

---

## 6.2 La protección del ambiente como desafío democrático



MARIANO A. NOVAS

Licenciado en Ciencia Política (UNSAM), becario doctoral del CONICET y docente de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

### RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo analiza el vínculo entre el federalismo y el ambiente, y propone una serie de ideas acerca de cómo pensar los conflictos ambientales en las provincias argentinas. Para ello, se repasan brevemente dos conflictos ambientales que permiten reflexionar al respecto. Por un lado, los acontecimientos referidos al intento frustrado de zonificación minera en Chubut y, por el otro, los conflictos ocurridos en Neuquén en torno al desarrollo de Vaca Muerta.

Las controversias entre las coaliciones de actores (ambientalistas y productivistas) y las acciones desplegadas reflejan la necesidad de repensar el acceso a la información y la participación institucionalizada como un desafío específico de la democracia contemporánea. Las demandas por mayor democratización constituyen un elemento central para encarar las transiciones (energéticas y productivas) en el corto plazo.

### Federalismo ambiental y el desafío democrático

Para entender el funcionamiento de la política ambiental en países federales, se torna relevante analizar la dinámica y las competencias de los distintos niveles de gobierno. En la Argentina, las provincias son unidades autónomas que existen con anterioridad al nacimiento de la Nación y son ellas las que delegan parte de sus poderes para la conformación

del Estado nacional. De esta manera, las provincias no son soberanas ni autosuficientes, pero sí poseen la capacidad de regular actividades económicas y decidir cómo administrar sus recursos naturales dado el dominio originario que les otorga la Constitución Nacional en el artículo 124 (Gutiérrez e Isuani, 2014).

Estas potestades, sumadas a las diferentes composiciones geográficas, permiten que dentro de nuestro país exista una importante heterogeneidad de estructuras productivas que configuran escenarios provinciales divergentes. Por este motivo, los Estados subnacionales resultan ser la arena principal donde transcurren y se dirimen los conflictos socioambientales, ya que es donde se toman las decisiones sobre la gestión del territorio y la preservación (o explotación) de los recursos naturales.

La reforma constitucional de 1994 institucionalizó un nuevo bloque de legalidad ambiental que generó efectos importantes en el devenir de los vínculos entre la democracia y el ambiente. En este sentido, es necesario resaltar tres normas que constituyen el andamiaje central del federalismo ambiental argentino.

En primer lugar, el artículo 41 de la Constitución Nacional garantiza el derecho al ambiente sano y compromete el desarrollo productivo a las necesidades de las generaciones futuras, incorporando así la noción de *desarrollo sostenible*. También este artículo convoca a legislar estándares mínimos para la protección del ambiente que impiden a las provincias legislar por debajo de los límites establecidos y, por tanto, garantizan mayores niveles de equidad interprovincial y justicia ambiental en todo el territorio (Gutiérrez, 2018). En segundo lugar, el artículo 43 de la Constitución garantiza la tutela judicial de los derechos y define al *ambiente sano* como un derecho colectivo, habilitando de esta manera la figura de amparo colectivo para su protección (Delamata, 2013). Y, por último, la Ley General de Ambiente (2002) establece como objetivo la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable promoviendo el uso racional y sustentable de los recursos naturales.

En efecto, durante los últimos veinte años, la multiplicación de las movilizaciones en defensa del ambiente y el uso progresivo del derecho constitucional tuvieron como desencadenante políticas específicas en los tres niveles de gobierno. Por un lado, se encuentran las leyes de presupuestos mínimos sancionadas por el Congreso de la Nación, que deben implementar las provincias (por ejemplo, la Ley Nacional de Bosques Nativos o la Ley para la Preservación de Glaciares y Ambiente Periglaciario). Por otro lado, se evidencia un notable avance normativo referido a la restricción o prohibición del

uso de sustancias químicas y/o técnicas que sancionaron tanto provincias como municipios según los fundamentos del principio precautorio y el resguardo de la biodiversidad (Christel, 2019).

Pese al reconocimiento constitucional y a la progresiva consolidación de lo ambiental como un *asunto público*, gran parte de los conflictos no encuentran respuestas o mecanismos estatales para su resolución institucional.

La democracia electoral representativa resulta insuficiente o incapaz de abordar las demandas socioambientales por sí misma. Incluso, los mecanismos de rendición de cuentas y los *poderes de control ciudadano* (como el acceso a la información, la participación social, la elaboración de audiencias públicas y la preparación de consultas previas, libres e informadas) brillan por su ausencia, inaugurando así un problema específico de la democracia que se vincula con la erosión de la confianza, la escasa credibilidad y la falta de participación social en la toma de decisiones.<sup>1</sup>

## **Enfoque analítico para estudiar los conflictos ambientales**

Durante las primeras décadas del nuevo milenio, América Latina atravesó un proceso denominado “*boom de los commodities*”, un momento en el que los precios internacionales de los productos primarios y su demanda aumentaron de manera considerable (minerales, hidrocarburos, agricultura y ganadería), generando condiciones económicamente atractivas para la exportación (Svampa, 2019). Este proceso trajo como consecuencia que diferentes gobiernos nacionales impulsaran la explotación de recursos naturales a gran escala, provocando una creciente conflictividad en las provincias entre dos coaliciones Estado-sociedad, una productivista y otra ambientalista.

Siguiendo el trabajo de Gutiérrez (2017), utilizo el concepto de coaliciones Estado-sociedad para referirme a un conjunto de actores (sociales, económicos y estatales) que comparten una visión mínima sobre un problema y se nuclean para incidir en las agendas gubernamentales. Estudiar cuáles son los actores que intervienen, sus posiciones, intereses y lenguajes de valoración resulta valioso para emprender un análisis minucioso de los conflictos socioambientales en la Argentina.

---

1. En abril de 2021, entró en vigencia en la Argentina el Acuerdo de Escazú, que tiene como objetivo garantizar los derechos de acceso a la información ambiental y participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. No obstante ello, en los debates recientes, por ejemplo en torno a la instalación de megafactorías porcinas o la exploración *offshore* de hidrocarburos, no se evidencian cambios en la comunicación y accionar por parte del Estado.

A grandes rasgos, es posible identificar dos coaliciones contrarias. Por un lado, se encuentran *coaliciones ambientalistas*, que se oponen a proyectos de explotación de recursos naturales y se organizan ante la percepción del riesgo, es decir, la posibilidad de que la utilización de determinadas técnicas y/o sustancias químicas perjudiquen el ambiente, o bien entren en competencia con modelos tradicionales de subsistencia o economías rurales. Por lo general, estas coaliciones demandan al sistema político una mayor democratización en la toma de decisiones y solicitan el acceso a la información pública.

Por el otro lado, se encuentran *coaliciones productivistas*, a favor del uso de sustancias químicas y/o técnicas de extracción de recursos naturales que resaltan los beneficios económicos que, desde su punto de vista, estos proyectos generan (mayor productividad, inversiones, generación de divisas, regalías o empleo).

Ambas coaliciones buscan influir a través de la combinación de diferentes modalidades de acción, utilizando modos contenciosos con formas institucionales de participación en pos de tener injerencia en el marco regulatorio de la actividad o hacer prevalecer su visión mínima sobre el problema y la solución que debe ser aplicada (Christel y Gutiérrez, 2017).

En algunas provincias argentinas, las *coaliciones ambientalistas* lograron impulsar políticas restrictivas, es decir, decisiones estatales que priorizan la protección ambiental y la salud de las personas por encima de los beneficios económicos que las actividades económicas puedan generar y, por tanto, se prohibieron o restringieron sustancias y/o técnicas, como el *fracking* en Entre Ríos (2017), la minería metalífera<sup>2</sup> en Córdoba (2008), la instalación de centrales nucleares en Río Negro (2017) o la producción de salmónidos en Tierra del Fuego (2021). Por lo general, estas decisiones se fundamentan en la idea del principio precautorio, la preservación de la biodiversidad y el resguardo de las generaciones futuras.

Por el contrario, en otras provincias no lo lograron y se implementaron *políticas productivistas*, es decir, aprobación de leyes, normas o decretos adoptados por un Estado con el propósito de brindar una serie de estímulos impositivos, legales y/o jurídicos para que la actividad económica se desarrolle en el territorio, como la minería metalífera en San Juan o el *fracking* en Neuquén.

---

2. Nueve provincias sancionaron leyes que prohíben la utilización de métodos de lixiviación y productos químicos esenciales para el desarrollo de la minería metalífera. En orden cronológico son Chubut (2003), Río Negro (2005, derogada en 2011), La Rioja (2007, derogada en 2008), Tucumán (2007), Mendoza (2007), La Pampa (2007), Córdoba (2008), San Luis (2008) y Tierra del Fuego (2011).

Incluso, sucede que en varias provincias las coaliciones ambientalistas tuvieron un avance contradictorio, ya que no han logrado impedir el uso de ciertas sustancias o actividades, pero sí restringieron otras con impactos ambientales similares, como evidencia el caso de Mendoza, donde se logró mantener la restricción a la minería metalífera, pero no se ha conseguido detener el avance del *fracking*. Otro caso es San Juan, donde se hace cumplimiento efectivo de la Ley de Bosques, pero se viola la Ley de Glaciares.

En consecuencia, la existencia de coaliciones ambientalistas es condición necesaria pero no suficiente para la promulgación de regulaciones que protejan el ambiente. Esto se debe a que el peso y la capacidad de incidencia de las coaliciones (ambientalistas y productivistas) difieren entre las provincias de acuerdo con la configuración de la matriz económica subnacional y el sistema político subnacional (Christel y Novas, 2018), produciendo así resultados políticos diferentes que varían entre la restricción y la promoción.

A partir de lo mencionado anteriormente, se analizan a continuación dos casos que reflejan los diferentes alcances y avances de las coaliciones ambientalistas en dos provincias argentinas.

## **De Esquel al ChubutAGUAzo**

La provincia de Chubut es un caso significativo para el análisis, ya que resulta un escenario de fuertes disputas entre actores que promocionan la minería metalífera y la coalición que resiste su avance. Como señalan las autoras Álvarez y Composto (2010), la emergencia de la movilización ambiental en Esquel en 2003 se transformó en un punto de inflexión para el sector minero por tres razones. En primer lugar, porque se trató del primer cuestionamiento social organizado a los proyectos mineros en la Argentina. En segundo lugar, porque resultó ser exitosa en sus reivindicaciones, convirtiéndose en referencia para distintas asambleas y organizaciones que surgieron posteriormente. Y, por último, porque favoreció la construcción de la “cuestión minera” como problemática social y ambiental relevante.

Desde los inicios del conflicto, se combinaron acciones judiciales con prácticas contenciosas que generaron presión en los niveles inferiores de gobierno para la sanción de ordenanzas municipales de prohibición y la convocatoria al plebiscito que culminó con el triunfo del “No a la mina”, con el 81% de los votos, en 2003.

La movilización e incidencia política de la coalición ambiental hizo posible que en 2003 se sancionase la primera ley en el país que prohíbe

expresamente la minería metalífera a cielo abierto y la utilización de cianuro en los procesos de producción minera (Ley XVII-N.º 68 ex 5.001). No obstante ello, en su artículo 2º, dejó abierta la posibilidad de realizar una zonificación del territorio en un plazo de 120 días, que nunca se cumplió, pero que desde entonces constituye el caballo de batalla de la coalición productivista para insertar la minería en la meseta central, lo que genera un escenario de latencia del conflicto entre ambas coaliciones con varios niveles de intensidad.<sup>3</sup>

En los últimos años, la crisis económica se agudizó en la provincia, con un elevado déficit fiscal, ajustada liquidez y creciente endeudamiento en dólares (Murguía, 2020). La imposibilidad de cumplir en tiempo y forma con los pagos a empleados públicos (docentes, administración pública, personal de salud) provocó una profunda inestabilidad social y aumentó el interés del Ejecutivo provincial de dar luz verde al desarrollo del yacimiento polimetálico denominado “Navidad”, ubicado en la localidad de Gastre y que es dirigido por la compañía Pan American Silver.

Desde entonces, la gestión de Mariano Arcioni —que comenzó en 2017 tras el fallecimiento del gobernador electo Mario Das Neves— impulsó en numerosos intentos (2018, 2020 y 2021) el debate parlamentario para habilitar la actividad en la meseta chubutense, desplegando una estrategia de acción que combinó la falta de transparencia y la represión. Arcioni contó con el respaldo de una *coalición productivista* de múltiples actores, como sindicatos (Petroleros Privados, Camioneros y la UOCRA), empresas mineras y el Ejecutivo nacional, que en su conjunto señalan los beneficios de habilitar la minería en una zona escasamente poblada para generar puestos de trabajo y exportaciones.

Esta coalición logró finalmente que el 15 de diciembre de 2021 la Legislatura provincial incluyera a último momento la discusión sobre tablas y aprobara la zonificación minera con 14 votos a favor en un tratamiento parlamentario exprés. Esta situación generó una intensa movilización de la coalición ambientalista<sup>4</sup> durante cinco días, mediante el activismo en redes sociales y protestas masivas bajo el lema ChubutAGUAzo (en referencia a la defensa del agua en Chubut) en diferentes localidades. El Poder

---

3. En 2012 y 2021, la coalición ambientalista realizó presentaciones formales para llevar adelante una iniciativa popular con el propósito de prohibir el uso de sustancias químicas para la minería metalífera en todo el territorio de Chubut. Si bien se logró sobrepasar el porcentaje requerido para su tratamiento formal en la Legislatura, la fuerza oficialista consiguió obstaculizar y vetar ambos proyectos.

4. La coalición ambientalista de Chubut se compone por una multiplicidad de actores: Unión de Asambleas de Comunidades de Chubut, sectores académicos, gremios docentes, Sindicato Unido de Portuarios de Argentina (SUPA), Sindicato de Obreros Marítimos Unidos (SOMU).

Ejecutivo provincial, por su parte, optó por reprimir las protestas con el envío de fuerzas policiales, lo cual redundó en una gran cantidad de heridos y detenidos. La viralización de las imágenes de la policía reprimiendo y la quema de edificios públicos por parte de los manifestantes generó un clima de ingobernabilidad que desestabilizó por completo el sistema político subnacional y precipitó la decisión de Arcioni de dar marcha atrás, y la Legislatura derogó por unanimidad la ley de zonificación el 21 de diciembre de 2021.

Los acontecimientos en las últimas dos décadas en Chubut invitan a reflexionar sobre dos aspectos. En primer lugar, que la movilización ambiental surgida a comienzos del presente siglo exigió una mayor democratización de las decisiones, especialmente el derecho de los pobladores a decidir por el “No a la mina”, y para ello se crearon diferentes instancias institucionales que canalizaron el rechazo (como las ordenanzas municipales, el plebiscito y la ley provincial). En segundo lugar, el actual Poder Ejecutivo provincial, en un escenario de crisis económica y política, decidió persistir con la zonificación minera pese a la falta de licencia social, eludiendo el debate institucional, bloqueando las iniciativas populares (2012 y 2021) y utilizando a las fuerzas policiales para reprimir las protestas, lo que provocó un estallido social.

### **El fracking en Neuquén. Efecto derrame**

La provincia de Neuquén se destaca a nivel nacional por las numerosas concesiones otorgadas a emprendimientos extractivos de hidrocarburos no convencionales (HNC) mediante la técnica de *fracking*. La expansión y el ritmo de avance de la actividad han sido notables en la última década debido a los incentivos legales y económicos otorgados desde el Estado nacional para aumentar la producción en la formación Vaca Muerta. No obstante ello, el *fracking* ha encontrado en los territorios fuertes resistencias, en las que la demanda por el cuidado ambiental y la salud de las personas constituye el principal elemento discursivo.

Desde 2013, año en que la Legislatura provincial aprobó el acuerdo de YPF-Chevron para implementar el *fracking* en Loma Campana, la espiral de conflictividad social y ambiental se multiplicó en temas diversos, como el aumento de actividad sísmica, tensiones territoriales con comunidades mapuches o crianceros, contaminación de napas subterráneas por la mala disposición de las aguas residuales, derrames e incendios frecuentes, competencia por el uso de tierras fértiles en la zona del Alto Valle, liberación de gas metano y efectos negativos en la salud de las personas.

La coalición ambiental acudió a diferentes formas de acción política —contenciosa, judicial e institucional— para limitar o exigir mayores controles en torno al *fracking*, pero con escaso éxito político. A continuación, enumero brevemente cuatro episodios que reflejan la limitada incidencia de la coalición ambientalista<sup>5</sup> en Neuquén respecto a los efectos del *fracking*.

El primer evento político que se debe tener en cuenta es la restricción del debate en los gobiernos locales. En efecto, las ordenanzas municipales que se sancionaron entre 2015 y 2017 para impedir la técnica dentro de los ejidos municipales tuvieron un revés judicial por parte del Tribunal Superior de Justicia de Neuquén, que declaró inconstitucional el accionar del municipio de Vista Alegre en 2017 (Novas, 2018). Esta decisión imposibilita a los gobiernos locales a organizar las actividades productivas y sociales dentro de sus competencias y, simultáneamente, restringe la capacidad de decidir de los pobladores locales.

El segundo evento se relaciona con la falta de infraestructura y fiscalización respecto a la disposición de los residuos peligrosos. La contracara del auge de la producción no convencional es el ritmo al que se generan lodos y recortes de perforación que requieren tratamientos complejos por su peligrosidad. En este sentido, las asambleas de vecinos y ONG han presentado acciones de amparo y denuncias referidas a la sobrecarga o colapso de las plantas de tratamiento (sin el procedimiento adecuado) e impactos sanitarios en los barrios aledaños, como el caso de Compañía de Saneamiento y Recuperación de Materiales S. A. (Comarsa) en la ciudad de Neuquén (FARN, 2021). Las acciones legales emprendidas no encuentran respuestas estatales y tampoco se anunció un plan estratégico por parte de organismos públicos.

En tercer lugar, los pedidos de información pública respecto a los eventos de sismicidad inducida en el paraje Sauzal Bonito son ignorados y ocultados por parte de organismos públicos nacionales como el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES) y la Subsecretaría de Ambiente de Neuquén, lo que aumenta los cuestionamientos sobre la credibilidad de las instituciones públicas (Tamburini y Grosso, 2021). Los eventos de sismicidad que denuncian vecinos e investigadores generan preocupación sobre los posibles efectos por contaminación en el subsuelo y en la calidad de vida de las personas.

---

5. La coalición de actores contra el *fracking* se compone de diferentes integrantes: Confederación Mapuche, Observatorio Petrolero Sur, Asamblea Permanente del Comahue por el Agua, sindicatos docentes, Asamblea de Vecinos Autoconvocados, Asamblea Fuera Basureros Petroleros, obispos y párrocos de Neuquén.



Y, por último, las demandas territoriales de las comunidades mapuches, puesteros y crianceros, quienes no son consultados e informados en tiempo y forma por el Ejecutivo provincial, generando un escenario de tensión permanente entre las empresas petroleras y los superficiarios.

El *fracking* en Neuquén no expone por igual a todos los grupos sociales a los riesgos ambientales, sino que más bien refleja cargas desiguales, es decir que los que pagan las consecuencias del daño ambiental son los pobladores locales o sectores más empobrecidos que se encuentran próximos a las zonas de perforación o depósitos de residuos.

En síntesis, el avance del *fracking* en Neuquén refleja un notorio avance de la coalición productivista que restringe la capacidad de agencia de actores sociales diversos en temas vinculados al ambiente y la salud. La ausencia de respuestas frente a las demandas de democratización de las decisiones (como los pedidos de información pública, los mecanismos de participación para administrar recursos y la nula consulta previa, libre e informada que rige para las comunidades indígenas) socava la efectiva implementación de derechos reconocidos constitucionalmente y erosiona la confianza hacia los organismos públicos.

## **Reflexiones finales**

El diseño federal argentino otorga a las provincias un rol clave en la toma de decisiones vinculadas a la gestión del territorio y la preservación (o explotación) de los recursos naturales. La incorporación de los derechos ambientales en la Constitución Nacional posibilitó que las coaliciones ambientalistas se vincularan normativamente con este cuerpo legal y lo utilizaran en sus reclamos provinciales, combinándolo con repertorios de acción contenciosa, legal e institucional. Sin embargo, los casos analizados reflejan que la consagración constitucional no es suficiente *per se* y que, en numerosas ocasiones, los derechos ambientales y los mecanismos de participación institucional distan de ser implementados y respetados.

Las movilizaciones ambientales plantean como demanda central un mayor acceso a la información y participación en la toma de decisiones que incluye la posibilidad de decir “no” a un proyecto que afecte su modo de vida o que comprometa a generaciones futuras. El Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, debe establecer procedimientos claros y robustecer canales democráticos para hacer valer los derechos ambientalmente reconocidos.

Para finalizar, considero que el escenario del cambio ambiental global nos obliga a pensar de forma urgente las transiciones (energéticas y productivas) que nos conduzcan a otras formas de producir y de relacionarnos con la naturaleza. En efecto, las políticas de transición requieren no solo una buena planificación y comunicación por parte del Estado, sino también la incorporación de mecanismos de participación, consulta y acceso a la información para que la toma de decisiones tenga legitimidad social.

## Bibliografía

Álvarez, L. y Composto, C. (2010). El sector de la gran minería frente a la “cuestión de Esquel”: Diagnóstico, preocupaciones, demandas corporativas y respuestas estatales en el período 2002-2004.

Christel, L. G. y Gutiérrez, R. A. (2017) Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *Journal of Environment & Development*, 26(3), 322-347.

Christel L. y Novas, M. (2018). Incentivos económicos y conflictividad social. Trayectorias disímiles del fracking en las provincias argentinas (Entre Ríos y Neuquén -2010-2017). *Revista POSTData*, 23(2), 491-525.

Christel, L. (2019). Derechos ambientales y resistencias sociales: El instrumento legal como repertorio contra la minería en Argentina. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 36, 193-213.

Delamata, Gabriela (2013). Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de sustentabilidad fuerte en el sector extractivista megaminero. *Revista de Sociología de la UBA Entramados y Perspectivas*, 3(3), 55-90.

FARN (2021). Efectos, impactos y riesgos socioambientales del megaproyecto Vaca Muerta. Disponible en: [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/02/DOC\\_IMPACTOS-VA-CA-MUERTA\\_links.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/02/DOC_IMPACTOS-VA-CA-MUERTA_links.pdf).

Gutiérrez, R. A. y Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295-322.

Gutiérrez, R. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11(2), 283-312.

Murguía, Diego (2020). Minería metalífera, impacto económico y conflictividad. Un análisis del proyecto minero de plata “Navidad” en la Patagonia argentina. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 85, 193-232.

Novas, Mariano A. (2018). El peso de las coaliciones de actores en las políticas de recursos naturales: la fractura hidráulica en Entre Ríos, Neuquén y Río Negro (2010-2017). En Ricardo Gutiérrez (ed.), *Construir el ambiente*, Buenos Aires, Teseo. pp. 275-338.

Svampa, M. (2020). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Colección CALAS.

Tamburino G. y J. Grosso (2021). La administración pública y la gestión del riesgo sísmico en la cuenca de Vaca Muerta. Análisis de sus expedientes internos. Fundación de Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/08/DOC\\_SISMICIDAD\\_CAP2\\_links-1.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/08/DOC_SISMICIDAD_CAP2_links-1.pdf).



Podés leer más sobre los desafíos para modificar el sistema productivo en **“Innovación productiva y gobernanza ambiental. Lineamientos para pensar una agenda”**, de Carlos Freytes, Juan O’Farrell y María Victoria Arias Mahiques, dentro de **“La necesidad de repensar la orientación del desarrollo en la Argentina”**.