

**INFLUENCIA POLÍTICA DE LAS  
COALICIONES. ANÁLISIS DE LA  
SANCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES  
EN ARGENTINA (2004-2010)**

*Political Influence of Coalitions. Analysis of the Enactment  
of Environmental Policies in Argentina (2004-2010)*

*Influência política das coalizões. Análise da sanção de  
políticas ambientais na Argentina (2004-2010)*

**Lucas Figueroa**

lfigueroa@unsam.edu.ar

Universidad Nacional de San Martín; Conicet (Argentina)

<https://orcid.org/0000-0003-3316-4194>

**Elisabeth Mohle**

emohle@unsam.edu.ar

Universidad Nacional de San Martín; Conicet (Argentina)

<https://orcid.org/0000-0003-0875-3747>

Recibido: 11.1.2024

Aceptado: 20.5.2024

**Resumen:** La promulgación de leyes ambientales genera debates entre diversos actores que forman coaliciones opuestas para imponer sus visiones. Usando a Argentina como caso de estudio, realizamos un análisis comparativo de la aprobación de dos leyes ambientales nacionales durante un período de altos precios de las materias primas (2000-2013) cuya explotación estaría limitada por dichas leyes: la Ley de Bosques Nativos (2007) y la Ley de Glaciares (2010). Buscamos responder: ¿cuáles son los factores que favorecen la promulgación de políticas ambientales que limitan el avance de diferentes actividades productivas en un contexto de auge de las materias primas? Sostenemos que el éxito de una coalición que busca romper el *statu quo* depende de la coordinación de dos estrategias: la saliencia pública y la negociación parlamentaria.

**Palabras clave:** política ambiental, coaliciones políticas, proceso de diseño, ley de bosques, ley de glaciares, Argentina

**Abstract:** The enactment of environmental laws sparks debates among various actors who form opposing coalitions to impose their visions. Using Argentina as a case study, we conducted a comparative analysis of the approval of two national environmental laws during a period of high commodity prices (2000-2013), during which the exploitation of resources would be constrained by these laws: the Native Forests Act (2007) and the Glaciers Act (2010). We seek to answer: what factors favor the enactment of environmental policies that limit the advance of various productive activities in a commodity boom context? We argue that the success of a coalition seeking to break the prevailing status quo depends on the coordination of two strategies: public salience and parliamentary negotiation.

**Keywords:** Environmental policy, political coalitions, design process, Native Forests Act, Glaciers Act, Argentina.

**Resumo:** A promulgação de leis ambientais gera debates entre diversos atores que formam coalizões opostas para impor suas visões. Usando a Argentina como estudo de caso, realizamos uma análise comparativa da aprovação de duas leis ambientais nacionais durante um período de altos preços das commodities (2000-2013), durante o qual a exploração de recursos seria limitada por essas leis: a Lei de Florestas Nativas (2007) e a Lei dos Glaciares (2010). Buscamos responder: quais são os fatores que favorecem a promulgação de políticas ambientais que limitam o avanço de várias atividades produtivas em um contexto de boom das commodities? Argumentamos que o sucesso de uma coalizão que busca romper o *status quo* predominante depende da coordenação de duas estratégias: saliência pública e negociação parlamentar.

**Palavras-chave:** Política ambiental, coalizões políticas, processo de desenho, Lei de Florestas Nativas, Lei de Glaciares; Argentina.

## 1. Introducción

A principios del siglo XXI, América Latina experimentó el llamado «boom de las *commodities*», proceso en el que la demanda y los precios internacionales de las materias primas aumentaron de manera exponencial y sostenida (Martínez-Alier *et al.*, 2016; Richardson, 2009). Especialmente, los productos agrícolas y ganaderos y los minerales metálicos (*i. e.*, oro, plata, cobre) permitieron incrementar los ingresos de los diferentes estados de la región (Bury y Bebbington, 2013; Richardson, 2009). Este auge de los productos primarios generó incentivos para avanzar sobre territorios antes considerados improductivos, por ejemplo, áreas con gran cantidad de bosques nativos o glaciares de alta montaña (Christel y Torunczyk, 2017a; Fehlenberg *et al.*, 2017; Haslam, 2018; Sy *et al.*, 2015). Este avance produjo, por un lado, altas tasas de deforestación y riesgo de afectación de glaciares, y, por el otro, generó crecientes conflictos socioambientales en todos los países y niveles de gobierno de la región (Christel y Gutiérrez, 2017; Martínez-Alier y Walter, 2016). Lo interesante de estos procesos es que, a pesar de la relevancia económica de estas actividades, en algunas ocasiones la resolución de conflictos ha generado el bloqueo de proyectos productivos o la imposición de regulaciones ambientales (Christel, 2020; Gutiérrez, 2017; Toni *et al.*, 2016).

Si bien existe una vasta literatura que analiza las características de estos conflictos (de Castro *et al.*, 2016; Gudynas, 2016; Martínez Neira y Delamaza, 2018; Rausch, 2018; Svampa, 2015), pocos se centran en las causas que generan la incidencia política de los grupos que buscan frenar el avance de las actividades relacionadas con el auge de los *commodities*. Además, estos estudios tienden a centrarse en la escala subnacional de gobierno (Christel, 2020; Fernández Milmanda & Garay, 2019; Martínez Neira & Delamaza, 2018; Toni *et al.*, 2016), dejando fuera del análisis los factores que producen la sanción de normativas ambientales a nivel nacional. Entre los trabajos que se enfocan en la escala nacional de gobierno, es interesante señalar que Medeiros y Gomes (2019) muestran para el caso de Brasil que, en contextos de fuerte presión económica, se espera que el resultado de estos conflictos favorezca a aquellos que proponen mantener el *statu quo*, socavando la protección ambiental. Sin embargo, este trabajo no considera la dinámica multinivel de estos procesos, algo que este trabajo pretende observar.

Tomando a Argentina, un país federal, como caso de estudio, realizamos un análisis comparativo del proceso de promulgación de dos leyes ambientales nacionales en un momento de altos precios de las materias primas asociadas. Por un lado, la Ley Nacional de Bosques Nativos (n.º 26.331/2007, en adelante, Ley de Bosques)<sup>1</sup>, que pretendía frenar el avance de la frontera agrícola sobre los bosques y, por otro lado, la Ley Nacional de Glaciares (n.º 26.639/2010, en adelante, Ley

---

1 Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>.

de Glaciares)<sup>2</sup>, que proponía establecer un límite a la expansión de la minería metalífera sobre los glaciares y el ambiente periglacial. Ante estos casos buscamos responder: ¿cuáles son los factores que favorecen la promulgación de políticas ambientales tendientes a limitar actividades productivas en el contexto de un auge de *commodities*?

En este artículo partimos del supuesto de que cuando se diseñan políticas ambientales se conforman, al menos, dos coaliciones contrapuestas, integradas por actores sociales y estatales (Gutiérrez, 2017; Matti y Sandström, 2011; Weible, 2005). De un lado, una coalición proteccionista favorable a la protección ambiental, conformada por actores estatales (entre ellos, legisladores y funcionarios de las agencias ambientales estatales nacionales) y actores sociales (ONG ambientalistas, organizaciones socioambientales que operan a escala subnacional y expertos). Del otro lado, una coalición productivista favorable al aprovechamiento de los recursos naturales e integrada, también, por actores estatales (legisladores y funcionarios de los organismos productivos del Estado) y actores sociales (grupos de productores y empresarios, sindicatos y expertos). Sostenemos que, más allá de las acciones llevadas a cabo por la coalición opositora, la sanción de la política de protección ambiental es resultado de acciones desplegadas por la coalición proteccionista. En particular, el impacto de la coalición proteccionista se produce cuando sus miembros coordinan y mantienen formalmente dos tipos de estrategias: saliencia pública, es decir el protagonismo de la temática en la discusión pública, y negociación parlamentaria. Ambas estrategias serán desarrolladas en el siguiente apartado.

Con este artículo esperamos generar aportes a dos grandes conjuntos de literatura. Primero, buscamos contribuir a la literatura sobre coaliciones (Diani, 2012; Hajer y Versteeg, 2005b; Sabatier, 1995), profundizando la comprensión de la dinámica interna de las coaliciones y la forma en que operan, así como aumentar el conocimiento teórico sobre los factores que producen la incidencia política de una coalición proteccionista que intenta cambiar el *statu quo* ambiental predominante. En segundo lugar, esperamos generar una serie de contribuciones a la literatura sobre política ambiental. A diferencia de muchos trabajos que analizan los conflictos ambientales y sus resoluciones desde una dicotomía Estado-sociedad (Gudynas, 2016; Martínez-Alier & Walter, 2016; Svampa, 2015), pretendemos mostrar que, en el diseño de las políticas ambientales nacionales, no hay una división clara entre el Estado y los actores sociales. Por el contrario, entendemos que el Estado está compuesto por una multiplicidad de actores que, dependiendo del tema de que se trate, pueden tener diferentes visiones e intereses. Por esta razón, pueden surgir contraposiciones interestatales que motiven la interacción con actores sociales y permitan la formación de coaliciones contrapuestas (Gutiérrez,

2 Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm>.

2017). De igual forma, los actores sociales también son heterogéneos y expresan diferentes posiciones.

Para responder a la pregunta planteada, los casos de la aprobación de las leyes seleccionadas son relevantes por las siguientes razones: 1) los procesos de ambas leyes fueron altamente controversiales y permitieron observar cómo un gran número de actores estatales y sociales formaron coaliciones similares con el fin de promover o bloquear la sanción de una ley de protección ambiental; 2) en ambos casos las coaliciones proteccionistas desplegaron acciones y estrategias similares con el objetivo de incidir en los estándares ambientales y el resultado al que llegaron es análogo: la sanción de una política pública de protección ambiental; y 3) ambas leyes se propusieron regular dos extensos ecosistemas amenazados por actividades productivas específicamente vinculadas al auge de los *commodities*.

Este vínculo con las actividades productivas se expresa, por un lado, en que durante el proceso de discusión de la Ley de Bosques (2004-2007) los bosques nativos estuvieron en declive como consecuencia de la ampliación de la frontera agrícola, vinculada central pero no exclusivamente con la producción de soja en el noreste argentino, más precisamente, en la región del Parque Chaqueño. Entre 2001 y 2012, Argentina tuvo un aumento del 150% en el área cultivada de soja en la mencionada región (1,6 millones de hectáreas a 4 millones) (Fehlenberg *et al.*, 2017). En consecuencia, la superficie de bosques nativos se vio afectada negativamente: entre 2002 y 2006 se perdieron poco más de 1 millón de hectáreas, sólo en la Región del Chaco (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2007). Respecto de la Ley de Glaciares (2008-2010), la producción minera en Argentina pasó de 86 millones de pesos en 1990 a 952 millones en 2009 (Huwiler *et al.* 2015) y el número de proyectos mineros a cielo abierto aumentó de 18 en 2003 a 704 a finales de 2013 (Télam, 2014)<sup>3</sup>. Dado que varios yacimientos de minerales metalíferos se encuentran en zonas glaciares o periglaciares (Taillant, 2015), este fuerte avance de la actividad minera puso en riesgo estos ecosistemas que son fundamentales para el suministro y preservación de agua dulce y la regulación del

3 Las provincias mineras (Santa Cruz, San Juan, Catamarca, Salta y Jujuy) se beneficiaron económicamente de la producción y exportación de minerales metalíferos. La provincia de Santa Cruz (al sur del país), por ejemplo, pasó de una producción cercana a cero a una producción de 464.090 toneladas de oro y plata en 2009 con la puesta en marcha del emprendimiento Cerro Vanguardia, operado por AngloGold Ashanti. Asimismo, con la inauguración del desarrollo Bajo La Alumbrera (principalmente propiedad de Glencore), la provincia de Catamarca (ubicada en el noroeste argentino) tuvo un pico de producción de 203.000 toneladas de cobre en 2002, mientras que la operación de Veladero (Barrick Gold) en la provincia de San Juan (ubicada en el centro-oeste del país) significó que la producción ascendiera a 168.195 toneladas de oro y plata en 2015. Datos del Centro de Información Minera Argentina (CIMA), disponibles en: <http://informacionminera.produccion.gob.ar/dataset/620/produccion> (Ministerio de Economía, s.f.).

clima. En este sentido, una regulación que limitara la actividad en zonas glaciares era necesaria para proteger las masas de hielo.

La descripción y análisis de los casos desarrollados a lo largo del trabajo son producto de un extenso trabajo de investigación realizado entre 2016 y 2023. Durante ese tiempo, se han recopilado y analizado documentos públicos, información producida por organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, y también se han realizado entrevistas con funcionarios del poder ejecutivo nacional argentino, legisladores nacionales, organizaciones no gubernamentales y del sector productivo. Además, se han recopilado y procesado trabajos previos sobre los estudios de caso.

Luego de esta introducción, el artículo se divide en las siguientes secciones: comenzamos con una breve revisión de la literatura que estudia la formación de coaliciones, sus características y estrategias. A continuación, realizamos un estudio comparativo de los procesos de sanción de las dos leyes, poniendo el lente en la articulación de los actores que permitieron formar las coaliciones y las estrategias que desplegó las coaliciones proteccionistas para incidir políticamente. Por último, presentamos la discusión en torno a los resultados de dichos procesos y finalizamos con una conclusión que refleja los principales hallazgos del trabajo.

## **2. Estrategias para la incidencia política de las coaliciones**

La literatura entiende a las coaliciones como grupos conformados por una gran heterogeneidad de actores que buscan materializar sus preferencias políticas en diseños institucionales o en su implementación (Barnes *et al.*, 2016; Diani, 2012; Gutiérrez, 2017; Matti y Sandström, 2011; Sabatier y Weible, 2007). En general, la formación de coaliciones ocurre cuando los actores (individuales o colectivos) comparten, de manera más o menos formal, un objetivo específico (Diani, 2012) o una creencia específica sobre un problema público y la posible solución a implementar (Gutiérrez, 2017; Sabatier & Weible, 2007; Yagci, 2019).

A partir de esta definición, el concepto de coaliciones se compone de cuatro atributos. En primer lugar, las coaliciones son heterogéneas, ya que están compuestas por una gran diversidad de actores: funcionarios de los distintos poderes del Estado e individuos y organizaciones de la sociedad civil que operan en múltiples escalas de gobierno (Mondou *et al.*, 2014; Sabatier y Weible, 2007). En segundo lugar, las coaliciones comparten un objetivo específico (Diani, 2012), una visión o creencia mínima sobre un problema y una posible solución (Gutiérrez, 2017; Hajer y Versteeg, 2005a; Sabatier y Weible, 2007; Weible, 2005). En tercer lugar, las coaliciones tienden a ser confrontativas. Como lo muestran diferentes estudios, la formación y acción de una coalición se realiza contra un rival claramente identificable que puede ser otra coalición o un grupo de actores específicos (i.e., empresarios o el Estado) (Fenger y Klok, 2001; Gutiérrez, 2017; Mondou

*et al.*, 2014). Finalmente, los miembros de las coaliciones llevan a cabo acciones específicas para alcanzar sus objetivos e imponer sus puntos de vista (Barnes *et al.*, 2016; Diani, 2012; Sabatier y Weible, 2007), aunque sus estrategias no necesariamente están coordinadas (Gutiérrez, 2017; Weible, 2005).

Nuestra propuesta argumental se centra en mostrar que cuando se logran coordinar ciertas acciones se generan mayores posibilidades de influencia política. Ahora bien, en países federales o descentralizados, como Argentina, el diseño institucional habilita a que los actores subnacionales intentar ejercer incidencia en las instituciones nacionales (como el Congreso nacional) ya sea en favor o en contra del intento de promover una determinada política pública (Cortez y Maillet, 2018). De esa manera, en estos contextos, la definición puede incorporar un nuevo atributo conceptual, por ello, se espera que las coaliciones sean multinivel y estén compuestas de actores de diferentes niveles de gobierno (Figuroa, 2022).

En este artículo sostenemos que para comprender la incidencia de las coaliciones es necesario analizarlas en acción, entendiéndolo qué hacen los actores en su intento de traducir sus preferencias y opciones de políticas en diseños institucionales o su implementación.

Entre los trabajos que buscan explicar por qué las coaliciones tienen éxito en sus intentos de incidencia, a menudo hay algunos desacuerdos conceptuales y empíricos. Por un lado, están los autores que sostienen que las coaliciones tienen éxito cuando la heterogeneidad de los actores que las componen es amplia en número y extensa en argumentos (Weible, 2005; Yagci, 2019). En otras palabras, las coaliciones tienen mayor posibilidad de incidencia cuando los actores que las constituyen son numerosos y provienen de diferentes ámbitos (social, político, económico, profesional). Este argumento está directamente relacionado con la noción de que cuanto mayor sea el número y la diversidad de los actores, mayores serán las posibilidades de que obtengan los recursos necesarios para una acción exitosa. En este sentido, tomando elementos de la literatura de movilización de recursos (Tarrow, 2011), la coalición que tiene mayores recursos (financieros, de información, de conocimiento) es la que tiene más posibilidades de influir (Masardier *et al.*, 2016).

Otras investigaciones sostienen que la amplitud de actores que integran una coalición no es suficiente para tener éxito si estos, a su vez, no logran coordinar sus marcos interpretativos o la manera de entender un problema específico (Fenger & Klok, 2001; Martínez Neira & Delamaza, 2018; Mondou *et al.*, 2014). En esta línea, Martínez Neira y Delamaza (2018) sostienen que las coaliciones tienen mayores posibilidades de éxito cuando, entre otras cosas, los actores constituyentes logran construir, acordar y sostener un marco amplio llamado *master frame*. De manera similar, Mondou y sus colegas (2014), en su estudio de las coaliciones que se resisten al cambio del *statu quo*, sostienen que la incidencia de una coalición está vinculada a tres factores: 1) la constitución y asociación de la imagen

política (o el *master frame* para Martínez Neira & Delamaza, 2018) con valores centrales de la política como el crecimiento económico, la independencia de la dominación externa, el cambio climático, entre otros; 2) la multidimensionalidad que presta atención a la capacidad de abarcar varias racionalidades en un discurso combinado, y 3) la difusión de este discurso coordinado hacia el exterior de la coalición (Mondou *et al.*, 2014).

Otra línea de investigación comparte la relevancia de la coordinación entre los actores de una misma coalición, pero, en lugar de analizar la configuración y difusión de un marco discursivo, presta más atención a las estrategias y acciones desplegadas por las coaliciones (Barnes *et al.*, 2016; Fioramonti y Heinrich, 2007; Matti y Sandström, 2011). En términos generales, estos autores sostienen que los miembros de una coalición deben coordinar las acciones que despliegan para mejorar el uso de los recursos que poseen. En este sentido, Fioramonti y Heinrich (2007) sostienen que una estrategia central es la difusión a la opinión pública de la evidencia científica que sustenta sus posiciones políticas, aumentando así las bases de apoyo de la coalición. A este elemento de comunicación del conocimiento, Barnes y sus coautores (2016) incorporan la noción de estrategias ejecutivas, es decir, el uso de los vínculos personales de algunos de los miembros de una coalición para encontrarse con quienes están diseñando o implementando una determinada norma. El despliegue de esta estrategia permite que una coalición exprese sus preferencias directamente a los tomadores de decisiones (Barnes *et al.*, 2016).

El análisis anterior muestra que la coordinación de los actores que forman parte de una coalición es un elemento importante en su intento de incidencia. Sin embargo, este elemento no es suficiente para garantizar el éxito. Sostenemos que, a la hora de diseñar políticas públicas en general, y políticas ambientales en particular, tienden a formarse, al menos, dos coaliciones opuestas, ambas conformadas por actores estatales, económicos y sociales. Estas coaliciones, tienen el objetivo principal de trasladar sus puntos de vista y preferencias políticas a las regulaciones en cuestión. El éxito de una coalición que busca romper el *statu quo* predominante depende de la coordinación y combinación de dos tipos diferentes de estrategias: la estrategia de saliencia pública y la estrategia de negociación parlamentaria.

La estrategia de saliencia pública son acciones realizadas por los actores constituyentes de las coaliciones a través de canales no institucionales. Entre las herramientas características se encuentran las manifestaciones públicas, informan los medios de comunicación, «escraches» a funcionarios y/u otros actores sociales (i.e., empresarios, productores), captación de firmas, entre otros. El objetivo central de la estrategia de saliencia pública es atraer la atención del público en general y, con él, de las elites políticas y los tomadores de decisiones (Culpepper, 2008).

La estrategia de negociación parlamentaria se refiere al conjunto de acciones que los actores de una coalición despliegan en los espacios institucionales donde se diseñan las políticas públicas. Entre las acciones características se encuentran las discusiones en las comisiones parlamentarias, donde se discuten y toman forma los proyectos de ley o las negociaciones entre legisladores sobre los artículos del proyecto en trámite. La primera de estas acciones es particularmente importante para los actores sociales de una coalición, especialmente, para las organizaciones de la sociedad civil, quienes tienen más obstáculos para acceder a canales formales de toma de decisiones (Christel y Gutiérrez, 2017).

En resumen, para influir en los estándares normativos en discusión, una coalición debe llevar a cabo acciones que atraigan la atención del público en general y de las elites políticas en particular y, al mismo tiempo, negociar el progreso de las iniciativas legislativas a través de los acuerdos formales a través de los canales de decisión parlamentaria. De esta manera, el mantenimiento y la coordinación de estas estrategias crean la posibilidad de sancionar una política que puede quebrar el *statu quo*.

A continuación, desarrollaremos los procesos de sanción de ambas leyes de protección ambiental en Argentina, analizando el proceso de activación e incidencia de las coaliciones a través de los elementos que son relevantes desde la discusión teórica, a saber: composición, objetivos, estrategias y enfrentamiento de las coaliciones, centrándonos en los dos últimos puntos que consideramos relevantes para explicar la incidencia política de la coalición proteccionista.

### **3. Ley Nacional de Bosques Nativos (2003-2007)**

El puntapié que inició la discusión de la Ley de Bosques en Argentina fue la publicación del «Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos» en diciembre de 2002, por parte de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Los resultados del Inventario alarmaron tanto a los actores estatales (funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente) como a las ONG nacionales, quienes rápidamente señalaron que la pérdida del 70% de los bosques argentinos en menos de cien años constituía una emergencia forestal. Responsabilizaron de esta situación a la producción de soja y a los gobernadores provinciales del norte del país.

A partir de este informe se configuró una coalición proteccionista con el objetivo de impulsar una política orientada a garantizar la conservación de los bosques nativos argentinos (Aranda, 10 de mayo, 2004). Esta coalición, fue heterogénea en su composición ya que estuvo integrada por distintos funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente, legisladores nacionales y tres ONG ambientales que operan a escala nacional e internacional: Greenpeace, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Fundación Vida Silvestre (FVS).

En medio de reclamos que llamaron la atención de los medios de comunicación, a fines de 2004, Miguel Bonasso, diputado nacional (Convergencia, Ciudad de Buenos Aires) y presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Medio Humano), presentó una propuesta de declaración que exigía al poder ejecutivo nacional suspender todo tipo de desmontes forestales hasta la sanción de una ley de protección de los bosques nativos. Dicha declaración fue aprobada en mayo de 2005, lo que motivó la formación de una coalición opositora, productivista, que tenía como objetivo impedir la regulación para garantizar el uso productivo de los bosques. Esta coalición también fue heterogénea: incluía a legisladores de provincias con gran cantidad de bosques nativos (Salta, Misiones y Chaco) y a empresarios vinculados al sector forestal y agrícola.

Entonces comenzó el enfrentamiento entre ambas coaliciones y continuó durante todo el proceso del debate sobre la ley. Por un lado, la coalición productivista argumentó que una regulación de este estilo impediría el desarrollo agrícola en zonas históricamente empobrecidas del país. En tanto, la coalición proteccionista enfatizó la necesidad de proteger los bosques nativos con la promulgación de una ley nacional. En palabras de un activista entrevistado por los autores: antes «de cada conflicto, era decir: “mira este lío, la solución es la Ley [de Bosques]”. Ya no era necesario mostrar el bosque y el conflicto, sino que el bosque y el conflicto se resolvieron con la Ley de Bosques» (miembro de Greenpeace, entrevista, 2020).

En mayo de 2006, Miguel Bonasso presentó el proyecto de la futura Ley de Bosques<sup>4</sup>. A lo largo del proceso de discusión de la normativa, ambas coaliciones desplegaron diversas estrategias para lograr sus respectivos objetivos. La coalición proteccionista desplegó e intentó coordinar, desde el principio, una doble vía. Por un lado, en clara demostración de una estrategia de notoriedad pública, buscó mantener constantemente la atención social sobre la importancia de la promulgación de la ley de protección de los bosques nativos, dándole fuerte visibilidad mediática a través de diversas acciones como informes a la prensa junto a los legisladores (Greenpeace, 2006)<sup>5</sup>, el cobro de firmas, los «escraches» de funcio-

---

4 Entre los puntos más destacados del proyecto estuvieron: 1) establecer el consentimiento formal por escrito de las comunidades indígenas y campesinas para la autorización de cualquier proyecto de desmonte; 2) la no aplicación de la ley a las comunidades indígenas y campesinas que habitan dentro de las tierras con bosques nativos; 3) la declaratoria de emergencia forestal en todo el territorio nacional, con la consiguiente suspensión de todo tipo de proyectos de desmonte que estén por realizarse o se estén ejecutando hasta la sanción de una ley de presupuesto mínimo. El proyecto estuvo dirigido a dos comisiones de la Cámara de Diputados (Recursos Naturales y Medio Ambiente Humano y Población y Desarrollo Humano).

5 En octubre de 2006, Greenpeace presentó, junto con Miguel Bonasso, un informe en el que recomendaba una serie de lineamientos que deberían contener una regulación de presupuestos mínimos para la protección ambiental de los bosques nativos. Entre estos, destacan la declaración de la emergencia forestal y la realización de un ordenamiento

narios públicos (Perfil, 2006), las críticas a los legisladores por responder a los poderes ejecutivos provinciales y a las empresas sojeras y performances públicas (Página 12, 2007), entre otros. La pertinencia de esta estrategia fue señalada por un referente de una ONG ambientalista:

El conflicto público permite que se abra la conversación política (...). Bueno, hay que ir con el papel y decir, “mira, esta es la respuesta y te explico por qué”. Pero si el chico no ve el conflicto o la necesidad de dar una respuesta, no hay diálogo. (Miembro de Greenpeace, entrevista, 2020).

Por otro lado, se desplegó una estrategia de negociación parlamentaria. Para ello, buscaron tener una presencia constante en las instancias formales de negociación parlamentaria, principalmente a través de la intervención de diputados, miembros de la Secretaría de Medio Ambiente y organizaciones ambientalistas en los debates en las comisiones parlamentarias. Además, buscaron constantemente negociar con la coalición opositora, dando concesiones e incorporando nuevas herramientas que permitieran avanzar el proyecto.

Por su parte, la coalición productivista desplegó sus propias acciones para evitar la sanción de ley. Además de expresar públicamente su rechazo, sus integrantes intentaron retrasar la discusión del proyecto de ley en varias ocasiones al no dar quórum en las cámaras legislativas y exigir la exclusión o inclusión de ciertos puntos de especial interés, como, por ejemplo, la exclusión del término emergencia forestal del texto de la ley. Un senador representante de la coalición productivista mencionó:

Sí hubo fuerte resistencia al proyecto por parte de los senadores de las provincias donde hay bosques nativos. (...) En ese momento, el gobernador de la provincia [de Salta, Juan Manuel Urtubey, Partido Justicialista] estaba absolutamente en contra de la ley, no quería saber nada con su aprobación. (Sonia Escudero, ex senadora nacional por Salta, Partido Justicialista, entrevista, 2020).

En medio de estas tensiones, y como resultado de las negociaciones parlamentarias y las constantes acciones de saliencia pública llevadas a cabo por la coalición proteccionista, el proyecto de ley tenía posibilidad de ser aprobado en la Cámara de Diputados, pero con algunos cambios. En primer lugar, a pedido de la coalición proteccionista se mantuvo la declaratoria de emergencia forestal, pero, a pedido de la coalición productivista, se eliminaron artículos referidos a la cuestión de los pueblos indígenas y campesinos, que estaban contemplados en el texto original. Estos cambios no afectaron el objetivo central de la coalición proteccionista y, por tanto, el pasaje del proyecto fue celebrado por la misma (Gutiérrez, 2017).

---

territorial, basado en diez criterios ecológicos y sociales y tres categorías de conservación (roja, amarilla y verde) (Greenpeace, 2006).

Posteriormente, el proyecto de ley llegó al Senado donde la coalición productivista logró retrasar su tratamiento enviando el proyecto a seis comisiones legislativas. La dilación motivó nuevas acciones estratégicas por parte de la coalición proteccionista. Nuevamente, se buscó coordinar la estrategia de saliencia pública y la de negociación parlamentaria a partir de determinadas acciones específicas. Por un lado, se inició una reunión de firmas entre Greenpeace y FVS para presionar a los senadores a abordar el proyecto, y, por otro lado, las informaciones a los medios continuaron la difusión de la necesidad de la promulgación de una ley para proteger los ecosistemas restantes. Un activista social entrevistado destacó la relevancia de la estrategia de saliencia pública al momento de la prórroga del proyecto en el Senado al señalar:

en ese momento era un tándem que era inmejorable (...) las tres organizaciones tenían un perfil muy definido. (...) Greenpeace fue la organización más confrontativa (...) la que mejor se presentó ante los medios, Fundación Vida Silvestre fue la que tuvo más fundamento científico, llegó a un público al que Greenpeace no llegó. (Miembro de Greenpeace, entrevista, 2020).

Por otro lado, senadores y funcionarios políticos de la Secretaría de Medio Ambiente de la coalición proteccionista reforzaron la estrategia de negociación parlamentaria. El entonces titular de la Secretaría comentó:

se hizo un trabajo político enorme con los jefes de bloque, con los distintos senadores de distintas provincias que tenían mucho en juego (...). Entonces fui a presentarme al Congreso. Esto también tiene un impacto político porque significa que el Poder Ejecutivo está detrás del tema. (Romina Picolotti, ex secretaria de Medio Ambiente entre 2006 y 2008, entrevista, 2017).

A medida que se producían protestas sociales y el tema cobraba protagonismo mediático, las negociaciones entre las coaliciones se intensificaron y terminaron incorporando una herramienta fundamental para lograr la aprobación de la ley: la creación de un fondo de compensación a provincias y propietarios de tierras para proteger los bosques nativos. Este hecho fue confirmado, tanto por miembros de la coalición proteccionista, como de la coalición productivista.

Mi gran preocupación era: si le estás pidiendo a la gente que proteja el bosque y viene una contraoferta en la que hay varios números (...), teníamos que dar una alternativa donde la conservación también fuera un buen negocio. (...). En ese momento estaba convencida de que era la forma en la que podíamos avanzar, no solo para lograr la aprobación de la ley sino para luego lograr su implementación. (Romina Picolotti, ex secretaria de Medio Ambiente, entrevista, 2017).

La salida que encontramos fue la compensación: la creación del fondo para permitir, por un lado, el control [del cumplimiento de la Ley Forestal], y por otro, la compensación de los servicios ambientales para estimular a los propietarios de los campos donde hay eran bosques nativos. (Sonia Escudero, ex senadora nacional por Salta, entrevista, 2020).

Ante este acuerdo, el proyecto fue aprobado en el Senado y luego, a finales de 2007, la Cámara de Diputados aceptó la modificación con la incorporación del referido fondo de compensación y así se sancionó la Ley de Bosques. De esta manera, tras poco más de año y medio de haber presentado el proyecto, quedó demostrado el éxito de haber podido mantener ambas estrategias durante todo ese tiempo.

#### **4. Ley Nacional de Protección de Glaciares (2004-2010)**

La importancia de la protección de los glaciares en Argentina comenzó a visibilizarse a través de la conjunción entre dos trayectorias de movilización ambiental: 1) las asambleas socioambientales locales movilizadas en oposición a la gran minería y 2) la traducción nacional de la movilización para el cambio climático. Christel y Torunczyk (2017) detallan cómo las asambleas locales de oposición a la megaminería primero exigieron leyes que prohibieran la actividad en sus respectivas provincias y, luego, convergieron en la militancia por la Ley de Glaciares. La agenda climática global se tradujo, entre otras cosas, en la preocupación por el retroceso de los hielos continentales. Organizaciones como Greenpeace e investigadores del Instituto Antártico Argentino del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) llevaron a cabo esta agenda desde principios de los 2000 (Aranda, 11 de febrero, 2004; Greenpeace, 1998; Vera, 2008). Ante las demandas de las movilizaciones locales y de expertos en el tema, el tema llegó al Congreso nacional con la presentación y aprobación del llamado «Proyecto de comunicación solicitando informes sobre las medidas a adoptar para enfrentar las consecuencias del calentamiento global en los glaciares patagónicos», en 2007. Poco después, la diputada Marta Maffei (Afirmación para una República Igualitaria, provincia de Buenos Aires) presentó un proyecto de ley para la Protección de los Glaciares y el Ambiente Periglacial que establecía la obligación de realizar un inventario nacional de glaciares y prohibía el desarrollo de actividades que pudieran afectarlos, con el objetivo de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos. Debido al desconocimiento de los legisladores sobre cuán restrictiva sería la norma para la minería y en el contexto relativamente armonioso de las negociaciones legislativas y la ausencia de grandes movilizaciones sociales (Christel & Torunczyk, 2017), en octubre de 2008, el Congreso aprobó por unanimidad la Ley de Glaciares. Sin embargo, este aparente consenso se desarmó cuando el veto total de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria) dio lugar a la formación y confrontación de dos coaliciones: una

proteccionista y otra productivista. Como mencionó un participante activo en el proceso de sanción de esta ley: «En la Ley de Glaciares pasó algo raro porque fue sancionada y la mayoría recién nos enteramos cuando la ley ya estaba vetada» (miembro de Greenpeace, entrevista, 2020).

La coalición productivista estuvo conformada por un grupo heterogéneo de actores que iban desde la presidenta CFK, gobernadores y legisladores de provincias con proyectos activos y/o potencial minero, hasta las cámaras y empresas vinculadas al sector (Christel & Torunczyk, 2017b; Haslam, 2018). Esta coalición tenía el objetivo de evitar la sanción de una ley restrictiva y así poder seguir habilitando proyectos mineros en zonas de glaciares. De esta manera, en clara similitud con el proceso de sanción de la Ley de Bosques, se argumentó que la ley afectaría el desarrollo económico que generaba las posibilidades de realizar la actividad minera. En tal sentido, un representante salteño sostuvo:

Una de mis preocupaciones radica en la forma en que se han definido las zonas periglaciales. Me preocupa que esta definición impida la realización de actividades legales y legítimas en el futuro. (...) Mi provincia tiene expectativas puestas en el desarrollo de la minería. Las provincias del norte —entre las que se encuentra Salta— están muy angustiadas por el alto nivel de necesidades básicas insatisfechas, por los altos índices de pobreza y por las dificultades que tienen para generar empleos y así satisfacer las necesidades de nuestro pueblo. (Exdiputado Marcelo López Arias, Salta, Partido Justicialista, Cámara de Diputados, 2010).

La coalición proteccionista estaba formada por las asambleas territoriales activadas contra la gran minería, ONG nacionales como Greenpeace Argentina, FARN y FVS, que venían llevando a cabo la agenda de cambio climático, funcionarios políticos de la Secretaría de Medio Ambiente y parlamentarios de ambas cámaras legislativas. Esta coalición tenía como objetivo sancionar la Ley de Glaciares para impedir el avance de megaproyectos mineros sobre el entorno glaciar y, en consecuencia, evitar la constante degradación de los glaciares. Por ello, sus integrantes sostuvieron que era necesario contar con una norma que garantizara la protección de las fuentes de agua para las generaciones presentes y futuras. Además, responsabilizaron al *lobby* del sector minero y a las provincias vinculadas a dicha actividad por el veto a la primera ley. En respuesta al veto presidencial, la coalición proteccionista presentó dos nuevos proyectos de protección de glaciares, uno del diputado Bonasso (en 2008) y otro del senador del bloque político mayoritario (Frente para la Victoria) Daniel Filmus (en 2009). Esta acción activó las estrategias y acciones de las dos coaliciones en competencia.

Ante la presión de la coalición productivista, las estrategias coordinadas llevadas a cabo por la coalición proteccionista volvieron a ser centrales y funcionaron en dos dimensiones: negociación parlamentaria y saliencia pública. Respecto a la primera, el objetivo era consensuar un proyecto de unidad entre la versión

presentada por Bonasso, que establecía límites más estrictos a las actividades productivas en el entorno de las masas de hielo (Christel & Torunczyk, 2017b), y la de Filmus, senador oficialista, presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que fue más flexible respecto a los diferentes intereses en juego y redujo, así, el alcance de la protección jurídica del medio ambiente periglacial respecto a la ley vetada (Bonasso, 2011). Luego de largos y polémicos debates entre los dos legisladores de la coalición proteccionista, por acciones de las ONG que la integraban, se llegó a lo que entonces se llamó el «acuerdo Bonasso-Filmus» (Poore, 2010).

Junto a estas negociaciones, la coalición proteccionista desplegó la estrategia de saliencia pública que consistió en que ONG nacionales realizaran múltiples acciones públicas y mediáticas (Greenpeace, 2019) y viajaran a las provincias con yacimientos mineros para explicar de qué se trataba el proyecto. Un miembro de una ONG comentó:

Hicimos el mismo proceso, viajamos a las provincias para explicar la ley, para hablar con otros actores. (...) [Los medios de comunicación] estuvieron muy activos a favor de la Ley de Glaciares y en contra de la minería, lo que también nos permitió llegar a varios lugares. (Miembro de Greenpeace, entrevista, 2020).

Por su parte, la coalición productivista siguió intentando bloquear el avance del proyecto al ver que el veto no era una solución sostenible en el tiempo. Para ello, presionaron fuertemente a los legisladores para que rechazaran el proyecto Bonasso-Filmus. A modo de ejemplo, un comunicado de prensa del gobernador de la provincia de Salta señalaba que: «es inadmisibles establecer normas presupuestarias mínimas que establezcan la prohibición para el desarrollo de algunas actividades en particular» (Prensa Gobierno de Salta, 2010). En efecto, ante la posibilidad de que la normativa fuera promulgada, varias provincias sancionaron sus propias normas de protección de glaciares, menos restrictivas que el proyecto nacional. Sin embargo, la coordinación de las estrategias de la coalición proteccionista fue central para que el proyecto de ley fuera finalmente tratado en el Congreso Nacional.

Al igual que ocurrió en el proceso de sanción de la Ley de Bosques, al momento de la votación, tanto el bloque oficialista como la oposición rompieron la disciplina partidista. De esta manera, el Congreso volvió a convertirse en un escenario clave de confrontación de coaliciones (Christel y Torunczyk, 2017b). Desde el activismo social se expresó:

Había posiciones a favor, había posiciones en contra, atomizadas dentro de cada partido político. (...) Tienes una cantidad de personas que viven de la cadena de valor de ese recurso. (...) Y ese tipo [legislador nacional] regresa a esa provincia y tiene que poner la cara frente a la gente de ese

sector productivo, pero también a la gente que vive de lo que ese sector productivo puede derramar. (Miembro de Greenpeace, entrevista, 2020).

Atravesada por estas discusiones y como consecuencia de la coordinación de las estrategias de la coalición proteccionista, el 15 de julio de 2010, la Cámara de Diputados otorgó la media sanción al proyecto de consenso Filmus-Bonasso. Dos meses después, el 30 de septiembre de 2010, el Senado promulgó la ley de protección de los glaciares. Clave para la formación de la mayoría fue el voto del senador Filmus y de otros seis senadores del FPV, quienes discreparon con las preferencias políticas de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en este tema y votaron a favor del proyecto. En esta ocasión, el Poder Ejecutivo Nacional no vetó la norma aprobada por el Congreso y finalmente se promulgó la Ley de Protección de Glaciares.

## 5. Comparación entre los procesos sancionadores de la Ley de Bosques y la Ley de Glaciares

Luego de narrar los procesos que llevaron a la sanción de las leyes de Bosques y de Glaciares en Argentina, en esta sección se comparan ambos casos según las dimensiones explicativas que consideramos relevantes para explicar los procesos de sanción de políticas ambientales en contextos marcados por auges de *commodities*. Como mencionamos, estos contextos hacen que la implementación de políticas ambientales sea un escenario complejo, dados los incentivos económicos para expandir las actividades productivas en diferentes ecosistemas.

En primer lugar, en ambos procesos se observó que la formación de coaliciones comenzó con el surgimiento de la coalición proteccionista. Mientras que en el caso de la Ley de Bosques la coalición proteccionista surgió luego de la publicación del Inventario Forestal, en el caso de la Ley de Glaciares surgió luego del veto presidencial a la primera Ley de Protección de Glaciares aprobada. Al mismo tiempo, ambos casos muestran que la formación de una coalición opositora (productivista) es un escenario probable en discusiones parlamentarias de este tipo. En segundo lugar, y en línea con el apartado teórico, se ha mostrado que las coaliciones tienen un componente de confrontación. Así, en ambos procesos surgieron coaliciones productivistas ante la posibilidad de aprobar una ley que protegiera diferentes ecosistemas y amenazara el potencial productivo de diversas actividades económicas. En tercer lugar, la comparación entre los casos ilustra que lo que caracteriza a las coaliciones es la heterogeneidad de los miembros que las componen. Por ello, fue posible observar en ambas coaliciones actores estatales (legisladores nacionales y funcionarios del Estado nacional y de las provincias) y actores sociales de distintos niveles de gobierno que compartían objetivos similares según la coalición que formaban. Por su parte, los actores estatales y sociales de la coalición proteccionista buscaron la promulgación de una ley que protegiera los

diferentes ecosistemas en proceso de degradación. Del otro lado, los miembros de la coalición productivista tenían como objetivo bloquear los avances regulatorios o, en última instancia, negociar normas que no pongan en riesgo sus actividades.

Los aprendizajes más relevantes de este trabajo están vinculados a las causas que parecen impulsar la imposición de la coalición proteccionista y, con ella, la promulgación de leyes de protección ambiental. En ambos casos se pudo observar que las coaliciones proteccionistas coordinaron las acciones de dos estrategias complementarias: saliencia pública y negociación parlamentaria. Al mismo tiempo, buscaron atraer la atención de la opinión pública y mantener el tema en la agenda social y legislativa para desafiar a los tomadores de decisiones, y trataron de negociar la marcha del proyecto en las cámaras. De esta manera, la coordinación de estas estrategias por parte de diversos actores parece explicar la sanción de políticas ambientales en contextos que, en principio, son complejos y difíciles. La siguiente tabla resume la información aquí presentada.

**Tabla 1: Caracterización de las coaliciones**

		Coalición proteccionista	Coalición productivista
Elementos de las coaliciones	Composición	Heterogénea	Heterogénea
	Objetivos	Sanción de una ley de protección ambiental	Bloqueo del avance de una ley de protección ambiental
	Oponentes	Miembros de la coalición productivista	Miembros de la coalición proteccionista
	Estrategias	Saliencia pública y negociación parlamentaria	Bloqueo y negociación parlamentaria
Resultado		Sanción de leyes de protección ambiental. Victoria de la coalición proteccionista	

Fuente: Elaboración propia

## 6. Conclusiones

Teniendo en cuenta que, en América Latina, la promulgación de leyes ambientales orientadas a limitar el avance de actividades productivas relevantes para el desempeño económico de los distintos países de la región es un escenario improbable, este artículo inició con la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que favorecen la sanción de políticas ambientales orientadas a limitar la expansión de diferentes actividades productivas en un contexto de auge de las materias primas? Para responder a la pregunta planteada, se analizaron comparativamente

dos procesos de sanción de leyes ambientales nacionales en Argentina (Ley de Bosques y Ley de Glaciares). Estos casos son relevantes a la luz de la pregunta de investigación porque estos proyectos amenazaron la expansión de dos importantes fuentes de ingresos para la economía nacional argentina (la producción agrícola y la minera).

El argumento que planteamos al inicio de este artículo fue que, al diseñar políticas públicas en general y políticas ambientales en particular, se conforman dos coaliciones opuestas, integradas de manera heterogénea por actores sociales y estatales (Gutiérrez, 2017; Matti y Sandström, 2011; Weible, 2005). Por un lado, una coalición proteccionista favorable a la protección ambiental compuesta por actores estatales (entre ellos, legisladores y funcionarios de las agencias ambientales estatales nacionales) y actores sociales (ONG ambientalistas, organizaciones socioambientales que operan a escala subnacional y expertos). Y del otro lado, una coalición productivista favorable al uso productivo de los recursos naturales e integrada, también, por actores estatales (legisladores y funcionarios de los organismos estatales de orientación productiva) y actores sociales (grupos de productores y empresarios y expertos).

Específicamente, la sección comparativa permitió ilustrar que, más allá de las acciones de la coalición productivista, la estrategia de la coalición proteccionista parece determinar la posibilidad de sancionar una política de protección ambiental. Se observó que las coaliciones proteccionistas coordinaron las acciones de dos estrategias: saliencia pública y negociación parlamentaria. Por un lado, buscaban atraer la atención de la opinión pública y mantener el tema en la agenda social y legislativa para desafiar a los tomadores de decisiones. Por otro lado, intentaron negociar la marcha del proyecto en las cámaras parlamentarias, aunque sin poner en riesgo sus preferencias normativas.

Los resultados alcanzados en este trabajo nos permiten abrir una línea de investigación futura. En principio, dado que en un régimen democrático el sistema político tiende a ser plural, es de esperar que tanto el Estado como los actores sociales intervengan, movilicen recursos y establezcan vínculos entre ellos en función de sus intereses y visiones para influir en el proceso de diseño de las políticas públicas. Por lo tanto, esperamos poder aplicar este mismo marco teórico de las coaliciones y sus estrategias para explicar otros procesos de promulgación de leyes que garanticen nuevos derechos donde se rompen bloques de partidos políticos. Al menos, hasta ahora, esperamos haber mostrado que existen mayores posibilidades de promulgar leyes ambientales cuando la coalición proteccionista lleva a cabo acciones coordinadas de saliencia pública y negociación parlamentaria.

## Referencias bibliográficas

- ARANDA, D. (10 de mayo, 2004). Una campaña de Greenpeace para frenar el desmonte indiscriminado. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-35137-2004-05-10.html>.
- ARANDA, D. (11 de febrero, 2004). Un glaciar patagónico desaparece al ritmo del calentamiento global. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-31382-2004-02-11.html>.
- BARNES, C., VAN LAERHOVEN, F. y DRIESSEN, P.P.J. (2016). Advocating for Change? How a Civil Society-led Coalition Influences the Implementation of the Forest Rights Act in India. *World Development*, 84, 162-175. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.03.013>.
- BENFORD, R. D. y SNOW, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 611-639.
- BONASSO, M. (2011). *El mal: El modelo K y la Barrick Gold: Amos y servidores en el saqueo de la Argentina*. Planeta.
- BURY, J. y BEBBINGTON. (2013). *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America* (27-66). Texas University Press.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (14 de julio, 2010). *Reunión: Régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial*. [https://www4.hcdn.gob.ar/intervenciones/Intervenciones%20Dip.%20H%C3%A9ctor%20Daniel%20Tomas%20\(2009-2013\)/A%C3%B1o%202010/DSD\\_Julio\\_14\\_2010\\_T12.pdf](https://www4.hcdn.gob.ar/intervenciones/Intervenciones%20Dip.%20H%C3%A9ctor%20Daniel%20Tomas%20(2009-2013)/A%C3%B1o%202010/DSD_Julio_14_2010_T12.pdf)
- CHRISTEL, L. G. (2020). Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas. Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009). *Política y Gobierno*, 27(1), 3-27.
- CHRISTEL, L. G. y GUTIÉRREZ, R. A. (2017). Hacer que los derechos cobren vida: derechos ambientales y modos de participación en Argentina. *La Revista de Medio Ambiente y Desarrollo*, 26(3), 322-347. <https://doi.org/10.1177/1070496517701248>.
- CHRISTEL, L. y TORUNCZYK, D. (2017). Soberanías en conflicto: la movilización socioambiental y la Ley de Glaciares en Argentina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 0(104), 47. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10212>.
- CORTEZ, M. y MAILLET, A. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional* 94, 3-25. <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.01>
- CULPEPPER, P. D. (2008). The politics of common knowledge: Ideas and institutional change in wage bargaining. *International Organization*, 62(1), 1-33.

- DE CASTRO, F., HOGENBOOM, B. y BAUD, M. (Eds.). (2016). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Palgrave Macmillan.
- DIANI, M. (2012). Modes of coordination of collective action: what actors in policy making? En B. Vedres y M. Scotti (Eds.), *Networks in social policy problems* (103-123). Cambridge University Press.
- FEHLENBERG, V., BAUMANN, M., GASPARRI, N. I., PIQUER-RODRÍGUEZ, M., GAVIER-PIZARRO, G. y KUEMMERLE, T. (2017). The role of soybean production as an underlying driver of deforestation in the South American Chaco. *Global environmental change*, 45, 24-34.
- FENGER, M. y KLOK, P. J. (2001). Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework. *Policy sciences*, 34, 157-170.
- FERNÁNDEZ MILMANDA, B., y GARAY, C. (2019). Subnational variation in forest protection in the Argentine Chaco. *World Development*, 118, 79-90. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>.
- FIGUEROA, L. M. (2022) Implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos provinciales. El caso de la Ley de Bosques en Argentina (2008-2019). Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2151>
- FIORAMONTI, L. y HEINRICH, V. F. (2007). How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe. *Overseas Development Institute and CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation*. <http://www.ssrn.com/abstract=2100418>.
- GREENPEACE. (1998). *El cambio climático y los glaciares de montaña: Observaciones e implicaciones*. [http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio\\_climatico/el-cambio-climatico-y-los-glac.pdf](http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio_climatico/el-cambio-climatico-y-los-glac.pdf)
- GREENPEACE. (2006). *Desmontes S.A. Quiénes están detrás de la destrucción de los últimos bosques nativos de la Argentina Parte I*. <https://wayback.archive-it.org/9650/20200516195624/http://p3-raw.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2006/10/desmontes-s-a.pdf>
- GREENPEACE. (2019). *Cronología de la campaña para defender los glaciares*. <https://www.greenpeace.org/argentina/involucrate/glaciares-hielos-en-peligro/cronologia-glaciares/>
- GUDYNAS, E. (2016). Más allá de las variedades de desarrollo: disputas y alternativas. *Tercer Mundo Trimestral*, 37(4), 721-732. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1126504>.
- GUTIÉRREZ, R. A. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: La política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11(2), 283-312.

- HAJER, M. y VERSTEEG, W. (2005a). A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of environmental policy and planning*, 7(3), 175-184. <https://doi.org/10.1080/15239080500339646>.
- HAJER, M. y VERSTEEG, W. (2005b). Performing governance through networks. *European Political Science*, 4(3), 340-347. <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210034>.
- HASLAM, P. A. (2018). The two sides of Pascua Lama. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 106, 157. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10398>.
- HUWILER, L. Á., GODFRID, J., y DUÁREZ, J. (2015). Expansión minera y protesta social en Argentina y Perú. *Investigaciones sociales*, 19(35), 169-187.
- MARTÍNEZ NEIRA, C., y DELAMAZA, G. (2018). Coaliciones interétnicas, framing y estrategias de movilización contra centrales hidroeléctricas en Chile: ¿Qué podemos aprender de los casos de Ralco y Neltume? *Revista del Atlántico Medio de Estudios Latinoamericanos*, 2(1), 68-96. <https://doi.org/10.23870/marlas.180>.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. y WALTER, M. (2016). Metabolismo social y conflictos por el extractivismo. En F. de Castro, B. Hogenboom y M. Baud, *Gobernanza ambiental en América Latina* (p. 58-85). Palgrave Macmillan.
- MARTÍNEZ-ALIER, J., BAUD, M., y SEJENOVICH, H. (2016). Orígenes y perspectivas del ambientalismo latinoamericano. En F. De Castro, B. Hogenboom y M. Baud (Eds.), *Gobernanza ambiental en América Latina* (29-57). Palgrave Macmillan.
- MASSARDIER, G., POUPEAU, F., MAYAUX, P. L., MERCIER, D. y CORTINAS, J. (2016). Coaliciones políticas multinivel: un modelo interpretativo de los conflictos por el agua en las Américas. *Medio ambiente y sociedad*, 19(4), 153-178. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ex0001v1942016>.
- MATTI, S. y SANDSTRÖM, A. (2011). The Rationale Determining Advocacy Coalitions: Examining Coordination Networks and Corresponding Beliefs. *The Policy Studies Journal*, 39(3), 385-410. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00414.x>.
- MEDEIROS, E. A. DE y GOMES, R. C. (2019). Coaliciones de incidencia y estrategias de negociación en la revisión del Código Forestal. *Revista de Administración Pública*, 53(1), 1-22. <https://doi.org/10.1590/0034-7612173987>.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA. (s.f.). *Centro de Información Minera Argentina*. Disponible en: <http://informacionminera.produccion.gob.ar/dataset/620/produccion>. Último acceso: 2022.

- MONDOU, M., SKOGSTAD G., y HOULE D. (2014). Policy Image Resilience, Multidimensionality, and Policy Image Management: A Study of US Biofuel 238 Policy. *Journal of Public Policy* 34 (1): 155-80. <https://doi.org/10.1017/S0143814X13000317>.
- PÁGINA 12. (4 de junio, 2007). Relojazo contra el desmonte. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-86041-2007-06-04.html>
- PERFIL. (7 de noviembre, 2006). *Eurnekian fue escrachado en su estancia del Chaco*. <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/eurnekian-fue-escrachado-en-su-estancia-del-chaco-20061107-0057.phtml>
- POORE, F. (18 de julio, 2010). La mayoría estaba de acuerdo. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-149719-2010-07-18.html>.
- PRENSA GOBIERNO DE SALTA. (7 de julio, 2010). Gobernadores de provincias cordilleranas sientan posición sobre la ley de glaciares. [salta.gob.ar/prensa/noticias/gobernadores-de-provincias-cordilleranas-sientan-posicion-sobre-la-ley-de-glaciares-6518](http://salta.gob.ar/prensa/noticias/gobernadores-de-provincias-cordilleranas-sientan-posicion-sobre-la-ley-de-glaciares-6518).
- RAUSCH, G. A. (2018). Relatos globales y tensiones locales: Las territorialidades materiales y discursivas durante el conflicto socioambiental por el proyecto Paraná Medio (Argentina, 1990). *Revista de Estudios Sociales*, 65, 86-98. <https://doi.org/10.7440/res65.2018.08>
- RICHARDSON, N. P. (2009). Populismo orientado a las exportaciones: productos básicos y coaliciones en Argentina. *Estudios de desarrollo internacional comparado*, 44(3), 228. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9037-5>.
- SABATIER, P. A. (1995). A policy change advocacy coalition framework and the role of policy-oriented learning in it. En D. C. McCool, *Public policies, theories, models, and concepts: an anthology*. Prentice Hall.
- SABATIER, P. A. y WEIBLE, C. M. (2007). A guide to the advocacy coalition framework. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, (189-220). Westview.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. (2007). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos*.
- SVAMPA, M. (2015). Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America. *South Atlantic Quarterly*, 114(1), 65-82. <https://doi.org/10.1215/00382876-2831290>
- SY, V., HEROLD, M., ACHARD, F., BEUCHLE, R., CLEVERS, J. G. P. W., LINDQUIST, E. y VERCHOT, L. (2015). Land use patterns and related carbon losses following deforestation in South America. *Environmental Research Letters*, 10, 1-15.
- TAILLANT, JD (2015). *Glaciares: la política del hielo*. Prensa de la Universidad de Oxford.

- TARROW, S. (2011). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge University Press.
- TÉLAM. (7 de mayo, 2014). *Destacan los logros alcanzados en el sector minero en la última década*. <https://www.telam.com.ar/notas/201405/62137-los-industriales-destacaron-la-importancia-de-la-actividad-minera-para-la-economia-argentina.php>
- TONI, F., VILLAROEL, L. C. L. y GOOD, B. A. (2016). State governments and forest policy: a new elite in the Brazilian Amazon? En B. Bull y M. Aguilar-Stone (Eds.), *Environmental Politics in Latin America (190-205)*. Routledge.
- VÉLEZ, M. A., ROBALINO, J., CÁRDENAS, J. C., PAZ, A. y PACAY, E. (2020). Is collective titling enough to protect forests? Evidence from Afro-descendant communities in the Colombian Pacific region. *World Development*, 128. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104837>
- VERA, E. (11 de marzo, 2008). La mole de hielo que desaparece en Santa Cruz. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-100455-2008-03-11.html>.
- WEIBLE, C. M. (2005). Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An advocacy coalition approach to policy networks. *Political Research Quarterly*, 58(3), 461-475.
- YAGCI, A. H. (2019). Policy knowledge, collective action and advocacy coalitions: regulating GMOs in Turkey. *Journal of European public policy*, 26(6), 927-945.

*Contribución de autoría.* Este trabajo fue realizado en partes iguales por Lucas Figueroa y Elisabeth Mohle

*Disponibilidad de datos.* Los datos de este artículo no se encuentran disponibles.