen los estudios que determinen si efectivamente los glaciares están dentro de la zona y si pueden ser dañados, en definitiva, hasta que se cumpla con el inventario que exige la ley de Glaciares.

Las asambleas de Famatina y Chilecito, que por entonces habían logrado frenar la radicación de esta y otra gran empresa minera a través de la movilización y el corte del camino que asciende al cerro Famatina, realizaron una gran manifestación en caravana entre las dos ciudades, expresando su satisfacción con la medida.

Antes, en una encuesta sobre expectativas legales realizada a referentes de asambleas socioambientales,⁵⁴ un miembro de la asamblea de Chilecito había expuesto su plena desconfianza en la implementación de leyes como la de Glaciares por considerar que el marco legal sería en última instancia expresión de las alianzas entre las empresas y el Estado, justificando, asimismo, de este modo, el recurso a la acción directa como práctica indefectible de las asambleas.⁵⁵ Aunque al momento de la encuesta, la ley de Glaciares acababa de ser judicializada alegándose inconstitucionalidad, en un nuevo embate,⁵⁶ el hecho es que, tras la sentencia del

los glaciares y al ambiente periglaciario, como reserva estratégica de recursos hídricos para el consumo humano, para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuenca hidrográficas». Por último, la Corte también advirtió que una medida cautelar que suspende la ley 26.639 tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes, lo cual debió haber sido ponderado con criterios estrictos.

53. En el marco de la creciente utilización de medidas cautelares para hacer política que muestra la Argentina, es preciso recordar que cuando las mismas tienen basamento en el principio precautorio ambiental, se transforman en un instituto procesal del derecho ambiental, vinculado con los principios que rigen la materia y con el acceso irrestricto a la jurisdicción por cuestiones ambientales (véanse los artículos 30 y 32 de la ley General de Ambiente y el artículo 43 de la Constitución Nacional).

54. Encuesta realizada durante un encuentro nacional de asambleas –reunión de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC)– celebrada en la ciudad bonaerense de Luján, el 28 de noviembre de 2011, en solicitud de respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuál es la relación/expectativas hacia las leyes y el elemento legal que tienen desde la asamblea en función de sus luchas? Agradezco a Lucas Christel la realización de la misma.

55. «Las expectativas son casi nulas. Por más que acompañamos los reclamos que las asambleas y organizaciones hacen para efectivizar la implementación de leyes como la de protección de glaciares, estamos convencidos que las leyes, el marco legal actual está diseñado y pensado para beneficio de las empresas nacionales y transnacionales y el Estado mismo. De hecho, nuestra misma práctica interpela, cuestiona, el estado de derecho, cortar una ruta, un camino, es la práctica que entendemos como efectiva en nuestra resistencia. Y estas maneras de resistir, poco tienen que ver con las leyes».

56. En 2008 se había sancionado la ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y el Ambiente Periglaciario 26.418. Empero, a pocos días de su sanción, la ley fue

juez de Chilecito en julio de este año, las opiniones acerca de la acción legal y la implementación de la ley mostraban algunos cambios. Así, una de las referentes de la asamblea de Famatina expresaba su expectativa de que con el fallo se empezara a valorar la ley de Glaciares y anunciaba que el próximo paso a seguir sería lograr una ley provincial que prohíba la minería contaminante a cielo abierto y luego una ley nacional.⁵⁷ Al mismo tiempo, adelantaba que el corte en el cerro se mantendría y que en cualquier caso, el inventario de glaciares tendría que ser hecho con neutralidad y la labor técnica monitoreada por la comunidad.⁵⁸ Como en otros escenarios, pronunciamientos judiciales en favor del ambiente y la legislación ambiental, daban cuenta de una pluralización de las voces dentro del Estado y alentaban expectativas en la acción institucional para incidir en su redefinición.⁵⁹

Conclusiones provisorias: límites, posibilidades y factores contextuales de la juridificación (en el caso de las legislaciones restrictivas mineras)

«Las asambleas que componen la Unión de Asambleas Patagónicas, reunida en Gan Gan, los días 6 y 7 de octubre resolvemos: (...) Dejar sentado que el objetivo prioritario de las asambleas de vecinos autoconvocados de Río Negro es la restitución de la ley 3.981 anti cianuro, repudiando las formas y razones por las que fue derogada (...). Exhortar a los gobiernos de la región patagónica a disponer de todos sus recursos materiales e intelectuales para desarrollar proyectos viables, que apunten a mejorar las actividades genuinamente productivas de la meseta, respetando las formas culturales de los habitantes de la Región y el cumplimiento de los contenidos de las Constituciones provincial y Nacional, así como aquellos acuerdos internacionales que obligan

vetada por el Poder Ejecutivo nacional, aduciéndose perjuicios a la actividad minera. Recién el 29 de septiembre de 2010 y tras un tenso y prolongado proceso legislativo fue sancionada la ley Nacional de Glaciares actualmente vigente (ley 26.639). A los pocos días se interpuso demanda judicial de inconstitucionalidad de la ley. La ley de Glaciares ordena la realización de un inventario nacional de los glaciares a fin de determinar las áreas de recarga hídrica protegidas, que se calculan en torno al 1 % de la superficie del territorio nacional, y establecer con precisión dónde pueden y no pueden radicarse distintos tipos de obras y actividades.

57. «Ganamos una batalla, pero ahora vamos por la ley provincial y también por la ley nacional que prohíba la megaminería contaminante a cielo abierto», le dijo a *Clarín* Karina Díaz Moreno, referente de la asamblea local. Ratificó que el corte en el cerro se mantendrá. «Esperamos que con este fallo se empiece a valorar la ley de glaciares», expresó (*Clarín*, 19-07-2012).

58. «Debe ser neutral y con objetividad. Nosotros vamos a estar aquí cuando vengan los técnicos que tendrán que acordar primero con la comunidad para ingresar al cerro» advirtió Díaz Moreno. (*Clarín*, 19-07-2012).

59. En contrapartida, sin embargo, a un mes de los fallos judiciales, el Estado riojano habilitaba la actividad minera en una reserva natural y aprobaba doce proyectos de uranio, incluso en el distrito Capital, donde está prohibida por ley toda actividad contaminante (véase *Página 12*, 10-12-2012, nota de Darío Aranda).

a la consulta a las comunidades sobre las formas de desarrollo propuestas desde los gobiernos». ⁶⁰

En estas breves conclusiones cabe retomar algunas de las características que presentan las nuevas leyes de protección ambiental anteriormente analizadas, en relación con otras demandas también presentes en la movilización contra la gran minería, y destacar asimismo cuál ha sido el subrayado que hemos decidido realizar en este trabajo con referencia a la relación, de cara al Estado, entre asambleas socioambientales y regulaciones legales. Por último, haremos mención de algunos factores contextuales que a nuestro entender pueden haber contribuido al pasaje de las luchas sociales al campo legal y también a la apertura de los poderes públicos, en algunas de sus instancias, al reclamo social.

De una manera aún más amplia que la ya formulada, puede decirse que es una característica tendencial de los conflictos ambientales en la Argentina, conflictos que, en perspectiva temporal, comenzaron a expandirse como tales hace una década atrás, su creciente «juridificación» (Azuela, 2005 no lo encuentro). Con ello nos referimos a las luchas que actores con demandas ambientalistas entablan por establecer regulaciones jurídicas frente a la afectación de derechos. Esta tendencia, que revela una progresiva interpretación de los conflictos socioambientales como cercenamiento de derechos jurídicos, se manifiesta bajo dos formas específicas de la juridificación: el recurso a la justicia y el proceso legislativo, mecanismos que en simultáneo expresan la debilidad de los canales administrativos de demanda. Dentro de un panorama complejo de demandas legales, es posible colegir no obstante que el proceso legislativo se vuelve privilegiado cuando los reclamos colectivos crecen, transformándose en «causa», producto del desarrollo de un movimiento social.

En este marco, nos preguntamos ahora por los límites y posibilidades que, más allá del plano jurídico (de la regulación legal), presentan los consensos logrados en los parlamentos de varias provincias argentinas, prohibiendo ciertos usos mineros.

Las leyes provinciales regulatorias de la minería albergan consensos, de carácter sociopolítico, acerca de aquellos bienes que es necesario resguardar del deterioro y la apropiación. Tales consensos representan en muchos casos, hipotetizamos, puntos medios entre la necesidad de preservar economías regionales dinámicas, incompatibles con el extractivismo megaminero y sus insumos, como la agricultura, el turismo, etc., y demandas en resguardo de la salud y el medioambiente y la protección del paisaje. Tales consensos cuestionaron la política oficial que tiene a la megaminería como palanca del crecimiento económico y el desarrollo social y territorial. Ahora bien, es más dudoso sostener que tales consensos reflejan necesariamente expectativas que apuntan a «elevar» las exigencias de sustentabilidad (ecoambiental) del desarrollo, en función de una más estricta protección de la naturaleza, de la defensa de prácticas económicas estrechamente ligadas a ella o del

60. Prensa Unión de Asambleas Ciudadanas Informa, 12 de octubre de 2012.

reclamo de incentivos para otros proyectos productivos que cambien en un sentido radical el modelo contemporáneo.⁶¹ En otras palabras, las leyes que restringen la actividad megaminera, con su efecto espacial redistributivo respecto de demandas originariamente localizadas, no agotan, empero, los requerimientos que asambleas, pueblos originarios, comunidades y colectivos ambientalistas plantean, en relación con diferentes «lenguajes de valoración» sobre los recursos (bienes) naturales circundantes y las actividades económicas que se realizan, junto a los «conflictos ecológicos distributivos», para utilizar conceptos de Martínez Allier (2004), que están asimismo presentes o en potencia entre los actores territoriales. La discusión en la Legislatura de Río Negro (y la posterior derogación de la ley restrictiva) ilustra las disputas allí vigentes respecto de qué entender por «desarrollo económico y social de la región», incluso entre quienes coincidían en prohibir la minería con «sustancias tóxicas».

Nuestra contribución apuntó a mostrar que las leyes de restricción minera (así como otras leyes y algunas decisiones judiciales) fueron constituyéndose en un bien fuertemente defendido por el conjunto del movimiento ambientalista. Ello, en razón de la prohibición que las leyes establecen y también del nuevo escenario que las mismas fueron configurando, comprometiendo al Estado en la discusión de responsabilidades ambientales, responsabilidades que preexisten normativamente en las constituciones y la legislación vigente y que son constantemente mentadas por los colectivos sociales, junto a los exhortos crecientes sobre un cambio del paradigma productivo.

En suma, subrayamos, por un lado, la apertura de un debate sobre la sustentabilidad ambiental del desarrollo en ciertos espacios públicos oficiales (legislaturas) a partir de la movilización de los actores sociales, debate especialmente nutrido de la capacidad de estos de argumentar en el terreno común (político-jurídico) del «desarrollo sustentable», e incorporar al mismo expectativas que, siendo particulares, lograron, en no pocos casos, generalizarse. Por otro lado, deseamos señalar que sin bien el marco regulatorio logrado es desigual en el espacio nacional, la movili-

61. La ecología política latinoamericana viene conceptualizando desde sus distintas corrientes y cuerpos interpretativos este tipo de demandas (véase un resumen en Alimonda 2011a), que en nuestro artículo referenciamos, siguiendo a Gudynas (2010a), como parte del campo «super-fuerte» del desarrollo sostenible, campo desde el que se ensayan, a su vez, «tendencias hacia otras economías» (posextractivistas). Estos enfoques apuntan a una crítica de la ideología del progreso, pero están asimismo anclados en necesidades y valores de comunidades y movimientos que piensan desde otras economías y saberes y/o que padecen la exclusión de los grandes proyectos desarrollistas. Si bien algunos de los conceptos provenientes de la ecología política han sido retomados por las asambleas ambientales, como la noción de «bienes comunes», es un dato quizá vinculado a la historia política argentina reciente y a la nueva gramática democrática, que la misma se interseca con el lenguaje de los derechos humanos y jurídicos, alejándose así de algunas posiciones, como la representada por Esteva (2007), que contrapone los «bienes comunes» (su sentido de la comunalidad) a la normativa y práctica de los derechos (véase también, Rodríguez Pardo 2009).

zación de los parlamentos y la obtención de nuevas legislaciones, junto a la contribución no menor de algunos tribunales locales y federales en defensa del derecho ambiental, no solo operaron una alternación de los espacios de discusión disponibles con efectos democráticos y decisorios, también han ido configurando «pisos» institucionales para la continuidad del debate y la incidencia, dado que expresan una diversificación de las opiniones y visiones dentro del Estado acerca del valor de los bienes ambientales.

Como viene sucediendo respecto de otras demandas sociales emergentes «en defensa de la vida y las formas de vida», que son objeto de amplias campañas o han alcanzado estado parlamentario y reconocimiento legal, como el reclamo en favor del «aborto seguro» o el «matrimonio igualitario», respectivamente, las nuevas leyes ambientales son producto de consensos políticos transversales, más que de agendas programáticas. Si en función de los intereses materiales en juego, los consensos ambientales regulatorios enfrentan reveses de mayorías compactas, por otra parte, la actual fluidez de las identidades políticas, la apertura de la actividad legislativa a la incidencia social, el recambio periódico de los parlamentos, junto a la argumentación pública y experta y la defensa de derechos humanos, constituyen ingredientes fundamentales del progreso institucional de la agenda ambiental.

Para finalizar, diremos que existen factores contextuales que pueden haber contribuido a la combinación de estos elementos, bajo la forma de reclamos socio-legales y de una mayor disposición de parte de poderes públicos a la incidencia de la sociedad civil.

Una primera hipótesis acerca de la traducción de demandas sociales de tipo ambiental en demandas ambientales legales remite, en distintos casos, a una historia previa de protecciones jurídicas de ciertos recursos vitales y productivos críticos, como el agua o los suelos, y/o de reservas y áreas naturales, patrimoniales y/o turísticas y también territorios indígenas (o en cogestión). Este es un dato que singulariza a distintas provincias, en cuanto supone antecedentes para la movilización legal, así como lo es también la presencia de ONG ambientalistas locales (y de protección de los derechos indígenas), con trabajo en la región, lo que en ciertos casos se ve traducido en la existencia de alguna burocracia ambiental provincial. Más ampliamente, puede hablarse de la existencia de culturas legales (o de culturas de movilización legal), localmente situadas, que se encuentran respaldadas en legislaciones y constituciones provinciales con fuerte contenido ambiental, y/o aluvionales, que los migrantes territoriales «importan», a través de una enérgica exigencia de derechos, y que han contribuido a traducir al lenguaje legal las nuevas demandas sociales ambientales vinculadas a los impactos de la gran minería.⁶²

62. La diversidad de escenarios provinciales, por tanto, debería completar este argumento. Digamos que en aquellos escenarios provinciales «críticos», en los cuales los gobiernos han venido rechazando la conflictividad ambiental junto a la puesta en marcha de acciones criminalizadoras, el cierre de los canales institucionales ha convergido, junto a una acción directa sostenida (al menos en La Rioja y Catamarca), con una configuración de la discursi-

Una segunda hipótesis apunta a las transformaciones acaecidas en la comunidad legal. La constitución de una comunidad legal ambientalista «joven» representa otro de los antecedentes que, a nuestro entender, ha favorecido la acción social de tipo legal. Con ello nos referimos tanto a la presencia de magistrados, en distintas instancias y jurisdicciones, que vienen realizando una lectura garantista del derecho al ambiente, sentando precedentes jurisprudenciales en una materia «joven», en razón de su incorporación constitucional reciente, y al activismo de abogados, locales o con presencia nacional, que, desde un paradigma similar y con sentido social transformador, acompañan los reclamos y dan pelea en el terreno legal, asesorando a las organizaciones y juridificando las demandas.

Finalmente, las demandas ambientalistas ponen en tensión y a veces son capaces de alinear la antinomia general que atraviesa a los Estados, entre su dependencia respecto de las inversiones y los negocios y la construcción de poder político de gobierno basado en la popularidad. Dado que muchos legisladores y funcionarios pasaron a sostener posturas «ambientalistas», fruto de su presencia temprana en la movilización territorial o de su arraigo político y/o comunitario en el territorio, pero que muchos otros literalmente aprendieron acerca de los impactos de la gran minería en el curso o a partir de debates parlamentarios, mediante el asesoramiento social y experto, es menester señalar un último factor que puede haber contribuido a este encuentro y, a través de él, a un proceso de toma de decisiones que terminó por incorporar saberes técnicos y razones públicas gestadas en procesos deliberativos a las acciones políticas corrientes. Este factor es ciertamente contextual, en el sentido que se vincula al devenir de la política argentina en el escenario pos 2001 y se expresa en la necesidad de producir una cierta relegitimación de la actividad propia de distintos poderes, de cara a la sociedad. Así, como acontece con ciertos cambios procesales impulsados por los tribunales que, como indica Barrera (2012), comenzando por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han instruido las audiencias públicas para hacer presentes las voces de los distintos actores del litigio, también en sede legislativa, el llamado a audiencias públicas junto a la participación en Comisiones Legislativas de expertos y actores con interés en los derechos, se han convertido en un mecanismo bastante habitual para la incidencia de proyectos, brindando asimismo un nuevo marco para la reconstitución territorial y popular de las fuerzas partidarias, en un contexto de identidades políticas débiles y flexibles y espacios públicos fuertes (Cheresky 2010).

vidad de la protesta que apunta a romper con la matriz dominante de entrelazamiento entre política y sociedad, mediante una denuncia que subraya la sustracción histórica de derechos sociales, económicos y culturales, junto a derechos civiles, esto es, la ausencia de un proceso de democratización en base a derechos y relaciones jurídicas entre el Estado y el espacio social. En estos casos, la demanda ambientalista se presenta fuertemente engarzada a la demanda democratizadora y anti represiva, y se remonta a la historia. Puede verse para el caso riojano nuestro trabajo (Delamata 2009b). Para Catamarca, desde otra perspectiva, como «múltiples dinámicas expropiatorias», véase Machado Araújo 2009.

Bibliografía

- Alimonda, H. (2011a). «La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana». En: *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO y CICCUS.
- Arias Maldonado, M. (2008). «La globalización de los movimientos sociales y el orden liberal. Acción política, resistencia cívica, democracia». En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 124:
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México, DF: UNAM-ISIS y Fontamara.
- Barrera, L. (2012). *La Corte Suprema. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bengoa, J. (2007). *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago de Chile: FCE.
- Cheresky, I. (2010). «Representación institucional y autorepresentación ciudadana en la Argentina democrática». En: *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*. Buenos Aires: Manantial y CLACSO.
- Christel, L. (8-12 de agosto de 2011). «Prohibición de la megaminería en Córdoba. La ley 9.256 y el rol de las resistencias sociales». En: *IX Jornadas de Sociología UBA*. Buenos Aires.
- (2012). «Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)». Tesis de maestría. Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Christel, L. y L. Álvarez (2011). «La puerta de entrada al capital extranjero en el sector minero argentino. Análisis del debate de la ley de Inversiones Mineras (1993)». En: *Realidad Económica*, n.º 259: Buenos Aires.
- Delamata, G. (2009a). «¿La ciudadanía poblana? El movimiento asambleario de Gualeguaychú y la construcción y el reclamo de un derecho colectivo». En: *Mobilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanía? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires: Biblos.
- (12-16 de julio de 2009b). «Las resistencias sociales contra la minería transnacional en Argentina. Una aproximación a la escala provincial en la constitución de nuevas identidades». En: *21st World Congress of Political Science (IPSA-AISP)*. Santiago de Chile. URL: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_3557.pdf.
- De la Vega, C. y F. Vera (8-12 de agosto de 2011). «Resistencias ignorantes, sacralizadas y externas. El relato de los empresarios y funcionarios estatales de Catamarca, Córdoba y La Rioja». En: *IX Jornadas de Sociología UBA*. Buenos Aires.
- Esteva, G. (diciembre de 2007). «Commons: más allá de los conceptos de bien, derecho humano y propiedad». Entrevista realizada por Anne Becker. En: *Con-*

- ferencia Internacional sobre Ciudadanía y Comunes*. México, DF. URL: <http://es.scribd.com/doc/102787299/Esteva-Entrevista-Commons>.
- Gargarella, R. (abril de 2010). «El nuevo constitucionalismo latinoamericano». En: *Crítica y Emancipación*, n.º 3: Buenos Aires.
- Giarraca, N. y G. Hadad (2009). «Disputas manifiestas y latentes en La Rioja minera. Política de vida y agua en el centro de la escena». En: *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Gudynas, E. (1992). «Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano». En: *Nueva Sociedad*, n.º 122:
- (2010a). «Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía». En: *Otra Economía*, vol. 4, n.º 6:
- Gutiérrez, R. e I. Alcañiz (14-16 de junio de 2007). “From Gualguaychú city to the World Court: local environment protest and foreign policy in Argentina”. En: *Séptima Conferencia CISS Millennium*. Bucaco, Portugal.
- Harvey, D. (2007b). «La acumulación por desposesión». En: *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Langbehn, L. (28 de mayo de 2012). «De equilibrios y consensos. Una reflexión acerca de la noción de desarrollo sustentable y sus usos en la controversia por la Ley de Bosques en Salta». En: *Primer Seminario «Territorio, Desarrollo Sostenible, Luchas Sociales y Ciudadanía»*. Universidad Nacional de Villa María.
- Leff, E. (2006). «La ecología política en América Latina. Un campo en construcción». En: *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Comp. por H. Alimonda. Buenos Aires: CLACSO.
- Leiras, M. (2007). «Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia». En: *La incidencia política de la sociedad civil*. Ed. por C. Acuña y A. Vacchieri. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Machado Aráoz, H. (2009). «Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minera Alumbreira». En: *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Martínez Allier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Madrid: Icaria Editorial.
- Martín, L. (2008). «La regulación de la utilización de sustancias químicas en la actividad minera metalífera en el marco del desarrollo sustentable en la provincia de Mendoza, Argentina». En: *Rivista di Diritto Pubblico italiano, Comunitario e Comparato*, n.º 2: URL: <http://www.envio.org.ni/articulo/718>.
- Melé, P. (28-29 de octubre de 2011). «Actualisation locale du droit». En: *Séminaire Géographie et droit, géographie du droit*. Carcassonne. URL: http://droit.univ-tours.fr/m-mele-patrice-1116.kjsp?RF=_DROIT.
- Merlinsky, G. (2009). «Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina». Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires y Universidad de París VIII.

- Merlinsky, G. (24-25 de abril de 2010). «La acción colectiva ambiental en Argentina: ¿nuevas ciudadanía?». En: *Environment and Citizenship in Latin America Workshop*. Simon Fraser Institute.
- Offe, C. (2011). «Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalized?». En: *Czech Sociological Research*, vol. 47, n.º 3:
- Puga, M. (2006). *Intervención judicial y nuevos espacios públicos. El caso de los cañones de nieve en el Cerro Chapelco y el Pueblo Mapuche*. Ed. por GAJAT. URL: <http://www.ceppas.org>.
- Rodríguez Pardo, J. (2009). *Vienen por el oro, vienen por todo*. Buenos Aires: CICCUS.
- Sabsay, D. y J. Onaindia (1995). *La Constitución de los argentinos*. Buenos Aires: Errepar.
- Santos, M. (2005). «O retorno do territorio». En: *Revista del OSAL*, n.º 16:
- Sola Álvarez, M. d. I. Á. (2012). «Conflictos socioambientales en torno a la megaminería metalífera a cielo abierto. El caso de Famatina, La Rioja, Argentina». Tesis de maestría. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- Svampa, M. (2008). «Movimientos sociales y nuevo escenario regional. Las inflexiones del paradigma liberal en América Latina». En: *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI y CLACSO.
- Svampa, M., L. Bottaro y M. Sola Álvarez (2009). «La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes». En: *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, M., M. Sola Álvarez y L. Bottaro (2009). «Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos. Entre el “efecto Esquel” y el “efecto La Alumbraera”». En: *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, M. y M. Solá Álvarez (2010). «Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina». En: *Ecuador Debate*, n.º 79:
- Wagner, L. y M. Giraud (2011a). «El proyecto minero Potasio Río Colorado: conflicto socioambiental, impactos regionales y falta de integralidad en la evaluación ambiental». En: *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS y CLACSO.
- Weinstock, A. M. (2006). «No todo lo que (brilla) vale es oro. El caso del “No a la mina” de Esquel». En: *Argumentos*, n.º 7: URL: <http://www.revistaargumentos.com.ar/index.php/argumentos/article/view/95/89>.