

Presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. Un abordaje comparativo entre las leyes de bosques nativos, glaciares y humedales.

Lorenzo Langbehn y Mariana Schmidt.

Cita:

Lorenzo Langbehn y Mariana Schmidt (2017). *Presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. Un abordaje comparativo entre las leyes de bosques nativos, glaciares y humedales. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/466>

Presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. Un abordaje comparativo entre las leyes de bosques nativos, glaciares y humedales

Lorenzo Langbehn (UNSE-FHCSyS) - lorenzolan@hotmail.com

Mariana Schmidt (IIGG-FCS-UBA/CONICET) - marianaaschmidt@yahoo.com.ar

Pablo Pereira (IIGG-FCS-UBA) - pabluspe@gmail.com

Eje 8: Sociología del Hábitat y el medio ambiente

Mesa 112: “La Cuestión Ambiental en debate. Discusiones en torno a la relación Sociedad – Naturaleza”

Resumen:

En el marco de crecientes disputas por la conservación del ambiente, exploramos los procesos de debate, sanción y aplicación de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina: Ley de Bosques en 2007, Ley de Glaciares en 2010 y Ley de Humedales, con media sanción en 2016. Se trata de analizar cómo en estos procesos se define y se concretiza la premisa establecida por la Constitución de 1994, que crea un régimen de competencias concurrentes entre Nación y provincias en materia ambiental. A partir del análisis legal, documental y hemerográfico, interesa comparar los procesos de las mencionadas leyes en torno a dos ejes de análisis. En primer lugar, la dimensión normativa-institucional, caracterizando el modo en que cada una de estas leyes ha distribuido funciones y competencias entre el nivel nacional y el provincial a partir de los instrumentos normativos creados y las autoridades de aplicación intervinientes. En segundo lugar, una dimensión que refiere a los escenarios de conflicto que se constituyen en torno a la sanción y aplicación de las leyes: los actores involucrados a favor y en contra, los intereses afectados y los discursos movilizados en cada caso.

Palabras clave: legislación ambiental, presupuestos mínimos, conservación de la naturaleza, conflictos ambientales.

Federalismo ambiental y presupuestos mínimos en Argentina

En Argentina, la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 trajo consigo la inclusión de derechos en materia ambiental, que se encontraban ausentes en el texto anterior. A través del nuevo artículo 41, se garantiza a todos los habitantes el derecho a un ambiente sano, en el que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. A la vez, se crea un esquema de competencias concurrentes entre la Nación y las provincias, según el cual 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”. Este último aspecto se relaciona con el artículo 121, que reserva a las provincias todas las competencias no expresamente delegadas a la Nación, y con el artículo 124, introducido por la reforma de 1994, que otorga a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios. A partir de este esquema se abre, entonces, un interrogante referido al consenso o articulación necesarios entre las diversas jurisdicciones para definir e implementar las normas ambientales de alcance nacional.¹ Las notables diferencias entre las provincias en cuanto a sus características económicas, sociales, ambientales y poblacionales suponen un desafío en este sentido.

Transcurridos ocho años, comenzaron a sancionarse una serie de leyes de presupuestos mínimos, entre las cuales merece especial atención la Ley General de Ambiente (LGA) N° 25.675, aprobada en 2002. Se trata de una ley marco que enuncia los principios generales que deben regir la normativa ambiental del país y establece pautas para la coordinación entre Nación y provincias. En lo que se refiere a los presupuestos mínimos de protección ambiental, adopta una definición amplia, susceptible de considerar las peculiaridades de cada objeto de regulación en particular.² De acuerdo a su artículo 6, 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. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

Este esquema general se ha concretado de diferentes maneras en las leyes de presupuestos mínimos aprobadas desde entonces.³ En efecto, dado que ni el texto constitucional ni la LGA ofrecen un

¹ Sabsay, D. y Di Paola, M. E. “El federalismo y la nueva Ley General de Ambiente”. *Anales de Legislación Argentina* N° 32, 2002, pp. 47-54.

² Un antecedente en materia de articulación federal de la política ambiental es la creación en el año 1990 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), en cuyo seno se encuentran representadas las áreas con competencia ambiental de todas las jurisdicciones. En 1993, a través de la firma del Pacto Federal Ambiental, el organismo fue reconocido como instrumento válido para la coordinación de la política ambiental nacional, siendo ratificado su rol con la sanción de la LGA.

³ Otras normas de presupuestos mínimos sancionadas a la fecha: Ley N° 25.612/2002 de Gestión de Residuos Industriales, Ley N° 25.670/2002 de Gestión y eliminación de PCBs, Ley N° 25.688/2002 de Gestión Ambiental de Aguas, Ley N° 25.831/2003 de Régimen de Libre Acceso a la información pública ambiental, Ley N° 25.916/2004 de Gestión de residuos domiciliarios, Ley N°

criterio operativo para definir el alcance legítimo de las normas de presupuestos mínimos, la distribución precisa de competencias debe especificarse para cada caso particular. Esto, por un lado, la hace objeto de disputas recurrentes: mientras que los actores que se oponen a la sanción de una norma de presupuestos mínimos la califican como una intromisión en la esfera de competencia de las provincias, quienes la impulsan suelen desestimar ese argumento como un pretexto destinado a evitar la regulación ambiental. Pero, por otro lado, abre también un espacio para la negociación de soluciones creativas adaptadas a cada caso. Finalmente, la manera en que las diferentes leyes de presupuestos mínimos trazan la división de competencias depende de los respectivos procesos de formulación y reglamentación y de las correlaciones de fuerza que operan en cada caso, así como de las sustanciales diferencias que hay entre los distintos objetos de regulación, más que de argumentos abstractos sobre el alcance de la delegación constitucional. Así, en cada una de las normas y en sus procesos de aplicación se diseñan diferentes instrumentos de regulación y se distribuyen de manera diversa las competencias entre Nación y provincias. El análisis de estas particularidades resulta de interés en la medida en que puede arrojar luz sobre las posibilidades y limitaciones del “federalismo ambiental” argentino.

En este trabajo nos concentramos en una comparación entre los procesos de debate, sanción y aplicación de tres leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental: la Ley N° 26.331 “de Bosques” en 2007, la Ley N° 26.639 “de Glaciares” en 2010 y la Ley “de Humedales”, cuyo proyecto ha obtenido media sanción en 2016.⁴ A diferencia de las sancionadas entre 2002-2004, estas leyes se inscriben en un contexto de crecientes disputas por la conservación del ambiente (entre ellas las vinculadas a la deforestación, la minería a cielo abierto, las inundaciones), que han tomado cada vez mayor visibilidad en la esfera pública nacional. A partir de la lectura crítica y el análisis de diversas fuentes primarias y secundarias (leyes, decretos, resoluciones ministeriales, etc.; versiones taquigráficas de sesiones legislativas; entrevistas a informantes clave; material periodístico y estudios previos en la materia), analizamos estos procesos en torno a dos ejes.

En primer lugar, nos interesa el aspecto normativo-institucional, esto es, la manera en que cada una de estas leyes de presupuestos mínimos y sus normas complementarias distribuyen funciones y competencias entre el nivel nacional y el provincial. Para ello, hacemos referencia a los instrumentos normativos que se crean y a las autoridades de aplicación que intervienen en los niveles nacional y provincial y el modo en que se relacionan. En segundo lugar, nos interesan los escenarios de conflicto que se constituyen en torno a la sanción y aplicación de las leyes: qué actores intervienen, cuáles son los intereses afectados y los discursos movilizados. Aquí, la

26.562/2007 de Control de Actividades de Quema; Ley N° 26.815/2013 de Manejo de Fuego y Ley N° 27.279/2016 de Gestión de los envases vacíos de fitosanitarios, a las que se suman las tres leyes bajo estudio en este artículo.

⁴ Una versión previa de este trabajo ha sido expuesta en: Langbehn, L. y Martín, F., “Claroscuros de un federalismo ambiental en construcción: las leyes de Bosques y de Glaciares y su aplicación”. 3^o *Jornadas Nacionales de Ecología Política*, San Juan, 2017.

hipótesis de trabajo es que entre los niveles nacional y provincial, así como entre las diferentes provincias, existen diferencias en cuanto a los escenarios de conflicto, lo cual repercute en las modalidades de regulación adoptadas.

Breve semblanza de los contextos y conflictos que llevaron al debate y sanción de las leyes de bosques, glaciares y humedales

Ley de Bosques Nativos. Hacia fines de 2007 y tras más de un año de agitados debates, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (en adelante, LB). Esta tenía por objetivo regular el intenso proceso de deforestación que desde hacía aproximadamente dos décadas avanzaba sobre amplias superficies en todo el país, pero especialmente en la región del Gran Chaco.⁵ Allí, el avance de la frontera agropecuaria hacia regiones antes “improductivas”, impulsada por un fuerte proceso de agriculturización de la tierra, con la soja como cultivo principal, no sólo trajo aparejado fuertes impactos ambientales derivados de la pérdida de cobertura vegetal sino que también ha venido asociado a incesantes conflictos por la tierra, que se han dirimido de diversas maneras y han dado lugar a procesos de organización de variada fuerza y modalidad entre la población campesina e indígena afectada. La LB fue resistida por muchos de los legisladores y asociaciones agroempresariales de las provincias con mayores tasas de deforestación (ejemplificadas de modo emblemático en Salta), que postulaban a la expansión agropecuaria como un proceso de desarrollo económico beneficioso. 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 (cuyo eje más visible fue la campaña impulsada por la ONG ambientalista Greenpeace), y a la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, mediante el cual el erario nacional compensaría a las provincias que protegieran los bosques nativos y a los propietarios de las tierras que quedaran sujetas a medidas de conservación.⁶

Ley de Glaciares. Prácticamente en continuidad con los debates y sanción de la LB, se tramitó en el Congreso un proyecto de ley para la protección de glaciares, que recibió media sanción en

⁵ El Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos elaborado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación dio como resultado una superficie de 31.443.873 has. En 2002 la cifra descendía a 30.073.385 has, demostrando una constante pérdida de bosques nativos y una aceleración del proceso (de 180.000 has/año en el período 1987-1998, se incrementó a 230.000 has/año en 1998-2002), en tanto las estimaciones para el año 2006 (en base a la tasa de deforestación de cinco provincias entre 2002-2006, con un promedio de 267.000 has/año) mostraban su reducción a 29.069.185 has. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. *Informe sobre Deforestación en Argentina*. Buenos Aires, 2007. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. *Monitoreo de Bosque Nativo. Período 1998-2002, Período 2002-2006 (Datos Preliminares)*. Buenos Aires, 2007.

⁶ Langbehn, L. *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 doctoral, FCS-UBA, 2015. Schmidt, M. *Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño*. Tesis doctoral, FCS-UBA, 2013. Schmidt, M. y Langbehn, L. “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, 2016.

Diputados a fines de 2007 y fue aprobado por el Senado en octubre de 2008 como Ley 26.418. Sin embargo, la presidenta de la Nación, por medio del Decreto 1837/08, decidió observar (vetar) esta ley y devolverla al Congreso, con el argumento de que resultaba “excesiva” con respecto al alcance de las facultades delegadas a la Nación, en lo que fue conocido como el “veto Barrick Gold” dados los intereses mineros que se encontraban en contra de la promulgación de la ley.⁷ Recordemos que la minería a cielo abierto es una modalidad de explotación a gran escala comandada por grandes empresas transnacionales que ha evidenciado una fuerte expansión en el último decenio en las provincias cordilleranas de Argentina⁸, trayendo como consecuencia profundos e irreversibles impactos sociales y ambientales debido, entre otras causas, a las transformaciones morfológicas en los territorios de implantación y a la utilización de grandes cantidades de agua y sustancias químicas en sus procesos. De allí la importancia de una norma destinada a la protección de los ambientes glaciares y periglaciares, dada la necesidad de regular la apropiación, distribución y utilización de un bien escaso y estratégico como el agua. Dos años después de sancionada la primera ley, en septiembre de 2010 se aprobó la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (en adelante, LG), surgida a partir de un acuerdo, luego de intensos debates, entre dos proyectos presentados en las dos cámaras del Congreso (“acuerdo Filmus-Bonasso”). Esto despertó rápidas reacciones: apenas sancionada la LG, en las provincias de San Juan y Jujuy se emprendieron acciones judiciales demandando su inconstitucionalidad, que rápidamente lograron que se suspendiera la aplicación de sus artículos centrales (medida posteriormente revocada por la CSJN).⁹

Ley de Humedales. Por último, actualmente se encuentra en debate un proyecto de ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Humedales (en adelante, LH), que ha obtenido media sanción en el Senado a fines de 2016. Un proyecto anterior (también con media sanción desde noviembre de 2013) había perdido estado parlamentario en diciembre de 2015, y fue tomado como antecedente para la nueva propuesta, que en septiembre de 2016 obtuvo dictamen favorable de las comisiones de Ambiente y Desarrollo Sustentable y de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado. No obstante, a la vez fue presentado un dictamen de minoría con modificaciones que afectarían el espíritu de protección de la ley, algunas de las cuales fueron incluidas en el texto

⁷ Véase el Decreto <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/146980/norma.htm> y la carta enviada por el presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) <http://argentina.indymedia.org/news/2008/12/642011.php>

⁸ Según una presentación del Ministerio de Energía y Minería de la Nación (2016), son 435 los prospectos mineros existentes en la actualidad, de los cuales el 82,5% se encuentran en las etapas de prospección y exploración inicial y el 9,5% se ubica en las fases de factibilidad y desarrollo/producción. Los derechos mineros otorgados alcanzan una superficie de 183.000 km² (sobre un potencial minero de 750.000 km²), siendo las principales provincias involucradas las de Mendoza, San Juan, Santa Cruz y Neuquén. Disponible en <http://pdac2016.minem.gob.ar/presentacion-argentina-pdac-2016-es.pdf>

⁹ Bottaro, L. y Sola Álvarez, M. “La politisation des glaciers en Argentine: une analyse de l’application de la loi nationale sur les glaciers (2010)”. *Cahiers des Amériques latines* N° 82, 2016, pp. 113-128. Isla Raffaele, M. L. *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, 2015. Svampa, M. y Viale, E. *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires, Katz Ed., 2014.

durante el tratamiento en el plenario. Actualmente el proyecto espera ser debatido en la cámara de Diputados, enfrentando nuevamente dilaciones para su tratamiento en las comisiones específicas. El marco para las controversias es el progresivo avance de emprendimientos agropecuarios, inmobiliarios y de infraestructura sobre diversas áreas de humedales a lo largo y ancho del país.¹⁰ A modo de ejemplo, puede hacerse referencia, por un lado, a los impactos provenientes del avance de la frontera agropecuaria a través de obras de drenaje y canalización, así como por la contaminación derivada del uso masivo de agroquímicos; y, por el otro, a las urbanizaciones cerradas y proyectos inmobiliarios que atentan contra los últimos reductos de espacios naturales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, ocasionando profundas alteraciones en las características de estos ecosistemas, con consecuencias tales como el incremento de las inundaciones.

A la luz del recorrido propuesto, durante el último decenio en Argentina se ha abierto un proceso de visibilización y problematización de la cuestión ambiental, reflejado en los debates y la aprobación -con intensas controversias entre una multiplicidad de actores- de las leyes de referencia. Ahora bien, ninguna de estas leyes se hubiera discutido ni sancionado sin el sostenido acompañamiento de la movilización social y la progresiva escalada en la conflictividad ambiental que atraviesa todas las latitudes del territorio argentino. Tampoco pueden, por sí solas, garantizar la preservación de los bosques, glaciares y humedales, sino que su aplicación e implementación abren un nuevo abanico de disputas con nuevos actores, discursos y proyectos de desarrollo.

La distribución de funciones y competencias en las leyes de presupuestos mínimos

En esta sección nos concentramos en un análisis de las tres leyes con el objeto de caracterizar cómo cada una ha distribuido funciones y competencias entre la Nación y las provincias. A tal fin, identificamos los instrumentos normativos que se crean y las autoridades de aplicación que intervienen en las distintas escalas jurisdiccionales y el modo en que se relacionan (Cuadro 1).

La LB genera una distribución de competencias que, en primer lugar, concede un rol activo a las provincias en la regulación del uso de los bosques: no sólo las compromete en la aplicación “en terreno” de la regulación nacional, sino que les otorga protagonismo en la planificación del uso del territorio. A tal fin, el principal instrumento de regulación de la deforestación previsto es el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), que cada una de las provincias debía establecer a través de la sanción de una normativa provincial y por medio de un proceso participativo en el término de un año (durante ese lapso, tendría vigencia una moratoria de

¹⁰ En 1971, se aprobó la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (conocida como Convención Ramsar), ratificada en Argentina por las Leyes Nacionales N° 23.919/1991 y N° 25.335/2000. Según el Informe del estado del Ambiente 2016 elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el 23% del territorio nacional se encuentra ocupado por humedales (que incluyen diversas zonas como lagunas, mallines, turberas, bosques fluviales, esteros, bañados y marismas, entre otros), y en ellos se encuentran 22 sitios Ramsar (5,6 millones de hectáreas). Disponible en http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/MAYDS_IEA_2016_baja.pdf

desmontes). El OTBN debe clasificar los bosques en tres categorías (bosques de *bajo, mediano y alto* valor de conservación) a partir de diez criterios de sustentabilidad ambiental. Pero, en segundo lugar, la LB también asegura a la Nación una serie de funciones que se extienden en el tiempo y no se agotan con la sanción de la norma de presupuestos mínimos, dando inicio de este modo a una dinámica de ajustes recursivos que tiene como pivote al COFEMA.¹¹ Un punto importante para entender la dinámica de negociación Nación-provincias es el ya mencionado “Fondo de Bosques”. Según la ley, este debe conformarse por el 0,3% del presupuesto nacional anual, y un 70% debe distribuirse entre los propietarios cuyos terrenos queden sujetos a categorías de conservación, mientras que el 30% restante será destinado a las autoridades de aplicación provinciales. En el COFEMA se han negociado las modalidades de su implementación, y la potestad de controlar el cumplimiento de ciertas pautas como contrapartida de la transferencia de recursos ha sido un elemento clave para fortalecer la posición de las autoridades nacionales frente a las provincias. No obstante, una serie de factores han llevado a un debilitamiento del Fondo, entre ellas: un retraso en su implementación por demoras en la reglamentación de la ley (el decreto reglamentario se emitió en 2009); una cantidad decreciente de recursos asignados cada año; existencia de desviaciones y/o reasignaciones presupuestarias; e incluso casos de sub-ejecución del magro presupuesto asignado. Todo esto ha tendido a deslegitimar la implementación de la norma en las escalas locales, principalmente interesadas en la llegada de recursos (al Estado y a los privados), más que en otros aspectos de la implementación de la LB.

Por su parte, en el caso de la LG, la Nación encomienda la realización del Inventario Nacional de Glaciares (ING) al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA).¹² Las provincias, por su parte, deben abstenerse de realizar o autorizar actividades prohibidas en los glaciares y ambientes periglaciares; en este sentido, su rol es fundamentalmente de ejecución, no de planificación o diseño. Si bien se atribuye a la autoridad de aplicación (nacional) la función de formular acciones conducentes a la conservación y 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 ING) no requiere para su elaboración del concurso de las provincias ni del COFEMA. A diferencia de la LB, en la LG no se insta a las provincias a realizar sus OT por medio de normativas elaboradas de modo participativo, ni se las implica de modo directo en la realización del inventario y monitoreo de glaciares. Tampoco se destinan partidas específicas para el funcionamiento de la ley. En resumen, las dos leyes (y sus normas reglamentarias y complementarias) distribuyen de manera muy diferente las competencias y

¹¹ Langbehn, L. “La Ley de Bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina”. *Administración Pública y Sociedad*, N° 3, 2017, pp. 82-105.

¹² Unidad Ejecutora del CONICET, en la que participan también la Universidad Nacional de Cuyo y los Gobiernos de Mendoza y San Juan.

funciones, y por lo tanto generan modalidades de interacción diversas. Esto se refleja en una articulación creciente entre Nación y provincias a través del COFEMA en el caso de la LB, que no se produce en el caso de la LG.

Con relación al proyecto de LH, se prevé la elaboración de un Inventario Nacional de Humedales (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 línea con el articulado de la LB, el proyecto obliga a las provincias a realizar un Ordenamiento Territorial de Humedales (OTH) en un proceso participativo y en un plazo máximo de dos años, a partir de 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 actividades y 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 no sostenibles y la financiación del INH y sus actualizaciones, entre los principales. Queda abierto el interrogante respecto de cómo se articularán las relaciones de fuerza para que la ley sea sancionada e implementada de modo definitivo.¹³

Cuadro 1: Aspectos normativos e institucionales de las leyes de presupuestos mínimos bajo estudio

Ley de Bosques	Ley de Glaciares	Ley de Humedales (proyecto)
Principales instrumentos de regulación		
<p>Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN): Cada provincia debía clasificar sus bosques en tres categorías.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Categoría I (rojo): bosques de alto valor de conservación. -Categoría II (amarillo): bosques de mediano valor de conservación. -Categoría III (verde): bosques de bajo valor de conservación. <p>Debía elaborarse a partir de un proceso participativo y en el plazo de un año (mientras tanto regía una moratoria de autorizaciones de nuevos desmontes). Los OTBN deberán actualizarse cada 5 años.</p> <p>Planes prediales: todo desmonte, así como todo uso del bosque, debe contar con permiso de las autoridades, que requiere estudios de impacto, planes de manejo, etc.</p> <p>Fondo de bosques: se crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, que se destina en un 70% a compensar a los dueños</p>	<p>Inventario Nacional de Glaciares (ING): El inventario y monitoreo del estado de los glaciares y del ambiente periglacial será realizado y de responsabilidad del IANIGLA con la coordinación de la autoridad nacional de aplicación. Deberá actualizarse con una periodicidad no mayor de 5 años.</p> <p>Proyectos: Todas las actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica.</p> <p>Fondo: no establece modalidad u origen de fondos para su implementación. .</p>	<p>Inventario Nacional de Humedales (INH): Su desarrollo será elaborado y coordinado por la Autoridad de Aplicación Nacional conjuntamente con las autoridades provinciales competentes. Deberá estar finalizado en un plazo no mayor de tres años. Podrá realizarse por etapas y por áreas geográficas, y deberá actualizarse con una periodicidad no mayor de 5 años.</p> <p>Ordenamiento Territorial de Humedales (OTH): Las jurisdicciones realizarán el OTH en un proceso participativo y en un plazo máximo de dos años a partir de la finalización del INH. Las categorías podrán ser únicas o combinadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Área de Preservación: Sectores de alto valor de conservación. -Área de Gestión de Recursos: sectores de medio valor de conservación. -Área de Usos Múltiples: Sectores donde se realizan actividades económicas o tienen vocación productiva.

¹³ Se han registrado avances en la realización de los primeros pasos del INH de modo paralelo a la discusión de la LH, como resultado de un proyecto financiado por la Iniciativa “Humedales para el Futuro” e implementado por la Fundación Humedales/Wetlands International en colaboración con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Universidad Nacional de San Martín. Disponible en ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/Humedales-de-Argentina_01.pdf

<p>de bosques sujetos a las categorías I o II, y en un 30% a fortalecer las autoridades de aplicación.</p>		<p>Fondo de humedales: se crea el Fondo Nacional de Humedales, destinado a actividades y tareas tendientes a la aplicación de la ley (compensación a las jurisdicciones, desarrollo y actualización del OTH, programas de asistencia técnica y financiera, financiación del INH y sus actualizaciones, etc.).</p>
<p>Principales competencias de los niveles de gobierno</p>		
<p>Nación: Establece presupuestos mínimos (ley y decreto reglamentario); centraliza y publica información sobre estado de los bosques y sobre implementación de la ley; recibe los OTBN provinciales y los comenta (sin efecto vinculante); distribuye el Fondo de Bosques y controla su ejecución; brinda asistencia técnica y fortalecimiento institucional a las provincias.</p> <p>Provincias: Definen sus OTBN y los hacen cumplir; definen en concreto qué se puede hacer en cada categoría (ej: qué se considera “manejo sustentable” y puede hacerse en la categoría II); aprueban y controlan los planes de manejo y de conservación y otorgan el subsidio del Fondo de Bosques; emiten permisos de desmonte; aplican sanciones y multas</p>	<p>Nación: Establece los presupuestos mínimos (ley y decreto reglamentario); realiza el ING a través del IANIGLA; centraliza y publica información sobre estado de glaciares y proyectos de actividades en ellos; brinda asistencia técnica y fortalecimiento institucional a las provincias; crea programas de investigación y educación ambiental pertinentes.</p> <p>Provincias: Mantienen la potestad de autorizar usos del suelo y del subsuelo, pero deben abstenerse de autorizar actividades prohibidas en los glaciares y periglaciares; ejercen el poder de policía en caso de incumplimiento de la ley y reglamentaciones.</p>	<p>Nación: Establece los presupuestos mínimos; elabora y coordina la realización del INH y sus actualizaciones; centraliza y publica información sobre el INH y sobre el estado de los humedales y los proyectos o actividades que se realicen sobre los mismos; asesora y financia a las jurisdicciones locales; impulsa medidas necesarias para fomentar el uso racional y sustentable de los humedales; diseña programas de asistencia técnica y financiera para pequeños productores y comunidades locales; administra el FNH y fija los mecanismos para su aplicación anual.</p> <p>Provincias: Participan en la realización del INH; elaboran sus OTH (pudiendo establecer otras categorías adicionales a las propuestas); aplican sanciones y multas</p>
<p>Autoridades de aplicación jurisdiccionales</p>		
<p>Nivel nacional: Secretaría (ahora Ministerio) de Ambiente de la Nación, a través de la Dirección de Bosques.</p> <p>Nivel provincial: autoridades designadas por las provincias (casi siempre del área ambiental, pero no obligatoriamente)</p> <p>Rol articulador del COFEMA: muchos criterios de aplicación se han negociado en el COFEMA con participación de Nación y provincias, tendiendo a una aplicación más homogénea en todo el territorio nacional</p>	<p>Nivel nacional: Secretaría (ahora Ministerio) de Ambiente de la Nación, en parte a través del IANIGLA. Administración de Parques Nacionales en el caso de las áreas protegidas comprendidas por la Ley N° 22.351.</p> <p>Nivel provincial: será “autoridad competente” aquella que determine cada jurisdicción. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la Ley N° 22.351, será autoridad competente la APN.</p> <p>Rol articulador del COFEMA: Está previsto en la ley</p>	<p>Nivel nacional: el organismo nacional de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental (MAyDS).</p> <p>Nivel provincial: será “autoridad competente” aquella que determine cada jurisdicción. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351, será autoridad competente la APN.</p> <p>Rol articulador del COFEMA: se prevé que el COFEMA facilitará la coordinación de estrategias de concertación regionales, interjurisdiccionales y nacionales a fin de lograr la preservación, conservación y uso sustentable de los humedales</p>

Como anticipamos, el esquema constitucional de los presupuestos mínimos es un marco general, cuyo funcionamiento concreto se va construyendo caso por caso, a través de procesos que son a la vez conflictivos, negociados y creativos. Estos procesos decantan en arreglos institucionales específicos, pero están atravesados en cada nivel por tensiones y conflictos de intereses, y por construcciones discursivas de los respectivos problemas,¹⁴ que no permiten visualizarlos como una negociación bilateral Nación-provincias. La dinámica resulta más compleja, porque cada nivel de gobierno está sujeto a un escenario de presiones, influencias, conflictos, alianzas y negociaciones diferente. En adelante nos detenemos en una caracterización de los principales actores involucrados en los conflictos y controversias por la sanción e implementación de las tres leyes, apuntando a las

¹⁴ En el sentido de Hajer, M., *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford, OUP, 1995.

argumentaciones y discursos movilizados a favor y en contra de su sanción y aplicación en cada caso, y atendiendo a las particularidades que emergen en las distintas escalas de análisis.

Conflictos asociados a la sanción e implementación de las leyes y discursos movilizados por los actores implicados

La elaboración e implementación de normas de protección ambiental generalmente se da mediante procesos conflictivos, toda vez que ponen en juego intereses contrapuestos que son afectados de maneras específicas por diferentes modalidades de regulación. Sin duda, la intensidad y la estructura de estos conflictos (el tipo y número de actores que intervienen, los repertorios de acción a los que recurren, las dinámicas de difusión o localización) pueden ser muy diversas. Interesa, por lo tanto, analizar de qué modo se configuran los conflictos en torno a la sanción y aplicación de las normas de presupuestos mínimos en los escenarios nacionales y en las diferentes provincias: hasta qué punto aquellos mismos actores con capacidad de incidencia sobre la agenda ambiental a nivel nacional consiguen influir también en la toma de decisiones en las provincias (o en algunas de ellas), si existen otras coaliciones de actores con similar capacidad de incidencia en algunas provincias, o si para los diferentes objetos de regulación los elencos de actores involucrados en los conflictos son los mismos o no.

Con respecto a los actores que han intervenido en la escala nacional a favor de la sanción de las leyes de presupuestos mínimos estudiadas (Cuadro 2), cabe señalar que todas ellas han sido impulsadas por coaliciones de actores diversos, que involucraron a un amplio abanico de organizaciones territoriales, de vecinos autoconvocados, de población indígena y campesina (que le dan contenido a las demandas desde los territorios y las poblaciones afectadas), a actores del ámbito académico (que hacen su aporte a las argumentaciones y justificaciones “técnicas” y/o “científicas”), a ONGs profesionalizadas que cuentan con recursos consolidados y tienen capacidad para instalar en la agenda pública y en el Congreso demandas ambientales, y a algunos legisladores que hicieron de los temas ambientales una bandera. En estas coaliciones, los actores que alcanzaron mayor protagonismo no fueron los mismos en los diferentes casos; así, en el caso de la LB hubo un ímpetu mayor de las ONG ambientalistas, mientras que en el caso de la LG fueron legisladores los que dieron empuje inicial al debate (apoyándose en la experiencia chilena) con apoyos en el ámbito académico, aunque luego del veto la presión de las ONG y de las organizaciones territoriales resultó relevante; en tanto la LH es impulsada por una coalición en la que tienen mayor presencia organizaciones territoriales, con apoyo del ámbito académico y de las ONG.

Por el lado de los actores que se han opuesto a los diferentes proyectos, se destacan los sectores empresariales cuyos intereses se verían afectados y los legisladores de provincias vinculados a esos

intereses. Esto implica configuraciones relativamente diversas de acuerdo con la estructura de cada sector; así, en el caso de la LB las asociaciones agroempresariales de las provincias con mayor tasa 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 casi simbióticas con los gobiernos de algunas provincias, logrando una influencia considerable también en el gobierno nacional (como lo evidencia el veto de la Ley 26.418). Estos actores, por cierto, no rechazan frontalmente la necesidad de una mayor protección del ambiente, sino que apelan a argumentos acerca de la compatibilización de sus actividades con las exigencias ambientales, bajo justificaciones tales como las “buenas prácticas agrícolas” y la “minería responsable”, o la apelación a desarrollos inmobiliarios que prometen la recuperación ambiental de áreas inundables, degradadas y marginales. En lo que respecta a los principales discursos que han sido movilizados en el ámbito parlamentario a favor y en contra de la sanción de las leyes bajo análisis, puede decirse, simplificando un panorama complejo, que en los alegatos a favor de las normativas se apunta a la necesidad de avanzar en la conservación y/o protección del ambiente (bajo la forma de bosques, glaciares o humedales, según el caso) en virtud de sus aportes a la biodiversidad, a la lucha contra el cambio climático y por los bienes y servicios ambientales que estos ecosistemas prestan. Son discursos que se apoyan más en justificaciones de índole ecológica o biológica que en razones sociales (en todo caso, por su contribución a la “sociedad toda”).¹⁵ Por su parte, los argumentos en contra suelen apuntar a la excesiva intromisión de la Nación en asuntos de potestad jurisdiccional y a la amenaza de parálisis de actividades productivas y de obras de infraestructura y servicios (el “progreso”). Entre los principales focos de controversias en los debates por el articulado de las leyes, se destacan los siguientes: alcances del “piso mínimo” establecido, actividades que serán permitidas y/o prohibidas, rol y competencia de las autoridades provinciales, definición y delimitación de los ambientes que serán afectados y plazos previstos para la implementación de las disposiciones.

A modo de ejemplo, en el caso de la LB los principales argumentos esgrimidos por los representantes de las jurisdicciones con mayores superficies de bosques nativos apuntaban hacia su inconstitucionalidad, acusándola de haber sido diseñada en “el puerto” y por pretender coartar el desarrollo agropecuario y forestal en ciernes. Las críticas apuntaban a que el texto en debate no se trataba de una ley de presupuestos mínimos, sino más bien de “presupuestos máximos” destinada a relegar a las provincias pobres del norte a ser el “pulmón verde” de la Argentina. No sólo se acusó

¹⁵ Si bien por ejemplo en el caso de la LB tuvo algún peso el argumento en torno al impacto de la deforestación sobre los modos de producción y reproducción de la población indígena y campesina, o en el caso de la LH se pone sobre la mesa el impacto de las inundaciones sobre las poblaciones afectadas (en general, de bajos recursos, que habitan en áreas inundables), el discurso que prima es el de los “impactos globales” (emisiones de gases de efecto invernadero, protección de la biodiversidad, cambio climático).

la intromisión de las autoridades nacionales sino también la de los intereses internacionales, encarnados en el “ecologismo fundamentalista” de ONGs ambientalistas.

En el caso de la LG, la principales discusiones han girado en torno a los alcances del concepto de ambiente periglacial y por tanto, de las limitaciones que significaría la ley para la actividad minera en las provincias cordilleranas. En el mismo sentido se debatieron las características de las actividades prohibidas. También la realización del ING a cargo del IANIGLA despertó debates, con reacciones de legisladores provinciales reclamando la participación de autoridades locales en la labor de relevamiento, para evitar que la Nación se “excediera” con respecto a la autonomía provincial sobre los recursos originarios. Se observa pues que un eje de disputa primordial es por la posibilidad o no de ampliar ciertas actividades económicas en cada provincia; el argumento en defensa de las jurisdicciones retoma la cuestión de un federalismo que “impone” (y no concierta), en caso de que las provincias no tuvieran intervención en el inventario.

Cuadro 2. Principales actores y discursos movilizados en la escala nacional (a favor y en contra)

Ley de Bosques	Ley de Glaciares	Ley de Humedales
A favor		
<p>Discursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Fuerte presencia de discurso “ecológico”: biodiversidad, cambio climático -Desarrollo sustentable como “sinergia”: la conservación del bosque puede fortalecer la economía -Presencia menor de la problemática indígena y/o campesina <p>Actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> -ONG ambientalistas (Greenpeace, FARN, FVSA), que ejercen el liderazgo; algunas organizaciones indígenas campesinas y/u ONG vinculadas a ese sector -Académicos e investigadores de disciplinas vinculadas a la ecología o a la “cuestión indígena” 	<p>Discursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Agua como derecho humano y recurso escaso/estratégico -Necesidad de controlar/regular los altos impactos sociales/económicos/ambientales de la minería a cielo abierto en los territorios locales <p>Actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> -IANIGLA (actor central). Oficialmente a favor, hacia adentro con disputas fuertes. -INTI -Unión de Asambleas Ciudadanas (socioambientales); ONG ambientalistas nacionales o transnacionales -Académicos e investigadores vinculados 	<p>Discursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Cambio climático, calentamiento global, rol de los humedales como “esponjas” para prevenir las cada vez más frecuentes inundaciones -Agua como derecho humano y recurso escaso/estratégico <p>Actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> -ONG ambientalistas (Fundación Humedales, Greenpeace, FARN, FVSA), organizaciones locales en defensa de áreas de costas y humedales, etc. -Académicos e investigadores vinculados
En contra		
<p>Discursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Discurso “federalista”; Congreso se excede en las facultades inherentes al art. 41 de la Constitución; provincias centrales quieren transferir a las del norte el costo de la contaminación que ellas producen -Desarrollo sustentable como “equilibrio”: el desarrollo exige ampliación de la frontera agrícola y se contrapone a la conservación del bosque, dentro de ciertos límites <p>Actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Legisladores de las provincias del norte (Salta, Formosa, Santiago del Estero, Misiones) -ONG y asociaciones agroempresariales de las esas provincias (especialmente Salta) <p>Ausencia significativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Asociaciones agroempresariales de nivel 	<p>Discursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Discurso “federalista”; Congreso se excede en las facultades inherentes al art. 41 de la Constitución; afecta los derechos que la CN confiere a las provincias sobre sus recursos o jurisdicción (art. 124) -Amenaza de paralización de emprendimientos generadores de empleo <p>Actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Legisladores nacionales de las provincias mineras. -Justicia federal provincial (por ej., San Juan, que estableció medidas cautelares para evitar aplicación de la ley, a partir de pedidos de empresas mineras) <p>Ausencia significativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Asociaciones empresariales y/o empresas mineras, que no se expresan públicamente 	<p>Discursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Discurso “federalista”, Congreso se excede en las facultades inherentes al art. 41 de la Constitución; afecta los derechos que la CN confiere a las provincias sobre sus recursos o jurisdicción (art. 124) -Amenaza de paralización de obras de infraestructura (puentes, caminos) y de actividades productivas generadoras de empleo <p>Actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Legisladores de provincias que se verían directamente afectadas en sus emprendimientos de infraestructura, productivos e inmobiliarios -Asociaciones y coordinadoras de entidades rurales, desarrolladores inmobiliarios, etc.

Un último nivel de análisis corresponde a los principales actores y discursos en las escalas provinciales. Veamos algunos ejemplos. En el caso de la LB, en cada provincia la configuración de actores y la correlación de fuerzas entre ellos es diferente. Así, en Salta se pronunciaron por un OTBN “más verde que rojo” (es decir, más permisivo) las grandes asociaciones empresariales y sus ONG aliadas, junto con legisladores cercanos a ellas, en tanto que por un OTBN “más rojo que verde” han llevado la bandera las organizaciones indígenas y campesinas y las ONGs asociadas (con una lectura más “socioambiental” que “ecologista” de la cuestión de los bosques). Por su parte, en Santiago del Estero por un OTBN “más verde que rojo” se pronunciaron los empresarios agropecuarios y asociaciones empresariales junto con el colegio de ingenieros agrónomos, mientras que por un OTBN “más amarillo que verde” (es decir, con más bosques reservados a la explotación forestal) lo hicieron las organizaciones campesinas y ONG aliadas (incluye iglesia, etc.), la Facultad de Ciencias Forestales y el Colegio de Ingenieros Forestales (se evidencia un menor peso de actores ambientalistas y una fuerte presencia de discurso forestal y del “manejo sostenible” del bosque). Estas configuraciones de actores difieren tanto entre sí como de la que se observaba en el debate por la sanción de la ley a nivel nacional.

En lo que respecta a la LG, en las diferentes provincias cordilleranas (las únicas donde la ley tendría un efecto directo) la tipología de actores es relativamente similar, aunque las relaciones de fuerza son diferentes, lo que conduce a resultados disímiles. A su favor han actuado las asambleas ciudadanas locales y provinciales, algunas organizaciones indígenas, campesinas y de productores agrícolas afectados; en su contra han avanzado los gobiernos y partidos de las provincias “mineras”/cordilleranas, las Cámaras y corporaciones mineras, los Sindicatos de obreros mineros, los Colegios y profesionales vinculados a la actividad (Geólogos, Ingenieros, etc.) y los prestadores de servicios. En el caso de Mendoza, por ejemplo, frente a las masivas movilizaciones y la legitimidad del “cuidado del agua” el gobierno debió legislar localmente y mostrar una disposición favorable a la LG. Sin embargo, periódicamente hay intentos de desandar el marco regulatorio provincial (Ley 7.722) y generar un escenario propicio para el desarrollo de la megaminería.

Para el caso de la LH, que aún no ha sido sancionada, pueden preverse situaciones similares si se tiene en cuenta el ejemplo de Buenos Aires, donde se ha hecho evidente la connivencia entre el gobierno provincial y ciertos gobiernos municipales con sectores inmobiliarios para la construcción de mega-empresarios en áreas de costas y humedales, teniendo como casos emblemáticos el avance de barrios cerrados en el delta del río Paraná y el proyecto Nuevo Costa del Plata en la

ribera de Avellaneda y Quilmes.¹⁶ Este último caso, se vincula además con el aún no sancionado OTBN bonaerense, que de modo unilateral ha modificado las categorías de conservación de bosques en estrecha relación con el mapa del emprendimiento. También es de destacar el caso de la provincia de Jujuy, y su insistencia en la necesidad de dar tratamiento específico a los salares de altura, importantes para la explotación de litio.

Como cierre del apartado, se desprenden una serie de conclusiones. En primer lugar, la configuración de actores que intervienen decisivamente en el conflicto a nivel nacional no necesariamente coincide con la configuración de actores en las provincias. Esto significa que las leyes nacionales son producto de una correlación de fuerzas que no se reitera en las provincias, donde se redefine en buena medida su aplicación. En particular, gran parte de los actores que motorizaron la sanción de las leyes tienen una presencia relativamente reducida en varias de las provincias más relevantes para su implementación (Salta y Santiago del Estero para los bosques, las provincias cordilleranas para los glaciares), de manera que los criterios e intereses que operan en el diseño y sanción de las normas de presupuestos mínimos luego no tienen la misma presencia en los escenarios provinciales. A la inversa, los actores cuyos intereses se ven más afectados negativamente por la regulación tienen más peso relativo en ciertos escenarios provinciales que en el nacional (aun si allí pueden tener un peso considerable, como lo ilustra el veto de la presidenta Fernández a la primera sanción de la LG); por ello, la sanción de las leyes de presupuestos mínimos puede no verse acompañada de una voluntad de implementarlas por parte de los gobiernos provinciales. Por otro lado, en cada provincia el elenco de actores puede ser diferente, y por lo tanto, el conflicto seguirá una dinámica propia en cada una de ellas; resulta improbable, por ello, que la regulación se aplique de manera homogénea.

A modo de cierre

Las políticas ambientales de alcance nacional en Argentina se inscriben en un escenario complejo, que pone en tensión múltiples intereses ligados a la gestión y apropiación de “recursos” o “bienes” naturales, y que implica la construcción disputada de marcos cognitivos y valorativos en torno a ellos, en un contexto de toma de decisiones articulado en diferentes escalas y niveles. El estudio de los procesos vinculados a la sanción y aplicación de las leyes de bosques, glaciares y humedales permite revelar en parte esa complejidad.

Así, como hemos visto, la estructura del “federalismo ambiental” enmarcado en el artículo 41 de la

¹⁶ Aizcorbe, M.; Fernández Bouzo, S. y Wertheimer, M. “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 G. Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires, CICCUS-CLACSO, 2013, pp. 173-199. Pintos, P. y Narodowski, P. (Coords.) *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires, Imago Mundi, 2012.

Constitución Nacional se realiza de manera diferente en estas diferentes normas de presupuestos mínimos. En efecto, el esquema constitucional puede dar lugar a diversos arreglos federales en función de los disímiles objetos de regulación, pero también de los escenarios políticos diferentes que pueden operar en torno a los mismos. Una característica importante de los casos de estudio es que las coaliciones de actores que impulsaron y lograron imponer la sanción de las leyes nacionales no tienen igual presencia en las diferentes provincias, mientras que hay actores con importante influencia en las provincias (empresas con intereses locales, trabajadores y proveedores que dependen de ellas) contrarios a su aplicación, pero que no han podido impedir su sanción en el nivel nacional. Esto implica que en las provincias, que son pilares centrales en la aplicación de cualquier regulación ambiental en el terreno, rigen criterios e intereses diferentes de los que han llevado a la sanción de las leyes nacionales, lo que puede poner en jaque la eficacia de éstas. En efecto, si bien no hemos hecho referencia a los avances y obstáculos en la implementación de estas normas nacionales y sus normas complementarias en los contextos provinciales (en aspectos como el financiamiento, el avance de las acciones previstas, su monitoreo, etc.), no parece aventurado afirmar que la aplicación por parte de las provincias de las regulaciones creadas ha sido en muchos casos renuente y que su efectividad se ha visto minada en parte a partir del interjuego de actores y poderes en los niveles locales (que han permitido, por ejemplo, la continuidad de desmontes clandestinos).

Por otra parte, la relativa debilidad de las políticas de protección ambiental en Argentina no puede imputarse solamente a las complejidades del escenario federal o a las resistencias a nivel provincial. Si nos atenemos al ejemplo de las leyes estudiadas, cabe advertir que si bien son normas que buscan establecer un piso mínimo de afectación de los bienes naturales, lo hacen en gran medida *ex post*, a fuerza de movilizaciones y demandas desde la sociedad frente a impactos ambientales que ya fueron generados, y que en muchos casos son irreversibles o continúan arrojando externalidades negativas a pesar de las leyes sancionadas (contaminación de cuencas, procesos de deforestación y desertificación, destrucción de la biodiversidad, etcétera). Asimismo, las herramientas de ordenamiento ambiental territorial que instituyen se refieren a elementos aislados (los bosques, los glaciares, los humedales), sin lograr o siquiera plantear un ordenamiento integrador de los aspectos ambientales, y sin entrar en diálogo con otras proyecciones sobre el uso del territorio también auspiciadas desde el poder central y/o desde los gobiernos provinciales.¹⁷

En este sentido, saltan a la vista las discrepancias entre las pretensiones de fortalecer la protección ambiental y las previsiones del “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal” elaborado durante el anterior gobierno por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

¹⁷ Vale destacar, no obstante, que las tres leyes en muchos casos se expiden sobre porciones superpuestas del territorio, en donde humedales y posibles emprendimientos de tipo minero y/o agropecuario coinciden espacialmente.

(hoy Ministerio de Agroindustria) o el Acuerdo Federal Minero, firmado recientemente, por mencionar sólo estos ejemplos.¹⁸ De igual modo, el “Plan Belgrano” anunciado por el presidente Macri augura una batería de políticas e inversiones en infraestructura y servicios con el objetivo declarado de dar competitividad a las provincias del norte, principalmente a través de la movilización más eficiente de productos hacia los puertos de exportación, lo que, sin duda, redundará en la profundización de las dinámicas expansivas que las normas ambientales pretenden regular.

No obstante, y más allá de los obstáculos y las dificultades para la implementación de las normativas, no hay que dejar de señalar su saldo de productividades.¹⁹ En términos institucionales, los organismos ambientales de la Nación y de las provincias se han ido fortaleciendo con la incorporación de personal especializado y la estructuración de sistemas de información que antes de la sanción de las normas se encontraban muy lejanos. De modo más general, en torno a la sanción y la aplicación de las leyes de presupuestos mínimos se ha dinamizado la creación de conocimiento, tanto experto como lego, y la rearticulación de los lenguajes de valoración, permitiendo hoy a los actores sociales enfrentar con mejores herramientas los desafíos que implica la conservación de los bosques, glaciares y humedales. A la vez, las leyes han ofrecido un andamiaje legal desde donde reforzar reclamos de larga data (en el caso de los conflictos por la tierra, por ejemplo); hay una apropiación de las leyes por parte de actores subalternos, que movilizan los instrumentos brindados por ellas como un argumento más en sus resistencias, y en torno a los reclamos por su aplicación se han producido articulaciones y alianzas novedosas que pueden fortalecer esas luchas.

Sería interesante en este sentido analizar los procesos de aprendizaje que se han producido de una a otra ley. Sin duda, la experiencia recogida por diversos actores (funcionarios, legisladores, grupos ambientalistas, investigadores y otros) en el diseño y aplicación de la LB ha influido en el proceso de diseño del proyecto de LH, aunque no hemos podido ocuparnos de este aspecto en el presente trabajo. En una perspectiva más amplia, puede decirse que con los debates sobre la necesidad de generar legislación y políticas ambientales, aún restringidas en cuanto a sus objetos, se pone en juego la cuestión de los modelos de desarrollo posibles y deseables, y en última instancia, de la matriz económica y técnica que configura nuestra relación con el entorno que habitamos.

En definitiva, las controversias en torno a las tres leyes de presupuestos mínimos estudiadas nos hablan de conflictos por la gestión, acceso, apropiación y distribución de recursos estratégicos o bienes de la naturaleza: agua, bosques, suelo/territorio/tierra. Los problemas que vienen a regular

¹⁸ Véase <https://latinta.com.ar/2017/06/los-5-puntos-controversiales-del-acuerdo-federal-minero/>

¹⁹ Azuela, A. y Mussetta, P. “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”. *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época*, 1(16), 2015, pp. 191-206. Melé, P. *Transacciones territoriales: patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*. México, UAM-CEMyC- Juan Pablos Ed, 2014. Merlinsky, G. “La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales”. En: Merlinsky, G. (ed.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires, CICCUS-CLACSO, 2013, pp. 61-90.

las leyes son resignificados en los diferentes contextos nacionales y provinciales, de manera que el sentido de los problemas y de su regulación no está fijado definitivamente sino que se va disputando y redefiniendo en las diferentes fases de cada proceso. Todo esto adquiere un interés urgente en el contexto actual, en el que los anuncios de políticas productivas y de desarrollo económico parecen sugerir que los presupuestos de protección ambiental serán cada vez más “mínimos”.