

La política ambiental argentina y los desafíos derivados de su institucionalidad

Por *Sebastián Martín Juncal**

Resumen

La cuestión ambiental ha cobrado una gran relevancia en los últimos años, a tal punto que resulta habitual encontrar referencias de todo tipo en la opinión pública, las redes sociales, las empresas, y las organizaciones públicas y de la sociedad civil. La temática ha dejado de constituir un asunto técnico específico de ciertas disciplinas y saberes o una causa de un sector del activismo social. Ese estado de situación actual en la Argentina —en el que se combinan el carácter integral/transversal del fenómeno, el abordaje sectorial y parcial de los gobiernos, el largo tiempo transcurrido entre las primeras manifestaciones del problema y las políticas públicas adoptadas, una toma de conciencia social lo suficientemente extendida y la generación de políticas públicas comprensivas sobre el tema— devino en una institucionalidad fragmentada, dislocada y dispersa de las políticas ambientales. En este artículo revisaremos los principales aspectos de la situación señalada a fin de describir sus fundamentos y reflexionar sobre posibles vías para mejorar las condiciones para el desarrollo de una política ambiental mejor preparada para hacer frente a los desafíos actuales.

Palabras clave

Políticas públicas, Argentina, política ambiental, medioambiente, articulación institucional.

*Investigador del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

sebajuncal@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1295-9705>

Abstract

The environmental issue has gained relevance in recent years, to such an extent that we usually find references of all kinds in public opinion, social networks, companies, public organizations, and civil society. It has ceased to constitute a specific technical matter of certain disciplines and wisdoms and/or a certain cause of social activism. This current state of the question in Argentina combines the integral/transversal nature of the phenomenon, the sectorial and partial approach on the matter adopted by the governments, the long time elapsed between the first manifestations of the problem and the public policies adopted, a sufficiently widespread social awareness and the generation of comprehensive public policies on the subject. This situation resulted in a fragmented, dislocated and dispersed institutionality of environmental policies. This paper reviews the main aspects of the referred situation to describe its causes and consider possible ways to improve the conditions for an environmental policy prepared to face current challenges.

Key words

Public policies, Argentina, environmental policy, environment, institutional articulation.

1. Introducción

Los desafíos en materia ambiental que enfrenta la humanidad dejaron de estar circunscriptos a comunidades epistémicas, organizaciones técnicas o movimientos sociales ecologistas. En un breve lapso de tiempo, las evidencias climáticas y ecosistémicas de todo tipo impulsaron la cuestión a un lugar destacado en la agenda pública y en la opinión pública hasta convertirlo en un tema cotidiano a lo largo y ancho del planeta. Si bien, como veremos a continuación, diversos actores activamente involucrados en la temática vienen desarrollando sostenidamente procesos de concientización entre la población, la contundencia de acontecimientos catastróficos —que se repiten con mayor frecuencia— pone de manifiesto cierto consenso extendido de que la humanidad se encuentra a las puertas del punto de no retorno en relación con las condiciones mínimas planetarias necesarias para garantizar su habitabilidad y continuidad. Incluso

el auge del «negacionismo ambiental» puede ser considerado una reacción que refleja la vigencia y relevancia de la cuestión.

Sin embargo, esa creciente presencia y relevancia del tema no se traduce en una acción climática decidida con impacto real y efectivo sobre esas condiciones. Existe una heterogeneidad de posicionamientos, de opiniones y de información circulando sobre prácticamente cada aspecto de la cuestión ambiental, que perturba las posibilidades de implementación de acciones integrales decididas, más allá de los grandilocuentes anuncios luego de cada reunión internacional sobre el tema. El resultado es un conjunto de iniciativas desarticuladas entre sí, de insuficiente impacto sobre las problemáticas actuales y con horizontes de implementabilidad demasiado lejanos para el grado de urgencia que muestra el escenario. Esa situación se observa en las contradicciones que abundan en el accionar y en las tomas de posición de la ciudadanía en la materia, y en la diferencia entre el desafío y las capacidades efectivas de las organizaciones dedicadas a desarrollar propuestas para lidiar con él: un «Goliat ambiental» que no deja de ampliar la brecha en términos de fortaleza respecto del «David ecológico».

En este artículo revisaremos las condiciones de la institucionalidad de la política ambiental en nuestro país, para lo cual tomaremos como premisa la dispersión de atribuciones entre diferentes niveles de gobierno, organizaciones y ámbitos territoriales que caracterizó —y sigue caracterizando— la cuestión; además, procuraremos reflexionar de qué manera incide en ella como rasgo persistente.

2. La política ambiental y su institucionalidad

Si bien las preocupaciones por el ambiente se pueden rastrear a lo largo de la historia en diferentes sociedades y circunstancias, no fue hasta que los efectos e impactos del desarrollo capitalista se hicieron evidentes sobre él, hacia fines del siglo XIX, que la cuestión formó parte de las preocupaciones gubernamentales. En ese momento, se asumieron como situaciones directamente ligadas a las ramas de las actividades económicas (industria, minería, transporte) con efectos muy visibles e impactantes sobre la sociedad y el ambiente (contaminación industrial por emanaciones, derrames de petróleo, residuos de la explotación minera,

efectos de ciertas obras de infraestructura sobre ecosistemas, etc.). De esta manera, el desarrollo de un lugar en la agenda pública con identidad propia se fue generando lentamente, en primera instancia ligado con la disciplina, la técnica o el sector que generaba esos efectos. La conflictividad bélica de la primera mitad del siglo xx relegó al asunto hasta hacerlo una característica más de las calamidades sociales registradas en el período.

La cuestión ambiental como problema sistémico emergió durante la década del sesenta del siglo xx, vinculada con movimientos contestatarios y la contracultura, con la amenaza nuclear sobre el conjunto del planeta como un factor aglutinador determinante. En 1972, la I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en Estocolmo, abrió un camino de institucionalización de la problemática, que prosiguió con la creación de la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1983, el Informe Brundtland de 1987 y la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992, cuando se consolidó el concepto de *sustentabilidad ambiental* como elemento a ser tenido en cuenta a la hora de evaluar las consecuencias de las actividades humanas. Es en el Informe Brundtland mencionado en el cual se define la *sustentabilidad* de forma «oficial» por primera vez (Carabias *et al.*, 2009). Hasta entonces, su forma de problematización en la agenda y su traducción en una política pública asumía formas estrictamente sectoriales y, por ende, dispersas y fragmentadas. De hecho, pese al temprano desarrollo del concepto y a la progresiva toma de conciencia sobre la integralidad de la cuestión ambiental, el abordaje segmentado se mantiene hasta la actualidad sin grandes modificaciones, aunque en diferentes grados según el territorio y/o el elemento ambiental en cuestión.

En nuestro país, la sectorialización y la fragmentación se observan en la historia institucional de la cartera a cargo de la cuestión, el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) (Gutiérrez, 2018). Esta repartición tuvo múltiples cambios de pertenencia institucional desde la creación del primer organismo estrictamente ambiental en 1973, cuando se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH) dentro del Ministerio de Economía, mediante el Decreto 75/1973 del 25 de octubre de 1973 (publicado en el Boletín Oficial el 29 de octubre de 1973. Su conformación incluía cuatro subsecretarías que reflejaban una mirada integral de la problemática (o, al menos, una

intencionalidad en ese sentido): de Recursos Naturales Renovables, de Recursos Hídricos, de Minería y de Ambiente Humano (Gutiérrez e Isuani, 2013). Luego de esta breve experiencia, Minería no volvería a formar parte de la cartera, mientras que Recursos Hídricos lo hizo entre 1996 y 1998.

La dictadura cívico-militar desarticuló la cartera a través de dos decretos: el 520/1976 y el 526/1976 del 21 de mayo de 1976 (publicados en el Boletín Oficial el 1 de junio de 1976), a través de los cuales se dispuso que la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería tuviese a su cargo a la Subsecretaría de Recursos Renovables y Ecología; y la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas a la Subsecretaría de Planeamiento Ambiental. Asimismo, a la primera de las subsecretarías mencionadas le quitó las funciones, el personal afectado, las partidas presupuestarias y bienes patrimoniales relacionados con la pesca y la caza marítima o fluvial, y los transfirió a la Secretaría de Estado de Intereses Marítimos. Posteriormente, algunas atribuciones de política ambiental se trasladaron al Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente mediante la Ley de Ministerios 22.520 del 18 de diciembre de 1981 (publicada en el Boletín Oficial el 23 de diciembre de 1981).

Con el retorno a la democracia, el gobierno de Alfonsín mantuvo inicialmente la configuración heredada, por la que la política ambiental se encontraba dispersa entre varias secretarías, el Decreto 134/1983 del 10 de diciembre de 1983 (publicado en el Boletín Oficial el 10 de enero de 1984) dio continuidad a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVyOT) del Ministerio de Salud y Acción Social, y a las funciones a cargo de las secretarías de Recursos Hídricos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, y de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Economía, lo que refleja el escaso peso de la cuestión en ese momento. En 1987 volvió a cobrar relevancia el tema con la creación de la Subsecretaría de Política Ambiental (SSPA) mediante el Decreto 1062/1987 del 30 de junio de 1987 (publicado en el Boletín Oficial el 15 de enero de 1988) dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y se mantuvo en vigencia la SVyOT. Pero la SSPA tuvo poca existencia, ya que al poco tiempo fue suprimida por el Decreto 1680/1988 del 17 de noviembre de 1988 (publicado en el Boletín Oficial el 25 de noviembre 1988). En 1989 volvió a generarse una nueva institucionalidad para la cuestión con la conformación de la Comisión

Nacional de Política Ambiental (CNPA) —a través del Decreto 292/1989 del 28 de febrero de 1989 (publicado en el Boletín Oficial el 8 de marzo de 1989)—, dirigida por un presidente acompañado por un Directorio de cuatro vocales, un formato que no registraba antecedentes para la cuestión ni volvería a repetirse posteriormente.

El Gobierno de Menem procuró consolidar en una estructura más robusta las atribuciones dispersas entre varias carteras, en buena medida para aprovechar el auge de la cuestión en ese momento y así reposicionar a nuestro país en el ámbito internacional (Bueno, 2017). Con este objetivo, creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH) en el ámbito de la Presidencia de la Nación mediante el Decreto 2419/1991 del 12 de noviembre de 1991 (publicado en el Boletín Oficial el 18 de noviembre 1991). De esta nueva secretaría pasaron a depender la CNPA como órgano de asesoramiento permanente, la Administración de Parques Nacionales y la Dirección Nacional de Recursos Naturales, dependientes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología Hídricas, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas.

El texto ordenado de la Ley de Ministerios establecido por el Decreto 438/1992 del 12 de marzo de 1992 (publicado en el Boletín Oficial el 20 de marzo de 1992) omite toda referencia a la SRNyAH, y mantuvo al Ministerio de Salud y Acción Social como la cartera a cargo de «todo lo inherente a la salud de la población y el medio ambiente». La omisión parece haber pasado desapercibida, ya que poco tiempo después se dictaron sucesivamente el Decreto 1455/1992 del 13 de agosto de 1992 (publicado en el Boletín Oficial el 20 de agosto de 1992) y el Decreto 2786/1993 del 30 de diciembre de 1993 (publicado en el Boletín Oficial el 19 de enero de 1994), que modificaron la estructura de la SRNyAH.

El 29 de noviembre 1996 fue nuevamente modificada su denominación por Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) mediante el Decreto 1381/1996 (publicado en el Boletín Oficial el 6 de diciembre de 1996) y, posteriormente, recibió una serie de unidades de otras carteras mediante el Decreto 146/1998 del 30 de enero de 1998 (publicado en el Boletín Oficial el 5 de febrero de 1998)¹.

¹ La Dirección Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento de la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios

Apenas iniciado, el Gobierno de De La Rúa afincó, mediante el Decreto 20/1999 del 13 de diciembre de 1999 (publicado en el Boletín Oficial el 15 de diciembre de 1999), la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (SDSyPA) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. En febrero de 2002, ya en el Gobierno de Duhalde, mediante el Decreto 357/2002 del 21 de febrero de 2002 (publicado en el Boletín Oficial el 22 de febrero de 2002) se renombró como Ministerio de Desarrollo Social y mantuvo a la SDSyPA en su órbita. Poco tiempo después, el Decreto de Necesidad y Urgencia 141/2003 del 4 de junio de 2003 (publicado en el Boletín Oficial el 5 de junio de 2003) retrotrajo la situación al T.O. 1992 de la Ley de Ministerios, ya que fijó la competencia ambiental en la cartera de salud, renombrado por esa norma como «Ministerio de Salud y Ambiente».

Los decretos de necesidad y urgencia 828/2006 y 830/2006, ambos del 6 de julio de 2006 (publicados en el Boletín Oficial el 10 de julio de 2006), modifican respectivamente la Ley de Ministerios y asignan la flamante Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Poco tiempo después, la Ley 26.168 del 15 de noviembre de 2006 (publicada en el Boletín Oficial el 5 de diciembre de 2006) creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la SAyDS, lo que obligó a la cartera a incorporar una serie de estructuras organizativas de apoyo a medida que este organismo desplegaba su institucionalidad.

El Decreto 1919/2006 del 26 de diciembre de 2006 (publicado en el Boletín Oficial el 27 de diciembre de 2006) volvió a modificar la estructura de la cartera. Si bien continuaron las modificaciones posteriormente a esa transferencia, se mantuvo bajo esa dependencia por un período inédito para la cuestión —casi una década— hasta su transformación en Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable mediante el Decreto 13/2015 del 10 de diciembre de 2015 (publicado en el Boletín Oficial el 11 de diciembre de 2015) por parte del Gobierno de Macri.

Públicos, el Instituto de Aguas Subterráneas (ex CRAS) del Servicio Geológico Minero al Instituto Nacional del Agua y del Ambiente, Comité Interjurisdiccional del Río Colorado del Ministerio del Interior, Organismo Regional de Seguridad de Presas Comahue de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y la Comisión Regional del Río Bermejo del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Por su parte, la Administración de Parques Nacionales también funciona dentro de la órbita del MAYDS desde diciembre de 2015 (hasta entonces dependía del Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes) y el Servicio Nacional de Manejo del Fuego —creado mediante la Ley 26.815 del 10 de enero de 2013 en el ámbito de la entonces SAYDS— fue transferido al Ministerio de Seguridad a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 746/2017 del 25 de septiembre 2017 (publicado en el Boletín Oficial el 26 de septiembre de 2017), de donde regresó el 28 de agosto de 2020 mediante el Decreto 706/2020 (publicado en el Boletín Oficial el 29 de agosto de 2020).

El Decreto 802/2018 del 5 de septiembre de 2018 transformó al Ministerio en Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Posteriormente, el Decreto de Necesidad y Urgencia 7/2019 del 10 de diciembre de 2019 (publicado en el Boletín Oficial el 19 de diciembre de 2019) le devolvió el rango de ministerio que había perdido, puesto que modificó su denominación por el de «Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible». La estructura organizativa actualmente vigente fue establecida mediante el Decreto 50/2019 del 19 de diciembre de 2019 (publicado en el Boletín Oficial el 20 de diciembre de 2019) y la Decisión Administrativa JGM 928/2021 del 19 de septiembre de 2021 (publicada en el Boletín Oficial el 20 de septiembre de 2021). Las transformaciones en la estructura organizativa de la cartera nacional a cargo de la política ambiental refieren a la primera apertura, a las que se agregan las correspondientes a los niveles inferiores y unidades *ad hoc* como comisiones, grupos y mesas de trabajo, con diferente grado de formalización y vigencia, durante todo el período reseñado. La descripción refleja una historia caracterizada por la discontinuidad institucional, lo que habitualmente afecta el funcionamiento interno de la cartera (Isuani, 2018, 2019).

Esta situación guarda cierta correlación con la propia historia de la política ambiental, que fue registrando adiciones, supresiones y transformaciones en su propio objeto, en función del impacto de las demandas, las restricciones y la influencia del contexto institucional. A ello se suma un marco normativo con competencias concurrentes entre diferentes niveles de gobierno, empezando con la Ley General del Ambiente (LGA) 25.675 del 6 de noviembre de 2002 (publicada en el Boletín Oficial el 28 de noviembre de 2002) que se limita a establecer

presupuestos mínimos que debe contener la legislación provincial en la materia, ya que el dominio originario de los recursos naturales por parte de ellas es lo que le da contenido y razón a la política ambiental. A ella se agregan diez leyes de presupuestos mínimos (Ley 25.612 de Residuos Industriales, Ley 25.670 de Gestión de PCB, Ley 25.675 General del Ambiente, Ley 25.688 de Gestión de Aguas, Ley 25.831 de Información Ambiental, Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios, Ley 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, Ley 26.562 de Control de Actividades de Quema, Ley 26.639 de Protección de Glaciares y Ley 26.815 de Creación del Sistema Federal de Manejo del Fuego), 29 convenios, actas, acuerdos y protocolos internacionales aprobados por leyes del Congreso y una cantidad importante de leyes sectoriales referidas a diversas materias (aire, áreas protegidas, bosques, energía, hidrocarburos, minería, fauna, residuos, minería, pesca, suelo, etc.) en las que la cuestión ambiental es una dimensión relevante, y, sobre todo, que cada vez cobra más trascendencia.

Asimismo, este estado de las cosas refleja la cambiante historia política de nuestro país —característica persistente de larga data— y sus efectos sobre la institucionalidad (Oszlak, 1997, 1999). En ese punto, cabe resaltar algunos aspectos que caracterizan esa influencia en materia ambiental:

- No todas las leyes mencionadas, tanto las aprobatorias de compromisos internacionales como las de presupuestos mínimos y/o sectoriales, fueron debidamente reglamentadas. Incluso algunos decretos reglamentarios no designan la autoridad de aplicación de manera explícita. Para el caso de una materia dispersa como la ambiental, que fue agregando dimensiones bajo su órbita a medida que el contexto las impuso y con una cartera a cargo que tuvo sucesivas mutaciones, las posibilidades de reglamentar las normas con una mirada integral fueron escasas.
- Las leyes y el conjunto de la normativa aplicable de rango inferior aprobada habitualmente carecieron de una mirada enfocada desde y hacia lo ambiental: por lo general, constituyó un aspecto o dimensión de otra política pública. Cuanto más antigua es la norma y cuanta más incidencia tenga la materia normada sobre sectores fundamentales del modelo productivo y de la política económica, mayor es la tendencia a

que el contenido ambiental de la misma sea accesorio, marginal y/o formalista. A tal punto esta situación es así, que el MAYS tiene escasa o nula injerencia en materias como hidrocarburos, minería, energía, producción agropecuaria, entre otras. Este aspecto constituye el eje de la crítica esbozada desde un sector muy activo del ambientalismo respecto del modelo extractivista de desarrollo de nuestro país.

- La falta de integralidad y la subordinación de la política ambiental —derivados de ser durante mucho tiempo un aspecto de otras políticas públicas— se replicó de manera sistemática, con sus variaciones, en las 23 jurisdicciones provinciales del país y —en función de las características institucionales de la descentralización y autonomía de cada una de ellas— en los más de 2300 gobiernos locales con atribuciones no delegadas en materia ambiental.

Esos aspectos generales caracterizan la institucionalidad del MAYS en la actualidad y, en la práctica cotidiana, obligan a la cartera a desplegar su política y concertar acuerdos con múltiples actores involucrados en la cuestión ambiental, caracterizada a lo largo de los últimos años por ciertos rasgos:

- Una agenda internacional dinámica que impulsa acuerdos multilaterales con diferentes grados de compromiso efectivo por parte de los Gobiernos nacionales y que se traduce (o debería traducirse) en políticas, programas y proyectos que necesariamente requieren el involucramiento y el compromiso de jurisdicciones provinciales.
- A partir de su instalación en la agenda, la cuestión ambiental fue generando una serie de iniciativas sectoriales en diferentes carteras del gobierno nacional, algunas de ellas transversales al conjunto de la APN y otras específicas de diferentes organismos y ministerios, respecto de las cuales la intervención efectiva del MAYS como referencia técnica principal sobre la cuestión habitualmente no tiene lugar.
- Un crecimiento sostenido de la conciencia y el activismo sobre la cuestión ambiental, no exento de controversias y de una amplia

variedad de opiniones, que presionan y demandan en diferentes instancias internacionales, nacionales y locales de manera diversa, multiforme y heterogénea.

- La emergencia de un escenario en los que ciertos eventos catastróficos (incendios, sequías, inundaciones, emergencias climáticas, etc.) comienzan a ser recurrentes y ejercen un alto impacto sobre la opinión pública, ya que acelera el proceso de toma de conciencia social reflejado en el apartado anterior y, sobre todo, genera una serie de consecuencias (daños materiales y humanos, demandas judiciales, modificaciones institucionales, etc.) que condicionan la política ambiental nacional.
- Ante emergencias y catástrofes, la opinión pública se encuentra a merced de los medios de comunicación masiva y las redes sociales, que no evalúan ni tienen en cuenta la institucionalidad y el marco jurídico a la hora de asignar responsabilidades en una materia con asignación compartida entre diversos actores y jurisdicciones. El esquema de competencias compartidas presenta dificultades de operacionalización en escenarios de «normalidad», que se acentúan ante acontecimientos extraordinarios inesperados, en los que el reparto de culpas y la búsqueda de «chivos expiatorios» está a la orden del día.
- Mientras no ocurran emergencias o catástrofes, la cuestión permanece con baja intensidad política, ya sea con carácter técnico en ámbitos reducidos y discretos o como una preocupación social creciente para el público, que difícilmente se vincula con una política pública específica, sino más bien con el funcionamiento general de la economía y la sociedad. En esa dinámica, el MAyDS y las máximas autoridades políticas del Gobierno nacional son señalados como los principales responsables. Superado el acontecimiento en cuestión por la opinión pública, el análisis de lo ocurrido pierde actualidad mediática y la función performativa de los titulares de coyuntura sobre el sentido común no puede ser modificada. El derecho a réplica resulta fútil, ya que encuentra pocos medios y baja audiencia.

El contexto con el que se vincula esta institucionalidad presenta una variedad de demandas y restricciones que condicionan fuertemente su capacidad de maniobra. Las relaciones con poderes ejecutivos de jurisdicciones provinciales y locales, con otros organismos del Poder Ejecutivo Nacional con políticas, programas o proyectos con contenido ambiental, con otros poderes del Estado —especialmente el Poder Judicial— o con Estados y organizaciones internacionales, determinan que el MAyDS se encuentre limitado por un «corsé» que combina una institucionalidad fragmentada, fruto de largos años de encontrarse relegada en la agenda, con un escenario de demandas crecientes desde diversos actores, no exentas de contradicciones y sesgos.

3. La institucionalidad provincial ambiental

El amplio entramado normativo relativo a la cuestión ambiental en el nivel nacional/federal se replica y se expande en las jurisdicciones provinciales y locales, lo que genera una extensa institucionalidad de la política ambiental que requiere la permanente concertación de políticas que permitan el abordaje de la cuestión ambiental, tal como fue caracterizada en líneas generales en el apartado anterior. Un elemento de importancia trascendental es la reforma constitucional de 1994 que funciona como un parteaguas respecto de las competencias provinciales efectivas referidas al ambiente (y, en general, toda otra política pública sectorial con alguna dimensión ligada al ambiente y los recursos naturales). Por ese motivo, una primera característica distintiva de la normativa ambiental es si se concibieron, se pusieron en marcha y/o se formularon antes o después de la reforma constitucional (Gago *et al.*, 2016; Altavilla, 2018).

La definitiva caracterización de la institucionalidad ambiental de cada jurisdicción es producto de una serie de factores concatenados e interrelacionados que presenta la jurisdicción en cuestión, entre los que se destacan:

- La dotación específica de recursos naturales.
- El perfil socioproductivo y la inserción regional e internacional de su economía.
- La trayectoria y características de su sistema político-institucional y su impacto en las instituciones públicas.
- La tradición e idiosincrasia de su población.

El análisis de la institucionalidad de toda política pública comienza por una descripción de dos elementos principales: el marco jurídico normativo y las organizaciones encargadas de aplicarlo (Oszlak, 2011). Ambos aspectos brindan el encuadre general a partir del cual se despliega la política pública en cuestión. Dentro del primero, es la carta magna de cada jurisdicción provincial la que brinda el marco general de su régimen político, en las cuales deberían incluirse las líneas rectoras referidas al ambiente, a los recursos naturales y otras materias vinculadas con ellas. En el segundo, un indicador preliminar de la relevancia de la cuestión en la agenda puede ser el nivel del organismo rector en materia ambiental y sus características específicas. En el Anexo 1 se sintetizan ambas dimensiones, que permiten establecer un primer panorama de la situación de las jurisdicciones provinciales en materia ambiental.

Un primer aspecto para destacar es que, cuanto más recientes son las constituciones, crecen las posibilidades de que contengan mayores previsiones en materia ambiental. Lógicamente, esto es el reflejo de una mayor preocupación sobre la cuestión ambiental, de su manifestación específica en los territorios en términos de consenso y masividad, y de la forma y la medida en que las fuerzas políticas locales y las instituciones públicas la asimilan. Asimismo, se observa una correspondencia variable con las pautas establecidas por la Constitución nacional aprobada en 1994. En relación con el dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias, las constituciones lo contemplan unánimemente (Iribarren, 2006). Y en materia ambiental, predomina la sanción del reconocimiento al ambiente sano como un derecho, mientras que otros institutos como la evaluación del impacto ambiental, el derecho a la información ambiental,

la educación ambiental y el amparo judicial ambiental se encuentran reconocidos en un número menor de constituciones. Se observan también excepciones a esta regla como los casos de Tierra del Fuego y Río Negro, principalmente, que, pese a tener cierta antigüedad, poseen cartas magnas con una perspectiva ambiental de vanguardia para la época en que fueron aprobadas. Dos casos particulares son los de Mendoza y Misiones, con constituciones muy antiguas (en el primer caso, de más de 100 años) de nulo contenido ambiental, pero que presentan una amplia gama de normas en su marco jurídico y normativo que expresan cierta preocupación ambiental, especialmente para el caso de la provincia mesopotámica. En la práctica, contar 3 pautas ambientales que permitan el ejercicio de derechos difusos de incidencia colectiva puede constituirse en una herramienta judicial para las comunidades de los territorios. De todas maneras, la mayor o menor receptividad por parte del Poder Judicial respecto de este tipo de materias es un aspecto clave para que esa posibilidad sea efectiva. Probablemente, disponer de constituciones provinciales «amigables» con el ambiente y los recursos naturales pueda convertirse en el futuro en una herramienta judicial de mayor peso y vigencia.

En relación con la institucionalidad, todas las constituciones asignan a los poderes Legislativo y Ejecutivo potestad en las materias ambientales —o referidas a recursos naturales para el caso de las muy antiguas—. En relación con los Gobiernos locales (municipios, concejos deliberantes, comisiones de fomento, etc.), las constituciones pueden distinguirse de dos grupos, según establezcan o no ciertas competencias para el nivel local en materia ambiental. Entre las que reconocen jurisdicción a los Gobiernos locales se encuentran Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. La aplicación en la práctica de estas pautas constitucionales depende del grado de institucionalidad (normas de rango inferior, competencias y recursos disponibles en los gobiernos locales) de la descentralización y la autonomía municipal en cada caso. Asimismo, la caracterización del equilibrio urbano-rural en cada territorio, la presencia de núcleos urbanos importantes y la dotación específica de cada localidad se traducen en mayores o menores capacidades para ejercer la función prevista en las cartas magnas provinciales. Asimismo, un número menor de constituciones asignan funciones a otros poderes como el Ministerio Público

(Santiago del Estero y Salta), el Consejo Económico y Social (Entre Ríos) o el Defensor del Pueblo (La Rioja). Finalmente, en Entre Ríos, Formosa y Neuquén los pueblos originarios participan en el uso y dominio de los recursos naturales.

En cuanto al organismo rector en materia ambiental, en catorce provincias poseen nivel de secretaría (Catamarca, Chaco, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tucumán), seis provincias disponen de un ministerio específico del máximo nivel jerárquico (Buenos Aires, Chubut, Jujuy, Misiones, Santa Fe y Tierra del Fuego) y tres de subsecretarías (Formosa, La Pampa y Santiago del Estero) y un ente autárquico (Corrientes). En relación con el grado de especificidad de la materia asignada al organismo rector, existe una diversidad de situaciones que pueden sintetizarse en los siguientes criterios:

- El ministerio, la secretaría o subsecretaría está dedicada exclusivamente a la cuestión ambiental, dependiendo, por lo general, de la máxima autoridad política (gobernación) o de una autoridad de alto nivel (secretaría general de la gobernación). Es el caso de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis y Santa Fe.
- La unidad posee otras competencias además de la ambiental. En esa línea, se observan casos en los que la secretaría o subsecretaría integra carteras con competencias relativas al agua y la energía (Catamarca), agua (Corrientes), producción, turismo y desarrollo económico (Entre Ríos), producción (Formosa, Salta), salud (Santa Cruz), obras públicas y agua (Santiago del Estero), y desarrollo productivo (Tucumán). Por lo general, en estas provincias el enfoque ambiental se encuentra en una posición secundaria respecto del resto de las competencias de la cartera.
- Una excepción es la provincia de Tierra del Fuego y su Ministerio de Producción y Ambiente, en la que el propio marco jurídico y normativo provincial privilegia la perspectiva ambiental por sobre la productiva.

En ese sentido, si bien no posee una competencia exclusiva, la cartera no relega la política ambiental por la política productiva.

A propósito del manejo del fuego y el combate a los incendios forestales o rurales —aspecto de mayor trascendencia por su relevancia actual en la opinión pública y, por ende, integrante de la agenda pública nacional y provincial—, se observa un bajo grado de institucionalidad del área, por lo general desjerarquizada, excepto en algunas provincias como Río Negro con una tradición importante en la materia. Cabe resaltar al respecto que, hasta hace dos años, el fenómeno de los incendios se circunscribía a determinadas provincias con riquezas forestales significativas (Neuquén, Río Negro y Chubut) o a determinadas prácticas agrícolas o extractivas (delta del Paraná, deforestación en Salta, Chaco y Santiago del Estero) que fueron alcanzando dimensiones que superaron el ámbito local y obligaron a la provincia y, sobre todo, a la Nación a intervenir. Ergo, las organizaciones provinciales a cargo de esta función, en muchos casos, no existen específicamente (se encuentran insertas en esquemas de defensa/protección civil) o se encuentran establecidas por normas cuya implementación tiene una corta historia o un despliegue efectivo incipiente. En ese marco, existe un escenario muy diverso (dejando de lado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al no disponer de territorio significativo que pueda registrar este tipo de eventos, con una excepción muy circunscripta como la Reserva Ecológica de Costanera Sur) con jurisdicciones sobre las que no se encontró información sobre organizaciones o normativa específicas para lidiar con la problemática (Buenos Aires, La Rioja y Santiago del Estero) y otras sobre las cuales la información es incompleta, y no se puede determinar la ubicación de la organización (Chubut y Neuquén). En los casos en que la política pública efectivamente existe, se pueden observar dos grandes enfoques, uno ambiental y otro securitario, que derivan en diferentes pertenencias institucionales:

- Pertenencia al organismo a cargo de la política ambiental (Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Fe, Tierra del Fuego).
- Pertenencia al organismo a cargo de la política de seguridad (Catamarca, Córdoba, Formosa, La Pampa, Salta, San Juan, Tucumán).

- Pertenencias alternativas (Chaco en la cartera de gobierno y trabajo, Corrientes en la de producción, Santa Cruz en la de economía y Río Negro el SPLIF entidad autárquica).

Cabe resaltar que la crisis fiscal derivada de la pandemia del COVID-19, en varios casos, obligó a las provincias a modificar sus leyes de ministerios en pos de suprimir y fusionar algunas unidades organizativas y/o disminuir su jerarquía. Es dable considerar que la situación descripta pueda reflejar esa necesidad de adaptación al contexto socioeconómico.

En relación con la normativa provincial sobre la cuestión ambiental y otras políticas públicas vinculadas en diverso grado, el relevamiento de normas —sobre todo leyes— referidas a las dimensiones o materias existentes en la propia normativa nacional arrojó un escenario diverso. Luego de indagar acerca de la existencia de una ley ambiental general y de leyes sobre evaluación de impacto ambiental (EIA), información ambiental, educación ambiental, residuos peligrosos, energía, hidrocarburos, minería, bosques, flora y fauna, áreas protegidas, gestión del riesgo y la emergencia, manejo del fuego, recursos hídricos, aire, residuos urbanos, sustancias químicas y peligrosas, ordenamiento territorial (OT), cambio climático (CC), suelo y glaciares en las provincias se estableció un escenario que se encuentra en el Anexo 3.

Un primer rasgo que aparece con claridad es la profusión de normativa para el conjunto de las provincias y dimensiones/materias. Podemos decir que, sin entrar en el detalle del contenido específico de las normas, las jurisdicciones provinciales disponen de una amplia normativa ambiental, ya sea propia o nacional a la que adhirieron, sobre la que eventualmente una política federal ambiental concertada podría apoyarse (Victoria, 2019). Si además tenemos en cuenta las especificidades provinciales en materia de dotación de recursos naturales, algunos de los faltantes se explican por sí solos: las provincias que carecen de glaciares, de recursos mineros, de hidrocarburos, de costas o de bosques justifican un número importante de materias no reguladas en algunas de ellas. Sobre el escenario resultante, se observan algunas tendencias generales:

- En lo que respecta a la legislación nacional y la adhesión de las provincias a esta, las fuentes oficiales de información no facilitan la constatación de esta circunstancia. Sin embargo, se verifica, sobre todo, en materias sobre las que han surgido polémicas como la Ley Nacional de Glaciares. Sin poder dar una conclusión al respecto, dado que la información relevada no lo permite, se presumen tres situaciones posibles: una serie de provincias que se alinearon directamente a la ley (Mendoza y Río Negro), un segundo grupo que sancionó una ley propia (Jujuy, La Rioja, San Juan y Santa Cruz) y otras que se encuentran en una situación diversa del proceso (Catamarca, cuya ley tuvo media sanción en el senado provincial hace más de diez años). Un caso particular es el de Tierra del Fuego, cuya Ley Marco de Gestión Integral de los Recursos Hídricos establece un régimen de protección de glaciares (Mansilla *et al.*, 2022).
- La Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) registra un mayor número de adhesiones provinciales, pero no se pudo corroborar la lista completa. En varios casos, se observan enlaces poco trascendentes en términos de impacto interno directo, como las mineras o las de hidrocarburos para provincias poco dotadas de ese tipo de recursos. Un caso particular es la adhesión al Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), bastante extendida, pero no completa aún para el conjunto del país. En términos de legislación directamente vinculada con la política ambiental como la Ley Yolanda o la de Información Pública Ambiental, el grado de cohesión que pudo constatarse es relativamente bajo por el momento. Por el contrario, respecto de «residuos» y «sustancias químicas y peligrosas», la adhesión a leyes nacionales y la propia legislación provincial es bastante amplia y abarcativa.
- Existen materias ambientales tradicionales como «fauna, flora y áreas protegidas» sobre las que todas las provincias (excepto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA]) legislaron desde hace años, lo que se traduce en cierta homogeneidad o concurrencia normativa a lo largo del territorio de nuestro país. Algo similar ocurre respecto de «residuos»

y «sustancias químicas y peligrosas» referidas en el apartado anterior, dimensiones que no despiertan controversias significativas.

- Respecto a las materias sobre las cuales sí existen controversias y posiciones antagónicas en la opinión pública, como la «minería» y los «hidrocarburos», se observan tendencias divergentes. Si bien la opción de prohibición total de estas actividades no existe en ninguna jurisdicción, respecto de la minería, Chubut, Córdoba, La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán tienen legislación que prohíbe ciertas prácticas mineras ostensiblemente perjudiciales con el ambiente. Respecto de los hidrocarburos, esta situación prohibicionista no se verifica. En ese marco, teniendo en cuenta las polémicas desatadas respecto de las iniciativas propuestas por la Provincia de Buenos Aires en la zona adyacente a Mar del Plata y tomando en consideración que la explotación de este recurso en el Mar Argentino es muy limitada (solo tiene relevancia en Tierra del Fuego), esta dimensión puede transformarse en una opción posible para resolver el dilema de la matriz energética de nuestro país.

- Los «recursos hídricos» constituyen una materia dentro de la política ambiental de especial sensibilidad. Si bien se conecta de alguna manera con las dos referidas en el punto anterior, dado su intensivo uso del recurso, cobra especial relevancia para las comunidades a la hora de la política pública vinculada a su aprovechamiento y uso. En particular, la hidroelectricidad y la ingeniería con incidencia en los cursos de agua han sido históricamente objeto de conflicto social. En nuestro país, el movimiento antirepresas fue particularmente intenso en el Litoral. El hecho de ser una región del país sin problemas respecto del abastecimiento de agua —sobre todo para riego— y, además, estar surcada por múltiples ríos de llanura, hizo que las iniciativas planteadas para la región afronten las mayores protestas por los potenciales efectos sobre las comunidades y el ecosistema. En ese marco, se destacan ciertos casos paradigmáticos surgidos con la oposición al Proyecto del Paraná Medio y la sanción por la provincia de Entre Ríos de la Ley provincial 9092, conocida como Ley Antirrepresas en 1997, y el

rechazo masivo de Misiones al Proyecto Complejo Hidroeléctrico Garabí-Panambí (binacional con Brasil) en consulta popular. En el resto del país, sobre todo en regiones áridas como Cuyo o el Alto Valle del Río Negro, los conflictos alrededor de las presas presentan un signo contrario: allí la conflictividad no es de resistencia, sino por el reparto del recurso hídrico, lo que obliga a concertar su uso entre las diferentes jurisdicciones que componen la cuenca. En ese sentido, la normativa referida a los recursos hídricos está presente en la totalidad de las jurisdicciones provinciales, aunque su finalidad y objeto varían de acuerdo con las condiciones particulares de dotación de estos.

- Algunas materias como «suelo y ordenamiento territorial» se encuentran poco desarrolladas. En la primera de ellas, conviven una serie de normas muy antiguas con otras limitadas a ciertas categorías (como «suelo urbano»). Su vigencia en la práctica cotidiana excede los alcances del presente, aunque cabe presuponer que puedan existir contenidos desactualizados o incluso contradicciones entre normas aún vigentes. El ordenamiento territorial es una materia pendiente en la mayor parte de las jurisdicciones, únicamente el OTBN puede ser considerado una acción integral para el conjunto del territorio de nuestro país.
- Solo tres provincias (Catamarca, Entre Ríos y Santa Cruz) carecen de una ley ambiental propiamente dicha. El contenido de las 21 leyes de las jurisdicciones restantes es sumamente variado. Tierra del Fuego dispone de una ley marco que contempla el conjunto de las dimensiones que integran la política ambiental, entre ellas, educación e información ambiental, evaluación de impacto ambiental, etc. Formosa también dispone de una ley marco, pero menos abarcativa. El resto de los casos presentan leyes con diverso grado de integralidad, extensión y profundidad en relación con la política ambiental, con diferentes combinaciones que integran artículos de la propia constitución, así como leyes y decretos.

Esta caracterización básica sobre la situación de las jurisdicciones provinciales revela la complejidad a la hora de concertar políticas entre los gobiernos nacional

y provinciales cuando se trata de abordar la situación de territorios en los cuales se despliega la problemática ambiental, en cualquiera de sus manifestaciones. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) debería organizar un repositorio completo, accesible y comprensible de la normativa ambiental del conjunto de los niveles de gobierno (nacional, provincial y local) con competencia en materia ambiental. Otro tanto ocurre con las adhesiones a leyes nacionales por parte de las provincias: su constatación debería ser sencilla y no requerir un trabajo de relevamiento. Ello permitiría verificar el cumplimiento de los presupuestos mínimos establecido para cada una de las dimensiones ambientales por la normativa nacional a la que adhirieron las provincias, y, a partir de ello, formular los ajustes y modificaciones necesarios para dar respuesta a las dinámicas demandas provenientes de los compromisos internacionales asumidos (o que se asuman en el futuro) por nuestro país. Es ineludible que el COFEMA acentúe su rol como espacio de concertación de acciones. Sería recomendable que, como una iniciativa en ese rumbo, se convierta en el espacio en el que las normativas jurisdiccionales dialogan y, a partir de ello, pueda implementarse un digesto común que, a su vez, alimente un circuito de información pública congruente y asignado a la jurisdicción competente. Además, se brindaría el soporte material necesario para el cabal cumplimiento del Acuerdo de Escazú².

La heterogeneidad estructural de nuestro país en términos ecosistémicos y la desigual distribución de los recursos naturales contribuyen a generar la oportunidad de establecer una estrategia focalizada, adaptada a los territorios. No todos los problemas ambientales tienen la misma relevancia y urgencia en materia ambiental y ecosistémica. Después de todo, el desarrollo de una política transversal como la ambiental, en la actualidad, tiene en los compromisos internacionales y el conocimiento científico de los problemas ambientales las fuentes que deberían organizar la política específica en general y la interacción de las diferentes materias y dimensiones que la integran. Eso significaría bajar al nivel del territorio una determinada meta, pero esta se topa con otras políticas públicas en el territorio, que forman parte de otra materia y dimensión, con la que es necesario dialogar para encontrar consensos. En términos prácticos, la

² Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. Entró en vigencia en nuestro país a partir de la sanción de la Ley 27.566 del 19 de octubre de 2020.

concertación obliga al COFEMA a interactuar, cada vez más, con los consejos federales a cargo de cada una de las dimensiones y materias en las que la cuestión ambiental tiene alguna incidencia (los consejos Hídrico Federal, de Pesca, de Planificación y Ordenamiento Territorial, Federal Agropecuario, de Minería, para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, de Educación, por nombrar algunos), ya sea por sí mismo o a través de las autoridades que participan en ellos.

Un aspecto que en el plano normativo debería abordarse con una mirada estratégica, en función de las tendencias actuales en la materia y del peso que pueden cobrar en el marco de los compromisos internacionales, son los servicios ecosistémicos (Minaverry, 2016). En la actualidad, no existe normativa jurisdiccional que refiera a la manera en que puede desarrollarse el reconocimiento del aporte de ciertas estructuras naturales al ecosistema. Este punto resulta crucial proyectarlo junto con las provincias, desde una mirada federal, ya que expresa de manera directa el ejercicio del dominio originario de los RRNN por parte de estas.

Los gobiernos locales merecen un párrafo aparte, puesto que, por lo general, se encuentran en la primera línea de la vinculación de la sociedad con los poderes públicos, ya que los vínculos en los territorios son más cercanos y cotidianos. Excepto en la gestión de los residuos y en algunos casos particulares, son los grandes ausentes en el desarrollo de la cuestión ambiental, aunque es en el nivel donde la ciudadanía sufre los efectos de la problemática ambiental de manera cotidiana. Si bien esta situación tiene raíces en la atribulada historia de nuestro federalismo de concertación³, la problemática ambiental debiera superar estas cuestiones rápidamente para no profundizar las asimetrías entre los diferentes territorios.

³ «Con respecto a los municipios, gran parte de la doctrina constitucionalista no los considera como sujetos plenamente federales ya que, por ejemplo, no tienen participación ni representación en los órganos federales, como sí lo tienen las provincias y la CABA» (Altavilla, 2018, p. 45).

4. El aspecto ambiental en otras políticas públicas: de la concurrencia en la intención a la desarticulación en la práctica

La vigencia actual de la cuestión ambiental en la agenda pública ha promovido el surgimiento de un número relevante —y creciente— de iniciativas con diferente grado de contenido ambiental por parte de organizaciones estatales, públicas y privadas de toda clase. En el marco de la Administración Pública Nacional (APN), pueden observarse dos grandes grupos de iniciativas. El primero está compuesto por políticas transversales con un sentido ambiental, aplicables al conjunto o a cierto número de instituciones de la APN. Un segundo grupo lo conforman iniciativas particulares desde organizaciones con políticas sectoriales con un sentido ambiental, fundamentalmente, el desarrollo de la política pública a su cargo o de una parte de ella, de una forma sustentable, ecológica o *preservacionista*.

Las iniciativas transversales relacionadas con la sustentabilidad y el ambiente no son nuevas. Iniciativas generadas desde las máximas autoridades de la APN como el Programa de Ahorro y Eficiencia Energética en Edificios Públicos (PROUREE) (Decreto 140/2007) o la inclusión de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas bajo la supervisión de la Oficina Nacional de Contrataciones (Decreto 1030/2016) se han ido desplegando a medida que la cuestión ambiental fue cobrando peso en la agenda pública. Más recientemente, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y el MAyDS culminaron la primera etapa de un trabajo conjunto de evaluación referido a la sostenibilidad en la gestión edilicia en diferentes sedes de organismos públicos a partir del trabajo de sus respectivas UAI. Al analizar la trayectoria de algunas de estas iniciativas, se observa un mayor involucramiento del MAyDS en las iniciativas más recientes, lo que se traduce en un incipiente reconocimiento de su rol por parte de otras carteras. Este tipo de iniciativas son de gran relevancia para el MAyDS, dado que constituyen experiencias prácticas que deberían contribuir al funcionamiento de las instancias de alto nivel en las que el conjunto de la APN debe involucrarse y que el MAyDS debe ejercer un rol técnico insustituible. Nos referimos fundamentalmente al Gabinete Nacional de Cambio Climático, que tiene a su cargo desarrollar el *Inventario de gases de efecto invernadero*, la estrategia a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones

de gases de efecto invernadero y los diversos planes sectoriales de cara a los compromisos asumidos por la Argentina para el 2030, entre otras funciones.

El segundo tipo de iniciativas surge en el marco de políticas sectoriales, a partir del hecho de que los organismos a cargo de estas observan las tendencias globales y asumen a través de ellas su contribución a las metas —o parte de ellas— que debe asumir nuestro país en el marco de compromisos internacionales ligados al ambiente. Este tipo de políticas asumen todo tipo de formas, desde transferencias directas al sector privado para incorporar tecnologías a concursos de proyectos innovadores, subsidios e incentivos en materias como energías renovables, reciclado y reutilización de residuos, economía circular, etc. La intervención del MAyDS en este tipo de iniciativas es variable, aunque por lo general reducida, sobre todo habida cuenta de las limitaciones de la cartera en términos de recursos. Se parte del hecho de que se presume que estas iniciativas se alinean con la política ambiental nacional que lleva adelante el MAyDS. Después de todo, son el tipo de iniciativas que se requieren para contribuir a reducir el cambio climático y a preservar el ambiente y los recursos naturales. El aspecto que resta analizar aquí es la intervención del MAyDS en cada caso particular. Teóricamente, debería participar en el momento de la concepción de las iniciativas en cuestión, al menos suministrar los criterios, indicadores y metas que se desprenden de las metas de la política ambiental nacional (federal+provincial+local); y, finalmente, recibir la información de su implementación al momento de su finalización, de manera de alimentar los registros sobre el desempeño ambiental de nuestro país y su aporte al cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente. No ocurre así en todos los casos. A modo de ejemplo, utilizaremos los llamados «bonos verdes» como una iniciativa particular dentro de las denominadas «finanzas sostenibles».

Originariamente, los bonos verdes surgen a partir de 1997 en el marco del Protocolo de Kyoto. Si bien este acuerdo en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC, por su sigla en inglés) fue aprobado ese año, su vigencia efectiva comenzó recién en 2005. Nos referimos, en particular, a una de las partes del protocolo, los llamados MDL (Mecanismos de Desarrollo Limpio), que permitieron a los gobiernos y las empresas de los países industrializados cumplir con metas de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) a través de la

inversión en proyectos de reducción de emisiones en países en vías de desarrollo. Para que un proyecto de reducción de emisiones de GEI sea considerado MDL debía ser aprobado por la oficina local y por la Junta Ejecutiva del Protocolo, quienes estimaban la cantidad de dióxido de carbono «ahorrado» y lo traducían en Certificados de Emisiones Reducidas (CER). Un CER equivale a una tonelada de dióxido de carbono o su equivalente, según el gas que se esté cuantificando. La Argentina creó, en 2005, mediante el Decreto 1070/2005, el FAC (Fondo Argentino de Carbono) cuyo objetivo fue incentivar los MDL y designó como autoridad de aplicación al MAyDS. El país ha presentado una cantidad apreciable de proyectos, tanto del sector público como del privado y mixtos. Los montos de estos fueron significativos, entre los que predominaron los orientados a las energías renovables y a la gestión sustentable de residuos.

La crisis internacional de 2008 puso en jaque al sistema establecido por el Protocolo de Kyoto. A partir de esta circunstancia, el sector financiero modificó el modelo de negocios de los bonos verdes: se desprendió de las instancias multilaterales negociadas a nivel gubernamental e incorporó sus propias metodologías e institucionalidad. Si bien el sistema establecido por Kyoto presentaba serias deficiencias, el giro terminó por suprimir cualquier intervención específica desde la cuestión técnica ambiental. El principal problema que generó este viraje es la imposibilidad o las dificultades para constatar que un bono verde emitido para un proyecto es efectivamente sustentable para el planeta o contribuye al cuidado y preservación del ambiente. Se ha constatado que, de una u otra forma, las empresas no necesariamente cumplen de manera exacta con esa contribución que supuestamente aducen al emitir un bono verde, ya sea por estrategias societarias del conjunto del grupo económico que segmentan en unidades de negocios diferentes con desempeños ambientales divergentes o por el hecho de que en la certificación de los títulos negociados no interviene una organización con la capacidad técnica para afirmar su alineamiento con prácticas ambientalmente sustentables. Todas estas estrategias, que ponen en duda la fiabilidad de los bonos verdes, dieron pie a diversas denominaciones como *greenwashing*⁴ y *socialwashing*⁵.

⁴ *Socialwashing*: acciones sociales presuntamente filantrópicas por parte de empresas y organizaciones que utilizan mecanismos y estrategias para ocultar sus verdaderos fines.

⁵ *Greenwashing*: acciones comerciales o institucionales que procuran mostrar una imagen de conciencia ecológica sin tomar medidas reales para contribuir al medioambiente.

En nuestro país, los lineamientos referidos a la emisión de este tipo de instrumentos son muy recientes y la efectiva verificación de su contenido ambiental recae en instituciones propias del ecosistema financiero: las agencias calificadoras de riesgo. El MAyDS debería evaluar su intervención en relación con los criterios sustentables y ambientales de los bonos verdes emitidos a fin de evitar derivas que impacten negativamente sobre los inversores. Por añadidura, buena parte de los bonos verdes son colocados en mercados extranjeros, con lo cual la efectiva certificación de su carácter se encuentra fuera del alcance del gobierno nacional. Esta circunstancia no solo se refiere al sector privado, sino también a instituciones públicas. Por ejemplo, durante 2017, dos provincias argentinas lanzaron bonos verdes, la provincia de La Rioja para financiar la ampliación del Parque Eólico Arauco SAPEM y Jujuy para completar el financiamiento del Parque Solar Cauchari.

Este ejemplo es, probablemente, el de mayor relevancia dentro de las políticas sectoriales que presentan un componente ambiental dado el impacto de las finanzas sobre el conjunto del sistema productivo y, sobre todo, por el grado de autonomía que presenta el sector financiero respecto del organismo rector en materia ambiental.

5. El republicanismo ambiental

En relación con otros poderes del Estado, los vínculos del MAyDS son de diverso grado e intensidad. La relación con el Poder Legislativo se canaliza centralmente a través de la Comisión Unicameral de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con la cual —salvo eventos excepcionales como emergencias o catástrofes, o durante el proceso de aprobación de convenios internacionales— la vinculación es relativamente predecible y se desenvuelve orgánicamente a través de las instancias habituales. No existen diferencias relevantes respecto de la forma de vinculación que mantienen otras carteras de la Administración Pública centralizada con ese poder.

En lo que respecta al Ministerio Público Fiscal (MPF), este cuenta con la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA) —creada mediante la Resolución PGN 123/2006—, que desarrolla

investigaciones sobre vulneraciones a leyes ambientales nacionales y al Código Penal de la Nación. Además, la UFIMA designó magistrados del Ministerio Público Fiscal de la Nación para que actúen como punto de enlace y cooperación en las tareas de coordinación de la Unidad, inicialmente en cinco puntos del interior del país. Luego, fue ampliado a todas/os las/os fiscales generales ante las Cámaras de Apelación del interior del país.

Según la información publicada por el Ministerio Público Fiscal (2020), la UFIMA emitió seis dictámenes en ese período, referidos a materias ambientales:

1. «Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Limited y otro» (minería).
2. «Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A.» (desmontes).
3. «Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional» (residuos peligrosos).
4. «Andrada de Quispe, Rosario Ladiez y otros» (participación indígena en procesos de asignación de tierras en Jujuy).
5. «CEMINCOR y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ acción declarativa de inconstitucionalidad» (minería).
6. «Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de inconstitucionalidad» (recurso hídrico).

El foco principal de UFIMA se coloca sobre posibles infracciones a la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos y a la Ley 22.421 de Protección de la Fauna Silvestre. Entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020, realizó 349 investigaciones preliminares y formuló 54 denuncias. En términos acumulativos, desde su formación como tal realizó 978 denuncias. No obstante la relevancia de su rol, puede afirmarse que, hasta el presente, la UFIMA y el MPF no han sido una fuente importante de demandas hacia el MAYDS. Probablemente cobren mayor importancia a futuro, de acuerdo con la manera en que evolucione la conflictividad social relacionada

con temas ambientales y el grado en que la ciudadanía utilice a UFIMA como canal de denuncias.

La vinculación con el Poder Judicial es la de mayor relevancia por sus potenciales impactos sobre el conjunto del MAyDS. Los procesos judiciales que involucran al Ministerio como parte registran un constante aumento. Si bien la situación por el momento no es crítica, es altamente probable que, debido al contexto, incrementen las denuncias que puedan derivar en actuaciones judiciales. Y esto no solo por las circunstancias derivadas de incendios y sequías excepcionales, sino también por tendencias en desarrollo del propio Poder Judicial, tanto a nivel local como global.

En ese sentido, los procesos judiciales ambientales en nuestro país son una realidad cada vez más presente, ya que los casos relacionados al daño ambiental, a la administración y preservación de los recursos naturales, a la contaminación ambiental, entre otros, crecen año tras año.

A grandes rasgos, el acceso a la justicia en materia ambiental en el sistema judicial vigente a la fecha es canalizado a través de los fueros civil, penal y contencioso administrativo, dependiendo de si se trata de daños, delitos o recursos administrativos, respectivamente. Lo cierto es que la materia ambiental ha demostrado tener características particulares que exceden a las normas generales del derecho civil, penal o administrativo, por lo que requiere de soluciones y abordajes especiales que puedan dar respuestas reales a las causas de esta naturaleza, que son de alcance colectivo y cuyos efectos pueden ser irreversibles. Es por ello que resulta incierta, por el momento, la posibilidad de que el Poder Judicial sea un aliado para empujar una agenda ambiental ambiciosa, dado que la formulación de una estrategia asequible a la materia ambiental es embrionaria.

La experiencia demuestra que la falta de una estructura judicial exclusiva para temas ambientales genera demoras irrazonables en el trámite de los procesos, que generalmente requieren de idoneidad y celeridad en su tratamiento. La creación de tribunales con especialización en materia ambiental busca garantizar el efectivo acceso a la justicia y dar respuesta a la creciente demanda de protección

de los derechos ambientales. De alguna manera, un fuero especializado en el área permitiría que los conflictos sean abordados por operadores idóneos, y podría otorgar mayor seguridad jurídica y herramientas a la sociedad al momento de procurar la protección del ambiente.

En el relevamiento realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (United Nations Environment Programme [UNEP], 2020), se observa un crecimiento sistemático de los tribunales ambientales en el mundo, al pasar de unos pocos en los años setenta a unos 350 en 2009. Para 2016 ya existían, aproximadamente, 1200 tribunales ambientales en 44 países. Este fuerte crecimiento puede entenderse como respuesta al notable aumento de casos ambientales que cobraron estado judicial en todo el mundo: para 2017 se habían iniciado 884 reclamos judiciales en 24 países por temas referidos a cambio climático y en 2020 se contabilizaron 1550 reclamos en 38 países.

La experiencia de nuestro país en el tema aún es prematura y se visualiza como un desafío de cara al futuro. A nivel federal, no se cuenta hoy en día con tribunales especializados en el tema. Han existido avances por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en poner la cuestión ambiental en agenda dentro de su propia estructura, pero aún no se ha replicado a nivel federal y provincial. Es importante destacar la creación de una fiscalía para entender cuestiones ambientales como un gran paso de impulso al desarrollo de la justicia ambiental.

La CSJN creó el Sistema de Gestión Ambiental y la Norma de Gestión Ambiental con la finalidad de orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, los planes, los proyectos y las acciones destinadas a la protección del ambiente, además de contribuir a la conservación y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales mediante su Acordada 35/2011. Para su implementación, creó la Comisión de Ambiente y Sustentabilidad (Acordada 16/2013), integrada por un Comité Ejecutivo conformado por funcionarios/os de la CSJN y por un Comité Consultivo, en el que se invita a participar a las/os representantes de las cámaras nacionales y federales, de la Morgue Judicial, de la Unión de Empleados de Justicia de la Nación (UEJN), de

la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional (AMFJN), de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (JuFeJus), de la Federación Argentina de la Magistratura y la Función Judicial (FAM), y de las universidades públicas y privadas a través de sus facultades y organismos especializados en la materia. Posteriormente, estableció la Oficina de Justicia Ambiental bajo dependencia directa de la CSJN (Acordada 1/2014), conformada por funcionarias/os del Tribunal, con las siguientes funciones:

- mejorar la gestión de los recursos, fomentando proyectos y prácticas vinculadas con la protección del ambiente;
- implementar y realizar el seguimiento de las acciones derivadas de las Acordadas 35/2011 y 16/2013;
- establecer vinculación con oficinas de carácter similar a nivel nacional e internacional;
- coordinar y gestionar programas de capacitación con los restantes poderes del Estado y con los organismos ambientales internacionales vinculados con la justicia;
- impulsar, coordinar y fortalecer la difusión de las decisiones e iniciativas vinculadas con la justicia ambiental a nivel nacional e internacional;
- recabar información para plasmar todos los datos que pueden resultar trascendentes a favor de la construcción y difusión de la justicia ambiental;
- e identificar las necesidades y oportunidades en materia ambiental mediante el relevamiento de datos e investigaciones de su estructura y decisiones jurisdiccionales.

Finalmente, la CSJN creó la Secretaría de Juicios Ambientales con el propósito de tramitar todas aquellas causas en su ámbito cuyo contenido verse sobre cuestiones ambientales —excepto aquellas que correspondan a la jurisdicción

originaria de la Corte— y coordinar las diversas tareas vinculadas con la justicia ambiental (Acordada 8/2015).

A nivel provincial, ya existen dos provincias que han aprobado la creación del fuero ambiental, aunque se encuentra operativo solo en una de ellas. También se han creado fiscalías especializadas en numerosas provincias.

Por un lado, Jujuy sancionó, en 2015, la Ley 5899, que dispuso la creación de dos juzgados ambientales de primera instancia y tres secretarías. Al momento, solo se encuentra en funcionamiento un juzgado con su correspondiente secretaría. A su vez, con la intención de asistir a las/os magistradas/os en el correcto abordaje, examen y análisis técnico de los hechos de naturaleza científica sometidos a su decisión, se designó la asistencia de un cuerpo interdisciplinario de especialistas. La misma norma creó dos fiscalías ambientales en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, con asistencia de un cuerpo de investigación científica con el fin de asistir a las/os funcionarias/os en el correcto examen y análisis de los hechos de naturaleza técnica. Posteriormente, la Ley 6108, sancionada en 2018, estableció el procedimiento ambiental en el ámbito provincial al otorgar competencia a los juzgados ambientales para intervenir en materia ambiental incluso cuando fueran demandados o codemandados el Estado provincial, las entidades autárquicas descentralizadas y los municipios, con excepción del daño ambiental vinculado a recursos naturales interjurisdiccionales que corresponde a la Justicia Federal. Designó como instancias de apelaciones a los juzgados ambientales al Tribunal en lo Contencioso Administrativo y a la Sala en lo Contencioso Administrativo y Ambiental del Superior Tribunal de Justicia.

Por su parte, Santiago del Estero sancionó la Ley 7155 en 2014, que creó juzgados en derechos reales y ambiental de primera y segunda nominación con dos secretarías cada uno, con competencia material en todos los asuntos en los que se vean afectados derechos de incidencia colectiva o difusa relacionados con la protección y preservación del medio ambiente. El tribunal de alzada designado es la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Santiago del Estero. Los procedimientos por ante los juzgados se rigen principalmente por el Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Provincia, con excepción de las normas procedimentales

específicas consagradas en la norma. Al momento, la norma se encuentra en proceso de implementación.

En torno a las fiscalías ambientales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó, mediante la Resolución FG 6/2016, la Unidad Fiscal Especializada en Materia Ambiental (UFEMA) en el ámbito de la Fiscalía General del Ministerio Público Fiscal. Entre sus funciones, se destacan la investigación y persecución por hechos contemplados en el artículo 54 del Código Contravencional; los artículos 55 (primer párrafo), 56 (primer párrafo) y 57 de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos; la investigación de delitos dispuestos en la Ley 14.346 de Maltrato Animal; y las violaciones de clausura del artículo 73 del Código Contravencional dictadas por cualquier agencia u órgano gubernamental que afecte en forma directa al ambiente.

Por otro lado, en 2006, Corrientes sancionó la Ley 5691 de creación de la Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental, con competencia para participar en la investigación de los hechos delictivos rurales y los derechos colectivos o difusos ambientales, y dirigir directamente a la Policía judicial encargada de la persecución de tales delitos, como así también la Policía administrativa en función judicial.

A su vez, la Resolución MPF 50/2018 estableció la Unidad Fiscal de Delitos Ambientales y Leyes Especiales de Neuquén, con competencia para investigar los delitos que se cometan en todo el territorio provincial en infracción al ambiente y a la salud pública de las personas, y aquellos cometidos en el ámbito de la I Circunscripción Judicial, que configuren maltrato y actos de crueldad hacia los animales. En Santa Fe, además, se aprobó la actuación fiscal en delitos ambientales para ser aplicada por las fiscalías durante la investigación, a través de la Resolución FG 155/2018.

En definitiva, a pesar de que existan proyectos a nivel provincial y federal, la creación de tribunales ambientales aún se presenta como un gran desafío a desarrollar en la Argentina, ante la creciente demanda de justicia ambiental. Asimismo, se torna indispensable contar con profesionales especializadas/os que puedan estar a la altura de las circunstancias actuales y dar respuesta

a los conflictos derivados de la degradación del ambiente. Garantizar equipos interdisciplinarios en la Justicia es necesario para una buena apreciación de los hechos por parte de las/os magistradas/os, quienes, a su vez, deben capacitarse en cuestiones ambientales. En ese sentido, una importante contribución fue la sanción de la Ley Yolanda 27.592, a fines de 2020, con el objeto de la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, a las personas que se desempeñan en la función pública. Indudablemente, el Poder Judicial requerirá de instancias similares de capacitación para su personal. También es importante contar con procedimientos propios del fuero ambiental que sean flexibles a la hora de adaptar la normativa a las circunstancias del caso ambiental particular, ya que se presentan habitualmente como complejos y urgentes.

Existe una gran experiencia a nivel latinoamericano e internacional en cuanto a la creación y el funcionamiento de tribunales ambientales. Nos encontramos ante un momento crucial para que la Argentina pueda desarrollar la tan deseada «justicia verde». Más aún, luego de la ratificación y entrada en vigor del Acuerdo de Escazú mencionado anteriormente que, en su artículo 8, inciso 3, establece que, para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, se deberá contar con órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022).

6. La gobernanza climática global en nuestro país

Así como las diferentes jurisdicciones políticas de nuestro país generaron un profuso marco normativo, la gobernanza global hizo lo propio a partir de la segunda mitad del siglo xx, y se potenció significativamente en el XXI (Botassi, 2004). Actualmente, el MAyDS tiene injerencia o participación en 29 acuerdos internacionales, ya sea como autoridad de aplicación principal o con alguna participación desde el punto de vista técnico (Anexo 2).

Este número puede incrementarse, ya que se observa cierta predisposición a avanzar con mayor decisión respecto de la situación planetaria, como ejemplifica

el convenio sobre plásticos en proceso. La Asamblea de Naciones Unidas para el Ambiente ha aprobado, en marzo de 2022, la conformación de un Comité Intergubernamental de Negociación (Resolución 5/2014) para negociar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, con la intención de alcanzar un acuerdo para el 2024 referido a la prohibición del uso de plásticos de un solo uso.

La dimensión técnica y el seguimiento de cada uno de los protocolos que lo componen, sus indicadores, sistemas de seguimiento y procedimientos internos, entre otros aspectos, representan un gran esfuerzo organizacional por parte de cada autoridad nacional de aplicación para cumplir con los compromisos que contemplan.

Estos compromisos forman parte de un denso entramado de acuerdos internacionales que requiere, de forma perentoria y urgente, recursos de todo tipo por parte de los países para hacer realidad una mejora en las condiciones de planeta. El principal dilema de estos no reside en sí mismos, tal como están planteados, sino en que se desagreguen efectivamente en la asignación de cuotas de responsabilidad al interior de los países, en cada territorio, de acuerdo con sus cualidades ambientales específicas. Ello supone enhebrar políticas con el conjunto de actores presentes en las vinculaciones contextuales entre jurisdicciones y poderes públicos, además del sector privado y la sociedad civil. A la vez, ello requiere el sostenimiento y la sistematización de un gran flujo de información a partir del compromiso de cada jurisdicción y sector involucrado, ya sea en el cumplimiento de metas específicas o en la estimación de los efectos de las actividades antrópicas sobre el ambiente, lo cual requiere inevitablemente tomar como punto de partida las asimetrías existentes entre las organizaciones de diferentes jurisdicciones y sectores.

7. A modo de síntesis

El marco normativo aplicable a la cuestión ambiental en nuestro país combina compromisos internacionales, legislación nacional y legislaciones provinciales y locales, por lo cual, su cabal conocimiento requiere contar con un caudal de información permanentemente actualizado a disposición de las instituciones

y organizaciones que tienen a cargo su cumplimiento en los diferentes niveles de gobierno. Solo a partir de ello es posible realizar cierto análisis, control y evaluación de la *performance* ambiental de nuestro país, dado que constituye información clave para establecer en qué medida los objetivos de política ambiental y los compromisos internacionales asumidos son alcanzados, asignar responsabilidades a las organizaciones de las distintas jurisdicciones involucradas, y planificar acciones y medidas, entre otras finalidades. Disponer, asimismo, de información actualizada sobre lo que está ocurriendo en los diferentes territorios de nuestro país en materia ambiental es imprescindible para desarrollar políticas públicas, a lo que se debe agregar un claro y pormenorizado conocimiento sobre el reparto de las responsabilidades para cada jurisdicción, organización y actor respecto de esa situación. En ese sentido, a partir de lo desarrollado en este artículo, es posible realizar algunas reflexiones finales que permitan enmarcar los actuales dilemas ambientales.

En primer lugar, la necesidad de construir información relevante y de calidad se observa como una vía ineludible para lograr que los resultados de la/s política/s pública/s sean congruentes con las demandas contextuales y los fines establecidos para la política ambiental nacional. En ese punto, la definición de objetivos, prioridades y metas de acción para una política ambiental nacional integradora de las diversas políticas ambientales jurisdiccionales es un proceso pendiente derivado, en parte, de la diversidad normativa e institucional de nuestro país en la materia.

Un segundo punto por destacar es que el sistema sancionatorio y la punibilidad por delitos ambientales aún no tienen capacidad para incidir en el comportamiento de los potenciales infractores ambientales. Por lo general, los actores que desarrollan actividades con afectación sobre el ambiente, sencillamente, no afrontan consecuencias por sus actos o bien estas no son significativas, por lo cual, no hay incentivos para el cumplimiento de la normativa ambiental vigente y/o de la utilización de buenas prácticas en la materia. Teniendo en cuenta que son los mecanismos típicos de los que se valen las autoridades para asegurar el desarrollo de un determinado curso de acción, o para lograr que cese un determinado comportamiento antagónico o contrario a los fines planteados por el marco normativo, es una asignatura

pendiente que requiere un abordaje concertado entre jurisdicciones, para evitar situaciones de *dumping* ambiental.

Este eventual fortalecimiento del sistema de sanciones debería tomar, como punto de partida y base de consenso interjurisdiccional, los delitos de contaminación y otros daños al ambiente establecidos en el nuevo Código Penal, que pena con multa, inhabilitación e incluso prisión ante ciertos casos de contaminación (que inhabilite un área urbana o rural para la ocupación humana, impida el uso público de ríos, provoque el desplazamiento de habitantes de áreas afectadas, cause daños directos graves a la salud de la población y/o se efectúe sobre un área natural protegida); el maltrato y la crueldad contra los animales; la introducción en el ambiente de organismos o microorganismos que puedan poner en peligro la salud de las personas o los recursos de la flora, fauna o hidrobiológicos; la generación de incendios en bosques; la comisión de delitos contra la fauna silvestre u otros animales, entre otros. Esa serie de delitos y afectaciones al ambiente no se encuentran plasmados de manera integral en un sistema de sanciones ágil y efectivo, a lo que se agregan los escasos, engorrosos y complejos litigios judiciales en materia ambiental, caracterizados por la complejidad y el costo de producir pruebas determinantes. Esta situación requiere un análisis integral que permita implementar medidas que, a la vez, incrementen la eficacia, efectividad y economía del sistema de sanciones del marco normativo ambiental para el conjunto de las jurisdicciones competentes.

Este estado de cosas pone de manifiesto y brinda sustento a las críticas realizadas desde los movimientos ambientales, en el sentido de que la política ambiental nacional y la mayor parte de las políticas ambientales provinciales y locales carecen de una mirada integral ambiental que organice las diversas dimensiones involucradas en la cuestión. La concurrencia de competencias compartidas entre jurisdicciones en los diferentes territorios provinciales respecto de las diversas dimensiones que integran la política ambiental permitirían desarrollar una estrategia territorial diversa, ya que, en nuestro país, la naturaleza ha distribuido los recursos naturales y los ecosistemas de forma muy heterogénea a lo largo del territorio; por lo cual, algunas de las materias específicas se circunscriben territorialmente a un número limitado de localidades. En ese sentido, encontramos bosques nativos de importancia ecosistémica, sobre todo, en las tres regiones

de NOA (provincias de Chaco, Formosa y Salta), NEA (Misiones y Corrientes) y Patagonia (aproximadamente, desde Junín de los Andes en Neuquén hasta Corcovado en Chubut). A la vez, hay ecosistemas costeros en las provincias marítimas y glaciares en las provincias andinas, por lo cual, la conformación de estructuras organizativas para garantizar al cumplimiento de las leyes de presupuestos mínimos nacionales o contribuir al cumplimiento de las leyes provinciales en esas materias puede ser un proceso relativamente sencillo y de bajo costo, a través de la generación de diversos acuerdos interjurisdiccionales.

Por otro lado, se encuentran otras dimensiones como los recursos hídricos sobre los cuales existen organizaciones nacionales especializadas (el Organismo Regulador de Seguridad de Presas [ORSEP], el Instituto Nacional del Agua [INA] y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA], entre otros) e interjurisdiccionales (Comités de Cuenca) con los que se podrían encontrar sinergias que permitan fortalecer el arraigo territorial de la política ambiental. Para todo ello, se requiere de voluntad política compartida y concertada entre los diferentes poderes públicos y las jurisdicciones competentes, de manera tal de sostener en el tiempo un rumbo definido hacia la ciudadanía que dé cumplimiento a los compromisos internacionales y permita construir un futuro posible para las generaciones venideras.

Referencias bibliográficas

- Altavilla, C. (2018). Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia (1816-2016). *STUDIA POLITICÆ*, (45), 117-153.
- Botassi, C. (2004). El Derecho Ambiental en Argentina. *Hiléia – Revista de Direito Ambietal da Amazônia*, (3).
- Bueno, M. del P. (2017). Política climática exterior argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015). En M. G. Günther y R. Gutiérrez (coords.), *La política del ambiente en América Latina. Una aproximación desde el cambio ambiental global*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Carabias, J., Meave, J., Valverde, T. y Cano-Santana, Z. (2009). *Ecología y medio ambiente en el siglo XXI*. Pearson Educación.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. (LC/PUB.2018/8/Rev.1), Santiago, Chile.
- Gago, M. E., Gómez Zavaglia, T. y Rivas, F. (2016). Federalismo ambiental: los recursos naturales y la distribución de competencias legislativas en la Constitución Nacional Argentina. *Revista Jurídica*.
- Gutiérrez, R. (2018). *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo.
- Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*, 7(2), 317-328.
- Iribarren, F. (2006). Acerca del dominio originario de los recursos naturales. *Revista de Derecho Ambiental*, (5).
- Isuani, F. (2019). Análisis de capacidades burocráticas en organismos ambientales. *DAAPGE*, año 19, (33), 89-119.
- Isuani, F. (2018). Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente. *GIGAPP Estudios/Working Papers*, (105), 526-547.
- Mansilla, P., Van Aert, P., Castro, A., Gómez, C., Noriega Romero, J. P. y Wichmann, C. (2022). La legislación ambiental en el contexto del Antropoceno. Algunas reflexiones conceptuales acerca de la Ley de Ambiente de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur – Argentina. *Boletín de Estudios Geográficos*, (117), 83-104. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/beg>
- Minaverry, C. M. (2016). Consideraciones sobre la regulación jurídica ambiental de los servicios ecosistémicos en Argentina. *Estudios Sociales*, 26(48).
- Ministerio Público Fiscal (2020). *El derecho a un medio ambiente sano. Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012-2020)* (Dictámenes PGN N.º 10 - Colección de dictámenes sobre derechos humanos). Dirección General de Derechos Humanos. https://www.mpf.gob.ar/dgdh/wp-content/blogs.dir/66/files/2021/06/DGDH_Cuadernillo-10_21.pdf
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la «segunda» reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, (160).
- Oszlak, O. (7 de julio de 2011). *El rol del Estado: micro, meso, macro* [Conferencia]. VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación

Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco.

Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia*, (9).

United Nations Environment Programme (2020). *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*.

Victoria, M. A. (2019). *El cambio climático en la legislación provincial argentina* [Conferencia]. V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Corrientes, Argentina.

Anexo 1. Cláusulas ambientales en constituciones provinciales

Jurisdicción	Constitución provincial	Organismo rector ambiental
Buenos Aires	Publicada en el Boletín Oficial el 13/9/1994. Artículos 28 (ambiente sano, recursos naturales) y 200 (Sistema Educativo Provincial)	Ministerio de Ambiente
Catamarca	Publicada en el Boletín Oficial el 7/9/1988. Artículo 252 (deberes municipales)	Secretaría de Medio Ambiente Ministerio de Agua, Energía y Medio Ambiente
Chaco	Publicada en el Boletín Oficial el 7/12/1994. Preámbulo, artículos 19 (amparo ambiental), 38 (ambiente sano y sustentable, deberes poderes públicos), 41 (recursos naturales), 43 (excepciones a limitaciones adjudicaciones tierra pública), 53 (integración económica regional) y 205 (atribuciones municipales)	Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente
Chubut	Publicada en el Boletín Oficial el 1/6/2010. Artículos 66 (deberes de las personas), 72 (salud), 86 (turismo), 99 (dominio originario, recursos naturales), 103 (minerales radioactivos), 107 (recursos pesqueros y subacuáticos), 109 (derecho al ambiente sano), 111 (amparo ambiental) y 233 (competencias municipales)	Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable

Jurisdicción	Constitución provincial	Organismo rector ambiental
CABA	Publicada en el Boletín Oficial el 10/10/1996. Artículos 8 (dominio de recursos y reservas naturales), 14 (amparo ambiental), 20 (salud integral), 26 (derecho al ambiente sano), 27 (planeamiento ambiental), 28 (calidad ambiental y ordenamiento territorial), 29 (Plan Urbano Ambiental), 30 (Evaluación de Impacto Ambiental), 81 (cláusula de voto con mayoría absoluta en la Legislatura), 89 (doble lectura en la Legislatura para la aprobación del Código Ambiental y del Plan Urbano Ambiental) y 138 (funciones del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos)	Secretaría de Ambiente
Córdoba	Publicada en el Boletín Oficial el 14/9/2001. Artículos. 11 (ecología, medio ambiente y recursos naturales), 38 (deberes de las personas), 59 (salud), 66 (derecho al ambiente sano) y 186 (competencias municipales)	Secretaría de Ambiente
Corrientes	Publicada en el Boletín Oficial el 13/6/2007. Preámbulo, artículos 49 (ambiente sano), 50 (información ambiental), 51 (educación ambiental), 52 (amparo ambiental), 53 (política ambiental), 56 (Poder Legislativo), 57 (EIA), 58 (recursos naturales)/capítulo XII (ordenamiento territorial ambiental), 65 (áreas naturales protegidas), 67 (amparo ambiental) y 225 (competencias municipales)	Instituto Correntino del Agua y del Ambiente
Entre Ríos	Publicada en el Boletín Oficial el 15/10/2008. Artículos 22 (derecho al ambiente sano), 33 (derechos de los pueblos originarios) 53 (Consejo Económico y Social representante del ambientalismo), 56 (amparo de derechos de incidencia colectiva), 75 (promoción del federalismo de concertación), 83 (política ambiental), 84 (Evaluación de Impacto Ambiental, información, educación, participación ciudadana y ordenamiento territorial ambientales), 85 (recursos naturales), 240 (competencias de los municipios) y 260 (educación ambiental)	Secretaría de Ambiente Ministerio de Producción, Turismo y Desarrollo Económico

Jurisdicción	Constitución provincial	Organismo rector ambiental
Formosa	Publicada en el Boletín Oficial el 8/7/2003. Artículos 38 (derecho al ambiente sano), 51 (recursos naturales), 79 (participación de los pueblos originarios en los recursos naturales), 81 (atención primaria de la salud) y 93 (finalidad educación)	Subsecretaría de Recursos Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental. Ministerio de la Producción y Ambiente
Jujuy	Publicada en el Boletín Oficial el 17/11/1986. Artículos. 22 (derecho al ambiente sano), 43 (deberes de las personas) y 58 (Policía minera)	Ministerio de Ambiente y Cambio Climático
La Pampa	Publicada en el Boletín Oficial el 14/10/1994. Artículos. 18 (derecho al ambiente sano, protección de los recursos naturales, educación e información ambiental)	Subsecretaría de Ambiente Secretaría General de la Gobernación
La Rioja	Publicada en el Boletín Oficial el 20/5/2008 Artículos 64 (dominio de los recursos naturales), 68 (derecho al ambiente sano, información y educación ambiental), 158 (atribuciones del defensor del pueblo) y 172 (atribuciones municipales)	Secretaría de Ambiente
Mendoza	Publicada en el Boletín Oficial el 28/12/1916. Artículo 1 (fuentes de energía de dominio provincial)	Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial
Misiones	Publicada en el Boletín Oficial el 21/4/1958. Artículo 58 (dominio sobre fuentes naturales de energía)	Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables
Neuquén	Publicada en el Boletín Oficial el 3/3/2006. Artículos 53 (participación indígena en los recursos naturales), 54 (derecho al ambiente sano), 90 (deberes del estado ambiente y educación ambiental), 92 (normativa ambiental), 93 (licencias ambientales, EIA) y del 95 al 102 (dominio de los recursos naturales hidrocarburos, minería y bosques)	Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente

Jurisdicción	Constitución provincial	Organismo rector ambiental
Río Negro	Publicada en el Boletín Oficial el 13/6/1988. Preámbulo, artículos 46 (deberes de los habitantes), 59 (salud)/ sección quinta de recursos naturales, 70 al 81 (dominio, ordenamiento territorial, pautas para cada recurso)/ sección séptima política ecológica, 84 (defensa del medio ambiente) y 85 (custodia de los ecosistemas)	Secretaría de Ambiente y Cambio Climático
Salta	Publicada en el Boletín Oficial el 22/4/1998. Preámbulo, artículos 30 (protección del medioambiente), 33 (derechos de la infancia), 166 (deberes del Ministerio Público) y 176 (competencias de los municipios)	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Ministerio de Producción y Desarrollo Sustentable
San Juan	Publicada en el Boletín Oficial el 7/5/1986. Artículos 58 (derecho al ambiente sano), 113 (dominio de los recursos naturales) y 116 (forestación)	Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable
San Luis	Publicada en el Boletín Oficial el 8/4/1987. Preámbulo, artículos 47 (derecho al ambiente sano), 68 (paisaje natural), 88 (recursos naturales) y 258 (atribuciones de los concejos deliberantes)	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Parques
Santa Cruz	Publicada en el Boletín Oficial el 27/11/1988. Artículos 52 (dominio originario recursos naturales), 73 (derecho ambiente sano, EIA) y 150 (atribuciones de los municipios)	Secretaría de Estado de Ambiente Ministerio de Salud y Ambiente
Santa Fe	Publicada en el Boletín Oficial el 18/4/1962. Artículos 28 (racional explotación de la tierra) y 55 (legislatura competencia sobre riquezas naturales)	Ministerio de Ambiente y Cambio Climático Sedes en Santa Fe, Rosario y Reconquista

Jurisdicción	Constitución provincial	Organismo rector ambiental
Santiago del Estero	Publicada en el Boletín Oficial el 26/11/2005. Artículos 35 (derecho ambiente sano), 47 (deberes ciudadanos), 59 (garantía amparo judicial), 64 (derecho a la cultura deberes del Estado), 68 (fines de la educación), 74 (contenidos de educación), 203 (deberes Ministerio Público) y 219 (competencias y atribuciones municipios)	Subsecretaría de Medio Ambiente Ministerio de Obras Públicas Agua y Medio Ambiente
Tierra del Fuego	Publicada en el Boletín Oficial el 28/5/1991. Preámbulo, artículos 25 (derecho ambiente sano), 31 (deberes de las personas), 53 (salud y saneamiento), 54 (preservación y protección ambiental), 55 (EIA), 81 (recursos naturales), 82 (tierra), 83 (agua), 86 (bosques) y 173 (competencias municipales)	Ministerio de Producción y Ambiente
Tucumán	Publicada en el Boletín Oficial el 7/6/2006. Artículo. 41 (derecho al ambiente sano y sustentable, amparo judicial, educación ambiental, evaluación de impacto ambiental, reserva de jurisdicción para cuestiones ambientales y recursos naturales) y 134 (atribuciones municipios)	Secretaría de Estado de Medio Ambiente Ministerio de Desarrollo Productivo

Fuente: elaboración propia

Anexo 2. Acuerdos internacionales aprobados por la Argentina

Compromisos internacionales		Norma nacional de aprobación		
Denominación	Fecha de firma	Tipo de norma	Número de norma	Fecha
Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR	22/6/2001	Ley	25.841	9/1/2004
Tratado Antártico y del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente	3/10/1991	Ley	24.216	19/5/1993
Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo	19/11/1973	Ley	20.645	18/2/1974
Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques	13/2/2004	Ley	27.011	12/11/2014
Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias	29/12/1972	Ley	21.947	6/3/1979
Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques	2/11/1973 17/2/1978	Ley	24.089	3/6/1992
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	30/4/1982	Ley	24.543	13/9/1995
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	9/5/1992	Ley	24.295	7/12/1993
Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	11/12/1997	Ley	25.438	20/6/2001
Acuerdo de París	12/12/2015	Ley	27.270	1/9/2016
Convenio de Viena para Protección de la Capa de Ozono	23/3/1985	Ley	23.724	13/9/1989
Convenio para la Conservación de la Vicuña	16/8/1969	Ley	19.282	4/10/1971
Convención para la Conservación de Focas Antárticas	11/2/1972	Ley	21.676	31/10/1977

Compromisos internacionales		Norma nacional de aprobación		
Denominación	Fecha de firma	Tipo de norma	Número de norma	Fecha
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	3/3/1973	Ley	22.344	1/12/1980
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres	23/6/1979	Ley	23.918	21/3/1991
Convenio sobre la Diversidad Biológica	5/6/1992	Ley	24.375	7/9/1994
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios	4/12/1995	Ley	25.290	13/7/2000
Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas	1/12/1996	Ley	26.600	9/6/2010
Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica	29/10/2010	Ley	27.246	26/11/2015
Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radiactivos	5/9/1997	Ley	25.279	6/7/2000
Tratado sobre Integración y Complementación Minera, el Protocolo Complementario del Tratado de Integración y Complementación Minera	29/12/1997	Ley	25.243	23/3/2000
Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los Tramos Limítrofes de los Ríos Paraná y Paraguay	25/10/1996	Ley	25.048	11/11/1998

Compromisos internacionales		Norma nacional de aprobación		
Denominación	Fecha de firma	Tipo de norma	Número de norma	Fecha
Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional	20/9/1998	Ley	25.278	6/7/2000
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	22/5/2001	Ley	26.011	16/12/2004
Convenio de Minamata sobre el Mercurio	10/10/2013	Ley	27.356	26/4/2017
Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación	22/3/1989	Ley	23.922	21/3/1991
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación	17/6/1994	Ley	24.701	25/9/1996
Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas	2/2/1971	Ley	23.919	21/3/1991
Acuerdo Regional sobre al Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Ciudad de Escazú, República de Costa Rica)	4/3/2018	Ley	27.566	19/10/2020

Fuente: elaboración propia

Anexo 3. Normativa provincial ambiental y materias relacionadas

Jurisdicción	Ley ambiental	Evaluación del impacto ambiental	Información ambiental	Educación ambiental	Residuos peligrosos	Energía	Hidrocarburos	Minería	Bosques	Flora y fauna
Buenos Aires	x	x		Agentes APP	x	x		Adhesión a las leyes 24.196 y 24.224	x	x
CABA	x	x	x	x	x	x				x
Catamarca		x		Sobre residuos	x	x	x	x	x	x
Chaco	x	x		□	x	x	x	x	x	x
Chubut	x	x	x	x △ □	x	x	x	x	x	x
CABA	x	x	x	x	x	x				x
Córdoba	x	x			x	x	Adhesión a la Ley 17.319	x	x	x
Corrientes	x	x	•	x	x	x	x	x	x	x
Entre Ríos		• ◇	•	x	x	x	x	x	x	x
Formosa	x △	x △	x △	x △	x	x	Adhesión a la Ley 26.154		x	x
Jujuy	x	x		x	x				x	x

Jurisdicción	Ley ambiental	Evaluación del impacto ambiental	Información ambiental	Educación ambiental	Residuos peligrosos	Energía	Hidrocarburos	Minería	Bosques	Flora y fauna
La Pampa	x Δ	x Δ	x Δ	x Δ	x	x	◇	x ∅	x	x
La Rioja	x	x			x		◇	x	x	x
Mendoza	x	x			x	x	x	x ∅	x	x
Misiones	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Neuquén	x	x		Ley de Educación	x	x	x	x	x	x
Río Negro	x	x	x	x	x	x	x	x ∅	x	x
Salta	x	x		□		x		x	x	x
San Juan	x	x		x	x	Adhesión a la Ley 26.093	x	x	x	x
San Luis	x	x			Adhesión a la Ley 24.051	x	x	x ∅	x	x
Santa Cruz	x	x			x	x	x	x	x	x
Santa Fe	x	x		Agentes APP	x	x		x	x	x
Santiago del Estero	x	x		Agentes APP	x	x		x	x	x
Tierra del Fuego	x Δ	x Δ	x Δ	x Δ	x	x	x Δ	x Δ	x	x Δ
Tucumán	x	◇			x	x	Adhesión a la Ley 24.051	x Δ	x	x

Δ Ley marco ◇ Decreto ● Constitución □ Adhesión a la Ley Yolanda ∅ Prohibición \ Adhesión al SINAGIR

Jurisdicción	Áreas protegidas	Gestión del riesgo y la emergencia	Manejo del fuego	Recursos hídricos	Aire	Residuos urbanos	Sustancias químicas y peligrosas	Ordenamiento territorial	Cambio climático	Suelo	Glaciares
Buenos Aires	x	x 	x	x	x	x	x	x		Adhesión a la Ley 22.428	
CABA		x		x	x	x	x	x	x		
Catamarca	x		x	x		x				x	Ley de Glaciares con media sanción del Senado (5/8/2010)
Chaco	x		x	x	x	x	x			Adhesión a la Ley 22.428	
Chubut	x	x	x	x		x	x			x	
CABA		x		x	x	x	x	x	x		
Córdoba	x	x	x	x	x	x	x			x	
Corrientes	x	x	x	x		Adhesión a la Ley 25.916	x	•		x	
Entre Ríos	x	x 	x	x	x	x	x			x	
Formosa	x	x		x	Adhesión a la Ley 20.284 Δ	x	x	x		x Δ	
Jujuy	x	x 	x	x		x		x			x

Jurisdicción	Áreas protegidas	Gestión del riesgo y la emergencia	Manejo del fuego	Recursos hídricos	Aire	Residuos urbanos	Sustancias químicas y peligrosas	Ordenamiento territorial	Cambio climático	Suelo	Glaciares
La Pampa	x	x 	x	x		x	x	x		x Adhesión a la Ley 22.428	
La Rioja	x	x	x	x		x	Adhesión a la Ley 25.670	x			x
Mendoza	x	x 	x	x	x	x	x	x		Adhesión a la Ley 22.428	Adhesión a la Ley 26.639
Misiones	x	x 	x	x		x	x	Radicación industrial		x	
Neuquén	x		x	x	x	x	x	x		x	
Río Negro	x	x 	x	x	x	x	x	x		Adhesión a la Ley 22.428	Adhesión a la Ley 26.639
Salta	x	x 		x		◇				Adhesión a la Ley 22.428	
San Juan	x	x	x	x		x	x	x		x Adhesión a la Ley 22.428	x
San Luis	x	x	x	x	Adhesión a la Ley 20.284	x		x		Adhesión a la Ley 22.428	
Santa Cruz	x	x	x	x		x	x			x	x
Santa Fe	x		x	x	x	x	x			x	
Santiago del Estero	x	x 	x	x	x	x	x			x	
Tierra del Fuego	x △	x	x	x △	x △	x	x	x		x	x Ley marco Recursos Hídricos
Tucumán	x	x	Decreto de adhesión PNMF	x	x	x	x	x		◇	x

△ Ley marco ◇ Decreto ● Constitución □ Adhesión a la Ley Yolanda ∅ Prohibición || Adhesión al SINAGIR

Fuente: elaboración propia

Cómo citar este artículo

Juncal, S. M. (2023). La política ambiental argentina y los desafíos derivados de su institucionalidad. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), diciembre-marzo, 35-85.

Fecha de recepción 11/2022 | Fecha de aprobación 01/2023