

Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares¹

*Politics and environment in Argentina: A case of low politization?
Analysis of the adoption of laws protecting native forests and glaciers*

Por Daniel Ryan*

Fecha de Recepción: 21 de agosto de 2014.
Fecha de Aceptación: 13 de septiembre de 2014.

RESUMEN

La problemática ambiental en la Argentina tiene un bajo nivel de politización. Los partidos y coaliciones políticas de mayor relevancia electoral a nivel nacional no tienen posicionamientos programáticos claros y expresos sobre la agenda ambiental que permitan diferenciar sustancialmente una coalición de otra. Para evaluar este argumento, se analizan los procesos de discusión y sanción legislativa de dos de las leyes más importantes sobre temas ambientales aprobadas a nivel nacional durante la última década: la ley de bosques nativos y la ley de protección de glaciares. El análisis de estos dos casos demuestra claramente que las problemáticas ambientales cruzaron y dividieron a la coalición gobernante y también a los espacios opositores con representación legislativa más numerosa en el Congreso Nacional. Esta falta de posicionamiento de los partidos y coaliciones políticos centrales del sistema político argentino genera una política ambiental reactiva, a la vez que deja en evidencia la fragilidad de las coaliciones legislativas que se forman para aprobar leyes ambientales, pero que no son suficientemente sólidas para sostener la implementación de las mismas.

Palabras clave: *Política ambiental, Partidos políticos, Argentina.*

¹ Una versión preliminar de este artículo de investigación fue publicado en el Informe Ambiental Anual 2014 de FARN.

*Daniel Ryan, Director del área de investigación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Correo electrónico: dryan@farn.org.ar

ABSTRACT

Environmental problems in Argentina have a low level of politicization. The political parties and electoral coalitions of greater national prominence have no clear and explicit programmatic positions on environmental issues; there are no substantial differences between one coalition and another on environmental matters. To assess this argument, this paper analyzes the processes of discussion and legislative approval of two of the most important laws on environmental issues adopted at national level over the last decade: the law of native forest and the law for the protection of glaciers. The analysis of these two cases clearly shows that environmental issues divided the ruling coalition as well as the main opposition coalitions in Congress. This lack of positioning of the central political parties and coalitions of the Argentine political system generates a reactive environmental policy while it exposes the fragility of legislative coalitions that are formed to pass environmental laws but which are not strong enough to support their implementation.

Keywords: *Environmental politics, Political parties, Argentina.*

Introducción

La temática ambiental en la Argentina plantea una situación paradójica. Durante los últimos quince años, hemos experimentado un creciente nivel de conflictividad social asociado a cuestiones de calidad del ambiente y gestión de los recursos naturales, tales como conflictos vinculados a la ampliación de la frontera agrícola, uso de agroquímicos, emprendimientos mineros, contaminación hídrica, y muchos otros (Merkinsky, 2013). Sin embargo, la temática ambiental todavía no ocupa un lugar destacado en la agenda política nacional. Esto es una paradoja porque es razonable suponer que en un sistema democrático, en el cual la ciudadanía vota y elige sus representantes, ese nivel de conflictividad social tendería a manifestarse o reflejarse en el sistema político. En otras palabras, uno esperaría que las demandas y temas abarcados por la conflictividad ambiental fueran objeto de posicionamiento entre los diferentes partidos y coaliciones políticas.

Sin embargo, los temas ambientales muestran un bajo nivel de politización en nuestro país. Entendemos por *politización* al proceso de posicionamiento de un tema en la agenda política, por el cual se convierte en una cuestión de relevancia electoral y competencia entre los partidos políticos (Carter, 2006). El nivel de politización es un indicador significativo del grado de importancia que una cuestión o problemática tiene para una sociedad, y depende tanto de factores vinculados a la demanda social sobre el tema (por ejemplo, hasta qué punto esa problemática es relevante para el electorado o cierto sector de votantes), como a la oferta de posiciones que ofrecen los partidos políticos al respecto. Este artículo de investigación tiene por objetivo explorar esta dimensión de la oferta de la politización de la problemática ambiental. No analiza los aspectos que hacen a la demanda social sobre los temas ambientales, sino que se enfoca en cómo el sistema político argentino responde y aborda la problemática ambiental.

En este sentido, el argumento central de nuestro artículo de investigación es que los partidos y coaliciones políticas con mayores niveles de adhesión popular del sistema político argentino, tanto de gobierno como de oposición, no tienen posicionamientos programáticos claros sobre la agenda ambiental que permitan diferenciar sustancialmente una coalición de otra. Por el contrario, los temas ambientales críticos tienden a "atravesar" los partidos y coaliciones políticas mayoritarias en la Argentina. Así, en numerosas ocasiones estos partidos o coaliciones se dividen en debates sobre temas ambientales clave, permitiendo que sus legisladores y referentes asuman posiciones propias o cambien sus posicionamientos en respuestas a factores del contexto, que no tienen que ver con las cuestiones ambientales de fondo.

Para evaluar este argumento, vamos a analizar el proceso de discusión y sanción legislativa de dos de las leyes más importantes sobre temas ambientales aprobadas a nivel nacional durante la última década: la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos y la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de los Glaciares. Estos dos procesos legislativos constituyen casos apropiados para evaluar el comportamiento de los partidos y coaliciones políticas en relación a la problemática ambiental dada la importancia sustantiva de estos temas para nuestro país. Asimismo, en ambos casos se plantean fuertes tensiones entre protección ambiental y desarrollo económico, lo cual es característico de la política ambiental en general. En este sentido, las lógicas de los planteamientos y posicionamientos de los actores políticos en los debates sobre la ley de glaciares y la ley de bosques nativos, son representativos de los tipos de conflictos de intereses y visiones que tienden a plantearse en otros temas ambientales.

Antes de comenzar el análisis de estos casos es preciso realizar un par de aclaraciones. En primer lugar, el análisis se focaliza en el comportamiento de los partidos y coaliciones políticas electoralmente más relevantes del sistema político argentino; aquellas que sumadas comprenden a la enorme mayoría

del electorado argentino. Básicamente, nos referimos a la coalición gobernante (el *Frente para la Victoria* y sus aliados), el peronismo opositor y al difuso espacio opositor del llamado “panradicalismo”, que engloba a la UCR (el bloque de oposición más numeroso en el Congreso) y otros partidos afines¹. Esta es una aclaración importante, porque sí existen espacios políticos minoritarios que han intentado politizar la problemática ambiental nacional, asumiendo posicionamientos explícitos, como forma de diferenciarse de los partidos y coaliciones mayoritarias, pero se trata de expresiones políticas que todavía no poseen relevancia electoral a nivel nacional.

En segundo lugar, el argumento sobre el bajo nivel de politización de la problemática ambiental se refiere a temas de política nacional y no es necesariamente extensible al nivel local. Entendemos que la política y la gestión municipal tienen características y dinámicas propias que inciden sobre el nivel de politización de las problemáticas ambientales locales, lo cual justifica diferenciar el análisis del nivel nacional del local.

Hechas estas aclaraciones, el artículo de investigación está organizado de la siguiente manera: primero, se analiza el proceso de discusión y aprobación legislativa de la ley de bosque nativos y luego de la ley de glaciares. El análisis se concentra en cómo fue el posicionamiento de los principales actores políticos en el proceso de aprobación de estas leyes. En la sección final, se plantean algunas consideraciones y reflexiones sobre las consecuencias políticas e institucionales de la baja politización de la problemática ambiental en la Argentina.

1. La Ley de Bosques Nativos

En noviembre del 2006, la Cámara de Diputados de la Nación comenzó a tratar el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos presentado por el Diputado Bonasso (perteneciente al *Bloque Convergencia*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires-CABA). El proyecto planteaba como objetivos garantizar el aprovechamiento sustentable de los bosques nativos, mantener la actual superficie de bosques e instrumentar medidas para incrementarla. El régimen de protección se estructuraba básicamente a partir de dos medidas centrales: primero, ordenaba a las provincias a realizar un ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN) de acuerdo a ciertos criterios de protección; y segundo, establecía una moratoria en la autorización de nuevos desmontes hasta que las provincias realizaran dicho ordenamiento.

La propuesta generaba fuertes tensiones dentro de la coalición oficialista, el Frente Para la Victoria (en adelante, FPV) y partidos aliados, como así también en los principales bloques de oposición. Las principales resistencias provenían de legisladores de las provincias del norte argentino, quienes planteaban que el proyecto limitaba las posibilidades de desarrollo agrícola de sus provincias e infringía las competencias provinciales. Vale citar un par de intervenciones en el transcurso del debate legislativo que ejemplifican cómo el proyecto fracturaba los distintos bloques:

“...Desde noviembre, cuando fue aprobado en general, estuvimos trabajando fuertemente con varios señores diputados del bloque que integro para superar las diferencias que teníamos en relación con este

¹ El “panradicalismo” es un término más bien periodístico, que se utiliza para referirse a ese espacio político opositor, no-peronista, que engloba distintos partidos que se han nutrido de desprendimientos de la UCR (Ej. el ARI y el GEN) o son aliados históricos del Radicalismo, como es el caso del Partido Socialista. Al momento de escribirse este artículo de investigación, este conjunto de fuerzas políticas está en proceso de construcción de un frente político-electoral –UNEN– para las elecciones presidenciales del 2015.

proyecto, no solamente la totalidad de los señores diputados nacionales de Formosa sino también la mayoría de los diputados nacionales que representan al Norte... En este proyecto se exceden los presupuestos mínimos porque hay elementos que vulneran las autonomías provinciales. Claramente los artículos 12 y 26 vulneran las economías regionales... Ese es el pecado original de este proyecto de ley, por lo cual con convicción parte de este bloque votará varios artículos por la negativa..." (María Graciela De La Rosa, FPV, Formosa)².

En la misma dirección, el Diputado opositor Klett (Fuerza Republicana, Tucumán) afirmaba: *"Señor presidente: voy a ser muy breve. He observado que casi todos los diputados que representan a las provincias del Norte están en contra de este proyecto de ley. Evidentemente, ellas van a ser las grandes perjudicadas..."*³.

En ese período legislativo, el bloque del FPV tenía el 45% del total de los diputados y fácilmente alcanzaba la mayoría propia en la Cámara con el aporte de bloques aliados. Los bloques de oposición más numerosos eran la UCR (15%) y las distintas líneas del peronismo disidente (14%)⁴. Esta distribución de fuerzas dentro de la Cámara de Diputados subraya la importancia de analizar como el bloque oficialista se posicionó en relación al proyecto, ya que una postura clara de la coalición oficialista de apoyo o rechazo definía la suerte del proyecto.

Luego de un largo debate legislativo, el proyecto se aprobó en general con 156 votos a favor, 15 abstenciones y sólo 2 votos en contra. Este resultado parece sugerir que los objetivos ambientales de la ley contaban con un amplio apoyo entre los diferentes partidos y coaliciones políticas. Sin embargo, el disenso y la resistencia al proyecto de ley se hizo visible en la votación en particular de aquellos artículos clave del régimen de protección de los bosques. Por ejemplo, el artículo 5 del proyecto, que establecía la obligación de cada jurisdicción de realizar un ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN), fue aprobado con 112 votos a favor, 41 en contra y 10 abstenciones. El artículo 12, que establecía los requisitos para autorizar desmontes (y por ende regulaba las competencias provinciales al respecto), se aprobó por 80 votos contra 60. El artículo 26, que establecía la prohibición de autorizar nuevos desmontes hasta que las provincias no hubieran aprobado su OTBN, elemento clave para alcanzar los objetivos de protección que se planteaba la ley, se aprobó por sólo 89 votos contra 49. La distribución de los votos en estos artículos indica claramente que la coalición oficialista estaba fracturada en su posicionamiento respecto de la ley de protección de bosques. Por ejemplo, 44 de los diputados del FPV votaron a favor de la reglamentación de las autorizaciones para los desmontes y 28 en contra; 55 diputados del FPV votaron a favor de la moratoria a los desmontes y 21 en contra⁵. El proyecto también atravesó el espacio opositor del "panradicalismo" (UCR, ARI, Partido Socialista)⁶. En tanto que los legisladores del ARI y el Partido Socialista votaron a favor de los artículos 12 (reglamentación de los desmontes) y 26 (moratoria de los desmontes), los legisladores de la UCR votaron mayoritariamente en contra de esos artículos, aun cuando habían apoyado la ley en general. Esta fragmentación de los

2 Versión Taquigráfica de la sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 125. 1 Reunión. 1ª. Sesión Ordinaria 14/03/2007. Punto 9).

3 Versión Taquigráfica de la sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 125. 1 Reunión. 1ª. Sesión Ordinaria 14/03/2007. Punto 9).

4 Datos de Directorio Legislativo, disponible en <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2011/08/Evoluci%C3%B3n-de-los-bloques-legislativos.pdf>.

5 Actas de votación Nº11 y Nº18 correspondiente a la sesión del 14/03/2007 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 125. 1 Reunión. 1ª. Sesión Ordinaria).

6 Vale aclarar que estos partidos no conformaban un bloque ni un interbloque legislativo.

bloques en la Cámara de Diputados es un indicador sumamente relevante. Los estudios legislativos sobre votaciones nominales en la Cámara de Diputados muestran, en general, altos niveles de disciplina partidaria, especialmente en el caso de los legisladores del partido o coalición gobernante (Jones 2002, Jones y Hwang 2005). La votación de la ley de bosque, por el contrario, nos habla como la temática "atravesó" a la coalición gobernante, a la vez que a los principales espacios opositores, dejando en evidencia la falta de posiciones programáticas definidas y la existencia de intereses contrapuestos al interior de cada coalición.

Una vez aprobado en Diputados, el proyecto pasó al Senado. El FPV contaba con mayoría propia en la Cámara Alta (56% de los senadores) en tanto que la UCR conformaba el bloque de oposición más numeroso (18%). En el Senado se preveía que el proyecto de ley enfrentaría serias resistencias, dada la importancia numérica de los senadores de las provincias del norte. Efectivamente, en su ingreso al Senado, el proyecto fue girado a seis diferentes comisiones legislativas, en una maniobra que tendía hacer más lento y dificultoso su avance a través de la Cámara (Bonasso, 2011), e inclusive hacia razonable suponer que el proyecto podría perder estado legislativo sin ser tratado⁷. Ante esta situación, diversas organizaciones no gubernamentales ambientalistas y otros actores sociales impulsaron una intensa campaña de movilización social, que incluyó la presentación al Senado de más de un millón de firmas de personas reclamando el tratamiento de la ley (Giardini, 2009).

En este contexto, el bloque de FPV –que tenía mayoría absoluta en el Senado y por ende el control de la agenda legislativa– se comprometió públicamente a tratar el proyecto. Durante el proceso de negociación en el Senado, se hicieron modificaciones al texto del proyecto y se creó un Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación del Bosque Nativo, con el objetivo de compensar a las provincias que conservaran sus bosques por los servicios ambientales que ellas prestan⁸. La inclusión de esta nueva sección en el proyecto de ley fue clave para lograr el acompañamiento de los senadores de las provincias del norte, tanto del oficialismo como de la oposición (Giardini, 2009). En noviembre del 2007, la Cámara de Senadores finalmente aprobó el proyecto por 45 votos a favor y ninguno en contra. Pocos días después, la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones introducidas por el Senado.

En resumen, la versión final de la Ley de Protección de los Bosques Nativos fue aprobada con altos niveles de consenso, sin embargo, su proceso de elaboración y discusión legislativa demuestra claramente que el tema fracturaba al bloque del FPV, a la vez que atravesaba el espacio opositor no-peronista del "panradicalismo".

2. La Ley de Glaciares

En noviembre del 2007, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó por unanimidad el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y el Ambiente Periglacial presentada por la Diputada Marta Maffei (ARI, Buenos Aires). Básicamente, el proyecto establecía la obligación de realizar un inventario nacional de los glaciares y prohibía el desarrollo de actividades que pudiesen afectarlos, con el objetivo de preservar los glaciares como reservas estratégicas de recursos hídricos. En octubre del 2008, el proyecto en general es aprobado también por unanimidad en el Senado de la Nación.

⁷ Básicamente, un proyecto pierde estado parlamentario si no es aprobado en el término de dos años desde su ingreso por mesa de entrada.

⁸ Para un breve análisis del diseño legal del fondo y de los demás componentes de la ley de bosques nativos, ver Quispe Mero-vich (2009).

La aprobación por unanimidad del proyecto de ley no hacía prever su rechazo por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En noviembre 2008, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner vetó en forma total la ley aprobada por el Congreso Nacional. Entre otros argumentos, el veto presidencial enfatizaba que la ley afectaba las posibilidades de la actividad minera de alta montaña y violaba las competencias provinciales⁹. El veto presidencial generó un fuerte costo a la coalición oficialista en términos de la opinión pública. Una ley que se planteaba como objetivo proteger las fuentes de agua de las generaciones presentes y futuras, terminaba siendo vetada por el gobierno argumentando que se afectaba el desarrollo minero.

En este contexto, en el Senado de la Nación se comenzó a debatir un nuevo proyecto de ley impulsado por el Senador oficialista Daniel Filmus, Presidente de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado. En octubre del 2009, el Senado aprobó el proyecto con apoyo del bloque oficialista y opositores¹⁰. En su fundamentación, este nuevo proyecto se presentó como el resultado de la búsqueda de consenso sobre una ley posible que contuviera a los distintos intereses en juego. En términos operativos, sin embargo, el nuevo proyecto reducía el alcance de la protección legal del ambiente periglacial con respecto a la ley aprobada anteriormente por el Congreso (Bonasso, 2011; Pedace, 2011).

En la Cámara de Diputados, en tanto, el Diputado Bonasso impulsaba un proyecto de ley alternativo al proyecto aprobado en el Senado de la Nación y similar al vetado por el PEN. Este proyecto de ley fue aprobado en Comisión a pesar de la resistencia de legisladores del FPV, y quedó preparado para ser tratado por el plenario de la Cámara de Diputados. A partir de allí, se desarrolló una intensa negociación entre Bonasso y Filmus a partir del texto del proyecto aprobado en la Comisión, y que se plasmó en el denominado Acuerdo Bonasso–Filmus. En julio de 2010, luego de un duro debate legislativo, el proyecto Bonasso–Filmus fue aprobado por la Cámara de Diputados por 129 votos contra 86¹¹. A favor, votaron el peronismo opositor, la mayor parte de la UCR, y distintos partidos del “panradicalismo” (la Coalición Cívica-ARI, el GEN, el Partido Socialista). En contra, votaron 66 diputados del FPV (de los 87 diputados con los que contaba el bloque) y 20 votos de distintos bloques, algunos de ellos aliados al oficialismo y otros de oposición (incluyendo algunos diputados del radicalismo provenientes de provincias mineras)¹².

En septiembre de 2010, el Senado abordó el tema de los glaciares. Los legisladores del FPV provenientes de provincias con inversiones mineras presionaron fuertemente para rechazar el proyecto Bonasso–Filmus e insistir con el proyecto que el Senado había aprobado anteriormente, el cual planteaba menores niveles de protección ambiental. Los senadores del radicalismo y el peronismo opositor también enfrentaron similares tensiones entre aquellos que apoyaban el proyecto aprobado en Diputados y los provenientes de provincias mineras que lo rechazaban. El resultado final de la votación demuestra claramente como el tema fracturó los distintos bloques (ver gráfico 1). El proyecto Bonasso–Filmus fue aprobado por apenas 35 votos contra 33. Para la conformación de la mayoría fue clave el voto del Senador Filmus y de otros 6 senadores del FPV, quienes se diferenciaron de las preferencias políticas de

9 Para un análisis del decreto presidencial de veto de la ley de glaciares (decreto 1837/08), ver Lloverás, E. (2010).

10 El proyecto en general fue aprobado por 45 votos afirmativos. 3 senadores votaron en disidencia con respecto a ciertos artículos.

11 En diciembre del 2009, se renovó parcialmente la composición del Congreso luego de la elección legislativa de junio de dicho año. El oficialismo perdió la mayoría propia que tenía en la Cámara de Diputados, pero el FPV continuaba siendo la primera minoría con 87 diputados. La UCR continuaba siendo el bloque de oposición más numeroso con un poco menos de 40 legisladores.

12 Acta de votación N°1 correspondiente a la sesión del 15/07/2010 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 128. 14 Reunión. 10ª. Sesión Ordinaria).

la Casa Rosada sobre este tema y votaron a favor del proyecto. En esta oportunidad, el Poder Ejecutivo Nacional no vetó la norma aprobada por el Congreso (la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner había anunciado previamente que aceptaría la ley que aprobara el Senado) y la ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares quedó finalmente promulgada¹³.

Grafico 1:

Distribución de los votos sobre el proyecto de ley de protección de glaciares en el Senado

Proyecto Bonasso–Filmus	A Favor	En contra
FPV	7	23
UCR	14	2
Peronismo opositor	6	5
Otros partidos	8	3
Total	35	33

Fuente: Elaboración propia en base al acta de votación Nro.10, correspondiente a la sesión del 30/09/2010 del Senado de la Nación.

Comentarios finales

Del análisis de los procesos de aprobación de estas dos leyes, podemos identificar un par de patrones clave del funcionamiento del sistema político en relación a la temática ambiental en nuestro país. En primer lugar, los dos casos analizados demuestran como las problemáticas ambientales cruzaron y dividieron a la coalición gobernante (el FPV y sus aliados), y también a los principales partidos y espacios de oposición en el Congreso. La fragmentación del voto en el Congreso pone en evidencia la falta de posiciones programáticas definidas dentro de las coaliciones y espacios políticos mayoritarios en relación a estos temas clave de la agenda ambiental argentina y la existencia de intereses y miradas contrapuestas al interior de las distintas coaliciones.

En segundo lugar, los casos analizados sugieren que el avance de la agenda legislativa sobre las problemáticas ambientales está más vinculado a la actuación individual de ciertos políticos –que se identifican ideológicamente o asumen la agenda ambiental como un tema clave de su carrera política–, que a los posicionamientos y estrategias explícitas de las coaliciones o espacios políticos de las cuales forman parte. El caso del Diputado Bonasso es un ejemplo paradigmático de esta dinámica. Recordemos que Bonasso, antes de romper formalmente con el Kirchnerismo, asume la presidencia de la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Cámara de Diputados como aliado al FPV, y en el 2007 es reelecto diputado apoyando a Cristina Fernández de Kirchner como candidata a presidente. De la misma manera, el rol pro-activo del Senador Filmus en el proceso de negociación y aprobación de la Ley de Glaciares no se condice con la abierta reticencia de la coalición gobernante de la cual formaba parte, en abordar el tema.

Estas dos características del funcionamiento del sistema político en relación a la temática ambiental nos hablan de un bajo nivel de politización de esta problemática en nuestro país, en el sentido como lo definimos al comienzo de este artículo de investigación citando el trabajo de Carter (2006). ¿Qué

¹³ Para un análisis más detallado de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Glaciares ver Di Paola (2011).

consecuencias tiene ello para la agenda ambiental en la Argentina? La falta de politización no implica que los partidos y los políticos ignoren la creciente importancia de los problemas y preocupaciones ambientales; sin embargo, genera las condiciones para que aborden estos temas de una manera reactiva. Así, la oferta de políticas ambientales se desarrolla fundamentalmente en respuesta a situaciones de emergencia, conflictividad social o presiones internacionales, sin ser objeto de la competencia electoral ni resultado de posicionamientos programáticos explícitos por parte de los principales espacios y coaliciones políticas. En otras palabras, los actores centrales del sistema político argentino tienden a abordar las problemáticas ambientales a partir de lo que podríamos considerar como "shocks externos". La intervención de la Corte Suprema en la problemática socio-ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo es un claro ejemplo de esta dinámica. Por años, la política pública sobre el control de la contaminación y el saneamiento de la cuenca se caracterizó por su inercia (Defensoría del Pueblo de la Nación 2003, 2005; Napoli 2009). El involucramiento de la Corte desestructuró esta situación inercial; puso el tema en la agenda de los actores políticos y compelió a los gobiernos con competencia en la cuestión (y por ende a los principales actores políticos en cada una de estos niveles de gobierno) a posicionarse en relación a la problemática socio-ambiental del Riachuelo y a formular políticas al respecto (Ryan y Napoli, 2013).

Este bajo nivel de politización de la agenda ambiental, además de generar una política pública reactiva, también nos habla de la fragilidad de las bases políticas que sustentan las legislaciones y regulaciones ambientales. En muchos casos, las coaliciones legislativas *ad hoc* que se logran para aprobar leyes ambientales clave no se mantienen o no son suficientemente robustas para sostener la posterior aplicación e implementación de dichas leyes. Además, la falta de politización de la problemática ambiental reduce los potenciales costos electorales o reputacionales que pudiesen pagar los partidos o coaliciones gobernantes por la falta de implementación de estas políticas.

Esta debilidad política para avanzar en la implementación se observa claramente en las dos leyes que hemos analizado. La reglamentación de la ley de Bosque Nativos, por ejemplo, tardó 14 meses en realizarse y recién se concretó luego del impacto mediático que generara el trágico alud que afectó a Tartagal en febrero del 2009, una zona sometida a fuertes procesos de deforestación en la provincia de Salta, y que causara muertos, heridos, además de daños materiales (Di Pangrancio y Giardini, 2012: 322). Asimismo, el Fondo que establece la ley para el pago de servicios ambientales por la conservación y enriquecimiento de bosques nativos recién comenzó a recibir recursos a partir del 2010 (dos años después de la aprobación de la ley) y los fondos asignados han sido sustancialmente menores a lo establecido por la norma aprobada por el congreso¹⁴. Durante el 2010, por ejemplo, se estima que el Fondo recibió aproximadamente 4 veces menos recursos que lo establecido por la ley, y en el 2013, 10 veces menos (Di Pangrancio, 2013: 368). Por su parte, en el caso de la ley de Glaciares, ya han pasado casi 4 años desde la aprobación de la ley y todavía no se ha elaborado el inventario de glaciares en aquellas provincias con mayor actividad minera de alta montaña¹⁵. La realización del inventario en estas provincias es un paso clave para la aplicación efectiva de la política de protección que establece la ley dado que precisamente en esas jurisdicciones, es donde los glaciares y el ambiente periglacial se encuentran más amenazado por el desarrollo de grandes emprendimientos mineros. Estos obstáculos

14 De acuerdo a la ley, el Fondo está constituido por partidas presupuestarias asignadas anualmente las que no pueden ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional y al dos por ciento (2%) del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal.

15 Ver la declaración de FARN, Greenpeace y la Asociación de Abogados Ambientalistas de la Argentina (AAdeAA), "La Ley de Glaciares no se cumple en las zonas más afectadas por la minería" de fecha 27 de junio de 2013, disponible en <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias>

que enfrenta la implementación de ley de bosque nativos y la ley de glaciares nos hablan de la debilidad política sobre las que se asientan estas leyes en comparación con la vitalidad que muestran los actores políticos que se opusieron a estas políticas en el ámbito legislativo y que continúan oponiéndose en su etapa de implementación.

En conclusión, nuestro análisis sugiere que el déficit de politización de la problemática ambiental en la Argentina contribuye a generar, por un lado, las condiciones para una política ambiental básicamente reactiva, y por el otro, una institucionalidad políticamente débil para hacer frente a los obstáculos y resistencias que plantean los sectores políticos y económicos afectados por las regulaciones ambientales, tal cual lo demuestran los problemas de implementación que enfrentan las leyes de bosque nativos y de glaciares. Este contexto plantea una serie de preguntas interesantes, tanto a activistas como a académicos que trabajan en estos temas, sobre cómo integrar más fuertemente la temática ambiental en la agenda política argentina y como construir coaliciones políticas y sociales que impulsen la adopción y sostengan la implementación de las políticas ambientales en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Bonasso, M. (2011). *El Mal. El Modelo K y la Barricada Gold. Amos y servidores en el saqueo de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Carter, N. (2006). Party Politization of the Environment in Britain. En *Party Politics*. Vol. 12. Nº6, pp.747-767.
- Di Pangraco, A. (2013). Ley Nacional de Bosques Nativos: Implementación, implementación, implementación. En *Informe Ambiental Anual 2013*. Buenos Aires: FARN, pp. 365-382.
- Di Pangraco, A. y Giardini, H. (2012). Implementación de la Ley de Protección de Bosques Nativo. En *Informe Ambiental Anual 2012*. Buenos Aires: FARN, pp. 319-336.
- Di Paola, M. E. (2011). Una Ley Clave para la Protección del Ambiente. En *Informe Ambiental Anual 2011*. Buenos Aires: FARN, pp. 256-267.
- Defensor del Pueblo de La Nación. 2003. *Informe Especial sobre la Cuenca Matanza Riachuelo*. Buenos Aires.
- . 2005. *Informe Especial de Seguimiento sobre la Cuenca Matanza Riachuelo (2003/2005)*. Buenos Aires.
- FARN, Greenpeace y Asociación Abogados Ambientalistas (2013). *La Ley de Glaciares no se cumple en las zonas más afectadas por la minería*. Disponible en <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/La-ley-de-Glaciares-no-se-cumple-en-las-zonas-mas-afectadas-por-la-mineria/>
- Giardini, H. (2009). Un paso gigante en la defensa del medio ambiente. En *Informe Ambiental Anual 2009*. Buenos Aires: FARN, pp. 361-366.
- Jones, M. (2002). Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress. En S. Morgenstern and B. Nacif. (Ed.). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Jones, M. y Hwang, W. (2005). *Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress*. *American Journal of Political Science* (April), vol. 49, No. 2, pp.267-282.
- Nápoli, A. (2009). *Una política de Estado para el Riachuelo*. En *Informe Ambiental Anual 2009*. Buenos Aires: FARN, pp. 175-233.

- Merlinsky, G. (Comp.). (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Lloverás, E. (2010). Protección Jurídica de los Glaciares en Argentina. En *Informe Ambiental Anual 2010*. Buenos Aires: FARN, pp. 263-280.
- Pedace, R. (2011). Un Triunfo del Ambientalismo. En *Informe Ambiental Anual 2011*. Buenos Aires: FARN, pp. 267-272.
- Quispe Merovich, C. (2009). Ley de Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos. El marco legal. En *Informe Ambiental Anual 2009*. Buenos Aires: FARN, pp. 370-377.
- Ryan, D. y Napoli, A. (2013). *Legal Mobilization and the Politics of Water Pollution: The case of the Matanza - Riachuelo Basin in Argentina*. En prensa.