



Una aproximación a la problemática ambiental y los partidos políticos en Argentina

Daniel Ryan

Director de Cambio Global de FARN¹

Resumen Ejecutivo

La problemática ambiental en 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 en la última década: la ley de bosques nativos y la ley 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.

¹ Se agradecen comentarios, observaciones y críticas a este artículo. Por favor, escribir a dryan@farn.org.ar.

I. Introducción

La temática ambiental en nuestro país vive 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 (conflictos vinculados a la ampliación de la frontera agrícola, uso de agroquímicos, proyectos mineros, etc.), 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 un factor de competencia electoral y posicionamiento entre los diferentes partidos y coaliciones políticas.

Sin embargo, Argentina muestra un bajo nivel de politización de los temas ambientales, entendiendo por politización al proceso de posicionamiento de un tema en la agenda política destinada a convertirse en una cuestión de relevancia electoral y competencia entre los partidos políticos². El nivel de politización es un indicador significativo del grado de importancia que una cuestión o problemática tiene para un país, y depende tanto de factores vinculados a la demanda social sobre el tema (por ejemplo, hasta qué punto esa problemática es relevante para los votantes o cierto sector de votantes), como a la oferta de posiciones que ofrecen los partidos políticos al respecto. Este artículo 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 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 parti-

² Carter, N. (2006). *“Party Politization of the Environment in Britain”*. (pp.747-767). PartyPolitics. Vol 12. N° 6.

dos y coaliciones políticas mayoritarias en Argentina. Así, en numerosas ocasiones estos partidos o coaliciones se dividen en debates sobre temas ambientales claves, 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 e interesantes 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 afines.³ 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.

³ 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.

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 gestión municipal, tiene 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.

II. 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. La propuesta generaba fuertes tensiones dentro de la coalición oficialista del FPV y partidos aliados, como así también, en los principales bloques de oposición⁴. 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 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*

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

parte de este bloque votará varios artículos por la negativa (...)" (María Graciela De La Rosa, FPV, Formosa)⁵. En la misma dirección, el Diputado 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 (...)"*⁶

Luego de un largo debate legislativo, el proyecto se aprobó en general con 156 votos a favor, 15 abstenciones y solo 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 claves 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, se aprobó por solo 80 votos contra 60. El artículo 26, que establecía la prohibición de autorizar nuevos desmontes hasta que las provincias no hubieran aprobado su OTBN, se aprobó por 89 votos contra 49. La distribución de los votos en estos dos últimos artículos indica claramente que la coalición oficialista estaba fracturada en su posicionamiento respecto de la ley de protección de bosques: 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 contra⁷. El proyecto también atravesó el espacio opositor del "panradicalismo" (UCR, ARI, Partido Socialista)⁸. En tanto que los legisladores del ARI y el Partido Socialista votaron a favor de los artículos 12 y 26, los legisladores de la UCR votaron mayoritariamente en contra de esos artículos, aun cuando habían apoyado la ley en general.

⁵ 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).

⁶ *Ibidem*.

⁷ Actas de votación N°11 y N°18 correspondiente a la sesión del 14/03/2007 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 125. 1 Reunión. 1ª. Sesión Ordinaria).

⁸ Vale aclarar que estos partidos no conformaban un bloque ni un interbloque legislativo.

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. Sin embargo, luego de una intensa campaña de movilización social realizada por organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores sociales, que incluyó la presentación al Senado de más de un millón de firmas de personas reclamando el tratamiento de la ley, el bloque de FPV –que tenía mayoría absoluta– se comprometió 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 prestan. 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. 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”.

III. 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.

La aprobación por unanimidad del proyecto de ley no hacía prever su rechazo por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En noviembre de 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 al gobierno en términos de la opinión pública. Una ley que tenía por objetivo proteger las fuentes de agua era 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 de los glaciares y el ambiente periglacial con respecto a la ley aprobada anteriormente por el Congreso.

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

⁹ Para un análisis del decreto 1837/08 ver Lloverás, E. (2010). *“Protección Jurídica de los Glaciares en Argentina”*. (pp. 263-280). En Informe Ambiental FARN 2010. FARN. Buenos Aires.

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

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 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 Bonasso-Filmus y los provenientes de provincias mineras que lo rechazaban. El resultado final de la votación demuestra claramente como el tema fracturó los distintos bloques. El proyecto Bonasso-Filmus fue aprobado por apenas 35 votos a favor (14 UCR, 7 FPV, 6 peronistas opositores y 8 senadores de otros partidos) contra 33 votos en contra (23 FPV, 5 peronistas opositores, 2 UCR y 3 senadores de otros partidos). En esta oportunidad, el PEN no vetó la norma aprobada por el Congreso y la ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares quedó finalmente promulgada¹³.

IV. Comentarios finales

Del análisis de los procesos de aprobación de estas dos leyes, podemos identificar un par de patrones claves 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. Esto es un

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).

¹³ A través del Diputado Rossi (Presidente del bloque del FPV en la Cámara de Diputados), la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner había anunciado que no iba a vetar la ley que aprobara el Congreso.

un claro indicador de la falta de posicionamientos programáticos definidos y explícitos por parte de los espacios y coaliciones políticas mayoritarias sobre los temas de la agenda ambiental.

En segundo lugar, los casos analizados sugieren que el avance de la agenda legislativa sobre las problemáticas ambientales está más vinculado a la actuación de políticos individuales –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 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 que las cuestiones ambientales no se han transformado en un tema de relevancia electoral y objeto de posicionamientos programáticos explícitos por parte de la coalición gobernante y los principales espacios políticos opositores ¿Qué consecuencias tiene ello para la agenda ambiental en Argentina? La falta de politización no quiere decir que los partidos y los políticos ignoren la creciente importancia de los problemas y preocupaciones ambientales, pero 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 de los distintos partidos. Esto también nos habla de la fragilidad de las bases políticas que sustentan las regulaciones y políticas públicas ambientales. En muchos casos, las coaliciones legislativas *ad hoc* que se logran para aprobar leyes ambientales claves 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 a cargo de la implementación de estas políticas.

En conclusión, el déficit de politización de la problemática ambiental en Argentina contribuye a generar las condiciones para una política ambiental reactiva, a la vez que una institucionalidad políticamente débil para enfrentar los obstáculos y resistencias que plantean los sectores económicos afectados por las regulaciones ambientales.