

---

# La cuestión ambiental tras el retorno a la democracia en la Argentina

---

Ricardo A. Gutiérrez\*

## Resumen

El texto aborda la evolución de la cuestión ambiental en Argentina durante las últimas cuatro décadas de democracia. Muestra la existencia de dos procesos que marcharon en paralelo buena parte del período. Uno caracterizado por la creación de una nueva institucionalidad ambiental estatal y otro marcado con la expansión del ambientalismo social y el crecimiento de organizaciones profesionales y de base. Por ambas vías, la cuestión ambiental ha ganado presencia en la agenda pública y política en Argentina a lo largo de las décadas de democracia, con un aumento en la movilización social y la creación de instituciones y normativas relacionadas con el ambiente.

**Palabras clave:** cuestión ambiental, institucionalidad ambiental, ambientalismo social

## The environmental issue after the return to democracy in Argentina

## Abstract

The text deals with the evolution of the environmental issue in Argentina during the last four decades of democracy. It shows the existence of two processes that ran in parallel for a good part of the period. One characterized by the creation of a new state environmental institutionalism and the other marked by the expansion of social environmentalism and the growth of professional and grassroots organizations. In both ways, the environmental issue has gained presence in the public and political agenda in Argentina throughout the decades of democracy, with an increase in social mobilization and the creation of institutions and regulations related to the environment.

**Key words:** Environmental Issue, Environmental Institutionalism, Social Environmentalism, Social Environmentalism

\* Investigador Principal, Instituto de Investigaciones Políticas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Universidad Nacional de San Martín.  
rgutierr@unsam.edu.ar

La cuestión ambiental es uno de esos temas que no imaginábamos que íbamos a tener que lidiar. Para analizar lo sucedido en el área ambiental durante los últimos cuarenta años, podemos distinguir dos procesos que se dan en paralelo en las primeras décadas de ese período y que recién se van a encontrar a partir de los años 2000s (Gutiérrez e Isuani 2014). Por un lado, tenemos la creación de una nueva institucionalidad ambiental en la arena estatal. Por el otro, tenemos un proceso de expansión y transformación del ambientalismo social.

En cuanto a la nueva institucionalidad estatal, podemos distinguir dos planos: uno es el nivel organizacional y el otro es el nivel normativo, el de las leyes. En el nivel organizacional, el primer hito importante es la creación en el año 1991, bajo el gobierno de Carlos Menem, de la primera secretaría ambiental del país con rango de ministerio desde el retorno a la democracia. La primera secretaría ambiental del país (y una de las primeras agencias ambientales del mundo) había sido creada por Juan Domingo Perón en 1973, luego de su retorno del exilio europeo. Sin embargo, el proyecto ambiental de Perón acabó con su muerte y fue rematado por la dictadura militar de 1976-1983.

La secretaría ambiental de 1991 fue creada, en parte, como preparativo para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992. Mientras la conferencia de Río puede pensarse como un estímulo externo para jerarquizar el área ambiental dentro de la estructura estatal nacional, hay que considerar también el interés de Menem por proyectarse como un líder moderno involucrado en los temas más importantes de la agenda internacional. No hay que descuidar, en particular, que el tema ambiental estaba ganando mayor presencia en los organismos multilaterales de crédito y que Menem estaba ávido por conseguir financiamiento de esos organismos.

La secretaría creada en 1991 tal vez fue más famosa por la mala fama de su secretaria permanente durante todo el gobierno de Menem (1991-1999), María Julia Alsogaray. A pesar de eso, para algunos técnicos del sector ambiental entrevistados, fue la mejor secretaría que hubo porque fue una secretaría que tuvo muchos recursos, mucho personal y tuvo acceso al crédito del Banco Mundial, el que financió un proyecto que logró darle un impulso muy importante a la cuestión ambiental dentro del estado. Desde 1999, la secretaría descendió de rango y pasó de un ministerio a otro con los sucesivos cambios de gobierno, hasta que recién en el año 2015 se convirtió en ministerio bajo el gobierno de Mauricio Macri.

En el plano normativo, el primer hito, y quizás el fundante de la cuestión ambiental en Argentina, fue la reforma constitucional de 1994, cuando entre los nuevos artículos se introdujeron los derechos ambientales. Digo los derechos ambientales porque no solo se introdujo el derecho al ambiente sano (artículo 41) sino que también se encuadró el derecho al ambiente sano como un derecho colectivo y se reconocieron otros derechos procedimentales que son muy importantes para la garantía del derecho al ambiente sano como derecho colectivo, tales como el recurso de amparo y la acción colectiva (artículo 43). Otra cosa importante que hizo la reforma de 1994, en el mismo artículo 41 en el que se consagra el derecho al ambiente sano, es introducir una nueva figura, de nombre un poco extraño,

que son los presupuestos mínimos de protección ambiental. Ese nombre es extraño porque no refiere al cálculo de ingresos y gastos sino a estándares o pisos mínimos de protección ambiental que deben ser válidos para todo el territorio nacional. Esto implica que, a partir de la reforma, el Congreso Nacional está obligado a sancionar leyes de presupuestos mínimos y las provincias están obligadas a acatarlos y aplicarlos. Eso produjo un cambio muy importante en las relaciones federales entre provincia y nación porque antes las leyes ambientales nacionales necesitaban la adhesión de las provincias para tener validez en los territorios provinciales. A partir de esta figura de presupuestos mínimos, eso ya no ocurre más: una vez que el Congreso Nacional sanciona una ley ambiental de presupuestos mínimos, la provincia está obligada a cumplirla. Cómo la nación aprueba esos presupuestos y cómo cada provincia los aplica es otra historia, pero el artículo 41 introdujo un cambio muy fuerte en las relaciones institucionales entre la nación y las provincias.

Este paquete de cambios introducidos en la reforma de 1994 tuvo un doble efecto. Por un lado, impulsaron el desarrollo efectivo de políticas ambientales. En el año 2002 se sancionó la Ley General del Ambiente, que es la que define, entre otras cosas, qué son los presupuestos mínimos de protección ambiental, porque nadie sabía muy bien qué eran. Los abogados tampoco sabían muy bien de qué se trataba y había buenos abogados ambientales ya en esa época. A partir de ahí, desde el 2002 hasta el 2019, se crearon once leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, a la par que programas y políticas ambientales se multiplicaban en los tres niveles de gobierno. Por otro lado, los cambios constitucionales se convirtieron en herramientas que fueron muy importantes, sobre todo a partir de los años 2000s, para la movilización ambiental. Se transformaron en nuevos recursos usados por las organizaciones que se movilizan en defensa del ambiente y que ahora lo hacen en nombre del derecho al ambiente sano y de todos los otros principios que están en la constitución reformada.

El segundo proceso es, como adelanté, la expansión del ambientalismo social y aquí podemos distinguir dos fases o momentos. En primer lugar, desde el año 1983 en adelante, hubo un crecimiento muy importante de las organizaciones que podríamos llamar profesionales, distinguiéndolas de las organizaciones de base (Gutiérrez e Isuani 2014). Serían las típicas ONG. Estas organizaciones crecieron rápidamente con el retorno a la democracia. Para mencionar solo algunas de las más conocidas, Amigos de la Tierra se creó en 1984, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) en 1985 y Greenpeace Argentina en 1987. Ese proceso de crecimiento de ONG continúa hasta hoy día.

La segunda fase es la expansión de otro tipo de organizaciones, a las que llamamos organizaciones de base, que se da recién a partir de los años 2000s. Es a partir de ese momento que hay una mayor fuerza y presencia de la movilización social en la agenda ambiental, liderada por organizaciones de base. Podríamos tomar el caso de Esquel como un parteaguas de este segundo momento de expansión del ambientalismo social. En el año 2003, tuvo lugar en Esquel, Chubut, una gran movilización ambiental que tuvo un efecto inmediato en las políticas públicas. Por eso se habla de "efecto Esquel". Surgió una organización de base, la Asamblea de Vecinos Autoconvocados

de Esquel, que fue la primera asamblea de vecinos autoconvocados contra la minería a cielo abierto y que luego iba a ser replicada a lo largo del país. La Asamblea de Esquel protagonizó todo un proceso de movilización, de negociación, de lobby y de interacción con actores políticos locales y logró revertir una decisión estatal. El gobierno provincial había decidido promover la instalación de una mina de oro en las cercanías de Esquel con el apoyo del gobierno municipal. La fuerte movilización social contra la minería logró dar vuelta la posición del gobierno municipal, el que aprobó una ordenanza convocando a un referéndum para aceptar o rechazar la minería. En el referéndum se impuso masivamente el “no a la mina” y el gobierno municipal prohibió la minería a cielo abierto. Pero no solo eso: el gobierno provincial, quien tiene en definitiva la facultad constitucional de decidir qué hacer con los recursos naturales, también aprobó una ley prohibiendo la megaminería a cielo abierto en Chubut. De ahí en más, se reprodujeron este tipo de fenómenos, donde hay organizaciones de base que se movilizan, que interactúan con otras organizaciones y con actores políticos y estatales y que, en varios casos, tienen efectos en la política ambiental. Y eso se da no solamente en Argentina sino también en toda América Latina (Alcañiz y Gutiérrez 2022).

Como decía antes, durante los años 1980 y 1990, cuando el campo del ambientalismo social estaba dominado por organizaciones profesionales u ONG, el ambientalismo estatal y el ambientalismo social no se cruzaron. Al menos yo no pude encontrar ese vínculo en mis investigaciones. Por ejemplo, en lo que refiere a la introducción del artículo 41 en la constitución reformada en 1994, no encontré ninguna evidencia que me permitiera hablar de la influencia de organizaciones ambientalistas. El derecho al ambiente sano surgió de la negociación entre Menem y el expresidente Raúl Alfonsín (a la sazón principal líder la oposición) que allanó el camino a la reforma constitucional de 1994 y tenía su origen en el fallido proyecto de reforma constitucional del gobierno de Alfonsín. Algo similar sucede con las primeras leyes de presupuestos mínimos sancionadas entre 2002 y 2005. Nunca logré encontrar la huella de una ONG como alguien que estaba detrás, promoviendo, vinculando, haciendo alianzas. En uno y otro caso, fue (y esto es una particularidad, creo yo, del caso argentino, comparado con otros países) un proceso político-céntrico. Eran políticos los que hacían las innovaciones. No había gran impacto de organizaciones ambientales en la política ambiental en esos años.

A partir del año 2002, en línea con el llamado efecto Esquel, se produce un “encuentro” entre el ambientalismo social y la política ambiental, porque cada vez más el ambientalismo social, donde ahora se confunden las organizaciones de base con las ONG profesionales, logra tener un impacto en la política ambiental. Sería, obviamente, exagerado decir que este nuevo ambientalismo social, hablando de 2000 en adelante, y los cambios que se dieron en las relaciones entre Estado y sociedad modificaron radicalmente el rumbo de la política ambiental en Argentina. Sin embargo, es evidente que la nueva presencia del ambientalismo social obligó al gobierno de los tres niveles (nacional, provincial y municipal) a prestar más atención a las demandas y a las posiciones de las organizaciones ambientalistas y a los temas ambientales en general.

Este encuentro, nuevamente, lo podemos ver tanto en el plano organizacional como en el plano normativo. En el plano organizacional, lo podemos ver con la rejerarquización de la secretaría ambiental en 2006 (bajo el gobierno de Néstor Kirchner) como efecto de la protesta contra las pasteras de Uruguay (Alcañiz y Gutiérrez 2009) y también con la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar) en el año 2006 como efecto de la causa “Beatriz Mendoza” por el saneamiento de la cuenca (Christel y Gutiérrez 2017). En el plano normativo, lo vemos en las leyes de presupuestos mínimos que se sancionaron a partir de 2007. Las leyes que se dictaron entre 2002 y 2005 fueron todas leyes que surgieron de iniciativas de políticos, de hecho, de una política en particular, la legisladora peronista Mabel Müller, quien, con su equipo de asesores, fue la autora de todos los proyectos de ley presupuestos mínimos que fueron aprobados en esos años. Recién en el 2007, con la Ley de Bosques Nativos, vemos una movilización social detrás del proceso de discusión y de aprobación de la ley, impulsado por Greenpeace y otras organizaciones y liderado dentro del congreso por Miguel Bonasso. Había, de algún modo, un proceso de movilización y judicialización que venía del norte del país, que Greenpeace y Bonasso capitalizaron y trajeron a Capital y que fue decisivo para que se aprobara la ley. Algo parecido pasó con la Ley de Preservación de Glaciares en el 2010, también con participación de Greenpeace y otras organizaciones, y finalmente con la Ley de Adaptación e Integración al Cambio Climático del año 2019, con la novedad, no muy estudiada aún, de que fueron las organizaciones juveniles las que tuvieron mayor participación en el proceso de discusión de esa ley.

En resumen, es claro que hoy día hay algo que no había en 1983. Hay una nueva agenda ambiental. No podemos decir que la cuestión ambiental es una prioridad en la agenda gubernamental actual, pero claramente está presente en la agenda pública y resuena en los debates políticos. Junto con la creciente movilización social, las agencias y normativas ambientales se multiplicaron en provincias y municipios y las noticias sobre cambio climático y otros problemas ambientales replican en los medios y las redes sociales. Entonces, lo que sí hay es una fuerte presencia en el debate público, una preocupación generalizada entre actores sociales y estatales, y eso me permite decir que hay lo que Steinberg (2004) llama una *policy culture* en torno al ambiente, esto es, la idea de que todos consideran, desde sus respectivas visiones y no estando de acuerdo entre sí, que la cuestión ambiental merece ser objeto de política pública, que el Estado le dedica recursos legales, organizacionales y financieros y que muchas organizaciones sociales evalúan que la cuestión amerita movilizarse.

Para terminar, quisiera compartir una nota personal que nos habla sobre el creciente interés por el tema y su presencia en la agenda de la ciencia política. Cuando estaba volviendo a la Argentina hace veinte años, en ciencia política prácticamente nadie investigaba temas ambientales. Me di cuenta de ello enseguida cuando gente muy joven empezó a buscarme para que le dirigiera la tesis. Yo me preguntaba: esta gente que no me conoce, ¿por qué me viene a buscar a mí? Enseguida comprendí que había una demanda de la gente más joven y no había nadie de la profesión, dentro del campo de la ciencia política, que pudiera dirigirlos. Eso cambió radicalmente hoy.

Hay cada vez más gente que se dedica a los temas ambientales, tanto personas que desde sus inicios de la investigación de doctorado se centran en temas ambientales como colegas que se dedicaban a otros temas y cada vez más están pasándose a la agenda ambiental, muchos de ellos empujados por el tema del cambio climático o estimulados por las nuevas agendas de investigación en el plano internacional. Hoy hay una nueva agenda de investigación muy fuerte que no había para nada, no solo hace cuarenta, sino hace veinte años. Esa es otra evidencia de cómo la cuestión ambiental, un tema que no estaba en la agenda de 1983, surgió y se afianzó durante estos años democracia.

### **Referencias bibliográficas**

- Alcañiz, I. y Gutiérrez, R. A. (2022). *The Distributive Politics of Environmental Protection in Latin America and the Caribbean*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alcañiz, I. y Gutiérrez, R. A. (2009). From Local Protests to the International Court of Justice: Forging Environmental Foreign Policy in Argentina. In P. G. Harris (ed.), *Environmental Change and Foreign Policy* (pp. 109–20). New York: Routledge Press.
- Christel, L. G. y Ricardo A. G. (2017). Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *Journal of Environment & Development*, 26(3), 322–347.
- Gutiérrez, R. A. y Fernando J. I. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295-322.
- Steinberg, P. (2001). *Environmental Leadership in Developing Countries: Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*. Cambridge and London: The MIT Press.