



# La Política y el Derecho Ambiental en Tiempos Neoliberales: el caso de los Residuos Peligrosos en Córdoba\*

*Politics and Environmental Law in Neoliberal Times:  
the case of Hazardous Waste In Córdoba.*

**JORGE FOA TORRES**

Universidad Nacional de Villa María y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas  
y Técnicas (Villa María, Argentina)

[jorgefoatorres@gmail.com](mailto:jorgefoatorres@gmail.com)

## RESUMEN

*El objetivo del presente artículo es poner de relieve aquello que es invisibilizado por las recurrentes afirmaciones de sentido común que usualmente reducen los problemas ambientales a fallas en la implementación de las normas o, sencillamente, a la inexistencia de políticas ambientales en Córdoba, Argentina e, incluso, la región latinoamericana. A tal fin y, en primer lugar, se caracterizará al denominado “ambientalismo neoliberal” destacando ciertas condiciones histórico-políticas para su emergencia y ascenso como lógica dominante en el campo ambiental. Luego se abordarán las transformaciones o redefiniciones del derecho en el marco del predominio del neoliberalismo y los aspectos más relevantes de la política ambiental neoliberal en Argentina en las últimas décadas. Finalmente, y antes de presentar ciertas reflexiones y aportes o propuestas a diferentes operadores del campo ambiental se presentará brevemente el caso de las políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en Córdoba.*

Palabras clave: Derecho Ambiental. Política ambiental. Neoliberalismo. Residuos peligrosos.

Códigos JEL:K00; K32.

Fecha de recepción: 15/4/2019

Fecha de aceptación: 12/10/2019



## ABSTRACT

*The objective of this article is to highlight what is made invisible by the recurring common sense statements that usually reduce environmental problems to failures in the implementation of regulations or, simply, to the absence of environmental policies in Córdoba, Argentina and, even, the Latin American region. To this end, and in the first place, the so-called “neoliberal environmentalism” will be characterized, highlighting certain historical-political conditions for its emergence and rise as the dominant logic in the environmental field. Then we will address the transformations or redefinitions of law in the framework of the predominance of neoliberalism and the most relevant aspects of neoliberal environmental policy in Argentina in recent decades. Finally, and before presenting certain reflections and contributions or proposals to different operators in the environmental field, the case of environmentally sound management policies for hazardous waste in Córdoba will be briefly presented.*

Keywords: Environmental law. Environmental politics. Neoliberalism. Hazardous waste.

JEL codes: K00; K32.

*“... pretender resolver todas las dificultades a través de normativas uniformes o de intervenciones técnicas lleva a desatender la complejidad de las problemáticas locales, que requieren la intervención activa de los habitantes”*

*Francisco (2015)*

## I. INTRODUCCIÓN

En el campo ambiental latinoamericano resultan recurrentes los análisis que tienden a explicar los problemas ecológicos de la región en base a las falencias en las etapas de implementación y ejecución del derecho y la política ambiental. El concepto de “inflación legislativa”, en tal sentido, busca dar cuenta del aumento de normativas ambientales escasamente plasmadas en resultados concretos en cuanto a una mayor protección ambiental (Cubillos, 1997; Rodríguez-Becerra et al., 2002). Mientras que la idea de

“fetichismo con la ley” apunta a la tendencia de los latinoamericanos a ver en las normas la solución de todos los problemas (Gabaldón & Becerra, 2001). En tal marco podemos hablar, incluso, de cierto “sentido común” que al tiempo que ve con buenos ojos al derecho ambiental, es crítico de las instancias institucionales gubernamentales facultadas tanto para su puesta en práctica como para el control de su cumplimiento.

No obstante, este trabajo se orienta a poner en cuestión tales abordajes o concepciones en base a los siguientes elementos:

- El reconocimiento de que el derecho, incluido el ambiental, posee un efecto de universalización (Bourdieu, 2005) por el cual se tiende a pensar al texto jurídico como un conjunto de proposiciones a-histórico y a-ideológico. Es decir, abstraído de las luchas sociales y políticas que le han dado origen, por un lado, y como guión pretendidamente neutral para el ordenamiento y desenvolvimiento de las sociedades, por el otro.

- La distancia respecto de concepciones que parten de la aceptación del derecho positivo y que, por lo tanto, ponen excesivamente el énfasis en el sostenimiento del orden establecido y en el momento normativo del derecho antes que en sus instancias político-ideológicas.<sup>1</sup>

- El desplazamiento del abordaje del derecho: de concebirlo como contenido o plan utópico de las sociedades o de la humanidad en su conjunto, a ubicarlo como forma jurídica estrechamente vinculada a determinadas relaciones sociales de producción o del sistema político-económico.

- Todo lo cual permite complejizar el análisis de la implementación de las normas en dos direcciones. En primer lugar, que el propósito general del derecho ambiental apunte, obviamente, a la protección del entorno y la prevención de daños ambientales no debe llevarnos a simplificar o perder de vista tanto la forma de significar y diagnosticar los problemas ambientales inscripta explícita o implícitamente en las leyes, como las características políticas, ideológicas y económicas de los mecanismos establecidos para llevar adelante tal propósito. En segundo lugar, para considerar la eficacia en la implementación es imprescindible hacer foco en las características de las formas e instrumentos normativamente establecidos ya sean sistemas de gestión ambiental o modalidades de planificación estatal, políticas de cooperación con el sector privado o de intervención directa y control del estado.

---

1. Al respecto ver: Marí (1984).

En definitiva, el objetivo del presente es poner de relieve aquello que es invisibilizado por las recurrentes afirmaciones de sentido común que usualmente reducen los problemas ambientales a fallas en la implementación de las normas o, sencillamente, a la inexistencia de políticas ambientales en Córdoba, Argentina e, incluso, la región latinoamericana.

A tal fin y, en primer lugar, se caracterizará al denominado “ambientalismo neoliberal” destacando ciertas condiciones histórico-políticas para su emergencia y ascenso como lógica dominante en el campo ambiental. Luego se abordarán las transformaciones o redefiniciones del derecho en el marco del predominio del neoliberalismo y los aspectos más relevantes de la política ambiental neoliberal en Argentina en las últimas décadas. Finalmente, y antes de presentar ciertas reflexiones y aportes o propuestas a diferentes operadores del campo ambiental, se presentará brevemente el caso de las políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en Córdoba.

## **II. ACERCA DEL AMBIENTALISMO NEOLIBERAL**

¿Qué implicancias tiene hablar de la existencia de un ambientalismo neoliberal? Pues, en primer lugar, implica reconocer que existen diversas formas de ambientalismo que difieren en sus modos de significar a los problemas ambientales y, por ende, a los modos más adecuados para enfrentarlos.

En segundo lugar, exige reconocer que mientras el origen de la causa ambiental puede ubicarse en las décadas de los años 60 y 70 de la mano del ambientalismo neomalthusiano (al respecto ver: Estenssoro Saavedra, 2014; Foa Torres, 2017a), no es sino con el compromiso neoliberal con la causa que lo ambiental comienza a ocupar un lugar central tanto en las agendas políticas internacionales y nacionales como en la gestión empresarial de las empresas transnacionales (Bernstein, 2001).

En tercer lugar, que estas diferentes miradas de lo ambiental no implican posturas exclusivamente teóricas sino concepciones de algún u otro modo articuladas a procesos políticos concretos y situados. En tal sentido, es posible identificar dos enfoques del Sur más vinculados a los países menos desarrollados industrialmente y, entre ellos, a los de América Latina: el ambientalismo desarrollista y la ecología crítica latinoamericana (Foa Torres, 2017a).

Por último, hablar de un ambientalismo neoliberal implica asumir que los problemas ambientales no pueden seguir siendo pensados como cuestiones exclusiva o fundamentalmente técnicas sobre las cuales se desenvuelven estériles discusiones retóricas y políticas, sino como situaciones complejas atravesadas por circunstancias sociales y procesos político-económicos y que, en consecuencia, no existen formas universales, neutrales y únicas de significar o diagnosticar a los conflictos ecológicos. Por el contrario, es necesario reconocer que también respecto de estos temas los posicionamientos y argumentos políticos son centrales para abordar la eficacia o ineficacia de las medidas implementadas o propuestas.

### III. EL DERECHO AMBIENTAL EN TIEMPOS NEOLIBERALES

Analizar la emergencia, expansión y consolidación del derecho ambiental en las últimas cuatro décadas sin tener en cuenta las transformaciones que, en el mismo lapso de tiempo, han afectado al capitalismo puede llevarnos a miradas aislacionistas o reduccionistas de lo jurídico y, por ende, a pasar por alto sus características políticamente más salientes.

Veamos. En primer lugar conviene destacar que, como señala Michel Foucault en *Nacimiento de la biopolítica* (Foucault, 2012), de la lógica del capital no es deducible una única figura posible y necesaria de capitalismo: “un capitalismo que posee su singularidad pero que, a través de esta misma singularidad, (...) puede dar pie a una serie de transformaciones económico institucionales que le abren un campo de posibilidades” (Foucault, 2012, p. 197). Lo cual nos brinda la posibilidad de vislumbrar que la modulación neoliberal del capitalismo posee sus efectos relevantes a nivel jurídico para comprender tanto las condiciones de posibilidad de emergencia del derecho ambiental como algunas de sus características. Específicamente, Foucault señala una idea central en el proceso de neoliberalización de lo jurídico: la emergencia de un derecho conscientemente económico adaptado a las necesidades de la economía de mercado que implica la “redefinición de la institución jurídica y las reglas de derecho” (Foucault, 2012, p. 190) e, incluso, del estado de derecho en su conjunto (Ibídem). Lo cual conduce a una concepción “progresista” de la forma jurídica en el sentido de estar sujeto o subordinado a una “perpetua adaptación del orden legal a los descubrimientos científicos, los progresos de la organización y la técnica económica” (Foucault, 2012, p. 193).

El derecho neoliberal se concibe como intervención puramente formal y de ningún modo como decisión económica global. La forma jurídica neoliberal involucra una modulación del intervencionismo estatal opuesto a la planificación. Ésta última implica la formulación explícita de una finalidad, la previsión de correcciones o reformulaciones según los resultados parciales, la existencia de un poder público que ocupa el lugar de decisor económico y, por lo tanto, la posibilidad del establecimiento de medidas e instrumentos de política de intervención directa y de comando y control. Pero el intervencionismo formal o basado en principios generales, por el contrario, apunta a la definición de un marco de “reglas claras” y fijas dentro del cual cada agente económico podría decidir con libertad y que, por lo tanto, obliga tanto al Estado como al resto de los agentes a respetar tanto a esas reglas como al juego de la economía de mercado a desarrollarse “libremente”: “se trata de un conjunto de reglas que determina de qué manera cada uno debe jugar un juego cuyo desenlace, en última instancia, es desconocido por todos” (Foucault, 2012, p. 209).

Asimismo, la forma jurídica neoliberal tiende a desplazar de la base de su estructura al sujeto jurídico para ubicar como célula del sistema a la unidad empresa lo cual tiene como consecuencia el crecimiento de las demandas y conflictos judiciales: “Al multiplicar las empresas se multiplican las fricciones, los efectos ambientales, y por consiguiente, a medida que se libera a los sujetos económicos y se les deja hacer su juego (...) más se multiplican forzosamente los jueces” (Foucault, 2012, pp. 211-212). En otras palabras, la concepción de lo jurídico como reglas de juego que se imponen de manera estable y previsible a los jugadores (o unidades empresa) quienes “libremente” toman sus decisiones, conduce a una revalorización de lo judicial que, por lo tanto, “deberá llevarse a la práctica como arbitraje en el marco de las reglas de juego” (Foucault, 2012, p. 211). Mientras mayor “desfuncionarización” se produce debido al abandono de la planificación estatal, es cada vez más necesaria la intervención de instancias judiciales que operen a modo de tribunales de arbitraje frente a los intereses en pugna.

Ahora bien, entre los años 80 y 90, a nivel del proceso de surgimiento y primer desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y argentino, es posible identificar las siguientes características:

- Una primera ola de constituciones “verdes”<sup>2</sup> hacia finales de los años 80 y durante toda la década siguiente en la cual, como en el caso de Ar-

---

2. Al respecto ver: Cafferatta (2009); Foa Torres (2017b).

gentina, se introdujeron cláusulas ambientales caracterizadas por un importante nivel de generalidad enunciado mediante la postulación del principio del desarrollo sustentable.<sup>3</sup>

- La difusión de principios generales del derecho ambiental como elementos estructurales de la política ambiental, entre los que se destacan el principio de prevención<sup>4</sup>, el de precaución<sup>5</sup>, el de equidad intergeneracional<sup>6</sup> y “el que contamina paga” o de responsabilidad<sup>7</sup>.

- El ordenamiento del sistema jurídico ambiental en base a una ley general ambiental y leyes específicas orientadas a diversas temáticas ambientales como residuos peligrosos, residuos sólidos urbanos, bosques nativos, etcétera.<sup>8</sup>

- La priorización de instrumentos de gestión ambiental, ya sean económicos o de comando y control<sup>9</sup>, más orientados a la cooperación del sector público con el sector privado empresarial que a la intervención directa y la planificación estatal.

- La creación de instituciones ambientales públicas en todos los niveles estatales (nacional, provincial y municipal) capaces de funcionar como autoridades de aplicación de tales normativas.

- La reforma constitucional de 1994 también incorporó en su artículo 42 la protección de intereses difusos, colectivos o económicos de los

---

3. Tal cual es formulado en el artículo 41 de nuestra Constitución a partir de la reforma del año 1994: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

4. Conceptualizado por la Ley General del Ambiente N° 25675 (promulgada en el año 2002) de la siguiente manera: “Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir”.

5. Según Ley General del Ambiente N° 25675: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”.

6. Según Ley General del Ambiente N° 25675: “Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras”.

7. Según Ley General del Ambiente N° 25675: “El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan”.

8. Al respecto ver: Juliá et al., 2013.

9. Al respecto ver: Foa Torres, 2012.

usuarios y los consumidores dando lugar a la posibilidad de un sinnúmero de planteos y demandas judiciales en torno a los principios y normativas del derecho ambiental.

Por último, cabe destacar que muchas de estas características del derecho ambiental en América Latina formaron parte de las recomendaciones o estándares de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (1995), de organismos regionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1995) o de la cooperación internacional (Scholz, 1993). Asimismo, sin perjuicio de la importancia de esta forma jurídica e incluso de los diferentes usos de los que puede ser objeto, es relevante destacar su carácter neoliberal evitando caer en concepciones acríticas del derecho vigente y, al mismo tiempo, sin que ello implique valoraciones morales o éticas peyorativas si no, simplemente, un necesario ejercicio del análisis político.

#### **IV. LA POLÍTICA AMBIENTAL NEOLIBERAL EN ARGENTINA Y CÓRDOBA: CONCEPTOS MÁS RELEVANTES**

Claro que las características del derecho ambiental precisadas en el apartado anterior no deben ser pensadas separadamente de las políticas ambientales formuladas e implementadas a nivel nacional y local. En tal sentido, es posible preguntarnos por las particularidades que tuvo la instauración de la gestión ambiental en Argentina y Córdoba. Lo cual implica, por un lado, destacar el momento fundacional de las políticas como una instancia clave en la cual se delimitan los modos dominantes de significar a los problemas en cuestión. En el caso que aquí nos ocupa, de la temática ambiental, en los finales de la década de los años 80 y el inicio de los 90. Pero, por otro lado, no perder de vista las continuidades y/o rupturas que pueden afectar a posteriori a tales lógicas dominantes.

En tal marco, ¿cuáles son los puntos nodales o elementos más salientes de esos momentos fundacionales de la política ambiental argentina?

En primer lugar, la política orientada al auto-control empresarial<sup>10</sup> implicó la adopción de una forma de intervención estatal colaborativa con el sector privado en la cual el Estado tiende a ceder las facultades de control, fiscalización e incluso de poder de policía (Bugoni y Cañás, 1998); como así

---

10. A respecto ver: Foa Torres, 2016, 2017b.

también a evitar la utilización de instrumentos de intervención directa en los, por entonces, novedosos “mercados verdes”. La forma jurídica por excelencia en que se expresa el auto-control es la de las normas “voluntarias” por las cuales el sector empresarial puede adoptar estándares transnacionales, como las normas ISO, sin la coacción o amenaza de los poderes públicos.

En segundo lugar, el rol del Estado, antes que al ejercicio de un poder planificador en materia ambiental, tiende a restringir sus atribuciones para la intervención en los mercados de la gestión ambiental asumiendo una función principalmente registral en materia ambiental (Foa Torres, 2016, 2017b). Es decir, a llevar adelante registros de operadores y generadores de residuos o de existencias de determinados recursos. Al mismo tiempo, y como consecuencia, el Estado tiende a constituirse en promotor de la inversión extranjera directa ya sea en el mercado de los residuos peligrosos o las energías renovables como medio más adecuado para el logro de la transferencia de tecnologías limpias desde los países más industrializados del mundo.

En esta línea, cobró fuerza en los años 90 la concepción por la cual las empresas y corporaciones transnacionales serían los agentes más adecuados y, sobre todo, eficientes para la superación de la brecha tecnológica entre nuestro país y los países centrales y, por lo tanto, como principal motor del desarrollo sustentable (Chudnovsky y López, 1996; Foa Torres, 2017b).

En cuarto término, un lugar destacado tuvo por aquellos años la construcción del riesgo ambiental del desarrollo de la industria de capitales privados y públicos nacionales. La idea de que tales agentes no sólo representaban la ineficiencia económica sino, además, el paradigma de las “industrias sucias” fue un elemento sucedáneo al rechazo del ambientalismo liberal hacia las formas políticas socialistas y estatistas .

Todas estas características se articularon a la política de liberalización comercial y consolidación del modelo de acumulación por valorización financiera que se implementaron en aquellos años (Basualdo, 2011) y que, en materia ambiental, es posible precisar como la instauración de un patrón de desarrollo sustentable en los años 90. Patrón económico que, al tiempo que no hubiese sido posible sin la concurrencia del ambientalismo neoli-

---

11. Al respecto ver: Estenssoro Saavedra, 2014; Foa Torres, 2017b.

beral, lejos de cerrar las asimetrías globales Norte-Sur y las desigualdades nacionales entre sectores económicos de alta competitividad y sector PYME y de economías regionales, profundizó esas brechas (Foa Torres, 2017b).

#### **IV. EL CASO DE LAS POLÍTICAS DE RESIDUOS PELIGROSOS EN CÓRDOBA**

Con el caso de las políticas de residuos peligrosos en la provincia de Córdoba se intentará dar cuenta de los modos y las particularidades de la implementación del derecho y la política ambiental neoliberal, así como también de sus efectos y resultados concretos en los territorios. Veamos entonces de modo esquemático algunos de los elementos más destacados del caso:

- El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación adoptado en 1989 (y ratificado por Argentina en abril de 1991 mediante Ley N° 23.922) significó un fuerte impulso al desarrollo de políticas de residuos peligrosos a nivel global y, especialmente, en los países menos industrializados quienes en su mayoría carecían por aquel entonces de normativas e instituciones encargadas de regular la cuestión. Principalmente se hizo énfasis en la necesidad de transferencias de tecnologías a los países del Sur a los fines de que pudieran acceder a una gestión ambientalmente adecuada.

- Asumiendo tal mandato de Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) viabilizó la cooperación internacional alemana, es decir la ayuda técnica y financiera a través por entonces del organismo estatal GTZ (Sociedad para la Cooperación Técnica de Alemania), para la formulación e implementación de políticas de “gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos” en la región. En ese marco, la ciudad de Córdoba fue caso testigo de tal cooperación alemana en la materia (CEPAL, 1994; Foa Torres, 2017b).

- La Ley Nacional de desechos peligrosos (N° 24051) fue la primera normativa ambiental promovida por el Gobierno de Carlos Menem y la por entonces Secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación María Julia Alsogaray, con la finalidad de comenzar a compatibilizar el derecho ambiental nacional con los ordenamientos jurídicos más avanzados del mundo en vísperas a la histórica Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 (Juliá et al., 2013). La provincia de Córdoba adhirió expresamente a esta norma en el año 2001 (por Ley N° 8973), mientras

que la ciudad de Córdoba ya había sancionado la Ordenanza N° 9612 en diciembre de 1996 que regula diferentes categorías de residuos incluidos los especiales y peligrosos.

- Estas normativas se orientaron, antes que al establecimiento de una planificación estatal para el desarrollo de la industria del tratamiento de los residuos tóxicos, peligrosos o industriales, a la creación de ciertas reglas generales para la emergencia fundamentalmente de un sistema de gestión ambiental (Juliá et al., 2013). Caracterizado éste último por:

- La definición técnica de las sustancias susceptibles de ser comprendidas entre los desechos tóxicos;
- La identificación de los agentes de la gestión de los residuos: generadores, operadores (tratadores y encargados de la disposición final) y transportistas;
- El establecimiento de un sistema registral al que deben concurrir obligatoriamente los generadores y operadores mediante declaraciones juradas que, una vez aprobadas, permiten la emisión, por parte de la autoridad de aplicación, de un certificado ambiental que tiene por fin autorizar esas actividades;
- La utilización de un instrumento documental denominado “manifiesto” para dejar asentadas tanto la naturaleza y cantidad de los residuos como todos los movimientos y agentes intervinientes en el proceso de tratamiento o disposición final;
- Un articulado penal (artículos 55 a 58) que establece penas para quienes utilizaren desechos peligrosos para contaminar o envenenar poblaciones, incluso si tales hechos fueren cometidos por personas jurídicas extendiéndose el castigo a los directores, gerentes o representantes de las empresas.

De tal modo, si bien en este sistema de gestión ambiental se instauran instrumentos de comando y control, tal como señalamos en otro lugar “si los mecanismos de control se reducen a instrumentos de declaración voluntaria de las empresas carentes de la intervención estatal concreta en la vigilancia de actividades riesgosas, el sistema de gestión en conjunto se dirige a dar primacía a la dirección empresarial de la política sobre residuos peligrosos” (Juliá et al., 2013, p. 165).

- El contexto de debate, sanción y promulgación de la Ley Nacional de desechos peligrosos no estuvo caracterizado por demandas sociales, populares o ciudadanas para la gestión de estos residuos ni por la difusión mediática de eventos contaminantes en nuestro país. Por el contrario, fue producto de la construcción de un “clima de época” que empujaba a los estados latinoamericanos a adoptar modelos de gestión ambiental de países del Norte y evaluaciones o proyecciones de riesgos de organismos multilaterales de crédito (Foa Torres, 2017b) .

Pero el establecimiento de estas reglas de juego o sistema de gestión ambiental, ¿cuáles efectos o consecuencias tuvo en la estructuración y des-  
envolvimiento del mercado de residuos peligrosos en Córdoba?

Pues, en primer lugar, el mercado se ha concentrado en dos grandes tratadoras de residuos tóxicos: la corporación transnacional cementera Holcim y uno de los grupos del sector más concentrado de la economía nacional: el grupo Roggio. Ambos llevan adelante tecnologías consideradas de las más riesgosas en el tratamiento de desechos industriales: mientras Holcim a través de su subsidiaria ambiental Ecoblend co-procesa los residuos utilizándolos como combustible alternativo en la producción de cemento, Benito Roggio Ambiental a través de Taym, trata y dispone los desechos mediante celdas de seguridad. De tal manera, ambas corporaciones empresarias lograron diversificar sus negocios y centralizar la economía incluyendo a la gestión de residuos entre sus actividades.

En segundo lugar, Holcim-Ecoblend como agente multinacional de gran relevancia en la industria del ambiente no ha perdido, sino que ha fortalecido sus vínculos con la cooperación internacional alemana. De hecho, la ex GTZ hoy GIZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica) trabaja en la región para el establecimiento de guías y normas para el coprocesamiento de residuos (Holcim/GTZ, 2006).

En tercer lugar, conviene preguntarnos si a pesar de la concentración económica resultante del sistema de gestión ambientalmente adecuada establecido en Córdoba se ha logrado la prevención de riesgos ambientales. En relación a Taym, las recientes inundaciones y desbordes en el Valle de Paravachasca de 2017, que derivaron en la contaminación no solo de los territorios cercanos a la planta sino del canal que conduce el agua del Dique

Los Molinos hacia el también privatizado (desde el año 1997) servicio de potabilización de la Empresa Aguas Cordobesas, pusieron sobre el tapete de la discusión mediática y pública tanto al modo de tratamiento de residuos que efectúa la empresa, como así también a la evaluación de impacto ambiental que permitió su radicación en proximidades al mencionado canal y a localidades de la zona. Mientras que Holcim no solo ha sido objeto de denuncias por emisiones contaminantes por parte de organizaciones no gubernamentales ambientalistas, como FUNAM (Fundación para la defensa del Ambiente) sino que estudios del Instituto Multidisciplinario de Biología Vegetal (IMBIV-CONICET) y de la Universidad Nacional de Córdoba han dado cuenta de elevados niveles de metales pesados en agua, cultivos y aire de la zona aledaña a la planta cementera .

En cuarto lugar, este sistema de gestión lleva a que aquellas pequeñas y medianas empresas industriales generadoras de residuos peligrosos deban pagar por el tratamiento y/o disposición de los desechos a esas grandes empresas del sector más concentrado, produciéndose por lo tanto una transferencia de renta desde aquellas hacia estas.

Por último, cuanto mayor concentración y centralización del mercado se produce, menores capacidades de fiscalización tiene el Estado desde el punto de vista técnico, aspecto liberado al desarrollo tecnológico del sector privado, y financiero, en tanto se renuncia a la implementación de instrumentos fiscales para el desarrollo de instituciones públicas capaces de llevar adelante el rol de planificación o, al menos, de control y prevención de riesgos ambientales.

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

En este artículo se ha intentado dar cuenta de un modo en que, en términos de Pierre Bourdieu (2005), el campo del derecho suele ejercer su autoridad jurídica, en tanto forma por excelencia de la violencia simbólica legítima: por la cual se imponen representaciones, como la neutralidad y universalidad del derecho ambiental, a quienes poco pueden hacer para rechazar tales concepciones. No obstante, es necesario que desde el campo académico evitemos caer en la tentación de la reproducción acrítica de esa violencia simbólica y nos orientemos a visibilizar las ideologías y lógicas políticas que dan sentido a las formas jurídicas. Como así también, preca-

vernos respecto de aquellos enfoques jurídicos o de derechos que tienden a pasar por alto las funciones de la forma jurídica en contextos neoliberales.

Por lo tanto, frente a la idea de la inflación legislativa en materia ambiental que tiende a ubicar en la implementación a la gran falencia de las políticas ambientales en Argentina y América Latina, desde el análisis aquí efectuado es posible afirmar que las normas sobre residuos peligrosos en Córdoba fueron implementadas eficazmente en tanto instauraron reglas de juego claras a través de un sistema de gestión ambiental que, aunque en apariencia desconocía el desenlace del juego-mercado de los desechos tóxicos, condujo a la concentración y transnacionalización del mismo. Asimismo, tales normativas evitaron la intervención planificadora del Estado y dieron lugar a beneficios ambientales o ecológicos relativos o sumamente discutibles, mientras producen un aumento de costos de ciertas empresas y una mayor renta para las grandes beneficiarias del sistema. En definitiva, el ordenamiento jurídico de los residuos peligrosos fue implementado adecuadamente no solo en relación a las ideologías y concepciones políticas neoliberales que fueron su contexto de emergencia, sino en vinculación a la misma lógica interna de la norma.

Parafraseando al Papa Francisco podríamos decir que, en este caso, como en otros, hay una “libertad económica sólo declamada (...) donde las condiciones reales impiden que muchos puedan acceder a ella” (Francisco, 2015, p. 101). Es decir, al contrario de la instauración de condiciones para la “competencia perfecta”, se produjo en este caso un proceso de corporativización de las políticas ambientales orientadas, paradójicamente, a gestionar peligros de gran envergadura social.

Asimismo, cuando desde el sentido común se afirma sin más que en nuestros países o territorios “no hay políticas ambientales” podemos recordar que el auto-control empresarial y la reducción del rol del Estado a su función registral también son políticas estatales de neto corte neoliberal.

Para finalizar, podemos hacer decantar algunas consideraciones generales a tener en cuenta. En primer término, para las organizaciones y movimientos sociales es imprescindible no solo advertir las limitaciones de la judicialización de los conflictos ambientales para la generación de transformaciones políticas sino, además, la importancia del modo en que la

forma jurídica delimita el rol de los Estados en materia ambiental.

En segundo, para los funcionarios políticos y la opinión pública en general, cabe considerar que la perversión de la técnica neoliberal conduce tanto al aumento de las demandas ciudadanas a las instituciones tradicionales para la prevención de riesgos ambientales, como a horadar las posibilidades estatales de dar respuestas efectivas, hundiendo a aquellas en una creciente impotencia. Y que, en ese marco, la reconsideración de la función planificadora podría reinstaurar formas efectivamente alternativas o antagónicas a la lógica neoliberal.

Por último, que las formas de abordaje de los conflictos ambientales no pueden pensarse, desde la mirada aquí propuesta, pasando por alto los procesos de privatización y transnacionalización de las economías, sino ubicando en un lugar central a la soberanía de los pueblos, la democratización y la decisión políticas capaces de producir cortes al circuito capitalista-neoliberal.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Acuña, G. (1994). Evaluación de impacto ambiental: algunos efectos jurídicos. Seminario Internacional de Derecho Ambiental, Córdoba, Argentina.
- Bugoni, M. y Cañas, C. (1998). Un modelo práctico, reportaje a María Julia. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, 5(12), 9-14.
- Banco Mundial (1995). La contaminación ambiental en la Argentina. Temas y opciones para su gestión (Reporte Nro. 14070-AR).
- Basualdo, E. (2011). Sistema político y modelo de acumulación. Cara o Ceca.
- Bernstein, S. (2001). The compromise of liberal environmentalism. Columbia University Press.
- Bermúdez, G.; Moreno, M.; Invernizzi, R.; Plá, R., & Pignata, M. (2010). Heavy metal pollution in topsoils near a cement plant: The role of organic matter and distance to the source to predict total and HCl-extracted heavy metal concentrations. *Chemosphere*, 78, 375-381.
- Bourdieu, P. (2005). La Fuerza del Derecho: Elementos para una sociología del campo jurídico. Siglo del hombre Editores.

- Cafferatta, N. (2009). Instituciones de derecho ambiental latinoamericano. *Revista de Derecho Público*, 2, 9-46.
- CEPAL (1994). Informe de la Reunión Regional Conjunta CEPAL/PNUMA sobre el Manejo Ambientalmente Adecuado de Residuos Peligrosos en América Latina y el Caribe y la Aplicación del Convenio de Basilea.
- CEPAL (1995). Medio ambiente y comercio internacional en América Latina y el Caribe. En SELA/UNCTAD, Comercio y medio ambiente. El debate internacional (pp. 63-99). Nueva Sociedad.
- Chudnovsky, D. y López, A. (1996). Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que laissez faire?. *Redes*, 3(6), 33-75.
- Cubillos, G. (1997). El marco jurídico ambiental. En H. Durán de la Fuente (Comp.), *Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos. Un enfoque de política integral*. CEPAL-GTZ.
- Estenssoro Saavedra, F. (2014). Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992. La Perspectiva Latinoamericana. Instituto de Estudios Avanzados.
- Foa Torres, J. (2012). Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales. Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas. *Pensamiento plural*, 9, 98-129.
- Foa Torres, J. (2016). Lógica de la gestión ambientalmente adecuada y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: el tema emblemático de las políticas de residuos peligrosos en Argentina en los años 90. *Luna Azul*, 42, 293-318.
- Foa Torres, J. (2017a). Ambiente, neoliberalismo y deuda en América Latina. En M. T. Piñero y M. S. Bonetto (Comps.), *Tensiones en la democracia argentina: Rupturas y continuidades en torno al neoliberalismo* (pp. 155-176). CEA-FCS-UNC.
- Foa Torres, J. (2017b). Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba. Editorial del Centro de Estudios Avanzados (FCS-UNC).
- Foucault, M. (2012). *Nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica.
- Francisco (2015). Carta Encíclica *Laudato Si'* del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común. Vaticano.

- Gabaldón, A. y Rodríguez Becerra, M. (2001). Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿hay motivos para estar satisfechos?. En E. Leff (Coord.), La transición hacia el desarrollo sustentable. PNUMA-UAM.
- Hemamala, H.; Martin, P.; Manjula, S. y Wheeler, D. (1994). The Industrial Pollution Projection System (IPPS). Banco Mundial, Departamento de Investigación de políticas, División de ambiente, Infraestructura y Agricultura.
- HOLCIM/GTZ (2006). Guía para el Co-Procesamiento de Residuos en la Producción de Cemento. Cooperación Público-Privada GTZ-Holcim. GTZ.
- Juliá, M.; del Campo, C. y Foa Torres, J. (2013). Formulación de Políticas Públicas Ambientales. Los casos de Aguas, Bosque Nativo y Residuos Peligrosos. Lerner.
- Marí, E. (1984). Problemas abiertos en la filosofía del derecho. *Doxa*, 1, 159-167.
- Rodríguez Becerra, M.; Espinoza, G. y Wilk, D. (2002). Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas. Banco Interamericano de Desarrollo, División Medio Ambiente.
- Scholz, I. (1993). Requerimientos ambientales a productos de consumo en Alemania y sus efectos sobre las exportaciones de los países en desarrollo. Instituto Alemán del Desarrollo.