

Gabriela Merlinsky
(compiladora)

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 3



agrotóxicos

fronteras extractivas

justicia ambiental

glaciares
bosques

minería

humedales

ecología de saberes

biocombustibles
energía

fracking/petróleo

resistencias

participación y reconocimiento

EDICIONES
CICCUS



CLACSO

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina III

Gabriela Merlinsky (compiladora)

Mauricio Berger, María Paula Blois, Tomás Capalbo, Cecilia Carrizo,
Andrea Ceretani, Guillermo Folguera, Julieta Godfrid, Felipe Gutiérrez Ríos,
Mark Healey, Lorenzo Langbehn, Facundo Martín, María Gabriela Merlinsky,
Pablo Pereira, Patricia Pintos, Constanza Rendón, Andrés Scharager,
Mariana Schmidt, Alejandro Schweitzer, Anne Tittor, Melina Tobías,
Virginia Toledo López, Astrid Ulloa, Martina Villahoz, Lucrecia Wagner,
Mariana Walter.

Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina 3 / Mauricio Berger ...
[et al.] ; coordinación general de Gabriela Merlinsky. - 1a ed. - Ciudad
Autónoma de Buenos Aires : Fundación CICCUS, 2020.

368 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-693-814-3

1. Cartografía. 2. Ambientalismo. I. Berger, Mauricio. II. Merlinsky, Gabriela, coord.
CDD 306

Primera edición: mayo 2020

© Ediciones CICCUS - 2020
Medrano 288 - CABA (1179)
(54 11) 4981-6318 / (54 11) 2127-0135
ciccus@ciccus.org.ar
www.ciccus.org.ar



Impreso en Argentina
Printed in Argentina



CLACSO

Consejo Latinoame
de Ciencias Sociale
Conselho Latino-ar
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - *Secretaria Ejecutiva*

Nicolás Arata - *Director de Formación y Producción Editorial*

Equipo Editorial

María Fernanda Pampín - *Directora Adjunta de Publicaciones*

Lucas Sablich - *Coordinador Editorial*

María Leguizamón - *Gestión Editorial*

Nicolás Sticotti - *Fondo Editorial*

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1101AAX | Ciudad de Buenos Aires, Argentina |

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

E-mail: clacso@clacsoinst.edu.ar | Web: www.clacso.org



CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)

Hecho el depósito que marca la Ley 11723.

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.



Ediciones CICCUS recibió el **Diploma de Honor Suramericano** que otorga la Fundación Democracia desde su

Programa de “Formación en Valores en el Mercosur y la Unasur”.

Círculo de Legisladores,

Honorable Congreso de la Nación.



Ediciones CICCUS ha sido merecedora del reconocimiento **Embajada de Paz**, en el marco del Proyecto-Campaña “Despertando Conciencia de Paz”, auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Índice

Prólogo. *Astrid Ulloa*7

Introducción. Cosmopolíticas de lo común. *Gabriela Merlinsky*..... 11

Primera parte. La justicia espacial y ambiental a la luz de las políticas del conocimiento y los debates sobre participación ciudadana. 27

Humedales en disputa a las puertas de Buenos Aires. Comunes urbanos, espacialidades injustas y conflicto.

Patricia Pintos 29

La nueva política de urbanización y el rol de los mecanismos participativos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 31 (2015-2018).

Tomás Capalbo, Melina Tobías y Andrés Scharager 55

Un marco de justicia ambiental: Luchas de los afectados por agrotóxicos, transgénicos y biocombustibles en la provincia de Córdoba, Argentina.

Mauricio Berger y Cecilia Carrizo 83

Saber científico y problemáticas ambientales: un análisis comparativo entre perspectivas científicas y de comunidades locales en regiones sojeras de Argentina.

Constanza Rendón, María Paula Blois, Martina Villahoz, Andrea Ceretani y Guillermo Folguera 115

Segunda Parte. Activismo legislativo y judicialización de los conflictos ambientales. Renovación de lenguajes, inercias y desencantos 155

La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina.

Facundo Martín y Mark Healey..... 157

Las leyes ambientales en el ojo de la tormenta. Un análisis comparativo en torno a la legislación sobre glaciares, bosques y humedales en Argentina.

Lorenzo Langbehn, Mariana Schmidt y Pablo Pereira 187

Conflicto en torno a los impactos de la producción de etanol en el barrio San Antonio de la ciudad de Córdoba. <i>Anne Tittor y Virginia Toledo López</i>	215
Tercera parte. Fronteras extractivas y subalternización del debate.	
¿Minería, petróleo y energía para quién?	245
Cartografía de la conflictividad minera en Argentina (2003-2018). Un análisis desde el Atlas de Justicia Ambiental. <i>Lucrecia Wagner y Mariana Walter</i>	247
La estrategia comunicacional de responsabilidad social empresaria en el sector minero: los casos La Alumbreira y Veladero. <i>Julieta Godfrid</i>	279
La Vaca Muerta no dejó ver el bosque: tres tendencias del desarrollo del <i>fracking</i> en Argentina en el período 2012-2019. <i>Felipe Gutiérrez Ríos</i>	307
Reescalamiento del capital, conflictos ecológico-distributivos y resistencias en el sur de la provincia de Santa Cruz, Patagonia Sur. <i>Alejandro Schweitzer</i>	333
Sobre las autoras y los autores	363

Las leyes ambientales en el ojo de la tormenta. Un análisis comparativo en torno a la legislación sobre glaciares, bosques y humedales en Argentina

***Lorenzo Langbehn
Mariana Schmidt
Pablo Pereira***

Federalismo ambiental y presupuestos mínimos en Argentina

En este trabajo proponemos una comparación entre los procesos de debate, sanción y aplicación de dos leyes y un proyecto de ley de presupuestos mínimos de protección ambiental: la Ley de Bosques (ley 26.331, de 2007), la Ley de Glaciares (ley 26.639, de 2010) y el proyecto de Ley de Humedales.¹

El artículo 41 de la Constitución Nacional de la República Argentina establece un esquema de competencias concurrentes entre Nación y provincias en materia ambiental: corresponde a la primera “dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Esta facultad encuentra su límite en el hecho de que las provincias conservan todo el poder no expresamente delegado a la Nación (artículo 121) y detentan el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios (artículo 124). Por su parte, la Ley General del Ambiente (ley 25.675) precisa que una norma de presupuestos mínimos es “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”.

El esquema constitucional proporciona un marco general, mientras que su funcionamiento concreto se va construyendo caso por caso, a través de procesos que son a la vez conflictivos, negociados y creativos. Estos decantan en arreglos institucionales específicos y están atravesados en cada nivel de gobier-

1. Avances parciales de este trabajo han sido presentados en Langbehn y Martín (2017) y en Langbehn, Schmidt y Pereira (2017).

no por tensiones y conflictos de intereses, y por determinadas construcciones discursivas de los respectivos problemas (Hajer, 1995). Esta dinámica compleja no permite visualizarlos como una negociación bilateral Nación-provincias, ya que cada nivel de gobierno está sujeto a un escenario de presiones, influencias, conflictos, alianzas y negociaciones. Para ilustrar estas afirmaciones, presentaremos aquí una caracterización de los principales actores involucrados en las controversias por la sanción e implementación de las tres leyes mencionadas, a partir de la consideración de los discursos movilizados en cada caso y de las particularidades que emergen de las diferentes dinámicas.

Destacaremos dos aspectos principales. En primer lugar, el esquema de los presupuestos mínimos no solamente determina la estructura jurídico-institucional de las regulaciones ambientales de alcance nacional en Argentina, sino que, por ello mismo, configura también una determinada estructura de oportunidades que permite a los diferentes actores desplegar ciertos tipos de estrategias con preferencia a otras. Cabe entonces indagar si entre los tres casos surgen patrones recurrentes que se consoliden en esquemas de interacción y repertorios argumentativos o, en sentido contrario, si las diferencias en la dinámica de los respectivos procesos pueden relacionarse con aspectos propios de los diversos objetos de regulación, tales como su distribución en el espacio (cuántas provincias y qué parte de ellas tienen glaciares, bosques y/o humedales) o la estructura de las actividades económicas relacionadas con su uso, apropiación o degradación. En segundo lugar, dado que este esquema exige que la regulación ambiental sea procesada como mínimo en dos escalas (nacional y provincial), interesa estudiar las diferencias entre esos niveles en lo que se refiere a la configuración de los conflictos y a los discursos movilizados.

A partir de la lectura crítica y el análisis de diversas fuentes primarias y secundarias, buscamos reconstruir los escenarios en torno a la sanción y aplicación de las leyes: qué actores intervienen, cuáles son los intereses afectados y qué discursos y conocimientos se movilizan. Nos concentramos en el nivel nacional y en ciertas provincias seleccionadas a modo de ejemplo, en función del interés intrínseco que presentan y de la disponibilidad de información. En los tres apartados que siguen, nos referimos a los procesos de debate y sanción de las leyes de Bosques, Glaciares y Humedales, en ese orden. Finalmente, en un apartado de conclusiones, retomamos en perspectiva comparativa los principales resultados.

La Ley de Bosques

Hacia fines de 2007, después de más de un año de debates parlamentarios, el Congreso Nacional sancionó la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (en adelante, LB). Ésta exigía a las provincias la realización de un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) que debía clasificar los bosques en tres categorías –alto (categoría I, rojo), mediano (categoría II, amarillo) y bajo (categoría III, verde) valor de conservación– a partir de diez criterios de sustentabilidad ambiental. El ordenamiento debía realizarse por medio de un proceso participativo y en el plazo máximo de un año, período durante el cual tendría vigencia una moratoria de desmontes.

La norma fue debatida y sancionada en el contexto del intenso proceso de deforestación que desde hacía aproximadamente dos décadas avanzaba sobre amplias superficies, especialmente en la región del Gran Chaco.² Además de los impactos ambientales, este proceso estuvo asociado a incesantes conflictos por la tierra que enfrentaron a las empresas agropecuarias, que impulsaron la transformación del uso del suelo, con la población rural indígena y campesina, que depende en gran medida del ecosistema natural para la reproducción de sus modos de vida.³

Mientras en las escalas locales y provinciales el avance de la frontera agropecuaria fue resistido principalmente por esa población rural y actores aliados (ONG e instituciones estatales dedicadas al desarrollo rural y a la problemática indígena, investigadores pertenecientes a centros universitarios locales, etc.) y definida, por ende, como un conflicto territorial, de profunda raigambre histórica, en la escala nacional su visibilización se dio principalmente de la mano de organizaciones ecologistas –en especial grandes ONG profesionalizadas como Greenpeace, Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)–, que cuentan con el apoyo de un público principalmente urbano y vínculos con ciertos actores con poder institucional. Estos ac-

2. Allí el avance de la actividad agropecuaria centrada en el cultivo de la soja había implicado la transformación de casi 9.000.000 ha de bosques en el Chaco Seco entre los años 1976 y 2006. Información disponible en <<http://monitoreodesmonte.com.ar/>>.

3. Para ampliar puede consultarse Barbetta (2009), Domínguez (2009), Schmidt (2017) y Slutzky (2005), entre otros.

tores construyeron el “problema de los bosques” en clave ecológica, haciendo mayor hincapié en la pérdida de servicios ecosistémicos (captura de carbono, regulación de ciclos hídricos, preservación de la biodiversidad, entre otros), que en la afectación de los derechos de la población rural (Langbehn, 2015).

La LB fue resistida por muchos de los legisladores de las provincias con mayores tasas de deforestación, que postulaban a la expansión agropecuaria como un proceso de desarrollo económico beneficioso.⁴ En el debate parlamentario, un argumento recurrente apuntó a la inconstitucionalidad del proyecto, afirmando que excedía las facultades delegadas a la Nación por el artículo 41 e invadía las autonomías provinciales. Movilizando uno de los tópicos más antiguos y perdurables en el discurso político argentino, el tópico federal –que postula una pretensión hegemónica de Buenos Aires sobre el resto de las provincias–, las críticas acusaban a los representantes del “puerto” o del “país rico” de pretender coartar el desarrollo de las provincias más pobres, relegándolas a ser el “pulmón verde” de la Argentina. En palabras de la senadora Escudero (Salta):

Con esta norma, tal como la aprobó la Cámara de Diputados, la región más rica del país, la ciudad de Buenos Aires, sus representantes y los representantes del país rico, quieren detener el desarrollo del Norte y que nosotros nos convirtamos en el pulmón verde que pague las consecuencias de la contaminación, ya que nosotros no contaminamos. [...] Se nos dice que estamos deforestando. Pero la visión nuestra es que estamos incorporando a la actividad productiva, generando riqueza y trabajo, muchas hectáreas abandonadas mientras la gente vivía en total pobreza. [...] El artículo 41 [de la CN] establece limitaciones. Dice que las leyes que nosotros dictamos en este Congreso no deben alterar las jurisdicciones locales. Pero, lamentablemente [...] advierto que sí se están afectando seriamente las jurisdicciones provinciales. No se está respetando el concepto de presupuestos mínimos (HCSN, sesión del 14/11/2007, versión taquigráfica).

Si los legisladores que se oponían a la sanción de la LB fueron apoyados fuertemente por las asociaciones agroempresariales de aquellas provincias, no recibieron en cambio el respaldo de las asociaciones de ese sector de nivel nacional

4. Como muestran Calvo y Tow (2009), en este caso la pertenencia partidaria incidió menos que el origen geográfico de los representantes: los de las regiones central y austral tendieron a favorecer la aprobación de la ley, mientras que los del norte tendieron a oponerse a ella.

(cuyo poder de presión quedó de manifiesto al año siguiente en la disputa por la resolución 125/2008)⁵, que no tenían en juego un interés directo. Asimismo, no sólo se acusó a los representantes del “país rico”, sino también al “ecologismo fundamentalista” de las ONG internacionales (especialmente Greenpeace), sospechadas de representar intereses extranjeros. Finalmente, tras meses de dilaciones en el Congreso Nacional, la sanción de la LB pudo destrabarse gracias a la fuerte visibilización mediática y presión social, y a la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, mediante el cual, entre otras disposiciones, se compensaría a las provincias que protegieran los bosques nativos y a los propietarios de las tierras que quedarán sujetas a limitaciones en los usos permitidos.

Como ley de presupuestos mínimos, la LB necesita ser complementada por normas provinciales para tornarse operativa, y son las provincias las que aplican la regulación en el terreno. Tomemos como ejemplo las provincias con mayor cobertura boscosa y con las más altas tasas de deforestación anual al momento de la sanción de la ley nacional: Salta y Santiago del Estero.⁶

En Salta se anunció el proceso de OTBN a comienzos de 2008. Se realizaron numerosos talleres, reuniones zonales y mesas sectoriales, a los cuales asistió gran diversidad de actores: funcionarios y técnicos de organismos gubernamentales y no gubernamentales, miembros de asociaciones de productores agropecuarios y forestales, organizaciones y movimientos de pueblos indígenas, y familias criollas. Estos últimos grupos, en particular, enfatizaron la relación directa entre la cuestión de los bosques y sus demandas territoriales, y reclamaron que estas últimas fueran tenidas en cuenta en la zonificación. Sin embargo, esa activa participación no se vio reflejada en una ley de OTBN que atendiera las demandas de los diversos sectores, ni en un procedimiento de decisión que explicitara el modo en que éstas habían sido tratadas y sopesadas. La legislatura, receptiva a las presiones de las grandes organizaciones de productores agropecuarios,

5. Se trató de una disputa en torno a la alícuota de los tributos a la exportación de granos (retenciones).

6. Si bien el foco de las miradas está puesto en la región chaqueña, los OTBN en otras jurisdicciones han permitido visibilizar una multiplicidad de bosques y de actores organizados en contra de proyectos empresariales de diversa índole que -en connivencia con autoridades gubernamentales- amenazan sus espacios próximos. Para profundizar en el caso salteño, véase Langbehn (2017, 2015), Schmidt (2017), Schmidt y Langbehn (2016) y Seghezzeo *et al* (2011), entre otros.

modificó varios artículos del proyecto inicial, reduciendo el alcance de la protección de los bosques y debilitando las salvaguardas que otorgaba a los indígenas (Schmidt, 2017).

Frente a esta situación, días después de la sanción de la ley 7.543 de OTBN, un conjunto de organizaciones indígenas y criollas presentó una acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y obtuvo una medida cautelar que paralizaba todas las actividades de deforestación y tala en cuatro departamentos del noreste provincial. Jaqueado así por el máximo tribunal, el gobierno provincial finalmente sancionó un mapa que zonificaba 5,4 millones de hectáreas de bosques en la categoría II y 1,3 millones en categoría I (respectivamente, el 65,1% y el 15,6% de la superficie boscosa total). Los representantes de las principales asociaciones agroempresariales calificaron este mapa de OTBN como el “certificado de defunción” del Chaco salteño, destinado a “postergar el norte provincial, que es donde mayor pobreza y desocupación hay, al subdesarrollo”.⁷

En Santiago del Estero, el OTBN resultó de la adaptación de la Ley de Conservación y Uso Múltiple de las Áreas Forestales (ley 6.841), aprobada a inicios de 2007. Sin que hubiera mediado un proceso participativo formal, esa normativa había sido el fruto de negociaciones en las que participaron organizaciones de los diversos sectores. En esta provincia, la presencia de un importante movimiento campesino organizado favorecía los reclamos de este sector en el equilibrio de fuerzas. En 2008 se realizó un proceso participativo poniendo a consideración del público una propuesta de OTBN elaborada por los equipos técnicos provinciales, la cual se modificó a partir de las intervenciones de los diferentes actores (los informes oficiales dan cuenta del modo en que se consideraron esas intervenciones). De esta manera, el proceso participativo se planteó con un alcance más limitado que en Salta, ya que se ponía a discusión un proyecto relativamente condicionado por la existencia de la ley anterior; pero dentro de sus limitaciones, tuvo un carácter participativo más genuino. En particular, permitió que los grupos campesinos manifestaran sus demandas y, en algunos casos, obtuvieran modificaciones en el ordenamiento.⁸

7. Véase *El Tribuno*, 13 de julio de 2009 (“Una traba más al desarrollo productivo”).

8. Se señalaron las comunidades indígenas reconocidas, estableciendo recaudos procedimentales específicos para autorizar cambios de uso del suelo en sus cercanías, y se estableció en torno a

En Salta, entonces, las grandes asociaciones empresariales y sus ONG aliadas, junto con legisladores cercanos a ellas, se pronunciaron por un OTBN más permisivo para con los desmontes. Por otra parte, las organizaciones indígenas y campesinas y las ONG asociadas, con una lectura más *socioterritorial* que *ecologista* del problema, han llevado la bandera en favor de un OTBN más restrictivo que favoreciera la protección de los bosques nativos. Por su parte, en Santiago del Estero se pronunciaron por un OTBN más permisivo los empresarios agropecuarios y asociaciones empresariales junto con el Colegio de Ingenieros Agrónomos, mientras que por un OTBN más moderado –es decir, con más bosques reservados a la categoría intermedia que permite la explotación forestal– lo hicieron las organizaciones campesinas y ONG aliadas, la Facultad de Ciencias Forestales y el Colegio de Ingenieros Forestales. En este último caso se evidencia una fuerte presencia de discurso forestal y del *manejo sostenible* del bosque, junto con el discurso territorial de las organizaciones campesinas. Vale destacar, pues, que el discurso ecologista, que había primado en la construcción del problema a nivel nacional, tiene escasa presencia en las provincias, incluso en los actores favorables a una protección de los bosques, que recurren a discursos más vinculados al aspecto territorial o (en el caso de Santiago) al discurso de las ciencias forestales y el precepto del manejo forestal sostenible.

En resumen, se observan diferencias entre el nivel nacional y los niveles provinciales en cuanto al elenco de actores que se movilizan a favor y en contra de la protección de los bosques, respecto de las correlaciones de fuerzas entre ellos y los discursos que esgrimen. Así, el problema está sujeto a una resignificación en las escalas provinciales, y con ello a una nueva disputa por las características y la eficacia de la regulación. A su vez, se observan diferencias entre las provincias en todos los aspectos mencionados, lo que implica que la tutela uniforme que impone la LB no resulta en una efectiva homogeneidad de la regulación en todo el territorio nacional.

“comunidades y poblaciones” (no necesariamente indígenas) una zona de protección de categoría I, entre otras. También se realizaron modificaciones atendiendo a demandas del sector empresario, tales como permitir desmontes parciales (hasta el 10%) en campos de uso ganadero.

La Ley de Glaciares

En continuidad con los debates y la sanción de la LB se tramitó un proyecto de ley para la protección de glaciares, aprobado en 2008 bajo el número 26.418, sin un amplio debate y casi por unanimidad.⁹ La presidenta de la Nación vetó este proyecto y lo devolvió al Congreso Nacional argumentando que “podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas” y “daría preeminencia a los aspectos ambientales por encima de actividades que podrían autorizarse y desarrollarse en perfecto cuidado del medio ambiente” (decreto 1837/2008). Los grupos favorables a la sanción, denunciando la permeabilidad del gobierno a los intereses mineros que se oponían a su promulgación, apodaron la decisión como “el veto Barrick Gold”.¹⁰

En efecto, el proyecto legislativo debe situarse en el contexto de intensos conflictos en torno a la instalación de emprendimientos mineros a gran escala en diversas provincias cordilleranas.¹¹ Dedicados principalmente a la extracción de oro, se habían multiplicado a partir de la modificación de las leyes mineras en la década de 1990, y especialmente desde los primeros años del siglo XXI. Ello suscitó importantes movimientos de protesta, que llevaron a la prohibición o restricción de la minería a cielo abierto con uso de sustancias químicas en siete provincias (aunque algunas posteriormente abolieron o moderaron esas prohibiciones)¹² y contribuyeron a difundir la problemática más allá de los ámbitos locales.

Sin embargo, la fallida primera Ley de Glaciares no se originó en esos movimientos y organizaciones socioambientales, que actuaban principalmente en el nivel local y provincial; de hecho, éstos no parecen haber tomado la afecta-

9. Cabe destacar que en el Senado tal unanimidad se logró con la ausencia de un considerable número de miembros (25 de los 72), en su mayoría pertenecientes al partido oficialista. Entre los ausentes se encontraban algunos de los que luego encabezarían la oposición a la nueva LG, representantes de las provincias con fuerte interés en la expansión minera.

10. Analizan con detalle el trámite de las dos leyes de glaciares López Amorós (2011), Packmann (2014) e Isla Raffaele (2015), en quienes nos apoyamos en esta sección.

11. La bibliografía sobre el devenir de estos conflictos es abundante. Puede consultarse Wagner (2014) y Svampa (2015), entre otros.

12. Córdoba (ley 9.526/2008), La Pampa (ley 2.349/2007), La Rioja (ley 8.137/2007, derogada en 2008), Mendoza (ley 7.722/2007), Río Negro (ley 3.981/2005, derogada en 2011), San Luis (ley IX-0634/2008), Tucumán (ley 7.879/2007).

ción de los glaciares como un eje importante de sus discursos antes de 2008. Presentado por iniciativa de la diputada Marta Maffei, el proyecto no fue objeto de un amplio debate social, sino que circuló sólo en el ámbito legislativo, y tampoco allí fue tematizado como norma dirigida a limitar la actividad minera. Pero dado que la principal amenaza directa para los glaciares y ambientes periglaciales en el país procede de esta actividad, su protección impactaría principalmente en ella, y de hecho el proyecto constituía una reacción solapada frente a esa amenaza, aun si explícitamente no se la puso en discusión.

Sólo después del veto presidencial las organizaciones de la sociedad civil se apropiaron fuertemente del reclamo, y su presión resultó clave para que la ley fuera sancionada en una segunda oportunidad. Por su parte, tampoco los actores cuyos intereses se verían perjudicados por la norma se opusieron públicamente a su sanción en 2008, sino que prefirieron apelar discretamente al veto presidencial. Producido el veto, diversos legisladores presentaron nuevas propuestas sobre el mismo objeto, entre ellos un proyecto gemelo de la ley vetada,¹³ y otro del senador oficialista Daniel Filmus, que modificaba el texto anterior buscando dar respuesta a los argumentos expuestos en la fundamentación del veto. Finalmente, tras intensas polémicas, a partir de los diversos proyectos en disputa se produce un texto de consenso, que en septiembre de 2010 recibe sanción definitiva como Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (en adelante, LG).

A diferencia de lo que ocurrió en el caso de la ley vetada, el debate por la actual LG fue intenso, y se disputó no sólo en las arenas legislativas, sino que tuvo amplia repercusión en los medios, fue objeto de manifestaciones y acciones de protesta, y se debatió en rondas de diálogo entre legisladores, actores de la sociedad civil y funcionarios del poder ejecutivo nacional. El tema del impacto de la minería sobre los glaciares, y de la LG sobre la minería, fue central en estas discusiones.

En cuanto al contenido de la norma, los principales puntos de disputa fueron dos: primero, la definición de lo que debía entenderse por ambiente periglacial y el alcance de la protección que le correspondía (esto es, las actividades

13. Es decir, un proyecto con el mismo texto. El Congreso tiene la alternativa de insistir en una ley vetada, pero ello exige una mayoría calificada. Presentando nuevamente el mismo proyecto, éste sigue el trámite parlamentario regular (y por consiguiente, podría ser vetado nuevamente).

que quedarían allí prohibidas); y segundo, la designación de la autoridad de aplicación, que involucra el grado de autonomía que guardan las provincias en la aplicación de la ley. El principal instrumento de la LG es el Inventario Nacional de Glaciares (ING), cuya realización quedó a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) bajo la coordinación de la autoridad nacional de aplicación, sin intervención directa de las provincias.¹⁴ Este esquema fue cuestionado por varios legisladores, que reclamaron se incluyera a las autoridades provinciales en el relevamiento. De hecho, el rol de las autoridades provinciales (que la ley menciona como autoridades “competentes”) se reduce, en sustancia, a hacer cumplir las restricciones impuestas por la ley nacional, sin que intervengan en el diseño de la regulación.

Con respecto al repertorio de argumentos, los actores que se oponen a la sanción de la LG apelan, nuevamente, al tópico del federalismo, afirmando que la regulación excede el alcance legítimo de los presupuestos mínimos y avasalla las autonomías provinciales, y acusando a los porteños de pretender legislar para las provincias aunque sean incapaces de cuidar el ambiente en Buenos Aires.¹⁵ Fuera de esto, retoman argumentos que los defensores de la expansión minera habían movilizado en los conflictos provinciales: la falta de alternativas en regiones marcadamente áridas (donde “sólo tenemos piedras”), la creación de puestos trabajo “genuinos”, la contribución de la minería al desarrollo provincial. Así, expresa la diputada Caselles (San Juan):

Se dice que nosotros los sanjuaninos no sabemos defender uno de los recursos más sagrados que tenemos y que incide en la vida de todos: el agua. ¿Cómo no vamos a saber defender el agua si desde San Juan se han construido los sistemas de riego más importantes de Latinoamérica? Si no fuéramos defensores de nuestra agua, este año que fue de sequía habríamos muerto de sed. [...] Cantoni, el fundador de mi partido, pensó [...] en trabajar para que una provincia que tiene el ochenta y dos por ciento de su tierra de

14. El IANIGLA depende del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Universidad Nacional de Cuyo y los gobiernos de Mendoza y San Juan. Como los institutos del sistema de ciencia y técnica en general, tiene una amplia autonomía funcional.

15. En varias ocasiones se oyen expresiones como ésta, del diputado Tomas: “El agua nuestra es pura, es agua tratada y no contaminada como la del Riachuelo [...]. A mí me gustaría, si me permiten que me meta, decirles cómo tienen que resolver acá el problema del Riachuelo. No me interesa que se inmiscuyan en los asuntos de la provincia de San Juan ni en los de ninguna de las provincias cordilleranas” (HCDN, sesión del 14/07/2010, versión taquigráfica).

cordillera pudiera transformar el suelo infértil en fértil [...]. Fijense lo que está pasando en San Juan cuando se nos trata de indignos, de no cuidar la vida, de no defender los derechos de la gente: se han erradicado cincuenta y tres villas de emergencia; todos los días se inauguran obras, caminos, hospitales, escuelas de educación especial en todos los departamentos de la provincia; se ha diversificado la agroindustria. Es decir, a los sanjuaninos se les ha dado la posibilidad de ser considerados personas dignas, incluidas en un país federal. Hemos convertido a la minería en política de Estado; hemos trabajado para que lo infértil se haga fértil y les dé vida a los sanjuaninos (HCDN, sesión del 14/07/2010, versión taquigráfica).

Para contrarrestar las críticas y deslegitimar a los oponentes, estos actores afirman que la actividad se realiza bajo estrictos estándares ambientales, apelan a eslóganes como el de la “minería responsable”, y sostienen que quienes se oponen a ella quieren condenar a las provincias a la pobreza, ya que no proponen alternativas viables.¹⁶

Por su parte, los actores favorables a la sanción de la LG también reactivan argumentos ya empleados en los debates provinciales en torno a la minería a gran escala. Un eje principal se refiere a los riesgos y daños ambientales potencialmente irreversibles debidos a la modificación del terreno y al uso de sustancias peligrosas, argumentos que reenfozan haciendo hincapié en la importancia de los glaciares y ambientes periglaciales para la alimentación y regulación de los cursos de agua y destacando los riesgos que implica operar sobre ellos. Subrayan que la gran minería compite por el agua con usos de tipo tradicional y otras actividades (vitivinicultura, turismo); algunos además señalan que el modelo de desarrollo asociado genera economías de enclave que acentúan las desigualdades y la exclusión en los territorios donde se implantan. Por último, se denuncian falencias procedimentales y falta de transparencia en el otorgamiento de permisos mineros y en los estudios de impacto ambiental, en particular la omisión o manipulación de instancias de participación, como las audiencias públicas.

En el debate ampliado por la LG intervienen muchos actores que habían protagonizado los conflictos a nivel local y provincial. A favor de su sanción, movi-

16. Los argumentos del sector son caracterizados y refutados por Machado Aráoz et al. (2011) y analizados en varios trabajos por Antonelli (2015, entre otros).

mientos socioambientales y sus aliados en ámbitos académicos e intelectuales, y ONG con presencia en las respectivas provincias, a los que se suman algunos legisladores nacionales activistas identificados con las cuestiones ambientales, que encabezan la batalla en el Congreso y en los medios, y algunas ONG con influencia en ámbitos políticos nacionales o con buena llegada a los medios de prensa masivos –Greenpeace, FARN, Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente y otras–, que no habían tenido una presencia fuerte en los conflictos por la gran minería en las provincias. En contra, los gobernadores y legisladores de algunas provincias con gran presencia de intereses mineros, las cámaras empresariales y profesionales, y los sindicatos del sector.

Una vez sancionada y promulgada la LG, la estrategia de los actores que se habían opuesto a su sanción consistió en obstaculizar su aplicación, valiéndose principalmente de la vía judicial. Así, en las provincias de San Juan y Jujuy se emprendieron acciones judiciales demandando su inconstitucionalidad, que lograron que se suspendiera la aplicación de sus artículos centrales, medida revocada por la CSJN en 2012 (Bottaro y Sola Álvarez, 2016; Isla Raffaele, 2015; Svampa y Viale, 2014).

También los actores que impulsan la aplicación de la ley han recurrido a la vía judicial para forzar la realización efectiva del ING y la paralización de algunos proyectos, y en su lucha contra la instalación o la continuidad de los proyectos mega-mineros incorporaron la LG como una pieza más en sus estrategias.¹⁷ A su vez, frente a los indicios de que la gestión de gobierno nacional encabezada por Mauricio Macri (2015-2019) estudia la posibilidad de modificar la LG o de restarle eficacia por vía reglamentaria, se reedita una coalición más amplia en la que participan, además, las grandes ONG con sede en los principales centros urbanos y actores políticos de nivel nacional.¹⁸

Destaquemos, para finalizar, que –a diferencia de lo que ocurre en el caso de la LB– en el debate nacional por la LG se reactivan argumentos utilizados y afinados en los escenarios provinciales, donde la cuestión de la megaminería

17. En noviembre de 2017, el juez federal Casanello decidió procesar por incumplir lo dispuesto por la LG a ex funcionarios de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, pero también al director del IANIGLA. Este último procesamiento generó una viva polémica, especialmente en ámbitos académicos, acerca de la responsabilidad de los organismos científicos y de su personal.

18. Véase *La Nación*, 15 de enero de 2018 (“Para impulsar la minería, buscan cambiar la Ley de Glaciares”) y *Página/12*, 9 de diciembre de 2017 (“En defensa de los glaciares”).

venía siendo objeto de controversias públicas hacía ya una década al tratarse la ley nacional. De esta manera, el debate en las arenas públicas nacionales no difiere, en cuanto a los argumentos centrales, del que venía dándose en las provincias. Además, existían intensos intercambios entre los actores locales que se oponían a la megaminería en las diferentes provincias, lo que permitió que manejaran argumentos similares, aunque con éxito dispar. Por otro lado, el esquema de regulación que adopta la LG, que concentra en un instituto del CONICET la realización del ING y prohíbe taxativamente una serie de actividades en las áreas inventariadas, no otorga a las provincias un margen de participación en el diseño de la regulación ambiental, sino que las instituye como instancia de ejecución de las prohibiciones así definidas.¹⁹ Así, aunque los gobiernos provinciales no participan en el diseño de la regulación, sí tienen poder para obstaculizar su eficaz aplicación (dilatando procesos de evaluación de impacto ambiental, negando a interesados el acceso a la información pertinente, evitando rever los permisos para actividades ya existentes, etc.).

Esto tiene por corolario que la dinámica posterior a la aprobación de la LG no sea un proceso de negociación y adaptación progresiva de la normativa, sino un enfrentamiento a todo o nada por lograr o impedir su aplicación, que termina siendo llevado a la justicia, sin que eso haya podido garantizar hasta el momento que la ley se aplique de manera efectiva en todo el territorio.

La Ley de Humedales

En el año 2016 se presentó en el Senado Nacional el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Humedales (en adelante, LH).²⁰ El texto fue producto de una serie de reuniones y audiencias públicas en las que intervinieron diferentes actores sociales (especialistas, investigadores, miembros de organizaciones gubernamentales y de ONG, y movimientos sociales), y que obtuvo dictamen de mayoría favorable de las comisiones de Ambiente y

19. En mayo de 2018 se presentó oficialmente el ING de Argentina. Más información disponible en: <<http://www.glaciaresargentinos.gob.ar/>>.

20. El proyecto tiene su antecedente directo en uno anterior que a fines de 2015 había perdido estado parlamentario por falta de tratamiento en Diputados. Cabe señalar asimismo que Argentina ha ratificado por medio de las leyes 23.919 y 25.335 la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (conocida como Convención Ramsar) sancionada en 1971.

Desarrollo Sustentable y de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado. En los días previos al debate parlamentario, circuló un dictamen de minoría con una propuesta más orientada a la promoción de actividades productivas, que luego se reflejaría en las negociaciones en el recinto, donde el proyecto fue sancionado con algunas modificaciones a destacar: la extensión de dos a tres años para la realización del Inventario Nacional de Humedales (INH), la eliminación de la moratoria sobre las actividades productivas y la excepción para los salares de altura.²¹ Si bien obtuvo la media sanción, el proyecto nunca llegó a ser debatido en la cámara de Diputados.²²

El marco para las controversias en torno a este proyecto de ley es el progresivo avance de emprendimientos agropecuarios, inmobiliarios y de infraestructura sobre las diversas áreas de humedales existentes en el país, que representan más del 20% del territorio nacional (Astelarra *et al.*, 2017; MAYDS, 2016; Kandus *et al.*, 2011). En efecto, la definición técnica de humedales incluye geografías tan diversas y con características productivas y sociales tan diferentes como los deltas, ríos, esteros y bañados en las regiones litoraleña y chaqueña; las lagunas y salares altoandinos y puneños; las playas y marismas en la costa atlántica; y los lagos, mallines y turberas en la región patagónica, por citar algunos.

Los principales conflictos remiten, por un lado, al avance de la frontera agropecuaria a través de la deforestación, las obras de drenaje y canalización, así como la contaminación derivada del uso masivo de fertilizantes y agroquímicos (Fundación Humedales, 2016; Ronco *et al.*, 2011); y, por el otro, a proyectos inmobiliarios que avanzan sobre los últimos reductos de espacios naturales en áreas como la Región Metropolitana de Buenos Aires y en otras ciudades del país, ocasionando profundas alteraciones en las características de estos ecosistemas, con impactos visibles como el incremento de las inundaciones (Astelarra, 2016; Pintos y Narodowski, 2012).

21. Modificaciones sugeridas principalmente por el dictamen de minoría presentado por el presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado, Alfredo De Ángeli (Entre Ríos), una figura que emergió a la esfera pública en el contexto del ya citado conflicto por la resolución 125, y por la senadora de Giacoppo (Jujuy), en vistas a proteger los intereses de provincias del NOA en torno a la explotación del litio.

22. La última información disponible indica que el proyecto de LH ha perdido estado parlamentario y, al momento de editar este artículo, no hay a la vista próximas instancias de tratamiento, si bien han surgido iniciativas para reflotar su debate.

El proyecto de LH prevé, al igual que la LG, la elaboración de un INH a ser realizado de modo conjunto entre la autoridad nacional y las autoridades provinciales sobre una base metodológica común, a través de la articulación interjurisdiccional con las provincias e interinstitucional con organismos científicos técnicos (en un plazo no mayor de tres años, y actualizado cada cinco años). Por otra parte, en línea con el articulado de la LB, obliga a las provincias a realizar un Ordenamiento Territorial de Humedales (OTH) mediante un proceso participativo y en un plazo máximo de dos años contados desde la finalización del INH, teniendo en cuenta una serie de categorías de zonificación (que podrán ser únicas o combinadas: áreas de preservación, de gestión de recursos y/o áreas de usos múltiples). También crea un Fondo Nacional de Humedales destinado a tareas tendientes a la aplicación de la ley, la compensación a las jurisdicciones que conservan sus humedales, el desarrollo y actualización del OTH, la implementación de programas de asistencia técnica y financiera para pequeños productores y/o comunidades para propender a la sustentabilidad de actividades productivas y la financiación del INH y sus actualizaciones, entre los principales.

Esta ley ha sido impulsada por un amplio espectro de ONG (Fundación Humedales, Greenpeace, FARN, FVSA), asambleas ambientales y organizaciones locales en defensa de áreas de costas y humedales, junto con académicos, investigadores, cátedras e institutos de investigación abocados al estudio y análisis de estos ecosistemas. Solicitan la aprobación "sin dilación ni modificación" del proyecto de ley que se estableció en el Senado, argumentando en torno a los servicios ecosistémicos que aportan (fundamentalmente el resguardo de la biodiversidad, la capacidad de filtrado y retención de contaminantes, así como de recarga y descarga de acuíferos y fuente de provisión de agua).

Entre los actores que se han pronunciado en contra del proyecto en cuestión, se cuentan ciertos legisladores provinciales junto con una diversidad de asociaciones empresariales y coordinadoras de entidades rurales, que apuntan a que se verían directamente afectados en sus emprendimientos. Una cita del senador De Angeli (Entre Ríos) puede ilustrar los discursos que movilizan:

Estamos muy preocupados porque tenemos que volver a las provincias y explicar a los productores por qué salió esta ley. ¡Claro que es fácil hacer una ley desde el centro de la

ciudad, pensando en los humedales! Pero hay que ir a las provincias. ¡Hay que ir a Paranacito, a los Esteros del Iberá, al bañadito La Estrella, a explicar: 'Mire: usted no puede hacer más caminos. Ustedes van a tener que salir a caballo o en carro siempre, no van a poder comprar autos porque no van a tener caminos.' Estas son las cosas que hay que ver. Hay que ver la realidad [...]. Es fácil ir a un club, en el centro de una ciudad, y hablar del medio ambiente. Todos queremos hablar del medio ambiente. Pero no se fue a explicar ni se llamó a los verdaderos habitantes de los humedales. Hay que ir a Paranacito a decir: 'Mirá: no te vamos a hacer más obras. Se cae el proyecto de infraestructura para que no se inunde más Paranacito'. Hay que ir a la defensa norte de Concepción del Uruguay y decirles a los pobladores: 'Mirá: eso no se puede hacer porque hay una ley que no lo permite'. ¡Estas son las cosas que nos mueven! (HCSN, sesión del 30/11/2016, versión taquigráfica).

Como vemos, aquí se critica nuevamente el centralismo nacional en materia ambiental, afirmando que va en detrimento de los derechos que la Constitución confiere a las provincias sobre sus recursos naturales. Una de las principales controversias gira alrededor del objeto de protección: se considera que la definición de humedales es muy amplia y que incorpora todo terreno susceptible de ser inundado, lo cual amenazaría obras de infraestructura, programas de desarrollo y actividades productivas generadoras de empleo. También entra en discusión el rol concurrente que tendrá asignado la autoridad nacional y las provinciales en el desarrollo del INH. Otro punto de disputa se refiere a los plazos para la implementación de los instrumentos previstos en la ley, ya que entre los tres años estipulados para el desarrollo del INH y los dos años posteriores en los que se diseñarían los OTH en las jurisdicciones, restarían por delante cinco años de relativa libertad para el avance de proyectos en áreas de humedales.²³

Si bien el texto de la LH aún no ha sido aprobado, pueden preverse algunos escenarios de implementación en las escalas provinciales. Un ejemplo es Buenos

23. Se han realizado avances en la ejecución del INH entre el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de Buenos Aires (Benzaquen et al., 2017). También se realizaron durante 2017 experiencias en áreas piloto para consolidar una metodología uniforme para la realización del INH a escala nacional (SAyDS, 2018). Esto puede vincularse con lo ocurrido en el caso de la LB con el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (SAyDS, 2005), realizado años antes de la sanción de la ley con financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y que sentó las bases para el diagnóstico y cuantificación del problema de la deforestación a nivel nacional.

Aires, donde se ha hecho evidente la connivencia entre el gobierno provincial y ciertos gobiernos municipales con sectores inmobiliarios para la construcción de megaemprendimientos en áreas de costas y humedales, teniendo como casos emblemáticos el avance de barrios cerrados en el delta del río Paraná y proyectos en zonas ribereñas de Avellaneda, Quilmes y Berazategui (Aizcorbe, Fernández Bouzo y Wertheimer, 2013; Pintos y Narodowsky, 2012). Este último caso se vincula además con el OTBN bonaerense, que ha ajustado las categorías de conservación de bosques en estrecha relación con el mapa de ciertos emprendimientos.

Otro caso digno de destacar es el de las provincias norteñas, que han insistido en dar un tratamiento específico a los salares, de importancia estratégica para la explotación de litio (como se mencionó, en el debate parlamentario, legisladores de provincias del NOA lograron la inclusión del artículo 14, que deja fuera del ámbito de aplicación a los salares de altura). Por último, también pueden preverse las fuertes resistencias que se darán cita a la hora de inventariar y ordenar los humedales en las provincias del litoral. Un comunicado emitido por entidades productivas de Corrientes y firmado por productores arroceros, forestales, citricultores, ganaderos y yerbateros, alerta sobre las consecuencias de la LH sobre la actividad productiva regional, estableciendo que se trataría más de una norma de regulación económica que ambiental, cuyo tono restrictivo va en desmedro de la autorización de proyectos y que como tal “facilita y promueve la oposición de la visión ecologista sesgada a proyectos productivos y de infraestructura públicos y privado que puedan plantearse”.²⁴

Más allá de estos posibles escenarios en las escalas provinciales, aún queda abierto el interrogante respecto de cómo se articularán las relaciones de fuerza para que la ley nacional sea sancionada e implementada de modo definitivo.

Conclusiones

Veamos, a modo de cierre, qué nos enseñan los casos con respecto a las cuestiones planteadas en la introducción. Nos preguntábamos, en primer lugar, si entre los tres casos surgen patrones recurrentes en cuanto a dinámicas de interacción y repertorios argumentativos, o en caso de registrarse diferencias,

24. Véase *Clarín*, 21 de noviembre de 2016 (“Reclamo de empresarios correntinos por la ley de Humedales”).

si éstas pueden relacionarse con aspectos propios de los diversos objetos de regulación.

En cuanto a los elencos de actores que intervienen en el proceso de aprobación de las leyes, es interesante observar que los tres proyectos de ley han sido impulsados por coaliciones relativamente similares, pero con un diferente grado de protagonismo. En todos los casos esas coaliciones incluyen organizaciones de base territorial, unos pocos legisladores *activistas* de la cuestión ambiental, algunos apoyos del ámbito académico, y diversas ONG tanto de alcance regional como nacional. Pero el protagonismo varía en cada caso: en la LB jugaron un rol central las ONG ambientalistas, mientras que en el caso de la LG fueron legisladores quienes impulsaron por propia iniciativa el debate con apoyos en el ámbito académico, y luego del veto, con apoyo de las ONG y de las organizaciones territoriales; por su parte, la LH es impulsada por una coalición en la que tienen mayor presencia organizaciones territoriales, con apoyo del ámbito académico y de las ONG. Interesa observar, a la vez, que los actores territoriales y los especialistas del ámbito académico no son los mismos en cada caso, ya que estos actores se encuentran anclados a un territorio o a una problemática específica; en cambio, las grandes ONG ambientalistas y algunos legisladores activistas pueden adoptar una estrategia más generalista y participar en los diferentes casos.

En lo que respecta a los discursos movilizados en los alegatos *a favor*, se apunta principalmente a la necesidad de preservar el ambiente en alguno de sus componentes (bosques, glaciares, humedales) en razón de los bienes y servicios que brindan (protección de la biodiversidad, moderación del cambio climático y regulación de los ciclos del agua, entre otros). Son, entonces, discursos que tienden a destacar genéricamente la importancia del ambiente para *la sociedad*, más que plantear reclamos de justicia ambiental o de distribución asimétrica de los beneficios y los daños. Esto no quita que dentro de las coaliciones que apoyaron los tres proyectos existieran actores que pusieran en primer plano este tipo de reclamos, pero no son quienes han liderado los respectivos procesos.

Por el lado de los actores que se han opuesto a la sanción de las normas bajo análisis, se destacan sectores empresariales cuyos intereses se verían afectados, así como gobernadores y legisladores de provincias vinculadas a esos intereses. Esto implica configuraciones relativamente diversas de acuerdo con la estruc-

tura de cada sector: en el caso de la LB, las asociaciones agroempresariales de las provincias con mayores tasas de deforestación tendieron a oponerse a su sanción, pero no recibieron el apoyo de sus pares de las provincias pampeanas; en el caso de la minería, las empresas potencialmente afectadas por la LG son mucho menos numerosas, pero han establecido relaciones muy estrechas con los gobiernos de algunas provincias como San Juan y La Rioja, que adoptan una estrategia francamente obstruccionista e intentan impedir la aplicación de la ley. También algunos jueces en esas provincias despliegan un activismo presuntamente en defensa del federalismo, que redundan en posiciones favorables a los reclamos empresarios, al tiempo que en el nivel nacional las empresas mineras logran una influencia considerable, como lo evidencia el veto al primer proyecto.

En sus discursos, estos actores no rechazan frontalmente la necesidad de una mayor protección del ambiente, sino que preconizan la compatibilización de sus actividades con las exigencias ambientales, bajo consignas como las “buenas prácticas agrícolas” o la “minería responsable”.²⁵ En este sentido, es interesante observar cómo en los tres casos se presentan proyectos de ley alternativos que exhiben diferencias de formulación relativamente sutiles, modificando la definición del objeto de protección, la caracterización de las actividades que serán permitidas o prohibidas y/o las reglas de procedimiento que guiarán la aplicación, sin dejar de proclamar los mismos objetivos generales. Estos intentos de regulación compatibles con la expansión de las respectivas actividades son caracterizados por sus promotores como razonables y equilibrados, mientras que se deslegitiman como extremas o fundamentalistas las posiciones que pretenden imponer restricciones más severas, acordes a la conceptualización de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Otro argumento recurrente de quienes se oponen a las diferentes leyes es que invadirían las autonomías provinciales. Se habla, así, de un federalismo que impone y no concierta, y se apela al sentimiento antiporteño. No obstante, más allá de esta retórica, es evidente que ninguna ley puede aprobarse únicamente

25. En el caso de los humedales, una tendencia similar se observa, por ejemplo, en la promoción de desarrollos inmobiliarios que prometen la recuperación ambiental de áreas inundables consideradas “degradadas” y “marginales”, así como la posibilidad de la “compensación” de impactos mediante la restauración de ecosistemas equivalentes.

con el voto de los legisladores de la ciudad capital o de la provincia de Buenos Aires. Más bien, cabe observar que tanto en el caso de la LB como en el de la LG, la regulación sólo afecta de manera significativa intereses económicos localizados en un grupo minoritario de provincias, y si bien tendencialmente los legisladores de esas jurisdicciones se han opuesto a ellas, tal tendencia no llegó a ser una oposición unánime; a su vez, también en las restantes provincias hubo legisladores favorables y contrarios a las leyes. La retórica anticentralista de quienes se oponen a los proyectos simplifica deliberadamente este escenario.

Resumiendo, entonces, tanto las coaliciones que promueven las tres leyes analizadas como las que se oponen a ellas son relativamente similares, aun cuando cambien los actores territoriales, los especialistas y los sectores empresarios que en cada caso se encuentran involucrados. Los discursos que se movilizan también guardan una relativa similitud, ya que los proyectos se apoyan en justificaciones de índole ecológica y en la noción de un interés general en la conservación del ambiente, más que en motivos de justicia ambiental; y quienes se oponen a los proyectos no recusan frontalmente esa visión, sino que buscan mitigar el alcance de las regulaciones apelando a figuras como la del equilibrio entre ambiente y producción.

La segunda pregunta se refería al modo en que se relacionan las configuraciones de actores y discursos en el nivel nacional y en las provincias. Aquí –dejando de lado la LH, que aún no es posible analizar bajo este punto de vista– puede observarse una diferencia importante entre la LB y la LG, ya que en el caso de la primera parece haber una discontinuidad mucho mayor entre los discursos y argumentos que se esgrimen en el debate a nivel nacional y los que se movilizan en los niveles provinciales a la hora de complementar y aplicar la norma nacional. En gran parte, esto se debe al esquema de implementación diferenciado entre ambas leyes, que en el caso de la LB supuso una participación activa de las escalas provinciales en el diseño y sanción de sus propios OTBN.

En efecto, en el debate nacional por la LG se reactivaron argumentos ya ampliamente ensayados en los escenarios provinciales, donde la cuestión de la megaminería venía siendo objeto de controversias públicas hacía ya una década al debatirse la ley nacional. A la vez, los intensos intercambios entre las provincias a través de vínculos entre las organizaciones locales permitieron que los discursos enfrentados a la megaminería en las diferentes provincias fueran

similares. En el caso de la LB, en cambio, los argumentos movilizados en el debate nacional, que hacían hincapié en aspectos ecológicos como la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático, no tienen una presencia comparable en los debates provinciales, donde quienes se oponen al avance de la deforestación justifican su postura refiriéndose a los derechos de los pueblos originarios y los campesinos o al potencial productivo del bosque. Por otra parte, los vínculos entre las organizaciones locales que se enfrentan a la deforestación en las diferentes provincias han sido mucho menos intensos que en el caso de las asambleas opuestas a la megaminería, lo que contribuyó a una mayor heterogeneidad en sus discursos. Esos actores locales, además, tuvieron menos peso en el debate nacional que los actores provinciales antimineras, contribuyendo a una mayor discontinuidad entre los discursos que operaron en el debate nacional y en los debates provinciales.

Por el lado de quienes se oponen a las leyes, se despliegan argumentos similares en los debates a nivel nacional y provincial (eventualmente con diferencias de tono y énfasis). Su fundamentación gira sustancialmente alrededor de la importancia que tienen para el crecimiento económico provincial las actividades que se ven limitadas por las regulaciones ambientales, que se matiza con el tópico del *desarrollo sustentable* como ideal que permitiría compatibilizar ese crecimiento con una adecuada protección del ambiente. A esto se añade la insistente movilización del tópico *federal*, esgrimido especialmente en el debate a nivel nacional, aunque presente también en los debates provinciales.

Cabe destacar que los procesos de implementación de la LG y la LB presentan diferencias significativas en cuanto a su dinámica en virtud de los modos en que esas leyes determinan la distribución de competencias entre la Nación y las provincias. En el caso de la LG, las disputas por su implementación se reducen, en definitiva, a un sí o un no: quienes se oponen a la ley buscan impedir su aplicación y quienes la impulsan presionan a los poderes públicos para que la apliquen. Esto contrasta fuertemente con el proceso de la LB, marcado por una dinámica de negociación y reajuste cuyo escenario principal ha sido el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) (Langbehn, 2017). La LB, al otorgar a las provincias una mayor participación en el diseño de la regulación (ya que son ellas quienes generan el OTBN, además de disponer en detalle los requisitos de manejo de los bosques en cada categoría), e incluso al exigir que ese diseño

revista un carácter *participativo* que permita algún tipo de involucramiento formal de los actores no estatales, ofrece mucho más margen de maniobra para un reajuste progresivo y negociado de la regulación ambiental. Si esto finalmente redundaría en una protección más eficaz de los bosques o todo lo contrario, depende de las voluntades y capacidades de los actores, y de las correlaciones de fuerza entre ellos, pero en todo caso existe espacio para la redefinición adaptativa de la política. En el caso de la LG, en cambio, las provincias cumplirían el rol de un simple brazo ejecutor, sin funciones de planificación o diseño: deben impedir que en las áreas glaciares y periglaciares se produzcan las actividades señaladas en la ley. Y si bien la LG atribuye a la autoridad de aplicación (nacional) la función de formular acciones conducentes a la protección de los glaciares “en forma coordinada con las autoridades competentes de las provincias y el COFEMA”, el principal instrumento previsto por la ley (el inventario) no requiere para su elaboración del concurso de las provincias ni del COFEMA. Aquellos gobiernos provinciales que se oponen a la LG tienen poder para obstaculizar su eficaz aplicación (dilatando procesos de evaluación de impacto ambiental, negando a interesados el acceso a la información pertinente, etc.), pero su única opción para incidir en el diseño de la política consistiría en intentar una modificación de la LG. En definitiva, estas dos leyes analizadas (y sus normas reglamentarias y complementarias) distribuyen de manera muy diferente las competencias y funciones, y por lo tanto generan otras dinámicas de interacción.

El análisis comparativo que aquí hemos presentado en apretada síntesis permite una aproximación a la complejidad de los escenarios en los que se inscriben las políticas ambientales de alcance nacional en Argentina, encuadradas en el esquema constitucional de los presupuestos mínimos de protección. Las políticas ambientales ponen en tensión múltiples intereses ligados a la gestión y apropiación de *recursos* o *bienes* naturales, e implican la construcción disputada de marcos cognitivos y valorativos en torno a ellos. Pero en el contexto de una organización federal, es decir, cuando la toma de decisiones se articula en diferentes escalas y niveles, se añade una inestabilidad suplementaria, ya que el sentido de los problemas y los modos legítimos de su regulación se renegocian en los distintos niveles de toma de decisión. En estos procesos intervienen elencos de actores diferentes, y los contextos institucionales y políticos en los que operan también difieren, no sólo entre el nivel nacional y el provincial, sino

entre jurisdicciones. La complejidad de esa dinámica merece ser explorada no sólo por lo que enseña con respecto a las posibilidades y limitaciones de la regulación ambiental en Argentina, sino también por lo que puede enseñar acerca del funcionamiento de nuestro federalismo en general.

Bibliografía

Aizcorbe, Matías, Soledad Fernández Bouzo y Marina Wertheimer

(2013), "Moros en la costa: Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011)", en Gabriela Merlinsky (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, CICCUS-CLACSO, Buenos Aires, pp. 173-199.

Antonelli, Mirta

(2015), "La Argentina, haciéndose minera. Fragmentos para una genealogía del presente", en Maristella Svampa (coord.), *El desarrollo en disputa. Actores, conflictos y modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea*, UNGS, Los Polvorines, pp. 243-270.

Astelarra, Sofía

(2016), "Disputas por la reinención del 'paraíso deltaico': de los lugares de la querencia a llegar a una isla y olvidarse de todo. El caso del conflicto 'Colony Park' en la primera sección de islas del Delta del Paraná", en Gabriela Merlinsky (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II*, CICCUS-CLACSO, Buenos Aires, pp. 81-110.

Astelarra, Sofía, María Victoria De la Cal y Diego Domínguez

(2017), "Conflictos en los Sitios Ramsar de Argentina: aportes para una ecología política de los humedales", XII Jornadas de Sociología de la UBA, Buenos Aires.

Barbetta, Pablo

(2009), *En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero*, Tesis de Doctorado, FFYL-UBA.

Benzaquen, Laura et al. (eds.)

(2017), *Regiones de Humedales de la Argentina*, Buenos Aires, MAYDS-Fundación Humedales-UNSAM-UBA [en línea], dirección URL: <https://lac.wetlands.org/publications/regiones-humedales-la-argentina/> [fecha de consulta: 25/03/2019].

Bottaro, Lorena y Marian Sola Álvarez

(2016), "La politisation des glaciers en Argentine: une analyse de l'application de la loi nationale sur les glaciers (2010)", en *Cahiers des Amériques latines*, N° 82, pp. 113-128.

Calvo, Ernesto y Andres Tow

(2009), "Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino", en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 195, pp. 451-477.

Domínguez, Diego

(2009), *La lucha por la tierra en Argentina en los albores del Siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios*, Tesis de Doctorado, FCS-UBA.

Fundación Humedales

(2016), *Agua, soja y humedales. Aportes hacia un manejo responsable* [en línea], dirección URL: <https://lac.wetlands.org/publications/agua-soja-y-humedales/> [fecha de consulta: 25/03/2019].

Hajer, Marteen

(1995), *The Politics of Environmental Discourse*, OUP, Oxford.

Isla Raffaele, María Laura

(2015), *El papel de la Ley de Glaciares en las disputas por la Mega-Minería a cielo abierto en Argentina*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Ambientales, FAGRO-UBA.

Kandus, Patricia et al.

(2011), "Ecosistemas de humedal y una perspectiva hidrogeomórfica como marco para la valoración ecológica de sus bienes y servicios", en Pedro Larterra, Esteban Jobbágy y José Paruelo (eds.), *Valoración de servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, INTA, Buenos Aires, pp. 265-290.

Langbehn, Lorenzo

(2015), *Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales. Un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009)*. Tesis de Doctorado, FCS-UBA.

— (2017), "La Ley de Bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina", en *Administración Pública y Sociedad*, N° 3, pp. 82-105.

Langbehn, Lorenzo y Facundo Martín

(2017), "Claroscuros de un federalismo ambiental en construcción: las leyes de Bosques y de Glaciares y su aplicación", III Jornadas Nacionales de Ecología Política, San Juan.

Langbehn, Lorenzo, Mariana Schmidt y Pablo Pereira

(2017), "Presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. Un abordaje comparativo entre las leyes de bosques nativos, glaciares y humedales", XII Jornadas de Sociología de la UBA, Buenos Aires.

López Amorós, Martín

(2011), "Análisis del trámite legislativo de la Ley de Glaciares", en *Cuadernos de Polipub.org*, N° 2.

Machado Aráoz et al.

(2011), *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina*, El Colectivo-Herramienta, Buenos Aires.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - MAYDS

(2016), *Informe del estado del Ambiente 2016* [en línea], dirección URL: http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/MAYDS_IEA_2016_baja.pdf [fecha de consulta: 25/03/2019].

Packmann, Martín

(2014), "Del veto a la sanción: Un análisis político-institucional de la Ley de Glaciares", VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.

Pintos, Patricia y Patricio Narodowski (coords.)

(2012), *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*, Imago Mundi, Buenos Aires.

Ronco, Alicia et al.

(2011), "Monitoreo ambiental de los principales afluentes de los Ríos Paraná y Paraguay", III Congreso Internacional sobre cambio climático y desarrollo sustentable, UNLP, La Plata.

Schmidt, Mariana

(2017), *Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño*, Teseo, Buenos Aires.

Schmidt, Mariana y Lorenzo Langbehn

(2016), "La 'Ley de Bosques' en Argentina, entre la regulación de la deforestación y la continuidad de los conflictos territoriales", VI Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural (CALAAR), Salta.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación-SAYDS

(2005), *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe nacional*, Buenos Aires.
— (2018), *Informe del estado del ambiente 2017*, Buenos Aires.

Seghezzo, Lucas et al.

(2011), "Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development", en *Journal of Environment & Development*, Vol. XX, N° X, pp. 1-27.

Slutzky, Daniel

(2005), "Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios", en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Vol. 23, pp. 59-100.

Svampa, Maristella (coord.)

(2015), *El desarrollo en disputa. Actores, conflictos y modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea*, UNGS, Los Polvorines.

Svampa, Maristella y Enrique Viale

(2014), *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Katz, Buenos Aires.

Wagner, Lucrecia

(2014), *Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza 1884-2011*, EDUNQUI, Bernal.