



## PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN ARGENTINA. UNA COMPARACIÓN ENTRE LOS PROCESOS DE LAS LEYES DE BOSQUES NATIVOS, GLACIARES Y HUMEDALES <sup>i</sup>

### FEDERAL MINIMUM ENVIRONMENTAL STANDARDS IN ARGENTINA. COMPARING THE PROCESSES OF THE NATIVE FORESTS, GLACIERS AND WETLANDS ACTS

LORENZO LANGBEHN<sup>ii</sup>, MARIANA SCHMIDT<sup>iii</sup> y PABLO PEREIRA<sup>iv</sup>

Fecha de Recepción: 23/11/2020 | Fecha de Aprobación: 03/12/2020

**Resumen:** En este trabajo exploramos los procesos de debate, sanción e implementación de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina, en el marco de crecientes disputas por la conservación del ambiente. Con la reforma constitucional del año 1994, se estableció un esquema de competencias concurrentes entre Nación y provincias, según el cual éstas detentan el dominio originario de los recursos naturales y la Nación dicta normas que establezcan una tutela ambiental común para todo el territorio. Este esquema proporciona un marco general, mientras que las funciones y potestades de cada nivel de gobierno se definen en concreto 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 gobierno por tensiones y conflictos de intereses, y por determinadas construcciones discursivas que involucran una multiplicidad de actores que operan a diversas escalas. A partir del análisis de fuentes de información primarias y secundarias, proponemos una comparación entre los procesos de debate, sanción e implementación de la ley 26.331/2007 de Bosques Nativos, la ley 26.639/2010 de Glaciares y los proyectos en discusión en torno a una ley de Humedales. Nos con-

**Palabras clave:**

*Glaciares.*  
*Bosques Nativos.*  
*Humedales.*  
*Legislación Ambiental.*  
*Federalismo*

<sup>i</sup> Este artículo es una versión revisada y actualizada de la contribución publicada en la compilación Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 3, coordinada por Gabriela Merlinsky (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020).

<sup>ii</sup> Profesor en Filosofía y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor adjunto en la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (INDES-UNSE/CONICET). Contacto: lorenzolan@hotmail.com

<sup>iii</sup> Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA). Contacto: marianaandreaschmidt@gmail.com

<sup>iv</sup> Licenciado y Profesor en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Conservación de la Biodiversidad (UBA). Becario doctoral CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA). Contacto: ppereira@sociales.uba.ar

centramos en la escala nacional y en ciertas provincias a modo de ejemplo, con el fin de presentar una caracterización en torno a dos ejes de análisis. Primero, la dimensión normativa-institucional, caracterizando el modo en que cada norma 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. Segundo, una dimensión que refiere a los escenarios de conflicto que se constituyen en torno a su sanción y aplicación: los actores involucrados a favor y en contra, los intereses afectados y los discursos movilizados en cada caso.

**Abstract:** In this article we explore the processes of debate, sanction and implementation of three minimum environmental protection standards laws in Argentina, in the context of growing disputes for the conservation of the environment. The constitutional reform of 1994 established a scheme of concurrent powers in environmental matters between the national government and the provinces, according to which the latter hold the original domain of natural resources, while the Nation enacts norms assuring a common environmental protection for the entire territory. Within this general framework the roles and functions of each level of government are defined on a case-by-case basis. This happens through processes that are at the same time conflictive, negotiated and creative, resulting in each case in different institutional arrangements. At each level of government these processes involve different tensions and conflicts of interest, as the stakeholders acting on different scales are not the same; for the same reason, different discursive constructions of the problems prevail in each setting. Here we propose a comparison between the processes of debate, passing and implementation of the Native Forests Act (Law Nr. 26.331, of 2007), the Glaciers Act (Law Nr. 26.639, of 2010), and the bills currently under discussion for an act on wetlands. Our analysis is based on the analysis of primary and secondary sources of information. We concentrate on the national level and on certain provinces taken as examples, and we focus on two aspects. First, the normative-institutional dimension; we explain how each norm has distributed functions and powers between the national and provincial levels through the provisions of the normative texts and the structure of enforcement authorities. Second, we compare the conflict scenarios that emerge around the enacting and implementation of the different laws: the actors involved, the interests affected and the discourses mobilized in each case.

**Keywords:**

*Glaciers.  
Native Forests.  
Wetlands.  
Environmental  
regulations.  
Federalism*

## **Federalismo ambiental y presupuestos mínimos en Argentina**

Con la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 se introdujeron en Argentina una serie de innovaciones normativas en materia ambiental. En especial, el nuevo artículo 41 estableció un esquema de competencias concurrentes entre Nación y provincias, otorgando a la primera la facultad de dictar normas que contengan “presupuestos mínimos de protección ambiental” a las que las provincias deben ajustarse. Si bien esta facultad encuentra su límite en el hecho de que las provincias conservan todo el poder no expresamente delegado a la Nación y detentan el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, implica una sustancial ampliación de la esfera de atribuciones del poder central (Gabay, 2018). Por su parte, la ley 25.675/2002 *General del Ambiente* (LGA) precisó que una norma de presupuestos mínimos es aquella 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”.<sup>1</sup>

El esquema constitucional proporciona un marco general, pero la distribución concreta de funciones entre los niveles de gobierno se va construyendo caso por caso, a través de procesos que son a la vez conflictivos, negociados y creativos, que decantan en arreglos institucionales específicos. Estos procesos están atravesados en cada nivel de gobierno 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 específico de presiones, influencias, conflictos, alianzas y negociaciones. Para ilustrar estas afirmaciones, repasaremos los conflictos y controversias que se produjeron en torno a la sanción e implementación de dos leyes y un proyecto de ley de presupuestos mínimos de protección ambiental: la ley 26.331 *de Bosques* (2007), la ley 26.639 *de Glaciares* (2010) y los proyectos de ley *de Humedales* actualmente en discusión.<sup>2</sup>

Destacaremos dos aspectos principales. En primer lugar, el esquema de presupuestos mínimos no solamente determina la estructura jurídico-institucional de las regulaciones ambientales de alcance nacional, 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 (material periodístico, proyectos legislativos, versiones taquigráficas de debates parlamentarios,

informes y documentos elaborados por organismos estatales y/o privados, entre otras), 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. En el apartado siguiente, nos referimos a los procesos de debate y sanción de las leyes de Bosques, Glaciares y Humedales, para luego retomar en perspectiva comparativa los principales resultados. Finalmente, en un apartado de conclusiones trazamos algunas reflexiones finales en virtud del escenario económico, ambiental y sanitario actual, y señalamos algunos de los efectos y/o transformaciones habilitados por las leyes estudiadas.

### **Acerca del debate y sanción de las leyes de bosques, glaciares y humedales**

#### ***La ley de Bosques***

Hacia fines de 2007, tras más de un año de debates parlamentarios, el Congreso Nacional sancionó la ley 26.331 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.<sup>3</sup> Además de los impactos ambientales, este proceso estuvo asociado a incesantes conflictos por la tierra, enfrentando 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 (Schmidt, 2017; Slutzky, 2005).

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 grupos 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 predominantemente urbano y vínculos con ciertos actores con poder institucional. Esas organizaciones 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 gran parte de los legisladores nacionales provenientes de las provincias con mayores tasas de deforestación, que postulaban a la expansión agropecuaria como un proceso de desarrollo económico beneficioso.<sup>4</sup> En el debate parlamentario un argumento recurrente apuntó a la inconstitucionalidad del proyecto, afirmando que excedía las facultades delegadas a la Nación 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 interior—, 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 (cuyo poder de presión quedó de manifiesto al año siguiente en la disputa por la resolución 125/2008)<sup>5</sup>, que no tenían en juego un interés directo. Asimismo, los legisladores opuestos a la sanción de la ley no sólo acusaron a los representantes del “país rico”, sino también al “ecologismo fundamentalista” de las ONG internacionales (especialmente Greenpeace), sospechadas de representar intereses extranjeros; frente a ese presunto fundamentalismo se esgrimieron nociones como las de *buenas prácticas agrícolas*, que compatibilizarían el cuidado del ambiente con la expansión productiva. 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, el tesoro nacional compensaría a las provincias que protegieran los bosques nativos y a los propietarios de las tierras que quedaran 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.<sup>6</sup>

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 de la provincia, 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. Presionado por el fallo de la CSJN, 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”.<sup>7</sup> En resumen, en Salta no se logró una regulación ambiental dotada de legitimidad entre los diferentes sectores en disputa.

En Santiago del Estero, el OTBN resultó de la adaptación de la ley 6.841 de Conservación y Uso Múltiple de las Áreas Forestales, 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;<sup>8</sup> también, ciertamente, se incorporaron modificaciones atendiendo a demandas del sector empresario, como permitir desmontes parciales (hasta un 10%) en campos de uso ganadero.

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 *territorial* que *ecologista* del problema, llevaron la bandera en favor de un OTBN más restrictivo que favoreciera la protección de los bosques nativos. 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 a ellas, la Facultad de Ciencias Forestales y el Colegio de Ingenieros Forestales. Por ello, tuvo una fuerte presencia el discurso forestal y del *manejo sostenible* del bosque, junto con el discurso *territorial* de las organizaciones campesinas. Vale destacar, entonces, 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, a las correlaciones de fuerzas entre ellos, y a 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.

### **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.<sup>9</sup> 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 ley, denunciando la permeabilidad del gobierno a los intereses mineros que se oponían a su promulgación, apodaron la decisión como el *veto Barrick Gold*.<sup>10</sup>

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 (Svampa, 2015; Wagner, 2014). Dedicados principalmente a la extracción de oro, se habían multiplicado especialmente desde los primeros años del siglo XXI, gracias a la modificación de las leyes mineras en la década de 1990. 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), y que contribuyeron a difundir la problemática más allá de los ámbitos locales.<sup>11</sup>

Sin embargo, la fallida ley 26.418 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 afectación de los glaciares como un eje importante de sus discursos antes de 2008. Presentado por iniciativa de la diputada Marta Maffei, el proyecto antes de ser vetado 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, aún 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,<sup>12</sup> y otro del senador oficialista Daniel Filmus, que modificaba el texto anterior buscando allanarse 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 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. 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 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.<sup>13</sup> Este esquema fue cuestionado por varios legisladores, que reclamaron se incluyera a las autoridades provinciales en la elaboración del inventario. 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.<sup>14</sup> 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 cordillera pudiera transformar el suelo infértil en fértil [...]. Fíjense 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.<sup>15</sup>

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 re-enfocan 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 regionales de importancia comercial (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, movimientos socioambientales y sus aliados en ámbitos académicos e intelectuales, y ONG con presencia en las respectivas provincias. A esto se suman 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 (Bottaro y Sola Álvarez, 2016; Isla Raffaele, 2015; Martin y Healey, 2020; Svampa y Viale, 2014). A pocos días de promulgada la LG, un conjunto de empresas mineras, cámaras empresariales y sindicatos se presentaron ante el tribunal federal de San Juan, que resolvió suspender la aplicación de los artículos más cuestionados. El gobierno provincial apoyó la demanda y solicitó que la LG se declarara inconstitucional. La causa pasó a la CSJN, que en 2012 revocó el fallo inicial (en 2019 ratificó su plena constitucionalidad).

También los movimientos ambientales locales, en su lucha contra la instalación o la continuidad de los proyectos megamineros, incorporaron la LG como una pieza más en sus estrategias y han recurrido al máximo tribunal de justicia para denunciar penalmente los incumplimientos en la realización del ING y solicitar la paralización de emprendimientos que estaban provocando daños irreversibles sobre glaciares, áreas periglaciares y ríos cordilleranos. El caso más resonante es el de mina Veladero en la provincia de San Juan,<sup>16</sup> cuya causa fue desdoblada en 2016 por la CSJN, la que resolvió enviar las acusaciones contra la empresa y funcionarios provinciales a la justicia provincial y delegar en el fuero federal las denuncias contra el Estado nacional. Fue así como el juez federal Casanello decidió en noviembre de 2017 procesar por incumplimiento de las disposiciones de la LG a ex funcionarios del máximo organismo ambiental nacional, pero también al director del IANIGLA. Este último procesamiento generó una viva polémica acerca de la responsabilidad de los organismos científicos y el rol de los saberes expertos, y fue en ese contexto que en mayo de 2018 se presentó oficialmente el ING de Argentina, tras ocho años de aprobada la LG.<sup>17</sup>

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 venía siendo objeto de controversias públicas hacía ya una década al debatirse 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 actividad minera en las diferentes provincias, lo que permitió que manejaran argumentos similares.

Por otro lado, el esquema de regulación que adopta la LG, concentrando en un instituto del CONICET la realización del ING y prohibiendo 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. 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 ello haya podido garantizar hasta el momento que la ley se aplique de manera efectiva en todo el territorio.

### **La ley de Humedales**

La regulación protectora de los humedales enfrenta un derrotero aún más errático que las leyes antes reseñadas, aunque su aprobación es igualmente urgente, o más, a juzgar por los acontecimientos del año 2020, que inició con una bajante histórica del Río Paraná en la Cuenca del Plata y continuó con amplias superficies de bosques y humedales afectadas por incendios (en gran medida intencionales).<sup>18</sup> En este contexto, se reactivaron las discusiones para lograr la sanción de una ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Humedales (en adelante, LH), que ya cuenta con dos intentos infructuosos en su haber: tanto en el año 2013 como en 2016, proyectos anteriores obtuvieron media sanción en la Cámara de Senadores y luego perdieron estado parlamentario tras no encontrar tratamiento en Diputados.<sup>19</sup>

El marco para las controversias 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 (MAyDS, 2016; Kandus, Quintana, Minotti, Oddi, Baigún, et al., 2011). En efecto, la definición 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. Entre los principales conflictos que se despliegan en estos ambientes, se destacan aquellos vinculados al avance de la frontera agropecuaria a través de la deforestación, las obras de drenaje y canalización y la contaminación derivada del uso de agroquímicos (Fundación Humedales, 2016; Ronco, Marino, Abelando, Almada y Apartin, 2016), junto con los 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 su integridad ecológica (Astelarra, 2016; Pintos y Narodowski, 2012).

La necesidad de proteger los humedales como un bien común viene siendo impulsada por un amplio espectro de ONG, asambleas ambientales y organizaciones vecinales 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 urgente aprobación de la normativa, argumentando tanto en torno a los servicios ecosistémicos y

funciones vitales que proveen (refugio de biodiversidad, capacidad de filtrado y retención de contaminantes, reguladores hidrológicos frente a eventos extremos a partir del almacenaje de agua y la desaceleración de flujos, entre los principales) como por constituirse en ámbito de producción y reproducción material y simbólica de amplias poblaciones que viven y trabajan en estos ambientes. En este marco se destaca la reciente conformación de la Red Nacional de Humedales (ReNaHu) al calor de la lucha por la ley, cuyo documento fundacional afirma:

Nos agrupamos [...] para que nuestra voz exprese la urgencia de frenar los lobbies extractivistas, mineros, forestales, inmobiliarios, agroindustriales, ganaderos y avanzar en un ordenamiento ambiental que transparente lo que sucede en nuestro territorio, hoy librado a las fuerzas del mercado que no rinden cuentas ante ningún poder, no tienen control alguno y endican, fumigan, queman, edifican sin ser votados por nadie ni avalados por las poblaciones que sufren las consecuencias de sus negocios particulares (Comunicado ReNaHu, octubre 2020).

Entre sus principales argumentos, los defensores de la norma sostienen una serie de principios y criterios unificados, que apuntan a concebir a los humedales como parte de un contexto más amplio, reconociendo su conectividad y su vinculación funcional y considerando su valor intrínseco y patrimonial. Proponen la designación como autoridad de aplicación nacional al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y apuntan a la necesidad de avanzar en la realización del Inventario Nacional de Humedales (INH), concebido como una herramienta que permita delimitar, caracterizar y conocer el estado de conservación de los humedales, a ser desarrollado bajo la coordinación de la cartera ambiental nacional con participación de equipos técnicos de organismos científicos y tecnológicos y de gestión, conjuntamente con las autoridades locales de las jurisdicciones. Entre otros dispositivos, se propone la creación de un Consejo Consultivo que involucre al sector científico y garantice la participación de pueblos originarios, organizaciones sectoriales y de la sociedad civil. También se subraya la necesidad de un Fondo específico que garantice el financiamiento y la existencia de recursos materiales y humanos para lograr los objetivos propuestos<sup>20</sup>. Un aspecto a destacar es que, como resultado de la propuesta elaborada por el equipo técnico que trabajó en la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Cámara de Diputados, el texto legal unificado<sup>21</sup> entiende que no debe realizarse un ordenamiento territorial particularizado de humedales, sino una definición de criterios de conservación que nutran un proceso de ordenamiento ambiental del territorio (OAT; establecido en la LGA) en su conjunto. Se concibe así —principalmente por las características particulares de estos ecosistemas— un abordaje necesariamente superior de las categorizaciones bajo una lógica de semáforo o zonificación, tal como la prevista en la LB.

Entre los actores que se han pronunciado en contra de los proyectos 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 Alfredo De Angeli (Entre Ríos)<sup>22</sup> durante el debate legislativo en el año 2016 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).

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 y servicios, 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, así como las posibles sanciones o penalizaciones aplicadas a quienes incumplan con lo establecido en la ley. Otro punto de disputa se refiere a los plazos para la implementación de los instrumentos previstos en la ley, ya que entre el desarrollo del INH y los años posteriores en los que se implementarían las decisiones en las jurisdicciones, restaría por delante un amplio periodo de relativa libertad para el avance de proyectos en áreas de humedales.<sup>23</sup>

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 Aires, donde se ha hecho evidente la connivencia entre el gobierno provincial y algunos gobiernos municipales con sectores inmobiliarios para la construcción de mega-emprendimientos en áreas de costas y humedales, teniendo como casos emblemáticos el avance de barrios cerrados en el delta del río Paraná y proyectos las riberas de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Berazategui (Aizcorbe, Fernández Bouzo y Wertheimer, 2013; Pintos y Narodowsky, 2012). En el caso de Quilmes y Berazategui entra en juego además el OTBN bonaerense, en el cual las categorías de conservación de los bosques de ribera fueron definidas 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 (en el debate parlamentario del año 2016, legisladores de provincias del NOA habían logrado la inclusión de un artículo que dejaba fuera del ámbito de aplicación de la ley a los salares de altura). También pueden preverse las resistencias que se darán cita en las provincias del litoral: mientras que Jorge Vara, diputado nacional correntino autor de uno de los proyectos de ley, sentenció en 2020 “hagan lugar en el conurbano para 800 mil

correntinos” por si prospera esa norma<sup>24</sup>, un comunicado emitido por entidades productivas de Corrientes y firmado por productores arroceros, forestales, citricultores, ganaderos y verbateros, alertaba ya en 2016 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 privados que puedan plantearse”.<sup>25</sup>

Por último, al igual que lo ocurrido con las regulaciones sobre bosques y glaciares, las disputas por la protección de los humedales también alcanzaron instancias judiciales. Es el caso de la acción de amparo ambiental colectivo interpuesta por vecinos/as de la zona de Gualaguaychú, con el fin de que cesen las obras y se reparen los perjuicios producidos por la construcción del proyecto inmobiliario "Amarras de Gualaguaychú". Mientras que el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Entre Ríos había rechazado la medida, en julio de 2019 la CSJN dejó sin efecto esa sentencia al destacar la importancia del cuidado de las cuencas hídricas y los sistemas de humedales.

Más allá de estos posibles escenarios en las escalas provinciales, se abre el interrogante respecto de cómo se articularán las relaciones de fuerza para que la ley sea sancionada de modo definitivo. Para el *tercer intento*, el 20 de noviembre de 2020 se logró un dictamen de proyecto de ley unificado en el marco de debates e instancias participativas llevadas a cabo en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de Diputados.<sup>26</sup> Luego de este importante paso, queda por delante el tratamiento en otras tres comisiones — Agricultura y Ganadería; Presupuesto y Hacienda; e Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios—, donde seguramente se hagan presentes fuertes intereses y argumentos sobre posibles afectaciones de la norma a actividades productivas.

### **Análisis comparado de actores y discursos**

Veamos, a continuación, 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, 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 a nivel nacional, 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, adaptación y mitigación del cambio climático, 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, y gobernadores y legisladores de provincias vinculadas a esos intereses. Esto implica configuraciones relativamente diversas de acuerdo con la estructura 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*. En el caso de los humedales se observa una tendencia similar, 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. 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.

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 anti-porteño. No obstante, más allá de esta retórica, es evidente que ninguna ley puede aprobarse únicamente 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 anti-centralista 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, 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 supone 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 mega-minería 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 mega-minería 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 tuvieron una presencia comparable en los debates de las provincias estudiadas,<sup>27</sup> donde quienes se oponen al avance de la deforestación apelan más bien a argumentos referidos 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 anti-mineros, 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, despliegan argumentos similares en los debates a nivel nacional y provincial (eventualmente con diferencias de tono y énfasis). Su argumentación 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*, en sus diferentes declinaciones, 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* permitiendo 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 redundará 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, 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.

## Reflexiones finales

El análisis comparativo 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 los 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 las provincias. La complejidad de esa dinámica merece ser explorada por lo que enseña con respecto a las posibilidades y limitaciones de la regulación ambiental en Argentina, y también por lo que puede enseñar acerca del funcionamiento de nuestro federalismo en general.

Por otra parte, la relativa debilidad o falta de eficacia de las políticas de protección ambiental en Argentina no puede imputarse únicamente a las complejidades del escenario federal o a las resistencias provinciales. 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, pérdida de la biodiversidad, etc.). Asimismo, es importante señalar que las herramientas de planificación y gestión ambiental que conllevan se refieren a elementos aislados (bosques, glaciares, humedales), que requerirían de un ordenamiento territorial integrador y un diálogo con otras proyecciones sobre usos del suelo también auspiciadas desde el poder central y/o desde los gobiernos provinciales.

En este sentido, merecen atención las discrepancias entre la política de protección ambiental prevista en las normas y los recientes anuncios gubernamentales sobre la posible firma de un acuerdo para la producción de carne porcina con fines de exportación a China; la autorización del primer trigo transgénico (HB4) resistente a la sequía y al pesticida glufosinato de amonio; la Resolución 216/20 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que presentó un plan de reactivación agropecuaria y agroindustrial sustentado en la recuperación de tierras agrícolas en zonas de exclusión/amortiguamiento con el uso de nuevas tecnologías ("Agtech"); y el lanzamiento de la Mesa del Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino. Estos anuncios no hacen más que alertar sobre el rumbo de un modelo de desarrollo insostenible que, sin duda, profundizará las dinámicas extractivas que las normas ambientales pretenden regular. Por lo demás, las leyes bajo análisis ya han sufrido intentos de modificación: en 2017 la gestión de gobierno nacional encabezada por Mauricio Macri (2015-2019) estudiaba la posibilidad de modificar la LG o de restarle eficacia por vía reglamentaria en el marco de la

firma del Acuerdo Federal Minero<sup>28</sup> —recordemos que el por entonces ministro de la cartera ambiental había afirmado en la Conferencia Internacional de Cambio Climático (COP23) que este tipo de leyes son parte de una “épica legislativa” y que “requieren revisión porque son grandes ideas irreales que no tienen mecanismos de implementación, fiscalización y de ejecución eficientes para su fin”<sup>29</sup>—, mientras que en 2020 desde el Ministerio de Ambiente de la gestión Alberto Fernández (2019-2023) circularon propuestas de modificación de la LB, que aún no tienen carácter oficial.

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 (Azuela y Mussetta, 2009; Merlinsky, 2013). 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 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 y el agua, 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 analizar los procesos de aprendizaje que se han producido de una a otra ley. Sin duda, la experiencia recogida por los diversos actores (funcionarios/as, legisladores/as, organizaciones ambientalistas, investigadores/as y otros/as) en el diseño y aplicación de las leyes de bosques y glaciares ha influido en el proceso de diseño del proyecto de LH. 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 la 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 bienes naturales que constituyen recursos estratégicos en disputa. Todo esto adquiere un carácter urgente en el contexto actual, con el país inmerso en una crisis económica, sanitaria y ecológica frente a la cual los caminos para la reactivación productiva y social parecen sugerir que los presupuestos de protección ambiental serán cada vez más *mínimos*.

## Referencias bibliográficas

AGUIAR, Sebastián; MASTRANGELO, Matías; GARCÍA COLLAZO, María Agustina; CAMBA SANS, Gonzalo; MOSSO, Clara; CIUFFOLI, Lucía; SCHMIDT, Mariana; VALLEJOS, María; LANGBEHN, Lorenzo; CÁCERES, Daniel; MERLINSKY, Gabriela; PARUELO, José; SEGHEZZO, Lucas; STAIANO, Luciana; TEXEIRA, Marcos; VOLANTE, José y VERÓN, Santiago (2018). “¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción? Revisando su pasado para discutir su futuro”. *Ecología Austral*, 28, 400-417.

AIZCORBE, Matías; FERNÁNDEZ BOUZO, Soledad y WERTHEIMER, Marina (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* (pp. 173-199). Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.

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* (pp. 81-110). Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.

AZUELA, Antonio y MUSSETTA, Paula (2009). “Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”. *Revista de ciencias sociales, segunda época*, 16, 191-215.

BENZAQUEN, Laura; BLANCO, Daniel; BO, Roberto; KANDUS, Patricia; LINGUA, Guillermo; MINOTTI, Priscilla y QUINTANA, Rubén. (Eds.) (2017). *Regiones de Humedales de la Argentina*. Buenos Aires: MAyDS-Fundación Humedales-UNSAM-UBA. Recuperado de <https://lac.wetlands.org/publications/regiones-humedales-la-argentina/>

BOTTARO, Lorena y SOLA ÁLVAREZ, Marian (2016). “La politisation des glaciers en Argentine: une analyse de l’application de la loi nationale sur les glaciers (2010)”. *Cahiers des Amériques latines*, 82, 113-128.

CALVO, Ernesto y TOW, Andrés (2009). “Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino”. *Desarrollo Económico*, 49, 195, 451-477.

DEON, Joaquín (2016). “¿Caminando hacia el movimiento contra el desmonte en Córdoba?”, *Cardinalis*, 4(6), 63-90. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/14884>.

FIGUEROA, Lucas y MOHLE, Elisabeth (2020). “Aprendizajes de política ambiental comparando las leyes nacionales de bosques nativos y glaciares en Argentina”. *Argumentos*, 33, 92, 131-154

FUNDACIÓN HUMEDALES (2016). *Agua, soja y humedales. Aportes hacia un manejo responsable*. Recuperado de <https://lac.wetlands.org/publications/agua-soja-y-humedales/>

GABAY, Mónica (2018). Apuntes sobre el sistema normativo ambiental argentino. En Ricardo Gutiérrez (Comp.), *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 57-102). Buenos Aires: Ed. Teseo.

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

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; QUINTANA, Rubén; MINOTTI, Priscilla; ODDI, Jorgelina; BAIGUN, Claudio; GONZALEZ TRILLA, Gabriela y CEBALLOS, Darío (2011). Ecosistemas de humedal y una perspectiva hidrogeomórfica como marco para la valoración ecológica de sus bienes y servicios. En Pedro Laterra; Esteban Jobbágy y José Paruelo (Eds.), *Valoración de Servicios Ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (pp. 265-290). Buenos Aires: Ed. INTA.
- KOBERWEIN, Adrián (2018). "Ciencia, derecho, política y cultura en el conflicto por el bosque nativo en la provincia de Córdoba, Argentina". *Revista del Museo de Antropología*, 11(1), 217-228. DOI: 10.31048/1852.4826.v11.n1.19917.
- LANGBEHN, Lorenzo (2017). "La Ley de Bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina". *Administración Pública y Sociedad*, 3, 82-105.
- 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.
- LANGBEHN, Lorenzo; SCHMIDT, Mariana y PEREIRA, Pablo (2020). Las leyes ambientales en el ojo de la tormenta. Un análisis comparativo en torno a la legislación sobre glaciares, bosques y humedales en Argentina. En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina III* (pp. 187-213). Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.
- LÓPEZ AMORÓS, Martín (2011). "Análisis del trámite legislativo de la Ley de Glaciares". *Cuadernos de Polipub.org*, 2.
- MACHADO ARÁOZ, Horacio; SVAMPA, Maristella; VIALE, Enrique; GIRAUD, Marcelo; WAGNER; Lucrecia; ANTONELLI, Mirta; GIARRACCA, Norma y TEUBAL, Miguel (2011). *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina*. Buenos Aires: El Colectivo/Herramienta.
- MARTÍN, Facundo y HEALEY, Mark (2020). La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina. En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina III* (pp. 157-186). Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.
- MERLINSKY, Gabriela (2013). La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales. En Gabriela Merlinsky (Ed.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 61-90). Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE - MAyDS (2016), *Informe del estado del Ambiente 2016*. Recuperado de <http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/MAYDS IEA 2016 baja.pdf>
- 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 NARODOWSKI, Patricio (coords.) (2012). *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- RONCO, Alicia; MARINO, Damián; ABELANDO, Mariana; ALMADA, Pablo y APARTIN, Carina (2016). "Water quality of the main tributaries of the Paraná Basin: glyphosate and AMPA in surface water and bottom sediments". *Environmental Monitoring and Assessment*, 188(8), 458. <https://doi.org/10.1007/s10661-016-5467-0>
- 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*. Buenos Aires: Ed. Teseo.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN - SAyDS (2018). *Informe del estado del ambiente 2017*, Buenos Aires.

SEGHEZZO, Lucas; VOLANTE, José; PARUELO, José; SOMMA, Daniel; BULIUBASICH, Catalina; RODRIGUEZ, Héctor; GAGNON, Sandra y HUFTY, Marc (2011). "Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development". *Journal of Environment & Development*, XX, X, 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". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 23, 59-100.

STRACCIA, Patricio e ISLA RAFFAELE, María Laura (2020). "Leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Sobre glaciares, humedales y la emergencia del carácter político de categorías despolitizadas". *Ecología Austral*, 30, 85-98.

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

SVAMPA, Maristella y VIALE, Enrique (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Ed.

WAGNER, Lucrecia (2014). *Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza 1884-2011*. Bernal: EdUNQui.

---

1 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, fue reconocido como instrumento válido para la coordinación de la política ambiental nacional, siendo ratificado su rol con la sanción de la LGA.

2 Otras investigaciones han avanzado en abordajes comparativos de diversos aspectos de estas leyes. Entre otras, ver Straccia e Isla Raffaele (2020) y Figueroa y Mohle (2020).

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

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.

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, véase Aguiar, Mastrangelo, García Collazo, Camba Sans, Mosso, et al. (2018), Langbehn (2017, 2015), Schmidt (2017) y Seghezzi, Volante, Paruelo, Somma, Buliubasich, et al. (2011), entre otros.

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

8 Se señalaron en el mapa de OTBN las comunidades indígenas reconocidas, estableciendo recaudos procedimentales específicos para autorizar cambios de uso del suelo en sus cercanías, y se estableció en torno a "comunidades y poblaciones" (no necesariamente indígenas) una zona de protección de categoría I; entre otras medidas.

9 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), Isla Raffaele (2015) y Martín y Healey (2020), en quienes nos apoyamos en esta sección.

11 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).

12 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).

13 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.

14 En varias ocasiones se oyen expresiones como ésta, del diputado Tomás: “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).

15 Los argumentos del sector son caracterizados y refutados por Machado Aráoz, Svampa, Viale, Giraud, Wagner, et al. (2011).

16 La Tinta, 19 de marzo de 2019 (“Asamblea de Jáchal denuncia un nuevo derrame en la mina Veladero”).

17 Más información disponible en: <http://www.glaciaresargentinos.gob.ar/>

18 *Infobae*, 20 de octubre de 2020 (“El Río Paraná registró la bajante más prolongada desde 1905 y advierten que la situación continuaría hasta enero del próximo año”), *La Nación*, 22 de octubre de 2020 (“La sequía y enormes incendios causan estragos en el centro de Sudamérica”).

19 Cabe señalar que Argentina ha ratificado por medio de las leyes 23.919/1991 y 25.335/2000 la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (conocida como Convención Ramsar) sancionada en 1971.

20 En el debate actual de 2020, se ha propuesto también la creación de un Programa Nacional de Conservación de Humedales, en el marco del COFEMA como articulación entre la autoridad de aplicación nacional y las restantes autoridades de las diversas jurisdicciones.

21 En total son quince proyectos de ley que han sido presentados por parte de distintas fuerzas políticas en ambas Cámaras. Los mismos pueden consultarse en <https://www.leydehumedales.info/>

22 Por entonces presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado, su figura emergió a la esfera pública en el contexto del ya citado conflicto por la resolución 125.

23 Se han realizado avances del INH entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de Buenos Aires (Benzaquen, Blanco, Bo, Kandus, Lingua, 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, realizado años antes de la sanción de la norma 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.

24 *Bichos de Campo*, 15 de septiembre de 2020. (“Ley de Humedales: “Hagan lugar en el conurbano para 800 mil correntinos” por si prospera esa norma, desafía Jorge Vara”).

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

---

26 Durante los días previos, en todo el país circuló una iniciativa denominada “Semana por los humedales”, bajo el lema “¡Ley de Humedales Ya!: 15 proyectos y ninguna ley”, con múltiples acciones colectivas de movilización y visibilización, organizada por la ReNaHu.

27 En otras provincias sí tuvo (y tiene) una presencia importante el discurso ecologista en los debates por el OTBN, por ejemplo en Córdoba (Deon, 2016; Koberwein 2018).

28 *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”).

29 *Página 12*, 17 de noviembre de 2017 (“Cambiemos la protección ambiental”).