



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales : un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Carlos Lorenzo Langbehn

María Gabriela Merlinsky, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2015

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Carlos Lorenzo Langbehn

**Arenas de conflicto y construcción de problemas
públicos ambientales. Un análisis de la productividad
del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento
Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009)**

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

**Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires**

Directora: Gabriela Merlinsky

Buenos Aires

2015

Resumen

Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales. Un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009)

En esta tesis describo y analizo la trayectoria de un problema ambiental a través de una serie de arenas públicas vinculadas a escenarios de conflicto específicos, y exploro la productividad a mediano plazo de esos conflictos en términos de cambio institucional, territorialización, formación de identidades y estructuración de las definiciones de problema. A partir de un estudio de caso enfocado en la ley 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos aprobada en noviembre de 2007 (y conocida como «Ley de Bosques») y en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos elaborado en Salta en 2008-2009 en cumplimiento de aquella ley, mi tesis busca contribuir a una mejor comprensión de la dinámica de elaboración de las políticas públicas ambientales en el contexto del federalismo argentino.

En cuanto al marco teórico, combino un enfoque centrado en la construcción discursiva de un problema de política con un análisis de la dinámica de los conflictos asociados. Apoyándome en autores como M. Hajer y D. Cefaï concibo el proceso que conduce a la adopción de una política pública, y de un diseño específico para ella, en parte como una lucha discursiva en torno a la definición de un problema público. Esta lucha se produce en una serie de arenas públicas, que ejercen efectos estructurantes sobre la actividad discursiva que en ellas se desarrolla; una parte importante de mi análisis se enfoca en los diferentes modos en que el problema es definido en las diferentes arenas, y en los modos en que los efectos estructurantes de las diferentes arenas favorecen selectivamente ciertas definiciones del problema. A su vez, una definición del problema imputa responsabilidades, identifica víctimas y sugiere posibles soluciones con diferente impacto sobre los diversos actores, y por ello configura una determinada escena de conflicto, trazando líneas de enfrentamiento y habilitando posibles alianzas. Por otra parte, aun si los actores invierten una considerable energía en la lucha discursiva por la legitimación de ciertas definiciones del problema, esta dimensión por sí misma no basta para dar cuenta de la política pública resultante, ya que los políticos y otros decisores pueden adoptar medidas no basadas en una definición públicamente legitimada de un problema, aun si ello les representa un costo. Por ello, los actores, además de desplegar una actividad discursiva, se involucran en otros repertorios de acción para influir sobre la política que se adopte. Por consiguiente es necesario considerar simultáneamente ambas dimensiones del proceso, la lucha discursiva y la dinámica del conflicto.

En lo que se refiere al caso de estudio, la Ley de Bosques, debido a su alcance territorial y a la envergadura de la política pública que pone en marcha, es uno de los principales ejemplos de la aplicación del mecanismo establecido en el art. 41 de la Constitución de 1994, que faculta a los poderes nacionales para emitir normas de «presupuestos mínimos de protección ambiental» que deben ser aplicados y complementados por las provincias. La Ley de Bosques exige que cada provincia diseñe un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, clasificando sus bosques en tres categorías: la categoría I incluye bosques de mayor valor de conservación, que deben permanecer estrictamente protegidos; la categoría II bosques que deben ser conservados bajo un manejo sustentable, y la categoría III bosques que pueden ser desmontados para destinar el suelo a otros usos. La ley crea además un Fondo de Conservación de Bosques que provee incentivos económicos a las administraciones provinciales y a los dueños de tierras con bosques sujetos a conservación.

La Ley de Bosques fue aprobada en noviembre de 2007 tras un largo y disputado proceso legislativo, iniciado en mayo de 2006, y precedido por una serie de conflictos que visibilizaron la cuestión de la

deforestación a nivel nacional, remontándose a 2004 y más allá. Salta fue una de las primeras provincias que se adecuó a la norma nacional mediante la ley provincial 7543 de diciembre de 2008 y dos decretos firmados por el gobernador a mediados de 2009. Este proceso estuvo envuelto en conflictos sumamente ásperos.

Uno de los resultados principales de mi tesis es que no necesariamente la misma definición de un problema público prevalece en las arenas públicas nacionales y provinciales, debido a las importantes diferencias en las relaciones de poder entre los actores que operan en uno y otro nivel, así como a otros efectos estructurantes de las diferentes arenas públicas. Esto sugiere que cualquier regulación ambiental que opere bajo el marco constitucional de los presupuestos mínimos está sujeta, en principio, a ser tratada en términos de diferentes supuestos, metas e intereses en cada uno de esos niveles, lo que se traduce en una considerable complejidad para el proceso de elaboración de una política.

Un segundo resultado se refiere a la legitimación democrática de las políticas elaboradas en procesos como este. En efecto, pueden observarse profundas diferencias en las definiciones del problema esgrimidas en diferentes arenas públicas aun correspondientes al mismo nivel de gobierno. Particularmente en Salta la arena legislativa no refleja en modo alguno las discusiones presentes en la arena provista por el «proceso participativo» organizado por el ejecutivo provincial para la elaboración de la política. Esta desconexión implica que las políticas adoptadas gozan de escasa legitimación discursiva.

En tercer lugar exploro las consecuencias de mi análisis para la teoría de los conflictos ambientales. A partir del trabajo de autores como A. Azuela y P. Melé, quienes consideran los conflictos ambientales desde el punto de vista de su «productividad», o sea, de las transformaciones de mediano plazo que ocasionan, sostengo que una dimensión significativa de esta productividad consiste en la estructuración gradual de los propios escenarios de conflicto como resultado de las fases anteriores del conflicto, o lo que podría llamarse la auto-estructuración de los conflictos a lo largo del tiempo.

Abstract

Conflict arenas and the construction of environmental public problems. An analysis of the productivity of the case of the the Argentine law on the protection of native forests and the native forests land planning scheme of the province of Salta (2004-2009)

In this thesis I describe and analyze the trajectory of an environmental problem across a number of public arenas linked to specific conflict scenarios, and explore the mid-term productivity of the related conflicts in terms of institutional change, territorialization, identity-formation and the structuring of problem definitions. Based on a case-study focusing on the Argentine law Nr. 26331 on the protection of native forests, passed in November 2007, and the native forest land planning scheme of the province of Salta designed in 2008-2009 in compliance with the federal law, my thesis aims to contribute to a better understanding of the dynamics of environmental policy-making in the context of Argentine federalism.

From a theoretical point of view, I combine an approach centered on the discursive construction of a policy problem with an analysis of the dynamics of the associated conflicts. Drawing on the work of authors such as M. Hajer and D. Cefaï, I consider the process leading to the adoption, and to a particular design, of an environmental policy as a discursive struggle around the definition of a public problem. This struggle takes place on a number of public arenas, which have a structuring effect on the discursive activity deployed on each of them. Thus, an important part of my analysis focuses on the different ways in which the policy problem at hand is defined on different arenas, and on the ways in

which the structuring effects of these arenas selectively favor certain problem definitions. As a given problem definition allocates responsibilities, identifies victims and suggests possible solutions with a different impact on different actors, it sets the scene for a particular configuration of conflicts, drawing lines of confrontation and opening up possible alliances. But even if actors invest considerable resources in the discursive struggle for the legitimation of certain problem definitions, this dimension does not suffice by itself to account for the outcome of the policy process, because politicians and other officials can adopt decisions not based on any publicly legitimated problem interpretation, albeit at a cost to their own legitimacy. Beside their discursive activity, actors therefore also engage in other action repertoires in order to influence the policy outcome. Thus, both dimensions of the process, the discursive struggle and the dynamics of conflict, must be considered simultaneously.

Turning to my case-study, the national law on the protection of native forests («Ley de Bosques»), due to its widespread impact and to the scale of the public policy involved, is one of the most important examples of the application of the framework set out in article 41 of the reformed Constitution of 1994, which grants national powers the authority to issue «minimum common environmental standards» that the provinces must comply with. The law requires every Argentine province to draw a native forest land planning scheme classifying forests according to their conservation priority; level I (top conservation priority) meaning strict conservation, level II requiring forest conservation under forms of sustainable management and level III authorizing the clearing of the forests for other uses of the soil. It also creates a «forest conservation fund» giving financial incentives both to province administrations and to landowners forced to maintain forest covering on their properties.

The national law was passed in November 2007 after a long and contested legislative process beginning in May 2006, but preceded by a number of conflicts dating back at least to 2004, which brought the question of deforestation to nationwide attention. Salta was one of the first provinces to comply with the national law, by means of a province law (Nr. 7543) passed in December 2008 and two decrees by the governor signed in mid-2009. This process was surrounded by extremely hard disputes.

One of the main results of my thesis consists in the insight that the same problem definition does not necessarily prevail on the national and provincial public arenas, due to important differences in the power relations among actors in both settings and to other structuring effects of the different public arenas. This suggests that any environmental regulation operating within the constitutional framework of «minimum environmental standards» is, at least in principle, bound to be treated in terms of differing assumptions, goals and interests on each level involved, which translates into considerable complexity for the policy-making process.

A second result concerns the democratic legitimation of the policies thus designed. Indeed, I find that very different problem definitions are wielded on different public arenas even at the same level of government. Particularly in Salta the legislative arena does not in any way reflect the discussions present on the arena provided by the «participatory process» organized by the province executive. This disconnection implies that the policy decisions adopted have little discursive legitimation.

Thirdly, I explore the consequences of my analysis for the theory of environmental conflicts. Following authors like A. Azuela and P. Melé who consider environmental conflicts from the viewpoint of their «productivity» or the mid-term transformations they bring about, I argue that one important dimension of this productivity is the gradual structuring of the conflict scenarios themselves by the results of previous stages of those conflicts, or what could be called the self-structuring of the conflicts over time.

Índice

Resumen.....	1
Abstract.....	2
Agradecimientos.....	6
Siglas.....	7
Introducción.....	8
Los conflictos por la Ley de Bosques.....	8
La Ley de Bosques en Salta: un caso con valor heurístico.....	11
Modo de abordaje: arenas públicas, conflictos y discursos.....	17
Articulación de la tesis.....	20
Capítulo 1: Arenas públicas, conflictos y discursos.....	24
El problema de la deforestación.....	24
El problema y sus públicos.....	30
Semántica del problema y dinámica del conflicto.....	35
Los espacios participativos y el lugar de los expertos.....	44
La productividad de los conflictos.....	51
Algunas precisiones metodológicas.....	53
Conclusión. La trayectoria del «problema de los bosques» como caso de estudio.....	54
Capítulo 2: Antecedentes de la la Ley de Bosques. El «caso Pizarro».....	58
Introducción.....	58
La deforestación en Argentina antes de la Ley de Bosques.....	60
Conflictos territoriales y conflictos ambientales.....	76
El «caso Pizarro».....	86
Conclusión.....	105
Capítulo 3: La Ley de Bosques.....	108
Introducción.....	108
Contexto político-institucional.....	109
La Ley de Bosques en el Congreso.....	129
La Ley de Bosques.....	150
Conclusión.....	155
Capítulo 4: El proceso participativo para el OTBN en Salta.....	159
Introducción.....	159
Sinopsis cronológica.....	160
Situación en Salta ante la sanción de la Ley de Bosques.....	164
Detalle del dispositivo participativo.....	169
Actores que intervienen en el proceso participativo.....	176
Dinámica de las situaciones discursivas.....	185
Discursos.....	191
Conclusión.....	224
Capítulo 5: La ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta.....	227
Introducción.....	227
Iniciativas que desbordan el proceso participativo.....	229
Elaboración del proyecto inicial por la Unidad Ejecutora del OTBN.....	235
El ordenamiento en la legislatura de Salta.....	252
El debate en la legislatura.....	262

Conclusiones.....	271
Capítulo 6: La causa «Salas» y los decretos reglamentarios del OTBN salteño.....	276
Introducción.....	276
La causa «Salas».....	278
Los decretos reglamentarios del OTBN de Salta.....	292
Negociaciones y disgregación del problema después de los decretos de OTBN.....	303
Conclusión.....	316
Conclusiones y perspectivas.....	320
Diferente interpretación de los problemas ambientales en las arenas públicas nacionales y provinciales.....	320
La desconexión entre las diferentes arenas públicas de nivel provincial y las asimetrías de poder entre los actores.....	324
El poder subpolítico de los expertos.....	326
El problema de los bosques y el control sobre el territorio: algo más que el ambiente.....	327
La productividad del conflicto como producción continua.....	330
La Ley de Bosques más allá de los límites del caso.....	334
Fuentes y bibliografía.....	336
Fuentes primarias.....	336
Entrevistas.....	340
Bibliografía.....	342

Agradecimientos

Realicé las primeras tareas preparatorias para esta tesis en Luxemburgo, en 2009. Fue valioso en esa etapa el apoyo de Harlan Koff y Carmen Maganda, de la Universidad de Luxemburgo, y el aliento de los docentes del programa Erasmus-Mundus Europhilosophie, en el que participaba.

Al regresar a Buenos Aires me sumé al Grupo de Estudios Ambientales coordinado por Gabriela Merlinsky en el Instituto Gino Germani. Allí encontré no solo un domicilio académico, sino también un grupo humano que aportó de muchos modos a que esta investigación pudiera realizarse.

En 2010 conté con una beca CLACSO-Asdi, que me permitió realizar gran parte del trabajo de campo para esta tesis. Realicé mis primeras entrevistas junto con Ana Murgida, quien me brindó una capacitación informal en ese oficio.

En Salta, en Santiago del Estero y en Córdoba conté con la hospitalidad y el apoyo de amigos y desconocidos, y de desconocidos que hoy son amigos.

En octubre de 2012 me incorporé al departamento de filosofía de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. La intensa labor docente retrasó mi trabajo en esta tesis, especialmente durante el primer año, pero me garantizó una estabilidad laboral y personal que a la postre benefició el desarrollo de la tarea. El grupo de colegas del departamento aceptó de buen grado mi perfil híbrido y me ofrece hasta hoy un estimulante y ameno ámbito de trabajo.

Gabriela Merlinsky fue una directora de tesis paciente y meticulosa, y me dio aliento y motivación cuando fue necesario.

Deseo expresar mi agradecimiento a todos los mencionados.

El agradecimiento mayor, sin embargo, corresponde a los entrevistados y las entrevistadas, que han brindado su tiempo y sus conocimientos para que esta tesis fuera posible. Muchas otras personas me han facilitado generosamente documentos e información indispensables para mi investigación, que también agradezco.

Sin la contención de mis padres Regula y Wolfgang, de mi hermana Cora, de mi hermano Manuel; sin la compañía de los y las habitantes de la mágica Casa del Molino; y sin el amor de mi ex-esposa, Natalia, y de mi compañera actual, Patricia, el trabajo quizá habría sido posible, pero no habría sido, como es, el fruto de una etapa feliz. No hay palabras que basten para agradecer por esto.

Siglas

APN	Administración de Parques Nacionales
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
EIAAc	Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo
HCDN	Honorable Cámara de Diputados de la Nación
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
LGA	Ley General del Ambiente (ley 25675)
MAyDS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (de Salta)
OTBN	Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos
PSA	Programa Social Agropecuario (posteriormente Subsecretaría de Agricultura Familiar)
PINBN	Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (de la Nación)
SPA	Secretaría de Política Ambiental (de Salta)
UE o UE-OTBN	Unidad Ejecutora del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta
UNSa	Universidad Nacional de Salta

Introducción

Los conflictos por la Ley de Bosques

En la primera década del siglo XXI las cuestiones ambientales han ganado en el espacio público de la Argentina una visibilidad que antes no tenían. Numerosos conflictos han puntuado este proceso, desde los casos célebres del «no a la mina» en Esquel, de las papeleras frente a Gualeguaychú y de la cuenca Matanza-Riachuelo hasta una multitud de conflictos locales por rellenos sanitarios, proyectos de urbanización, «pueblos fumigados», derrames de petróleo, emprendimientos mineros de diversa índole y escala, contaminación de cuerpos de agua. A través de ellos se han ido estructurando nuevas identidades grupales y modos de organización, repertorios de acción, acervos cognitivos, y lenguajes de valoración y justificación (Merlinsky 2014a). En términos institucionales, los reclamos han dado lugar a la creación o reestructuración de reparticiones con competencia ambiental en diversos niveles de gobierno y a innovaciones en el plano legislativo y judicial.

La Constitución Nacional de 1994 define en materia ambiental un mecanismo de competencias concurrentes entre Nación y provincias: corresponde al nivel federal sancionar «normas de presupuestos mínimos de protección ambiental» para garantizar el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano (art. 41), mientras que las provincias conservan el dominio originario sobre los recursos naturales (art. 124) y son la autoridad primariamente responsable de diseñar y aplicar las políticas ambientales en sus territorios. Sin embargo, pese al vigor con que han surgido en la década pasada los reclamos ambientales, son pocos los casos en los que se ha activado efectivamente este mecanismo. Las demandas se han procesado principalmente a nivel local o provincial, sin involucrar directamente a los poderes del gobierno nacional; las excepciones más conspicuas las constituyen los casos de la cuenca Matanza-Riachuelo y de Gualeguaychú, que sí se han proyectado a las arenas nacionales, pero tampoco éstos casos, referidos al fin y al cabo a situaciones localizadas, desencadenaron la aplicación del mecanismo de las normas de presupuestos mínimos¹. Así, hasta el presente las

1 En el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo puede decirse, sin embargo, que la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través de la causa «Beatriz Mendoza» desde 2006 es la que otorga existencia social a la Ley General del Ambiente (Nº 25675), una ley de presupuestos mínimos sancionada en 2002 (Merlinsky 2013).

normas encuadradas dentro de ese esquema son apenas una decena²; de entre ellas, la más notable, por el número de provincias y la superficie en la que tiene impacto, por los recursos destinados a su implementación y por la envergadura y complejidad de la política pública que ha puesto en marcha, es Ley de Bosques. Por ello, cabe un interés especial a su estudio como caso testigo del funcionamiento del mecanismo de los presupuestos mínimos.

En efecto, la ley 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos del 28 de noviembre de 2007, comúnmente conocida como Ley de Bosques, exige a las provincias que establezcan un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), clasificando los bosques en tres categorías de conservación: los de alto valor de conservación, que deben permanecer intactos; los de mediano valor, en los que se admiten aprovechamientos sustentables, y los de bajo valor de conservación, que pueden ser desmontados para dedicar el suelo a otros usos. En un anexo la ley enuncia diez criterios que deben tenerse en cuenta para elaborar esos ordenamientos, aunque no indica una metodología precisa para evaluarlos y combinarlos. Un punto clave para lograr la sanción de la norma, en su momento, fue que se incluyera la creación de un importante fondo de compensación destinado a remunerar a los titulares de las tierras por los «servicios ambientales» prestados por el bosque y a fortalecer los organismos públicos nacionales y provinciales competentes. Inicialmente, la Ley de Bosques exigía que las provincias elaboraran su OTBN en el plazo de un año; ese ordenamiento debía ser actualizado periódicamente, pero actualmente (2015) ello todavía no ha ocurrido en ninguna provincia³.

El objetivo de esta tesis es describir y analizar los conflictos que rodearon la aprobación de esa ley nacional y de los OTBN que debían complementarla en las provincias, identificando las principales arenas públicas en las que «el problema de los bosques nativos» se vuelve objeto de disputa y caracterizando las interpretaciones del problema que diferentes actores movilizan en cada una de ellas, y dando cuenta de la productividad del proceso conflictivo en sus diferentes fases. Para ello tomo como caso de estudio la provincia de Salta.

Cabe destacar, en efecto, que tanto el proceso que llevó a la sanción de la Ley de Bosques por

2 Se trata de las leyes 25670 (gestión de los PCB), 25675 (ley general del ambiente), 25688 (gestión ambiental de aguas), 25831 (acceso a la información pública ambiental), 25916 (residuos domiciliarios), 26331 (bosques nativos), 26639 (glaciares y ambiente periglacial), 26562 (actividades de quema).

3 El decreto presidencial 91/2009, reglamentario de la Ley de Bosques, dispone que la actualización se realice cada cinco años. En algunas provincias se está desarrollando el proceso de actualización.

el Congreso como los procesos de elaboración de los OTBN provinciales estuvieron jalonados por conflictos, por momento muy intensos. La problematización en las arenas públicas nacionales de «la cuestión de los bosques nativos», esto es, principalmente del proceso de deforestación que se produce en varias provincias del norte del país desde los años 1990, se produjo de la mano de una serie de episodios conflictivos en los primeros años de la década de 2000. Su punto culminante se encuentra en 2004-2005 con el «caso Pizarro», un conflicto que se desató a raíz de la decisión del gobierno de Salta de desafectar y poner a la venta una reserva provincial. A partir de la visibilidad así alcanzada por la cuestión de los bosques nativos, en 2006 puede introducirse en el Congreso, con sólidos apoyos, el proyecto que en 2007 se sancionará como Ley de Bosques; pero el proceso legislativo fue arduamente disputado, debido en especial a la resistencia de legisladores de las provincias del norte, entre los que se destacaron algunos de los salteños. Sancionada la ley nacional, en 2008 las provincias debían realizar sus OTBN. La provincia de Salta fue una de las primeras en dar cumplimiento a ese mandato, pero también este proceso estuvo envuelto en conflictos y controversias que se extendieron hasta fines de 2009 y más allá: en 2008 el gobierno salteño organizó un proceso participativo en el que diferentes actores, y en especial aquellos pertenecientes a los grupos menos poderosos del ámbito rural salteño afectados por el proceso de deforestación, esto es, los indígenas y los pequeños productores, pudieron articular públicamente sus demandas. Sin embargo, la legislatura salteña, modificando el proyecto del poder ejecutivo, sancionó finalmente una ley que ignoraba en gran medida esas demandas, y reflejaba cambio las de los actores vinculados al interés agroempresarial, contrarias a aquéllas. Un conjunto de comunidades indígenas y campesinas recurrió entonces a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (causa «Salas»), la que impuso una medida cautelar prohibiendo toda actividad de deforestación en el norte de Salta. Presionado por esta medida, el gobernador de la provincia firma a mediados de 2009 dos decretos reglamentando la ley de OTBN provincial en los que hace lugar a algunas de las demandas de los actores indígenas y pequeños productores, lo que provoca enérgicas protestas de las asociaciones agroempresariales. De allí en más el proceso se desgrana en una serie de negociaciones parciales del gobierno provincial con los diferentes grupos interesados y la intensidad de los conflictos se reduce (aunque en 2014 se produce un nuevo ciclo conflictivo, que no analizo en este trabajo).

Me interesa mostrar cómo la dinámica de esos conflictos se corresponde en cada una de las arenas con una disputa entre ciertas interpretaciones específicas del problema. Entiendo, en efecto, que las diferentes interpretaciones de un problema, al atribuirle causas, imputar responsabilidades, identificar víctimas y habilitar así determinados cursos de acción en forma de políticas públicas, ponen en juego de manera desigual los intereses de diferentes actores y, por consiguiente, configuran un determinado escenario de conflicto, mientras que a la vez el desarrollo de los conflictos condiciona la aceptabilidad y eficacia de las diferentes interpretaciones en cada una de las arenas públicas en las que se disputa el problema. Por ello, la tarea puede formularse también así: se trata de seguir la trayectoria de un problema cuya definición es objeto de disputas en diversas arenas públicas, y en torno al cual se estructuran conflictos en conexión con cada una de éstas.

A la vez, la dinámica conflictiva en sus diferentes fases deja saldos: ocasiona cambios en las normas e instituciones, habilita reagrupamientos de los actores, produce aprendizajes que condicionan la acción futura, legitima ciertos modos de hablar del problema. En este sentido, siguiendo a autores como Melé, Azuela y Merlinsky, hablo de la productividad de los conflictos, y en concreto de su productividad institucional, jurídica, territorial, identitaria, de la formación de espacios intermedios y de la productividad semántica o los «cierres discursivos».

Se trata entonces de estudiar de manera diacrónica un proceso complejo, en el que se interrelacionan de manera cambiante marcos institucionales, constelaciones de actores y matrices discursivas, dando lugar a resultados impredecibles, que alcanzan mayor o menor estabilidad en el tiempo.

La Ley de Bosques en Salta: un caso con valor heurístico

Principales aportes de esta tesis

La Ley de Bosques es una de las primeras leyes que aplica el mecanismo constitucional de las «normas de presupuestos mínimos de protección ambiental», y es la primera de éstas que pone en marcha una política pública de gran escala. Por consiguiente, el caso de la Ley de Bosques constituye, por así decir, un «laboratorio» del mecanismo de los presupuestos mínimos: para los actores (sean activistas, representantes de grupos de interés, legisladores,

funcionarios de los organismos estatales involucrados), que se mueven en un escenario de coordenadas fluctuantes, en ausencia de soluciones legitimadas por experiencias previas; pero también para el investigador, ya que el caso permite destacar algunos rasgos estructurales de los procesos políticos que operan bajo esa figura institucional.

En este sentido, el aporte de la presente tesis radica en mostrar que las normas de presupuestos mínimos no solo implican una tensión entre el nivel federal y las provincias, como tendería a verlo una mirada centrada en el aspecto institucional, sino que los conflictos que se constituyen en torno a los problemas ambientales que ellas regulan pueden configurarse de manera muy diferente en uno y otro nivel: en el nivel nacional y el provincial pueden prevalecer diferentes interpretaciones del problema que la política viene a regular; las correlaciones de fuerza entre los actores que sostienen esas interpretaciones pueden ser diferentes; las constricciones institucionales pueden ser (de hecho, necesariamente son) diferentes en un nivel y en otro. Esto representa un escenario extremadamente complejo para la puesta en marcha de las normas de presupuestos mínimos y, por consiguiente, de las políticas ambientales del país en general.

Como han mostrado Azuela y Musetta (2009) a partir de un estudio de caso en México, en diferentes escalas (local, regional, nacional) el «mismo» problema cambia de sentido en función de escenarios de conflicto diferentes, en los que intereses en cada caso diversos entran en resonancia con el conflicto ambiental y se resignifican en términos de éste. De modo similar, veremos que las disputas por la Ley de Bosques y su normativa complementaria ponen en juego diferentes conflictos en las arenas públicas nacionales y provinciales, y que el «problema de los bosques nativos» es resignificado de diferentes maneras en función de esos conflictos. Puede decirse que el conflicto por los bosques en cada escenario absorbe temporariamente otros conflictos, o que pasa a ser por un momento el vehículo a través del cual se manifiestan otros conflictos, que para ello deben someterse a una «torsión semántica», pero a la vez imprimen una torsión semántica al propio problema de los bosques. Por cierto, también otras políticas encuadradas en el esquema de los presupuestos mínimos se verán normalmente sujetas a este complejo juego de reinterpretaciones, ya que por definición operan en un escenario en el que interactúan al menos dos niveles de gobierno, cada uno de los cuales opera en un contexto institucional diferente y responde a diferentes configuraciones

conflictivas e interpretaciones del problema. Esto otorga a nuestro resultado un interés que trasciende el caso particular analizado.

Por otro lado, esta tesis mostrará también cómo el problema objeto de la disputa es resignificado de diversa manera no solo en arenas públicas correspondientes a los diferentes niveles de la organización federal, sino también en diferentes arenas de un mismo nivel. En particular, veremos cómo en el proceso participativo organizado en Salta para la elaboración del OTBN circulan interpretaciones del problema de los bosques, especialmente las expresadas por indígenas y pequeños productores, que no son retomadas en el debate legislativo y no inciden, a la postre, en la decisión legislativa. Esto refleja profundas asimetrías de poder, que sin duda no son patrimonio exclusivo de la provincia estudiada, pero que aparecen en nuestro caso con claridad ejemplar. Como sostiene Martínez Alier (2004:29), las relaciones de poder en los conflictos ambientales operan en un doble plano: por un lado, como la capacidad de ciertos actores para imponer una decisión sobre otros, «por ejemplo para expropiar o robar recursos, para colocar una fábrica que contamina, para destruir un bosque, para ocupar un espacio para botar residuos», y por otro lado, como la capacidad de imponer «un método de decisión del conflicto, un lenguaje que excluya y triunfe sobre otros lenguajes de valoración». En este sentido, el presente trabajo pretende aportar material a una reflexión sobre el proceso de elaboración de una política pública en el contexto de la democracia argentina actual y las asimetrías de poder que lo atraviesan; la aplicación en el proceso salteño de un mecanismo de tipo participativo añade un elemento de interés desde esta perspectiva.

Un aspecto que ha quedado en un segundo plano en esta tesis, pero que no obstante puede señalarse como un punto de interés, es el que se refiere al rol de los expertos en el proceso de elaboración de una política pública ambiental y al poder «subpolítico» que éstos ejercen mediante la selección y aplicación de matrices de interpretación o marcos de análisis que se sustraen al debate público y a un escrutinio político eficaz, pero que, como veremos, estructuran fuertemente las decisiones normativas adoptadas.

Así pues, el interés del caso de estudio seleccionado radica, en primer lugar, en sus implicaciones de mediano alcance; me refiero con esto a que habilita reflexiones generalizables a otros casos enmarcados en el mismo contexto institucional, dado por el

mecanismo de las normas de presupuestos mínimos. Pero, en segundo lugar, pretende alimentar también una reflexión teórica más amplia, aportando un estudio de caso a la línea de investigación sobre «los conflictos ambientales y su productividad» sustentada por el Grupo de Estudios Ambientales que coordinada G. Merlinsky en el IIGG⁴, y que se entronca con el trabajo de autores franceses (Melé, Cefai) y latinoamericanos (Azuela). En particular, el estudio muestra cómo la trayectoria de un problema «ambiental» se difracta a través de las diferentes arenas públicas y de las diferentes escalas, donde es resignificado en función de conflictos diferentes; se trata entonces de complejizar el estudio de la productividad de los conflictos ambientales teniendo en cuenta esta dinámica «inter-escalas». En este sentido se trata de un estudio de caso «instrumental», donde el caso vale por lo que permite inferir en vistas de una interrogación que trasciende ese caso particular (Stake 2003, cit. en Merlinsky (2014a)).

Selección y delimitación del caso de estudio

La selección de Salta como terreno de estudio obedeció a varias razones concurrentes. En primer lugar, en el momento en que inicié mi trabajo (en 2009) existía una restricción elemental de orden práctico: solo unas pocas provincias (Salta, Santiago del Estero, Chaco) habían aprobado por ley su ordenamiento de bosques nativos, y no era previsible cuándo lo harían las restantes⁵.

En segundo lugar, Salta es, junto con Santiago del Estero, una de las provincias con mayor superficie cubierta por bosques, y donde se ha dado el mayor avance de la frontera agropecuaria en las últimas dos décadas, en términos cuantitativos (UMSEF 2007; UMSEF 2008); desde este punto de vista, el estudio de estas provincias tiene un interés intrínseco, en la medida en que es allí donde tiene su mayor impacto potencial la política de protección de los bosques nativos. Asimismo, ambas presentan una elevada conflictividad en lo que se refiere a la tenencia de la tierra, que entra en resonancia, aunque de manera diferente en una y otra, con la cuestión de los bosques y del control de la deforestación⁶.

4 Como avances de esta línea de investigación en el GEA pueden mencionarse los diversos trabajos de G. Merlinsky citados a lo largo de esta tesis, así como el volumen colectivo *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* con trabajos de integrantes del grupo (Merlinsky 2014c).

5 En 2009 también Santa Fe tenía un ordenamiento de bosques, aunque aprobado por decreto y no por ley provincial. Entre 2010 y 2012 aprobaron sus ordenamientos otras 17 provincias (Manghi *et al.* 2013).

6 Cabe aclarar que inicialmente mi proyecto contemplaba un estudio comparativo entre Salta y Santiago del Estero; de hecho, el trabajo de campo, realizado en su mayor parte en 2010 en el marco de una beca CLACSO-Asdi, abarcó ambas provincias. Sin embargo, por razones de extensión he decidido limitarme al

En tercer lugar, el caso de Salta resultaba atractivo desde el punto de vista de este trabajo debido a la intensidad que alcanzó allí el conflicto, que favoreció la producción de un material discursivo de gran riqueza, en el que se ponen en crisis ciertos esquemas de interpretación que en otros contextos permanecen incuestionados. Por cierto, la intensidad del conflicto en Salta merece, a su vez, una explicación; como veremos en los capítulos que siguen, ella obedece, por un lado, a razones estructurales (una cierta densidad organizativa de la sociedad civil, la relación entre el empresariado local y las élites políticas), y por otro lado, a la coyuntura especial dada por el fin de la hegemonía del gobernador Romero, que abre una oportunidad para el cuestionamiento de arreglos institucionales, relaciones de poder y estructuras de sentido consolidadas.

En cuanto a los límites temporales del caso de estudio, también hubo que tomar algunas decisiones. Especialmente el punto de inicio del caso resultaba difuso, ya que el surgimiento del problema de la deforestación en las arenas públicas nacionales y provinciales es un proceso gradual y reconoce múltiples condiciones previas que finalmente hacen posible su eclosión: la aceleración del avance de la frontera agrícola sobre tierras antes cubiertas de vegetación boscosa, desde mediados de los 1990, y especialmente después de 2001; las resistencias campesinas e indígenas ante los «desmontes y desalojos», también desde los 1990; la instalación en las agendas internacionales del problema de la deforestación, que pone a disposición de los activistas locales un repertorio específico de imágenes, de argumentos y de valoraciones legitimadas; la producción por parte de la SAyDS del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (SAyDS 2007) desde fines de los 1990, animado de estas preocupaciones y financiado con fondos internacionales, y la organización de la «Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal» (UMSEF) en la misma Secretaría, que genera datos cuantitativos fiables sobre los procesos de deforestación; el surgimiento de otros conflictos ambientales en el país con el consiguiente proceso de «contagio» (Merlinsky 2014b).

Pero desde el punto de vista adoptado aquí resultaba interesante destacar cómo se configuran aquellas arenas públicas en las que se desarrollan las principales disputas por la Ley de Bosques y el OTBN salteño. Ahora bien, como ya he dicho y como mostraré con más detalle

caso de Salta para esta tesis, ya que el trabajo comparativo me hubiera obligado a una exposición demasiado sucinta de los resultados, a expensas de la presentación del material empírico. Espero retomar la perspectiva comparativa en futuros trabajos.

en el capítulo 2, el proyecto inicial de la Ley de Bosques ingresa al Congreso montado, si vale la metáfora, sobre la ola del conflicto por la reserva provincial Pizarro, en Salta, y favorecido además por la situación conflictiva de Gualaguaychú, que abre una ventana de oportunidad para el ingreso de un «problema ambiental» en la agenda política. Por esta razón coloco el punto de inicio del estudio en el conflicto por la reserva de Pizarro, en 2004-2005, si bien repaso brevemente algunos episodios anteriores que fueron instalando el problema de los bosques nativos en la agenda pública y configurándolo de un modo determinado. Los efectos de esta historia previa, como veremos, perduran en la Ley de Bosques y, por otro lado, condicionan marcadamente el conflicto por el OTBN de Salta.

Como punto de cierre del caso tomo la firma de los decretos 2785/09 y 2589/09, de junio-julio de 2009, mediante los cuales el gobernador Urtubey reglamenta la ley de ordenamiento territorial de bosques nativos de Salta y aprueba el mapa de ordenamiento actualmente vigente. Sin duda el conflicto se prolonga más allá de esta fecha y, de hecho, aunque su intensidad haya disminuido por momentos, sigue abierto hasta la actualidad (mayo de 2015). No obstante, a partir de la sanción de esos decretos, la dinámica del conflicto entra en un nuevo régimen, tanto en lo que se refiere a la escala intra-provincial como a la escala Nación-provincias. En ambos niveles, la gestión estatal del conflicto en buena medida pasa de manos de los decisores de máximo nivel (legisladores, gobernadores, ministros, jueces de la Suprema Corte) a los funcionarios especializados del aparato administrativo, lo que a su vez implica cambios en las estrategias de los actores no-estatales y en la redefinición progresiva de los problemas⁷. Esta drástica reestructuración de la dinámica habría exigido otro tipo de abordaje, tanto en lo que se refiere al repertorio de conceptos analíticos como en la metodología empleada; por ello clausuro el caso con la firma de esos decretos y no abordo aquí el análisis de las fases posteriores del proceso.

En resumen, he seleccionado el caso salteño por razones pragmáticas a la vez que por sus características intrínsecas, que hacen de él un material fértil para avanzar en algunas generalizaciones acerca de las políticas ambientales en la Argentina y sus rasgos estructurales, así como para aportar a una reflexión teórica sobre los conflictos ambientales en general.

7 Es un fenómeno largamente estudiado en la literatura sobre el proceso de las políticas públicas que entre el «diseño» y la «implementación» de una política se producen normalmente múltiples reinterpretaciones y ajustes imprevistos (Muller y Surel 1998; DeLeon 1999).

Modo de abordaje: arenas públicas, conflictos y discursos

Para describir y analizar los conflictos que rodearon la aprobación de la Ley de Bosques y del OTBN de Salta movilizo una red de conceptos que expondré con detalle en el capítulo 1. Aquí me limito a algunas indicaciones preliminares que permitan situar el trabajo.

En primer lugar, parto de los conceptos interconectados de problema, público y arena pública, tal como los articula Daniel Cefaï (2002). Cefaï, siguiendo una tradición norteamericana que parte de J. Dewey, entiende por problema público una situación que es percibida y presentada públicamente por algunos actores como indeseable o disvaliosa y como modificable o manejable por la acción del estado. En la medida en que esa problematización sea retomada por otros actores, sea para amplificarla o para controvertirla, se dice que el problema recluta un público. La condición para ello viene dada por un conjunto de instituciones que rutinizan la circulación de determinados tipos de discursos: la prensa, los órganos de representación política, los tribunales, las organizaciones sociales, los espacios académicos, etcétera; este tipo de instituciones, siguiendo a Hilgartner y Bosk (1988), se llaman «arenas públicas». Es entonces en las arenas públicas donde los problemas circulan, reclutan un público y se amplifican, o son ignorados y desaparecen temporaria o definitivamente. Entre las diferentes arenas existen vías de comunicación más o menos eficaces, lo que depende en cada caso de su configuración específica en un determinado contexto social.

En segundo lugar, para analizar la dinámica concreta de los procesos de definición del problema público en esas arenas, me he apoyado en la propuesta teórico-metodológica de Maarten Hajer (Hajer 1995; 2008). Este autor parte de la noción de que las políticas públicas, a la vez que solucionan problemas, regulan conflictos: «La elaboración de políticas públicas [*policy-making*] no es solo una cuestión de encontrar soluciones aceptables para problemas preconcebidos. Es también el modo dominante en el que las sociedades modernas regulan conflictos sociales latentes. Requiere ante todo la redefinición de un fenómeno social dado en términos tales que sea posible encontrar una solución para él» (1995:2). La política pública aparece, así, como el resultado de un proceso de «lucha discursiva» en el que diferentes actores buscan imponer determinadas interpretaciones de la realidad que justificarían ciertos cursos de acción.

En estas luchas discursivas los actores apelan a numerosos tipos de discursos: a diversas

disciplinas científicas y técnicas, a doctrinas jurídicas, a valores y a relatos de experiencia. Según Hajer, en las controversias públicas esos elementos dispares son articulados en una unidad de sentido mediante lo que él denomina *story-lines* o líneas narrativas. Se trata de matrices de interpretación que tienen el carácter de relatos, y que se caracterizan por un grado de vaguedad considerable, de manera que diferentes participantes en un debate pueden dar diferentes interpretaciones a una determinada línea narrativa, en función de sus conocimientos específicos, sus prejuicios, ideologías e intereses, y en efecto pueden otorgarle sentidos diferentes e incluso irreconciliables. Esta vaguedad, lejos de restar eficacia a la línea narrativa como esquema de interpretación compartido, es una condición indispensable para que pueda tenerla.

En la medida en que se cristaliza una disputa pública, el número de *story-lines* que prevalecen en ellas tiende a ser relativamente reducido; esto es lo que otorga cohesión a la disputa y permite a diferentes actores contribuir a ella, haciendo interpretables sus intervenciones como pertenecientes al contexto de esa disputa. Por ello, para estudiar el proceso de definición de un problema público basta, según Hajer, con identificar y analizar las principales líneas narrativas que estructuran la lucha discursiva que se produce en torno a él, y seguir sus mutaciones a través de algunas situaciones discursivas consideradas clave por el analista; con la terminología tomada de Cefaï preferiré decir: a través de diferentes arenas públicas, para hacer hincapié en los condicionamientos que éstas imponen a los discursos que en ellas circulan. Adaptando una metáfora de Chateauraynaud (2009) diré por ello que se trata de seguir la «trayectoria» de un problema a través de una sucesión de arenas públicas, y de observar cómo en cada una de ellas el problema es redefinido en función de los rasgos estructurales de esas arenas y de los escenarios conflictivos en los que ellas se insertan.

En efecto, según Hajer una de las funciones importantes que cumplen las líneas narrativas es la de *posicionamiento*: no solo recortan un fenómeno social como problemático y necesitado de una solución, sino que identifican responsables, reconocen agraviados, seleccionan voces autorizadas para definir las soluciones, y en suma, distribuyen los méritos y las faltas entre el elenco de actores que identifican como relevante. Por esta razón, la lucha discursiva no es meramente un debate teórico, sino que se entrelaza directamente con un escenario de conflicto: junto con las interpretaciones de la realidad está en juego la posición que se

reconoce a los actores, lo atendible o no de sus demandas, y en definitiva, la producción de una política pública que favorezca sus intereses o los dañe.

Sin embargo, en contra de lo que parece asumir Hajer, no puede pensarse que la dinámica del conflicto se reduce a la lucha discursiva, ya que la legitimación discursiva no es un requisito necesario para la toma de decisiones (aun si para un decisor puede tener un costo adoptar una decisión poco legitimada discursivamente). Los actores, además de desplegar una actividad discursiva tendiente a establecer la legitimación o la hegemonía de una determinada línea narrativa, pueden optar así por otro tipo de estrategias que tiendan a influir en la toma de decisiones, que serán muy diversas según el tipo de actor del que se trate; los actores con menos acceso a los ámbitos políticos adoptarán acciones de tipo «contencioso» como protestas, boicots, cortes de ruta, mientras que los actores con más acceso a esos ámbitos podrán valerse de repertorios más discretos (persuasión, negociación, corrupción, etc.). Esta diferencia quedará bien ilustrada en el capítulo 5 de esta tesis.

Otro aspecto que podrá apreciarse a lo largo de los sucesivos capítulos de la tesis es cómo los resultados de las fases anteriores del proceso condicionan la disputa en las fases posteriores, ya sea a través de arreglos jurídico-institucionales, de la formación de identidades, organizaciones y modos de articulación entre actores, o de la aparición de modos de hablar del problema (o de representarlo en general, por ejemplo mediante un tipo específico de cartografía, como veremos) que permanecen vigentes, o son puestos en disputa, en las fases sucesivas del conflicto. Y a la vez, a lo largo del conflicto se van decantando cambios que no solo condicionan el desarrollo del mismo conflicto, sino que ejercen unos efectos que lo trascienden, por ejemplo en forma de normas que deberán ser cumplidas más allá del cierre de estos procesos conflictivos, de identidades, relaciones y modos de organización que sufren cambios más o menos durables a lo largo de estos conflictos, o de modos de interpretar y representar determinados aspectos de la realidad que permanecen en uso. Ambos aspectos, el que se refiere a la auto-reproducción del conflicto y el que se refiere a sus efectos de mediano y largo plazo pueden subsumirse bajo el concepto de «productividad» del conflicto, al que ya hice referencia.

Tal es, a grandes rasgos, la trama de conceptos con la que he abordado la investigación. La tarea de elaboración y análisis del material empírico ha seguido una dinámica recursiva,

yendo del caso a la armazón analítica y viceversa, y recabando nuevo material empírico o explorando nuevas categorías analíticas a medida que el proceso hermenéutico lo demandara.

La investigación se realizó con una metodología cualitativa basada en el análisis de fuentes textuales (incluyendo leyes y decretos, informes oficiales, actas legislativas, panfletos, cartillas informativas, cartas, etc.), así como en unas treinta entrevistas en profundidad a informantes clave, realizadas en Salta, Buenos Aires, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba, entre 2010 y 2012⁸.

Articulación de la tesis

La tesis se divide en esta introducción, seis capítulos principales y un repaso de las conclusiones.

En el capítulo 1 expongo el instrumental conceptual con el que abordo el análisis. Me refiero en primer lugar a los conceptos interdependientes de problema, público y arena pública, que retomo de Cefai. Luego al modelo que propone Hajer para el análisis de lo que él llama luchas discursivas por la definición de un problema de política, que complemento con algunos conceptos referidos a la dinámica de los conflictos entre actores. A continuación propongo unas claves de análisis para dos aspectos particulares cuya importancia emerge del estudio los casos, a saber, la función de los mecanismos de democracia participativa y el rol de los expertos en la definición de un problema de política. Por último hago referencia a la noción de productividad de los conflictos (Melé, Azuela, Merlinsky), que se refiere a los efectos de éstos en el mediano plazo o a los cambios más o menos duraderos que producen.

Los capítulos 2 a 6 siguen un orden cronológico. En cada uno de ellos combino una exposición cronológica con una discusión analítica, buscando dar cuenta de la dinámica del conflicto en cada fase, con la constelación de actores que intervienen, sus intereses, recursos y vinculaciones, caracterizar las principales líneas narrativas que configuran la interpretación del problema en ese contexto específico, y relevar la productividad de esa fase del proceso en términos jurídico-institucionales, territoriales, organizativo-identitarios y semánticos.

En el capítulo 2 reconstruyo la génesis de la Ley de Bosques. Trazo un breve panorama del contexto dado por los procesos de deforestación ocurridos en Argentina desde los últimos

8 El inventario de las fuentes primarias estudiadas y de las entrevistas realizadas se encuentra en el acápite «Fuentes y Bibliografía» al final de esta tesis.

años del siglo XX y repaso los episodios más relevantes para la constitución del problema de los bosques nativos como un problema público en el nivel nacional y las tensiones que esos mismos episodios generan en Salta. En particular me detengo en el «caso Pizarro», el antecedente directo más importante para la instalación de la cuestión de los bosques en una arena pública de alcance nacional. Interesará observar cómo en este contexto se perfilan las alianzas de actores que luego se enfrentarán en la disputa por el OTBN provincial.

En el capítulo 3 analizo los modos en que el problema de los bosques nativos es tratado en los debates del Congreso. Primero exploro las condiciones de resonancia que permiten que con el caso Pizarro la cuestión de los bosques nativos se instale como un problema que exige tratamiento urgente por parte del estado nacional y hago referencia a la ventana de oportunidad que se abre con el conflicto por las pasteras en Gualaguaychú. Luego me detengo en el proceso legislativo propiamente dicho y estudio los discursos esgrimidos por los diputados y senadores en ese contexto. Frente a la narrativa sostenida por las organizaciones ambientalistas y reproducida por los legisladores favorables a la sanción de la ley, que concibe la deforestación como la destrucción de un bien común, imputable a empresarios y políticos inescrupulosos e insustentable desde el punto de vista ambiental y social, los legisladores de varias provincias del norte, y especialmente de Salta, plantean una contradicción insalvable entre «conservación» del bosque y «producción» o «desarrollo», y acusan a las provincias centrales de querer transformar a las periféricas en un «pulmón verde» que compense la contaminación producida por las industrias existentes en aquellas. Junto con esto, el debate se concentra sobre la cuestión del alcance admisible de una norma de presupuestos mínimos, más que sobre los instrumentos específicos de regulación del problema de los bosques que el proyecto de ley propone. Finalmente, el proyecto se aprueba con pocos cambios, de los cuales el principal es la creación de un Fondo de Conservación mediante el cual la nación compensa a las provincias y a los particulares que tienen bosques nativos que deben ser conservados. En la última parte del capítulo presento brevemente los puntos centrales de la Ley de Bosques tal como fue aprobada.

En el capítulo 4 analizo el «proceso participativo» para el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta. Me detengo, por un lado, en la dinámica de los espacios participativos y en lo que en ellos se pone en escena, y por otro lado, en el contenido de las

intervenciones de los participantes, en la medida en que la documentación existente permite reconstruirlas. Se destaca en este tramo la vitalidad de la arena pública que emerge, con actores de diferentes sectores que realizan aportes escritos que muestran un considerable grado de elaboración. Un interrogante central que plantea la consideración del mecanismo participativo se refiere a sus efectos sobre la calidad democrática del proceso de formulación de la política de bosques, en la medida en que una de las principales razones que se esgrimen a favor de la institución ese tipo de mecanismos radica justamente en su potencial democratizador. En este sentido, el saldo del proceso salteño es ambiguo, ya que éste contribuye a visibilizar y otorgar cierta legitimidad formal a algunos de los discursos que quedan excluidos en otras arenas (y principalmente en el debate legislativo), pero no aporta a una toma de decisiones que efectivamente dé respuesta a los puntos de vista y a los intereses allí expresados; como resultado, si bien no se produce una efectiva democratización de las decisiones, queda socavada la legitimidad de una toma de decisiones basada en la exclusión silenciosa de algunos actores, lo que no carecerá de efecto sobre los hechos posteriores, especialmente los que estudiaremos en el capítulo 6.

En el capítulo 5 considero cómo se redefine el problema al pasar del debate en los espacios participativos a los ámbitos institucionales; es en este tránsito donde se manifiestan más claramente las asimetrías de poder a las que aludíamos arriba y su correlación con la imposición de ciertos lenguajes de valoración. En efecto, llama la atención en los informes de los equipos técnicos encargados de coordinar el proceso participativo y de redactar el proyecto de ley y la propuesta de mapa de OTBN, que la manera de definir el «problema de política» no retome en sus aspectos relevantes las intervenciones de los actores que se involucraron en el proceso participativo. En especial, el carácter profundamente conflictivo del escenario que debe regular la política de bosques queda invisibilizado, o en todo caso transfigurado en un conflicto abstracto entre diferentes «bienes» como la conservación y el desarrollo. Otro tanto ocurre en el debate legislativo, que constituye una arena pública diferente y desconectada de la que se manifestaba en el proceso participativo; reina en ella una adhesión prácticamente unánime a una lectura del problema de política en términos de una oposición entre «conservación» y «producción» que obliga a buscar un «equilibrio» entre ellas, sin que se atienda a la dimensión conflictiva del proceso de transformación de uso del suelo que se trata de regular; las diferencias entre los legisladores tienden así a desdibujarse.

En el capítulo 6 considero la nueva redefinición que recibe el problema con la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa «Salas» y la profunda reconfiguración que produce en la puja de fuerzas dentro de Salta, que queda finalmente plasmada en un OTBN que, en primera lectura, resulta aceptable para los sectores más interesados en la regulación de los desmontes (organizaciones ambientalistas, comunidades indígenas y campesinas, ONG que cooperan con ellas), mientras que es rechazado con dureza por los sectores empresariales. Los sucesos posteriores mostrarán que la eficacia de la regulación es, por decir lo mínimo, relativa, pero esta consideración ya no entra en nuestro relato más que a modo de epílogo. Un punto clave en este capítulo es cómo el proceso de elaboración de la política es determinado nuevamente por la dinámica «inter-escalas» con la intervención de un órgano nacional como lo es la CSJN; este vaivén entre arenas nacionales, favorecido por el esquema constitucional de competencias concurrentes en materia ambiental y provinciales, constituye una característica saliente del proceso estudiado, y merece atención como un rasgo estructural de la política ambiental argentina, debido justamente a ese arreglo constitucional.

Por último, recapitulo y ordeno las conclusiones del análisis. Destaco la complejidad que implica para las políticas públicas ambientales encuadradas en el esquema de los presupuestos mínimos el hecho de que su diseño y aplicación deba dirimirse en arenas públicas correspondientes al nivel nacional y provincial; señalo la debilidad de la legitimación democrática de la política pública que se desprende de la desconexión entre la arena legislativa y otras arenas públicas, especialmente la que se constituye en el proceso participativo; y hago alusión al poder «subpolítico» de los expertos y a la ausencia de una controversia sociotécnica en la que las soluciones propuestas por ellos sean sometidas a un escrutinio público. Luego extraigo del análisis del caso algunas consecuencias con respecto al concepto de productividad del conflicto, subrayando la dimensión de la auto-producción y auto-estructuración de los conflictos a lo largo de sus diferentes fases. Finalmente esbozo algunas líneas de investigación que podrían dar continuidad al trabajo aquí presentado.

Capítulo 1: Arenas públicas, conflictos y discursos

El problema de la deforestación

La ley 26331 «establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad» (art. 1º). Sus objetivos explícitos son regular el avance de la frontera agropecuaria y controlar la disminución de superficie de los bosques nativos, y mantener, mejorar y fomentar las funciones de los bosques (art. 3º)¹. Prevé para ello varios instrumentos:

- 1) Obliga a las provincias a elaborar un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), en el que los bosques existentes en cada una de ellas se clasifiquen en tres categorías: (I) sectores de muy alto valor de conservación, que no deben transformarse; (II) sectores de mediano valor de conservación, que podrán ser sometidos a «aprovechamiento sostenible» y otros usos presuntamente sustentables (turismo, recolección, investigación científica); (III) sectores de bajo valor de conservación, que podrán ser transformados a otros usos, lo que incluye la posibilidad de desmontarlos (dentro de los límites de la normativa pertinente) (art. 6º y siguientes). En un anexo de la ley se enuncian diez criterios que deben guiar la elaboración de los OTBN²; además, el artículo 6º indica que el OTBN debe realizarse «a través de un proceso participativo».
- 2) Crea un Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos destinado a promover el aprovechamiento sustentable de los bosques nativos, mantener información actualizada sobre ellos y brindar asistencia técnica a las autoridades provinciales (art. 12º).
- 3) Impone la obligatoriedad de presentar planes de manejo para los bosques de categoría I y II, o de cambio de uso del suelo para los de categoría III que se quiera desmontar (art. 13º y siguientes); para ello exige una evaluación de impacto ambiental (art. 22º y siguientes) así como una audiencia y consulta pública en el caso de los proyectos de desmonte (art. 26º y siguientes). Dispone un régimen de sanciones en caso de incumplimiento (art. 29º) y crea un

1 El texto de la ley los enuncia así: «a) Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo; b) Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo; c) Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad; d) Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad; e) Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos» (ley 26331 art. 3º).

2 Los criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos preconizados por la Ley 26331 son: 1) la superficie mínima de viabilidad, 2) la vinculación del área boscosa con otras comunidades naturales, 3) su vinculación con áreas protegidas existentes, 4) la existencia de valores biológicos sobresalientes, 5) la conectividad entre eco-regiones (corredores biológicos etc.), 6) el estado de conservación del bosque, 7) su potencial forestal, 8) el potencial de sustentabilidad agrícola del área, 9) el potencial de conservación de cuencas (protección de laderas, de riberas, de humedales), y por último, 10) el valor atribuido al bosque por las comunidades indígenas y campesinas existentes. Estos criterios deben integrarse en un análisis ponderado para determinar el valor de conservación de cada sector.

registro de infractores (art. 27°). Exceptúa de la aplicación de la ley a «todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a diez (10) hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores» (art. 2°).

- 4) Por último, crea un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, «con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan» (art. 30°). Éste debe incluir fondos no inferiores al 0,3% del presupuesto nacional, el 2% de las «retenciones»³ y otros recursos diversos (donaciones, subsidios, etc.) (art. 31°); se distribuye entre las provincias que tienen aprobado por ley su OTBN, en función de la superficie total de bosques que existen en cada provincia, la proporción del territorio de la provincia cubierto de bosque, y la categoría de conservación que se les haya asignado (art. 32°). El fondo debe aplicarse en un 70% para compensar a los titulares de terrenos con bosques sujetos a conservación, y en un 30% para fortalecer las capacidades técnicas de las autoridades de aplicación y para brindar asistencia técnica y financiera a pequeños productores y comunidades indígenas o campesinas.

Sin detenernos por ahora en sus detalles, retengamos que la Ley de Bosques pone en pie una ambiciosa política pública en vista de unos unos objetivos. Éstos aparecen como justificados en una determinada situación, que presenta aspectos que se perciben como perjudiciales o indeseables. En otras palabras, la ley dispone un conjunto de medidas para solucionar un *problema*, o por lo menos para encauzarlo.

En efecto, si bien los objetivos de la ley están formulados en términos relativamente generales, su sanción responde a una situación específica: el avance de la frontera agropecuaria, principalmente en el norte del país, que se acelera desde la década de 1990. Mejor dicho, responde a una *interpretación* de esa situación, que puede ilustrarse con las palabras del diputado Bonasso, autor del proyecto, en la sesión del 23 de noviembre de 2006:

[E]n los últimos setenta años la Argentina ha perdido el 70 por ciento de sus bosques nativos. En 1935 teníamos 108 millones de hectáreas, que setenta años más tarde se redujeron a poco más de 33 millones de hectáreas.

Sin embargo, pareciera que tienen que ocurrir catástrofes y conflictos bilaterales, como justamente el de las pasteras de Gualeguaychú, para que se haga carne en nuestra sociedad y también en nuestra dirigencia política la magnitud de este fenómeno que engloba a la Argentina y al conjunto de América Latina, que ha superado la tasa de deforestación de África.

Por ejemplo, en la provincia de Salta esta deforestación fue entre 1998 y 2002 diez veces la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, teniendo como fuente para decir esto a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Esta pérdida de nuestros bosques obviamente va acompañada por pérdida de biodiversidad. No sólo perdemos flora y fauna, sino que pueblos criollos y originarios son expulsados de aquellos lugares en los que establecieron una relación armónica con el ecosistema durante años, y donde explotaron racionalmente aquellos bosques nativos hasta que la fiebre sojera o la fiebre maderera rápida, es decir el afán de lucro, devastó uno de nuestros principales recursos naturales, lo cual va mucho más

3 Tributos a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal.

allá del lucro y la ganancia.

[...]

Alguna vez un periódico me tildó irónicamente de «guardabosques». Estoy dispuesto a asumir con todo orgullo ese título. Voy a ser «guardabosques», y pido a mis colegas de todos los bloques, sin distinción de ideologías ni de posiciones políticas, que recordemos que tenemos la obligación de trabajar por el bienestar y la prosperidad de la generación actual, preservándola para nuestros hijos y nietos, en lugar de que el pan de hoy se convierta en el hambre de mañana (HCDN, sesión del 23/11/2006, versión taquigráfica).

Según la lectura que propone Bonasso, entonces, la deforestación, que se remonta a varias décadas atrás, pero que se ha acelerado en los últimos años, pone en peligro la biodiversidad y la subsistencia de pueblos criollos y originarios, y devasta «uno de nuestros principales recursos naturales» en aras de un afán de lucro irresponsable. El estado, y en este caso el Congreso, tiene la obligación de velar por el bienestar de la «generación actual» y de preservar las fuentes de bienestar para el futuro, y por consiguiente debe poner freno al proceso de deforestación mediante la ley propuesta.

Pero la interpretación de Bonasso no es compartida de manera unánime. En efecto, si bien el avance de la frontera agropecuaria como tal es un hecho indiscutido (Adámoli *et al.* 2008; Adámoli *et al.* 2004; Paruelo *et al.* 2006; Paruelo *et al.* 2004; UMSEF 2007; UMSEF 2008), es evidente que no para todas las perspectivas aparece como perjudicial o indeseable.

Por ejemplo, para el ejecutivo de un holding agro-empresarial con inversiones en la región chaqueña puede ser parte de una estrategia de «desarrollo de campos en áreas en las que la producción agropecuaria no está aprovechada a su máximo potencial», mediante la aplicación de «herramientas tecnológicas para poder mejorar la productividad de estos campos y lograr así su apreciación a largo plazo» (Cresud 2010).

En un lenguaje más plástico, un empresario agropecuario del este de Santiago del Estero expone, en una audiencia pública realizada en 2008 para la formulación del OTBN de esa provincia, cómo el avance de la frontera agropecuaria es el motor de un saludable desarrollo local:

Consideramos que toda actividad productiva tiende a desarrollar o hacer desarrollar una sociedad, en nuestra zona lo vemos permanentemente y consideramos que es una de las zonas con menos desocupación en la provincia [...], consideramos que la producción agropecuaria ha colaborado para eso en forma importante. Aparte vemos cómo los pueblos a la vuelta de esa producción agropecuaria se han desarrollado de manera integral, no solamente el productor agropecuario sino todo el pueblo. Para decir un ejemplo, el gomero que antes andaba en bicicleta hoy tiene una

camioneta cero kilómetro y dos gomerías, una en cada punta del pueblo, o el albañil que iba en bicicleta con los tirantes al hombro y con dos cucharas sobre el manubrio, hoy tiene una camioneta y seis o siete empleados, y hay que pedir turno con seis meses para poder conseguir un trabajo (Santiago del Estero 2008:52).

Vale decir, entonces, que el avance de la frontera agropecuaria, que es la otra cara del avance de la deforestación, lejos de ser interpretado como un problema por todos los actores, aparece para algunos de ellos como un proceso de valor positivo. Por consiguiente, la sanción de una norma como la Ley de Bosques supone que una determinada interpretación y valoración del fenómeno se haya impuesto como la más relevante para guiar la decisión de los legisladores, por sobre otras interpretaciones alternativas. Una primera pregunta que se plantea entonces es ¿cómo ocurre esto? ¿A través de qué procesos esa interpretación de la situación, que presenta el avance de la frontera agropecuaria como un problema a resolver, alcanza ese predicamento?

Basta una breve reflexión para darse cuenta de que esta pregunta envuelve una complejidad considerable. En primer lugar, habrá que considerar en qué medida la estructura de los diversos ámbitos o «arenas» en los que circulan los discursos, por ejemplo la prensa, los medios académicos, las organizaciones sectoriales, los partidos políticos, el parlamento, condicionan la selección de un tipo de interpretación por sobre otros; esto incluirá como aspectos, entre otros, las normas de circulación y procesamiento de los discursos en cada una de esas arenas, el elenco de actores presentes en ellas y sus relaciones de poder, así como la convergencia de ciertas interpretaciones con los intereses de diversos actores. En segundo lugar, cabrá estudiar cómo los rasgos de una interpretación específica inciden en el «éxito» que ella pueda tener para imponerse y configurar la matriz sobre la que se moldea una determinada política; esto puede incluir aspectos internos, tales como la coherencia (aunque sería una tarea empírica determinar si ésta, en particular, favorece la difusión de una interpretación), pero también circunstancias externas, tales como el hecho de que apelen a tópicos, valores o interpretaciones previamente legitimados.

De esta manera, la pregunta inicial se declina en un haz de cuestiones interconectadas, cuyo abordaje requiere de algunas precisiones teóricas y metodológicas. Para dar cuenta de ellas me apoyaré en una serie de conceptos que retomo principalmente de autores de la sociología pragmatista francesa, principalmente Daniel Cefaï, que intento articular con la propuesta teórico-metodológica de Maarten Hajer. Pero antes de exponer los principales conceptos que guiarán la indagación, añadiré algunos elementos que incrementan la complejidad del caso de

estudio, y de los que también deberá poder dar cuenta nuestro lenguaje teórico.

Primeramente, en virtud de la estructura federal del país y del reparto constitucional de las competencias en materia ambiental, la política de bosques nativos se procesa (como mínimo) en dos niveles, el nacional y el provincial. Adelantándome al análisis que expondré los capítulos que siguen, resulta que en cada uno de estos niveles las condiciones de aceptabilidad de las interpretaciones se configuran de manera diferente. Por ello, las disposiciones de la Ley de Bosques son reinterpretadas y refuncionalizadas en el momento de su «aplicación» en las provincias. De por sí, puede considerarse que una política pública siempre está sujeta a reinterpretaciones, refuncionalizaciones y negociaciones en el proceso de su implementación, debido a los diferentes condicionamientos a que están sujetos respectivamente quienes la diseñan, deciden, implementan y evalúan (Muller y Surel 1998); pero en el caso de estudio esta polivalencia se acentúa debido a los pasajes entre diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, el hecho de que se trate de un problema ambiental implica una cierta fluidez de los esquemas conceptuales disponibles, e incluso del marco jurídico pertinente. Esto se debe, al menos en parte, a que la «cuestión ambiental» es de aparición relativamente reciente; no existen autores clásicos, disciplinas con tradiciones bien establecidas, o consensos robustos en torno al lugar que debe ocupar el cuidado del ambiente en el concierto de los valores o de las prioridades políticas y jurídicas⁴. Este rasgo vuelve particularmente dinámica la disputa, en el sentido de que es relativamente débil la rutinización de resultados previsibles.

En tercer término, y en conexión con lo anterior, el problema ambiental «absorbe», por decir así, otros problemas y conflictos. En otras palabras, los actores reformulan demandas en términos ambientales para dar mayor legitimidad a sus posiciones y para aunar fuerzas con otros actores, gracias a una operación de sentido que permite poner en equivalencia o hacer coincidir reclamos anteriormente inconexos. Este tipo de «hibridación semántica» no necesariamente es obra de los actores cuyas demandas se reformulan o traducen en términos ambientales: los actores que persiguen una agenda ambientalista, por su lado, pueden ofrecer definiciones del problema que hagan converger el interés ambiental con otros intereses que

4 Por esta razón, autores que han desarrollado proyectos sociológicos con una pretensión sistemática tuvieron ciertas dificultades para acomodar esta temática emergente; por ejemplo, Lafaye y Thévenot (1993) se interrogan acerca de si es oportuno añadir una séptima «ciudad» a las que anteriormente habían identificado Boltanski y Thévenot (1991); desde una perspectiva diferente, Luhmann (2005 [1987]) analiza la «comunicación ecológica» como un factor de perturbación de los subsistemas económico, político, jurídico, etc., que les transmite impulsos de resultado imprevisible.

gozan de cierta legitimidad o que permiten reclutar apoyos. Por ejemplo, veremos cómo la organización Greenpeace, en el contexto del «caso Pizarro», logra vincular en el discurso público el problema de la deforestación, planteado en términos ambientales, con el problema de los derechos de los pueblos originarios, contribuyendo así a legitimar el reclamo ambientalista (y a la vez el de los pueblos originarios).

La tarea, entonces, es seguir la trayectoria de un problema cuya definición es objeto de disputas en diversas arenas, y en torno al cual se estructuran diferentes conflictos en conexión con cada una de éstas. La dinámica de estos conflictos, que responde en cada momento a una definición específica del problema y simultáneamente contribuye a modificarla, a su vez deja saldos más o menos permanentes: ocasiona cambios en las normas e instituciones, habilita reagrupamientos de los actores, produce aprendizajes que condicionan la acción futura, legitima ciertos modos de hablar de una situación. En este sentido hablamos de la *productividad* de los conflictos, y en concreto de su productividad institucional, jurídica, territorial, identitaria, de la formación de espacios intermedios y de los cierres discursivos.

La complejidad del proceso estudiado vuelve inagotable, en principio, la tarea de análisis. Sin embargo, es posible construir una estructura narrativa o «relato analítico» (Cefaï 2011)⁵ que opere una reducción de la complejidad y permita destacar algunos aspectos del proceso que considero relevantes. Me interesa mostrar especialmente cómo «el mismo» problema se va redefiniendo en diferentes arenas públicas, en conexión con diferentes escenarios de conflicto; cómo en la definición del «problema de política» regulado por la normativa de bosques se resignifican conflictos existentes; y cuál es la productividad de estos procesos en diferentes aspectos.

Para construir el «relato analítico» del caso utilizo una red de conceptos que expongo en lo que queda del capítulo. En la sección que sigue me refiero a los conceptos interdependientes de problema, público y arena pública, siguiendo el planteo de Cefaï. A continuación expongo las herramientas que utilizo para analizar, por un lado, la «lucha discursiva» que se da en torno a la interpretación del problema público, para lo cual me apoyo en el trabajo de Hajer, y, por otro lado, los escenarios de conflicto que se estructuran en conexión con esas interpretaciones, para lo cual movilizo conceptos de la escuela de los estudios de «política contenciosa» (Alonso y Costa 2000, McAdam *et al.* 2007). En tercer lugar me detengo en dos

5 Ver también Merlinsky 2009:52 y la literatura allí citada.

aspectos particulares cuya importancia emerge del estudio de los casos: algunas nociones clave referidas a las funciones de un proceso «participativo» como el instituido para la producción del OTBN de Salta, y un enfoque para la interpretación del rol de los expertos en un proceso como el estudiado. Luego expongo el importante concepto de «productividad de los conflictos», que retomo de autores como Melé, Azuela y Merlinsky, y que pone el acento en los cambios de mediano plazo que resultan de los procesos conflictivos. Por último, hago un balance de lo que aportan los conceptos expuestos para abordar el caso de estudio y realizo algunas precisiones metodológicas.

El problema y sus públicos

Veamos en primer lugar los conceptos interconectados de problema, público y arena pública, tal como los articula Cefaï (2002). Tomo la noción de *problema público* en el sentido de J. Gusfield, quien explica en diálogo con Cefaï y Trom:

Los problemas públicos no son disfunciones de un sistema social, sino circunstancias (*conditions*)⁶ que son percibidas como patológicas a través del prisma de una cultura política [...]. Aparecen como tales porque algunos de sus aspectos son presentados como contrarios al interés público y porque se los supone transformables o erradicables por una acción específica, la de los poderes públicos (Gusfield 2003).

En otros términos, que algo llegue a ser un problema público depende sustancialmente del sentido que le otorguen los actores, y no de una cualidad inherente a los hechos que se presentan como problema; incluso puede estar en disputa la realidad de estos hechos⁷. Best (2007) cuestiona las implicaciones teóricas y políticas de una lectura «fuerte» de esta tesis (que denomina «construccionista»), argumentando que, al hacer de los problemas un puro producto de procesos interpretativos, socava la posibilidad de un posicionamiento crítico frente a las interpretaciones que adquieren vigencia social. No obstante, más fecundo que plantear este tipo de reparo genérico es estudiar cómo los actores «hacen valer» los hechos, es decir, qué tipo de pruebas movilizan en las disputas en torno a la definición de un problema;

6 Así en el original francés: «circonstances (*conditions*)»; quizá hubiera sido preferible traducir el término inglés por «condiciones». Otros autores, como Hilgartner y Bosk (1988), dicen «condition or situation».

7 Como caso típico puede mencionarse la controversia acerca de la «inseguridad» en nuestro país en años recientes: mientras que unos actores afirmaban que existía una situación que reclamaba atención (mayor frecuencia de crímenes), otros negaban la existencia de esa situación (y en cambio hablaban de una creciente «sensación de inseguridad»). Tal desacuerdo no impidió que el problema ganara espacio en diversas arenas públicas (mediáticas, políticas, académicas, etc.) y fuera objeto de políticas públicas (instalación de cámaras, despliegue de fuerzas de policía, etc). Para abarcar este tipo de casos, algunos autores hacen la precisión de que un problema se construye en torno a una situación o condición «presunta» (*putative*); así lo enuncian, por ejemplo, Hilgartner y Bosk (1988).

no hay ninguna razón para suponer que el analista está en mejores condiciones que otros actores para discernir la realidad de los hechos y criticar una determinada definición de los problemas⁸.

De acuerdo con la definición de Gusfield, el hecho de interpretar una situación como problema público lleva implícita una demanda al estado, en la medida en que se supone que el problema es transformable o erradicable por la acción de éste; la noción más general de «problema social» se refiere, para ese autor, a situaciones que generan preocupación o son percibidas como perjudiciales sin ser necesariamente referidas a la posible intervención de los poderes públicos⁹. Como sinónimo de «problema público» usaré también la expresión «problema de políticas» (*policy problem*), utilizada por Hajer y otros autores¹⁰.

El punto clave de estas nociones es que invitan a pensar los problemas públicos como producto de procesos de definición o interpretación de situaciones y a estudiar la dinámica de estos procesos. En efecto, la definición de un problema normalmente no es algo que esté dado y disponible, sino que emerge como resultado de una interacción compleja entre numerosos actores.

Para analizar esta interacción, Cefai (2002:54) retoma en primer término la relación entre «público» y «problema», planteada por Dewey (2004 [1927]) y desarrollada por la tradición del pragmatismo norteamericano y de la escuela de Chicago¹¹.

El «público» no es un organismo social o político, sino más bien una peculiar forma de vida colectiva que emerge en torno a un problema, a la vez que lo constituye. Actores individuales, organizacionales e institucionales se involucran en un esfuerzo colectivo de definición y de dominio de la situación percibida como problemática. Expresan, discuten y juzgan opiniones; rastrean problemas, lanzan señales de alerta o de alarma; se trenzan en disputas, polémicas y controversias; configuran los objetos de conflicto, resuelven crisis y arriban a compromisos.

El «público» se constituye precisamente en la medida en que diversos actores se interesan por un problema y despliegan algún tipo de actividad a propósito de él (así sea la actividad

8 Excepto cuando *hay* una razón, a saber, cuando la disputa versa sobre un asunto de su competencia específica: no es mi caso con respecto a las diversas consecuencias de la deforestación (ecológicas, económicas, etc.).

9 Excede el propósito de este capítulo reconstruir la historia de los conceptos expuestos; puede verse al respecto Best (2007); Cefai (1996, 2002).

10 Ver por ejemplo las diferentes contribuciones contenidas en Sabatier (2007). No todos estos autores comparten la perspectiva «constructivista» de Gusfield, de manera que podría argumentarse que emplean un concepto de *policy problem* que difiere fundamentalmente del de él; yo sigo en este uso principalmente a Hajer, cuya perspectiva se aproxima a la de Gusfield.

11 Cefai se dedica en numerosas publicaciones a explicitar su recepción de esta tradición (entre otras: Cefai 1996, 2002, 2009, 2012; Cefai y Pasquier 2003; Cefai y Queré 2006).

mínima de «seguir» las noticias pertinentes en los medios). En este sentido, el público no es una entidad estable o una suerte de sujeto colectivo, sino que es el conjunto de actores movilizados o «reclutados» por un problema. Éste, por su parte, no tiene existencia social sino en la medida en que recluta un público y es reactualizado permanentemente a través de las actividades de ese público.

Ahora bien, la posibilidad de que un problema se constituya y reclute un público supone un ámbito de circulación de los discursos, esto es, supone la existencia de instituciones en las que se realizan prácticas discursivas específicas: medios de prensa, partidos políticos, aparato legislativo, organismos del poder ejecutivo, sistema judicial, organizaciones u asociaciones civiles, comunidades académicas, escuela, y otras. Cada una de estas instituciones rutiniza prácticas discursivas en las que participan actores con roles diferenciados, y se conecta con las otras a través de diversos vínculos. Hilgartner y Bosk (1988) llaman «arenas públicas» a estas instituciones en las que «se discuten, seleccionan, definen, enmarcan, dramatizan, empaquetan y presentan al público» los problemas¹².

En el modelo de estos autores, numerosos actores compiten por instalar problemas en las arenas públicas, cuya «capacidad de carga» es limitada; esta competencia se produce simultáneamente entre diferentes problemas y entre diferentes definiciones o encuadres de cada uno de ellos. En cada arena operan principios de selección que favorecen la adopción de unos problemas o definiciones sobre otros; estos principios pueden ser comunes (por ejemplo, una presentación dramática sería favorecida en todas las arenas) o específicos de una arena (debido, por ejemplo, al «ritmo institucional» de cada arena, que condiciona la propensión a responder a determinados tipos de problemas); a la vez, hay mecanismos específicos de retroalimentación entre las arenas, de manera que los problemas se trasvasan de unas a otras.

Cefai (2002), por su parte, retoma este concepto, pero más que en el análisis del funcionamiento de las arenas como instituciones hace hincapié en su función con respecto al proceso de constitución de los problemas y sus públicos. En este sentido destaca, en primer lugar, el carácter escénico de las arenas públicas, vale decir, el hecho de que los actores que presentan o discuten un problema «se dirigen, en el corazón mismo de sus interacciones entre

12 El concepto de «arenas públicas» tiene antecedentes en A. Strauss y otros autores, pero el artículo citado parece haberse transformado en la referencia clásica. Para la historia del concepto, véase Cefai (2002), además de la considerable bibliografía que aduce el propio artículo de Hilgartner y Bosk.

sí, a unos terceros, es decir, a auditorios presentes o ausentes, reales o imaginarios» (p. 59); esta estructura triádica implica que, más que buscar un «entendimiento dialógico», los actores se disputan la legitimidad ante un público. En segundo lugar, señala la puesta en escena de una *pluralidad e igualdad* entre actores como el supuesto de legitimación implícito de esa disputa, aun si, en una sociedad en la que el acceso a recursos simbólicos y materiales está distribuido de manera notoriamente desigual, implica un componente de ficción y puede incluso contribuir precisamente a encubrir esta desigualdad. Por último, las arenas públicas imponen *restricciones de puesta en público*, en el sentido de que los actores, para hacer oír efectivamente su voz, deben someterse a reglas de forma y contenido, anclando sus reclamos, sus argumentos y sus expresiones evaluativas y emotivas a formas reconocidas o generalizables¹³.

De esta manera, un problema se constituye junto con su(s) público(s) en la medida en que es debatido en una o varias arenas públicas. Ni el público ni el elenco de actores que tomarán la palabra a propósito del problema en una arena dada son magnitudes «fijas», sino que su composición puede cambiar a lo largo del tiempo y en función de la trayectoria del problema. Tampoco hay, en principio, un límite fijo entre actores que son «meramente» público y otros que toman la palabra, sino que puede haber un abanico de modos de expresarse en torno a un problema, desde seguir las noticias sobre un problema y comentarlas en los entornos cotidianos, firmar petitorios o asistir a manifestaciones hasta dedicarse profesionalmente a promover en ciertas arenas un determinado problema o tipo de problemas, como activista, periodista, investigador, político, etc. Según la estructura de las diferentes arenas, el acceso a estos roles especializados puede ser más o menos restrictivo, de manera que muchos actores pueden, por ejemplo, iniciar un blog o una campaña en las redes sociales, mientras que muy pocos participan en la arena legislativa; pero incluso en este último caso, no es fijo el elenco de voces que abordarán un problema dado.

Por cierto, el público no necesariamente tiene que ser masivo, en el sentido de abarcar a una gran parte de la población; más bien, en un universo social segmentado de múltiples maneras, numerosos problemas reclutan un público específico (vinculado a un interés sectorial, a un problema de alcance local, a preferencias ideológicas, etc.), lo que no impide que pueda ser tratado en las arenas legislativas o políticas y dar lugar a políticas públicas. Muchos autores

¹³ Este concepto se aproxima al de «estructuración» discursiva (Hajer), que expondré en la sección que sigue.

hablan de «subsistemas de políticas» para referirse a esta segmentación de los ámbitos de discusión y elaboración de políticas especializadas¹⁴.

Además, un mismo problema normalmente reclutará públicos diversos en diferentes arenas: el debate mediático sobre un problema reclutará un público diferente que, por ejemplo, una audiencia pública en la Corte Suprema acerca del mismo problema, o un debate parlamentario, o una publicación académica. Por ello, invirtiendo el título de la obra señera de Dewey, *El público y sus problemas*, Cefaï y Pasquier (2003) hablan de «el problema y sus públicos». Más aún, el «mismo» problema no será definido del mismo modo en las diferentes arenas, en las que opera un elenco de actores diferente frente a un público también diferente; esta observación quedará ampliamente ilustrada a lo largo de esta tesis.

A partir de este modelo general podemos preguntarnos cómo un problema específico, en nuestro caso el problema de los bosques nativos y de la deforestación que los afecta, es tratado en las diferentes arenas públicas. Parafraseando a Chateauraynaud (2009), podemos hablar en este sentido de la «trayectoria» de un problema. No se tratará tanto de indagar en los mecanismos que permiten que un problema penetre en una arena dada con preferencia frente a otros, lo que requeriría un abordaje comparativo entre diferentes problemas y sus trayectorias¹⁵, sino de ver cómo el problema se transforma al pasar de una arena a otra en función de ciertos rasgos específicos de esas arenas, y en particular en función de la constelación de actores vinculados a cada una de ellas.

Dedicaré una atención especial, en los capítulos 4 y 5, al modo en que se transforma el problema de los bosques nativos al pasar de la arena pública constituida en los espacios «participativos» para el OTBN de Salta a la arena legislativa provincial, con transformaciones intermedias en manos de los equipos de expertos comisionados por el poder ejecutivo para elaborar el proyecto de ley y el mapa de ordenamiento. El análisis de esas sucesivas transformaciones permite apreciar las asimetrías de poder que se manifiestan en el funcionamiento de las diferentes arenas y, por consiguiente, habilita una reflexión sobre el

14 Una discusión bien documentada de este concepto y otros emparentados se encuentra en Zurbriggen (2011), quien señala que la noción de «subsistema de políticas» se remonta a Freeman (1965); el sentido preciso que este autor le otorgaba parece diluirse en autores más recientes (Adam y Kriesi 2007).

15 Chateauraynaud hace hincapié en este eje, para lo cual emprende un esfuerzo comparativo de gran envergadura, siguiendo un número considerable de problemas por lapsos de tiempo del orden de una o dos décadas. También Hilgartner y Bosk (1988) se interesaban principalmente por las dinámicas de selección y competencia entre problemas.

potencial democratizador del mecanismo participativo, a la vez que llama la atención sobre el lugar del discurso experto en la elaboración de la política pública.

Pero antes de detenernos sobre los conceptos mediante los cuales podremos articular este análisis específico, veamos primero el marco conceptual con el que abordaremos simultáneamente la «lucha discursiva» que se da en torno a la interpretación del problema público y los escenarios de conflicto que se estructuran en conexión con esas interpretaciones.

Semántica del problema y dinámica del conflicto

Interdependencia entre la definición del problema y los escenarios de conflicto

En esta sección expongo las herramientas conceptuales que me permitirán analizar la semántica del problema en correlación con la dinámica de los conflictos entre actores; esta doble perspectiva aparece como indispensable para estudiar la trayectoria del problema.

En efecto, el punto clave del análisis que propongo reside en el nexo indisoluble entre *problema* y *conflicto*. La definición de una situación como problema incluye normalmente una hipótesis sobre sus causas, imputa responsabilidades, identifica víctimas y habilita determinados cursos de acción en forma de políticas públicas que afectarán de manera desigual los intereses de diferentes actores. Éstos, por lo tanto, tienden a preferir unas interpretaciones sobre otras, a lo que pueden sumarse otros actores sin un interés directo en juego, pero que por diversas razones apoyan una u otra perspectiva¹⁶. De resultados de esto, una determinada definición de un problema genera una constelación de actores directa o indirectamente afectados, habilita el surgimiento de ciertas identidades, permite la articulación de unas alianzas y ocluye la posibilidad de otras, traza líneas de enfrentamiento, define intereses específicos con respecto al problema, y en suma, articula un escenario de conflicto. Sin embargo, por esta misma razón, la propia definición del problema es, en general, disputada, y la dinámica del conflicto no solo es configurada por las interpretaciones o definiciones del problema que se encuentran en disputa, sino que por su parte contribuye a configurarlas.

¹⁶ Estas razones pueden incluir, según el tipo de actor del que se trate, compromisos morales o ideológicos (por ejemplo, solidarizarse con la causa de los más débiles), consideraciones de estrategia política (por ejemplo, embanderarse con reclamos que aparezcan como populares), mediática (por ejemplo, publicar noticias atractivas para el público lector), o académica (por ejemplo, formular proyectos de investigación sobre temas para los que existe financiamiento), entre otras.

Para analizar esta compleja interdependencia me basaré en un plexo de conceptos tomado de la obra de Maarten Hajer (1995, 2008), quien se concentra en el aspecto discursivo de la construcción de los problemas de políticas, que integro en forma complementaria con algunos elementos tomados del análisis de la «política contenciosa» al estilo de Tilly.

Definición del problema y lucha discursiva

Según Hajer (1995), el proceso mediante el cual surge la definición de un «problema de políticas» (*policy problem*) tiene el carácter de una lucha discursiva, o de una lucha por la hegemonía discursiva, en la cual definiciones alternativas de un problema, o interpretaciones alternativas de una situación, se confrontan a través de diferentes tipos de interacciones en diversas situaciones. Entiendo que la noción de «lucha discursiva» es más precisa que la fórmula general de Cefaï cuando hablaba de «esfuerzo colectivo de definición y de dominio de la situación percibida como problemática»; el mismo Cefaï muestra que este «esfuerzo colectivo» se produce en gran medida a través de disputas o controversias, y no a través de formas cooperativas de interacción, pero la fórmula que adopta inspirándose en Dewey no pone de relieve este aspecto.

El concepto central del modelo de Hajer es el de *story line* o línea narrativa¹⁷. En efecto, según su modelo la lucha discursiva se produce entre diferentes líneas narrativas, o mejor dicho, entre «coaliciones discursivas» de actores que propagan una línea narrativa. La línea narrativa, según Hajer, es una matriz discursiva que tiene el carácter de un relato y que permite articular en una unidad de sentido discursos provenientes de diversas disciplinas o ámbitos.

Una *story line*, tal como la interpreto, es una suerte de narración generativa que permite a los actores apelar a diversas categorías discursivas para dar sentido a fenómenos físicos o sociales específicos. La función clave de las líneas narrativas es que sugieren unidad en la pasmosa variedad de partes discursivas componentes de un problema complejo como el de la lluvia ácida. El supuesto subyacente es que la gente no apela a sistemas discursivos exhaustivos [comprehensive] para su cognición, sino que éstos son evocados mediante las líneas narrativas (p. 56).

La línea narrativa permite que se configure una disputa en torno a un problema, y que en definitiva una definición del problema que se establezca como hegemónica. Podríamos preguntarnos si los esquemas de interpretación que estructuran las disputas públicas siempre

¹⁷ Hajer retoma este concepto de la psicología social, apoyándose en autores como M. Billig (1987) R. Harré (1993). Desde luego, se trata de un concepto que ha tenido amplia difusión en diversas disciplinas sociales; pueden mencionarse los trabajos pioneros de Maurice Halbwachs y, en décadas más recientes, a autores de gran influencia como P. Ricoeur, A. McIntyre o J. Bruner; para una discusión actualizada ver Mayer (2014).

tienen el carácter de «líneas narrativas» o de «relatos», es decir, si responden a una estructura narrativa, o si pueden tener también, por ejemplo, el carácter de (cuasi)teorías explicativas, o de imperativos morales. Esto parecería resolverse en una cuestión empírica. Sin embargo, si pensamos en una idea-fuerza como la de «desarrollo», a la que apelan numerosos actores en la disputa que analizo en esta tesis, vemos que no resulta obvio a cuál de esas categorías cabe atribuirle, o mejor dicho, que esto dependerá del modo en que se despliegue esa idea en un contexto específico. Pero en una disputa pública la noción puede operar sin que esta vaguedad se resuelva: un actor puede aludir simplemente al «desarrollo» como etiqueta, sin desplegar una explicación a propósito de él. Por ello, si hablamos de línea narrativa, esto no debe tomarse en un sentido restrictivo, sino como modo de referirnos a una matriz semántica relativamente vaga, que puede desplegarse en forma narrativa.

Hajer señala una serie de mecanismos y rasgos que permiten a las líneas narrativas cumplir su función vertebradora de la lucha discursiva:

- (1) *Reducción de la complejidad*: las líneas narrativas facilitan la reducción de la complejidad discursiva de un problema, y con ello cumplen una función clave para que una definición pueda reclutar adhesión e imponerse como hegemónica. Esto no sólo implica «una necesidad constante de generar modos de reproducir, por ejemplo, hallazgos científicos en un lenguaje no-científico» (p. 61), y de otras traducciones análogas, sino que la eficacia de esa operación puede depender precisamente de que sacrifique todo matiz: «un complejo trabajo de investigación suele ser reducido a una imagen visual o a un eslogan pegadizo» (p. 62).
- (2) *Ritualización*: «en la medida en que una línea narrativa es aceptada y más y más actores comienzan a usarla, ella adquiere un carácter ritual y otorga una cierta estabilidad al debate» (p. 63). Esto constituye el meollo de lo que podría llamarse la «autopóiesis» del problema: la referencia a una formulación ya reconocida y reconocible de un problema es lo que permite que una nueva intervención discursiva sea atribuida al debate en torno a ese problema. El intento de replantear fundamentalmente los términos del problema puede atentar contra la eficacia de la intervención de un actor, que aparecerá como poco pertinente; para un actor con un poder institucional considerable esta restricción puede ser menos prohibitiva que para otros participantes.
- (3) *Interdiscursividad*: en general, la definición de un problema ambiental implica la coordinación de múltiples conocimientos y valoraciones que los actores dominan solo en parte. La línea narrativa provee un esquema general, que diferentes actores pueden interpretar de diferente modo según sus experiencias y conocimientos, sin necesidad de manejar en detalle todos los elementos que se articulan en ella.

«[L]as líneas narrativas permiten a diferentes actores expandir sus propias interpretaciones y su competencia discursiva en torno al fenómeno más allá de su propio discurso experto o de experiencia. En otras palabras, la story-line provee una narrativa que permite al científico, al ambientalista, al político, o a quien sea, ilustrar en qué parte su trabajo encaja en el rompecabezas» (p. 63).

- (4) *Posicionamiento*: un modo específico de definir un problema no solo atribuye causas y preconiza soluciones, sino que implica imputar responsabilidades, identificar víctimas, reconocer expertos y organismos competentes, y abre la perspectiva de redistribuir costos y beneficios y de generar oportunidades diferenciales para los actores. De esta manera, los actores son «posicionados» de una manera específica frente al problema así definido. Por ello dice Hajer:

«Las líneas narrativas no solo contribuyen a construir un problema, sino que también juegan un importante papel en la creación de un orden moral y social en un determinado ámbito. Las líneas narrativas son dispositivos mediante los cuales los actores son posicionados, y mediante los cuales se atribuyen determinadas ideas de “culpabilidad” y “responsabilidad”, así como de “urgencia” y de “conducta responsable”» (p. 64-65).

Como caso especial de lo que Hajer llama «posicionamiento», hay que considerar que una determinada definición de un problema otorga competencia a determinados expertos, sean científicos, activistas, funcionarios, periodistas. Esto se conecta con la noción de la «propiedad» (*ownership*) de un problema, según la cual uno de los objetos primarios de disputa en torno a cualquier problema es justamente quién logra imponerse como la voz legitimada para definirlo (Gusfield, cit. en Cefai 2002).

- (5) *Situacionalidad*: un punto importante es que las líneas narrativas no se encuentran, por así decir, adheridas a los actores; un mismo actor puede apelar a diferentes líneas narrativas en diversas situaciones discursivas, en función de lo que resulte apropiado en cada una de ellas. Los ejemplos que da Hajer se refieren especialmente a la diferencia entre una arena política nacional y otra internacional; en nuestro caso veremos que este fenómeno se observa no solo en el paso análogo de la escena nacional a la provincial, sino que los actores apelan a narrativas diferentes en diferentes arenas correspondientes a un mismo nivel. No obstante, es interesante observar también lo contrario: cómo las líneas narrativas «migran» de una arena a otra y qué transformaciones sufren en ese pasaje.
- (6) *Multi-interpretabilidad*. Hajer señala que la posibilidad de interpretar una línea narrativa de modos diferentes, e incluso contradictorios entre sí, lejos de restarle eficacia, es una condición para que pueda cumplir su función (p. 61-62) o servir de «fuerza unificadora»; esta idea se aproxima a la noción foucaultiana de la «polivalencia táctica de los discursos» (p. 50).

Analizar la trayectoria del problema de los bosques equivale, desde esta perspectiva, a estudiar la lucha discursiva en la que se confrontan las diferentes líneas narrativas que se despliegan a propósito de él. Según Hajer, esta lucha se da entre lo que él llama *coaliciones discursivas*.

[E]n la lucha por la hegemonía discursiva se forman coaliciones entre actores (que pueden percibir su posición y sus intereses conforme a discursos sumamente diversos) que por diferentes razones (!) son atraídos a un relato (o conjunto de ellos). Las coaliciones discursivas se definen como la conjugación de (1) un conjunto de relatos, (2) los actores que enuncian esos relatos y (3) las prácticas en las que se basa esta actividad discursiva. Los relatos son vistos aquí como el cemento que mantiene unida a una coalición discursiva (1995:65, signo de exclamación en el original)¹⁸.

Una coalición discursiva no es una organización, ni siquiera una red de actores vinculados por

18 En un texto más reciente Hajer ofrece la siguiente definición, posiblemente más clara, aunque equivalente: «Se llama coalición discursiva a un grupo de actores que, en el contexto de una determinada serie de prácticas, emplea durante un cierto lapso de tiempo una conjunción específica de relatos» (2008:217, énfasis en el original).

algún tipo específico de interacciones, sino una formación sumamente laxa que engloba a actores que pueden no coincidir más que en los discursos que enuncian. En este sentido, es necesario distinguir este constructo analítico de otros como las «redes de políticas» (Blanco *et al.* 2011; Jordana 1995; Vargas Paredes 2008; Zurbriggen 2011) o las «*advocacy coalitions*» (Sabatier 1991; Sabatier y Weible 2007). Desde el punto de vista metodológico, el concepto de Hajer ofrece la ventaja de que permite desacoplar el análisis discursivo del estudio *micro* de las vinculaciones entre los actores, especialmente actores institucionales. Esto resulta adecuado en un contexto como el que estudiamos aquí, donde los actores son numerosos y sus vinculaciones se reconfiguran rápidamente, aunque es probable que en un contexto más rutinario de elaboración y aplicación de políticas públicas, donde las interacciones sigan patrones más estables y, en cambio, la producción de discursos públicos sea menos activa, esos otros enfoques puedan resultar más esclarecedores¹⁹.

La «lucha discursiva» en torno a la definición de un problema aparece estructurada por un conjunto de factores que condicionan, a la vez que posibilitan, la tematización de una situación como problema en un determinado contexto. Concretamente, las luchas discursivas no pueden poner en crisis la totalidad de los discursos disponibles, sino solo algunos de ellos. Por ello, las posibilidades que tienen los actores de intervenir en una disputa no son ilimitadas, sino que se encuentran acotadas por los discursos hegemónicos existentes.

El análisis discursivo, entonces, investiga [...] cómo un encuadre particular de la discusión hace aparecer algunos elementos como fijos o apropiados mientras que otros elementos aparecen como problemáticos (Hajer 1995:54).

Esta *estructuración* del espacio discursivo opera a través de diversos mecanismos, que Hajer no presenta sistemáticamente, aunque en sus análisis concretos apela a ellos. Como mínimo cabe mencionar tres de estos mecanismos o «modos de existencia» de los discursos hegemónicos, cuya relevancia aparecerá en los análisis de los capítulos siguientes.

19 Por ello, podría resultar fructífero aplicar el análisis de redes de políticas para estudiar la fase actual de la política de bosques, una vez que el asunto quedó desplazado del debate en las grandes arenas mediáticas, legislativas y judiciales y pasa a ser administrado por las burocracias provinciales y nacional. Desde el punto de vista del análisis de redes, para la fase que estudio en esta tesis probablemente debería aplicarse el concepto de *issue network*, que (Zurbriggen 2011:184) explica como «un espacio de relación que se forma de la interacción frecuente de la multiplicidad de actores y, en general, de manera informal, sobre un tema en particular. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromiso mutuo y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes». Entiendo que el concepto de *issue network*, más que designar un tipo específico de red, señala el límite donde el análisis de redes pierde valor explicativo.

En primer lugar, si entendemos que el «dónde» de esta lucha discursiva son las arenas públicas, habrá que tener en cuenta lo que Hilgartner y Bosk señalaban como los principios de selección que operan en ellas. La estructura institucional de las arenas públicas impone restricciones que no solo se expresan en la selección de los actores que pueden acceder a ellas y en las normas de procedimiento o de forma, sino también en contenidos discursivos disponibles o excluidos. Esto no se refiere únicamente a lo aceptable o inaceptable de acuerdo a reglas de moral o de «buen tono», sino también a formatos de procesamiento de la información que impiden, por ejemplo, que en un debate legislativo se analice la metodología empleada para producir un mapa de ordenamiento territorial con el mismo detalle que en un seminario de geografía.

En segundo lugar, más allá de las arenas específicas, hay en cualquier contexto sociohistórico un acervo de tópicos, motivos, memorias, valores, estilos, que están disponibles para ser movilizados en múltiples discursos; esto, ciertamente, supone que sean reproducidos en determinadas prácticas discursivas (escolares, mediáticas, literarias, etc.), pero a los fines de nuestro análisis podemos tomarlos simplemente como dados. Si bien no es posible circunscribir los innumerables tópicos disponibles en cualquier situación, se puede señalar la aparición y recurrencia de algunos de ellos en un debate dado y la manera en que estructuran el discurso en torno al problema en disputa, sin ser ellos mismos sometidos a discusión en esa disputa. Por ejemplo, es bien conocido el tópico del enfrentamiento entre «el puerto» y «el interior», que viene cargado de una valoración unívoca (anti-centralista) y por consiguiente puede ser movilizado con el fin de cuestionar o deslegitimar discursos o normas cuyo origen se atribuye a Buenos Aires.

En tercer lugar, es necesario tener en cuenta la existencia de ciertos discursos y prácticas que gozan de una presunción de legitimidad, como pueden serlo los de algunas ciencias, o los religiosos en algunos contextos. Al igual que en el caso anterior, esa legitimidad también es producida y reproducida en prácticas discursivas institucionalizadas, pero en el contexto de una disputa dada se la puede tomar en general como una magnitud estable, aunque ocasionalmente pueda ser cuestionada y volverse objeto de disputa. En especial, los problemas ambientales desde su proliferación en los países centrales en la segunda mitad del siglo XX estuvieron frecuentemente vinculados a un cuestionamiento de la legitimidad de los

discursos tecnocientíficos, en la medida en que se consideró que la crisis ambiental tenía entre sus causas principales precisamente el desarrollo científico y técnico²⁰. Sin embargo, en nuestro caso de estudio ese tipo de cuestionamiento no ocupa una parte importante de la controversia; volveré sobre ello en la sección que sigue.

Otros elementos estructurantes del espacio discursivo incluyen, por un lado, restricciones específicamente lingüísticas (Fahnestock 2005, 2009), y por otro lado, la vigencia de principios generales de justificación que permiten formular juicios de valor (Boltanski y Thévenot 1991). Pero no es el propósito de este capítulo ensayar un modelo completo de la estructuración del espacio discursivo (o siquiera especular sobre la posibilidad de tal modelo), sino únicamente exponer los conceptos operativos utilizados en el análisis del caso.

Estructuración discursiva del problema y dinámica de los conflictos

Ahora bien, si estos elementos nos permiten estudiar la trayectoria del problema desde el punto de vista de su estructuración discursiva, es necesario además analizar la relación entre la lucha discursiva y la dinámica de los conflictos. En efecto, si una noción como la de «posicionamiento» permite pensar la conexión entre definiciones de problema y constelaciones de actores con intereses en relación a ese problema, es decir entre un problema y un escenario de conflicto, no puede pensarse que la dinámica del conflicto se reduce a la lucha discursiva. Esto es así porque la legitimación discursiva no es un requisito necesario para la toma de decisiones: si bien cualquier decisión de política acerca de un problema (incluyendo la de ignorarlo, una vez planteado) implica una interpretación de la situación problemática, esta interpretación no necesariamente tiene que haber alcanzado lo que Hajer llama la hegemonía discursiva, o siquiera un grado considerable de legitimidad (aunque para un decisor puede representar un costo imponer una decisión que ignore una interpretación fuertemente legitimada). Por ello, los actores, además de desplegar una actividad discursiva tendiente a establecer la legitimación o la hegemonía de una determinada línea narrativa, pueden optar por otro tipo de estrategias que tiendan a influir en la toma de decisiones. Según el tipo de actor y sus vinculaciones con los tomadores de decisión, esto puede incluir repertorios abiertamente contenciosos o modos de influencia más discretos²¹. Tilly (1977)

20 Hay una vasta literatura que trata los problemas ambientales bajo este aspecto; por mencionar unos pocos ejemplos con perspectivas muy diversas, puede citarse a Jonas (1979), Leff (2000), Plumwood (1996).

21 Incluyo aquí tanto la mera movilización de solidaridades de clase o pertenencia grupal con los tomadores de decisión, como la negociación de apoyos y favores, hasta la corrupción lisa y llana.

distingue en este sentido actores que son miembros de la *polity*, i. e. «que tienen un acceso rutinario y de bajo costo a los recursos controlados por el gobierno» (3,1)) y actores desafiantes (*challengers*), que no son miembros de la *polity* y recurren a repertorios de acción pública para impulsar sus intereses.

Pero, si no se puede reducir la dinámica del conflicto a la lucha discursiva, ciertamente tampoco es viable la alternativa opuesta. No solo porque, como ya he señalado, los actores dedican una energía muy considerable a intervenir en el debate público, lo que, si bien puede considerarse un modo de acción dentro del conflicto, los obliga a sujetarse a condiciones estructurantes que generan una dinámica específica que es necesario analizar en su lógica interna; sino también porque no puede asumirse que están fijos de antemano los términos del conflicto, o sea, la vinculación del problema con los intereses respectivos de los diferentes actores, sino que éstos se producen discursivamente²². En este sentido, se puede decir que el *problema* –como dimensión semántica– y el *conflicto* –como relación social concreta– mantienen una relación de «coproducción».

Así, los conceptos que movilizo para analizar la dinámica del conflicto, apoyándome en Alonso y Costa (2002) y McAdam *et al.* (2007), deben pensarse en interdependencia con la cambiante semántica del problema.

Esto se refiere en primer lugar a las *estructuras de oportunidades* políticas, esto es, a los rasgos del sistema político e institucional que amplían o restringen las opciones de acción de los actores, ya sea que se trate de estructuras inscritas en procesos de larga duración (un ejemplo relevante para nuestro caso: la organización federal del estado argentino y los patrones de transacción política que ella habilita) o de configuraciones circunstanciales (siguiendo en la línea de ese ejemplo: la rivalidad entre el presidente Kirchner y el gobernador salteño, Romero)²³. El punto clave aquí es que una determinada definición del problema

22 Esto no impide que haya matrices conflictivas muy estabilizadas, ancladas en instituciones, en identidades estables y reconocidas, en patrones de interacción y mecanismos de regulación consagrados, como los conflictos salariales. Sin embargo, los conflictos ambientales en general, y los que estudio en esta tesis en particular, no forman parte de esta categoría, posiblemente debido a su relativa novedad.

23 McAdam *et al.* (2007:4) mencionan algunos de los principales rasgos de la estructura de oportunidades políticas: (a) la multiplicidad de centros de poder independientes dentro de un régimen; (b) el grado de apertura del régimen para los actores nuevos; (c) la inestabilidad de los alineamientos políticos dados; (d) la disponibilidad de aliados o apoyos influyentes para los actores «desafiantes» (*challengers*); (e) la medida en que el régimen reprime o facilita el planteamiento de demandas colectivas; (f) cambios decisivos en cualquiera de los puntos anteriores.

selecciona una estructura de oportunidades: el proceso de avance de la frontera agropecuaria en el norte del país venía siendo problematizado desde los años 1990 por actores campesinos e indígenas como un conflicto por la tenencia de la tierra (Durand 2009; Domínguez 2009). Reinterpretarlo como un problema ambiental no solo implica disponer de una batería discursiva muy legitimada, sino también definirlo como un objeto que es de competencia nacional, o al menos parcialmente nacional, en virtud del art. 41 de la Constitución. Esto abre un conjunto específico de oportunidades, que en definitiva son las que permiten que ciertos actores logren la sanción de la Ley de Bosques. Por cierto, si una determinada definición del problema implica que se abre una cierta estructura de oportunidades, puede suponerse que ello también opera como factor de selección: el que una definición de problema habilite oportunidades de acción puede gravitar a favor de su plausibilidad.

En segundo lugar, por la misma razón hay una cierta interdependencia entre las *estructuras de movilización* y la semántica del problema. Estas estructuras de movilización incluyen por un lado modos de organización, existencia de redes de interacción, disponibilidad de recursos materiales y humanos, elementos que, si bien pueden modificarse, tienen una cierta inercia estructural que permite considerarlos relativamente fijos para un escenario dado. Pero, por otro lado, según la definición del problema que se ponga en juego aparecen intereses comunes o contrarios entre los actores y, por consiguiente, se habilitan alianzas, adhesiones, reagrupamientos, formación de redes y de acciones mancomunadas. Por ello, insistiendo en el aspecto dinámico de la constitución de los actores que participan de un proceso contencioso (en el aspecto «estructurante» más que en el aspecto «estructurado» del proceso), McAdam *et al.* (2007:5) prefieren hablar de «formación de actores colectivos». Veamos nuevamente un ejemplo. Desde el punto de vista ecológico, algunos autores han argumentado que un proceso de desmonte e intensificación agrícola en ciertas áreas, compensado por una reducción de la presión sobre los bosques remanentes, podría ser una fórmula de conservación más eficiente que la presión continuada por parte de una población rural dispersa, empobrecida y poco productiva (Grau *et al.* 2008). Frente a esta perspectiva, otros han diagnosticado precisamente los desmontes como principal amenaza ambiental, considerando que las consecuencias ambientales negativas de las explotaciones campesinas e indígenas podrían revertirse a partir de adecuados modelos de desarrollo local; en este sentido, conciben una convergencia entre conservación del ambiente y los intereses de la población indígena y campesina (Herrero-

Jáuregui *et al.* 2011a, 2011b). En la medida en que las organizaciones ambientalistas se decantan por esta segunda lectura, ello les permite generar alianzas con actores vinculados a estos intereses: las organizaciones indígenas y campesinas, los organismos estatales y no-gubernamentales especializados en la problemática indígena o campesina, los apoyos académicos y mediáticos indentificados con el interés de estos grupos.

Y en tercer lugar, ocurre otro tanto con los *repertorios contenciosos*. McAdam *et al.* (2007:5) explican: «En lugar de variar infinitamente en función de intereses, oportunidades y cálculos estratégicos, en un régimen dado la formulación de demandas colectivas se agrupa en torno a un número notablemente pequeño de *performances*». Éstas se estructuran en conjuntos o recurrentes, los «repertorios»; «[l]os repertorios corresponden a un régimen, y más precisamente, a duplas recurrentes de demandantes y objetos dentro de un régimen» (ibid.). Esto quiere decir que un determinado tipo de demandas, asociado a un tipo de actores, se expresa (en un régimen dado) mediante un repertorio específico; podríamos añadir que además las diferentes arenas canalizan selectivamente demandas articuladas mediante repertorios específicos. De todo esto se sigue que la definición del problema habilita repertorios de acción asociados a esa definición. Cuando dirigentes wichi reclaman por su territorio en la Plaza Colón de Buenos Aires formando un letrero humano con una letra en sus camisetas, entremezclados con Ricardo Darín y otras «*celebrities*», estamos en presencia de una hibridación entre una demanda indígena y una acción típica del repertorio de Greenpeace²⁴; cuando, minutos después, el presidente Kirchner sienta a un dirigente wichi en el sillón de Rivadavia, realiza un gesto que debe su profunda carga simbólica a la relación histórica entre el estado argentino y los pueblos originarios, pero que en ese momento, con el cacique Simón López aún luciendo la letra «P» en su camiseta y acompañado por activistas de Greenpeace y por el actor Darín, implica además reconocer el carácter híbrido del objeto de esa demanda, a la vez indígena y ambientalista.

Los espacios participativos y el lugar de los expertos

Poderes públicos, participación y expertos

Formalmente solo los poderes públicos están facultados para decidir sobre las políticas,

²⁴ En general, los repertorios no se encuentran asociados a un actor particular, pero el caso de Greenpeace en este sentido es especial, ya que ha generado una suerte de «marca registrada» mediante un repertorio inusual.

mientras que «el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por [la] Constitución» (art. 22 CN). No obstante, es evidente, y toda esta tesis lo ejemplifica, que si bien la sanción formal de los actos de gobierno es una prerrogativa de esos poderes, una política pública no surge normalmente de un acto espontáneo de la voluntad gobernante, sino que es el resultado de una interacción en la que participan diversos actores, situados de múltiples maneras en diferentes contextos de acción: miembros de organizaciones sociales y grupos de interés de diversa índole, técnicos y expertos, políticos, intelectuales y periodistas y, finalmente, «vecinos»²⁵ o personas afectadas por la política, pertenezcan o no a una de las categorías anteriores. El proceso que estudiaremos, con las complejas interrelaciones que abre entre actores estatales y no-estatales, permite repensar el modo en que operan en concreto esas instancias institucionales²⁶.

Ahora bien, una de las preguntas que reclamarán nuestra atención a lo largo de este estudio es en qué medida y de qué manera los diferentes actores influyen sobre la conformación de la política. Se trata, en último término, de la pregunta por las relaciones de poder que operan en el proceso, y por lo tanto, por su carácter más o menos «democrático». Un punto a destacar en este sentido es que diferentes actores ejercen diferentes tipos de poder, es decir, que no hay solo una asimetría del «cuánto» de poder (actores poderosos y menos poderosos), sino también diferencias en el «cómo» de ese poder o, atendiendo a la valencia verbal de «poder», diferencias en el poder «qué».

Desde una perspectiva general, todo el análisis que emprendo en esta tesis puede tomarse como una manera de abordar ese interrogante: siguiendo la trayectoria del problema, veremos cómo los diferentes actores, implicados en diferentes situaciones, dejan su huella en la definición del problema y logran «impactar», en mayor o menor medida, en la elaboración de la política pública. Sin embargo, del estudio del caso emergen dos aspectos que merecerán

25 Como explica Fourniau (2007), la categoría de «vecino» o de «afectado» se transforma, a través de los conflictos territoriales, en un modo de subjetivación política. Por ello, este autor opone al término «NIMBY» («not in my back yard»), con el que se ha caracterizado peyorativamente la actitud de quienes se oponen a la instalación de proyectos con impactos negativos en su territorio de proximidad, la idea del «citoyen en tant que riverain», es decir, la idea de que en tanto que afectado (o potencialmente afectado) y como parte de un colectivo que se encuentra en esa situación, el «vecino» puede disputar la legitimidad de los modos de gestión y control del territorio no solo en términos de un interés individual, sino también de principios y modelos generales acerca de la vida colectiva.

26 Este tipo de interacción ha sido discutido bajo el elástico rótulo de «gobernanza», difundido principalmente en nuestro continente por el Banco Mundial y otros organismos multilaterales Diniz (1995); cf. Natera (2004), Blanco *et al.* (2011).

una atención especial con respecto a la pregunta aquí planteada. En primer lugar, nos interesarán los efectos del «proceso participativo» instituido por el Ministerio de Ambiente de Salta para la realización del OTBN provincial. Este proceso otorga una vía de expresión a voces que se encuentran excluidas de otras arenas en las que se debate el diseño de la política pública, e interesa reflexionar acerca del modo y de los efectos de esa inclusión, y de su grado de impacto en el diseño y en la legitimación de la política. Y en segundo lugar, nos interesaremos por el rol que desempeñan en el proceso los expertos o «técnicos», y a la función de los discursos tecnocientíficos; como veremos, si bien estos discursos tienen un papel clave a la hora de definir algunos rasgos de la política, no aparecen públicamente como objeto de debate, y en este sentido los expertos que los manejan ejercen una suerte de poder hermético, aunque limitado. En lo que queda de esta sección apunto algunos elementos conceptuales que guiarán mi reflexión sobre estos puntos.

Los espacios participativos: entre democratización y legitimación del *status quo*

La Ley de Bosques, en su artículo 6º, exige que los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos de las provincias se realicen «a través de un proceso participativo», no especificado ulteriormente. Con esta exigencia la Ley de Bosques se suma a una tendencia al uso de mecanismos «participativos» que en las últimas décadas ha tenido gran auge en el ámbito noratlántico y en algunos países del sur, y entre los latinoamericanos, especialmente en Brasil. El uso de estos mecanismos no se limita a las cuestiones ambientales, pero ha sido particularmente intenso en vinculación con éstas; la Declaración de Rio, por ejemplo, hace hincapié en su importancia, como lo hacen también otros documentos internacionales.

Con respecto a los motivos que han llevado a la adopción de esos mecanismos participativos, en la literatura es casi un lugar común señalar que son de dos tipos: unos «normativos» y otros «pragmáticos»²⁷. Los motivos normativos apuntarían a una profundización de la democracia, dada la ineficacia de las elecciones periódicas como medio para canalizar las preferencias de la sociedad o para asegurar la inclusión de los grupos menos favorecidos; en este sentido, las instituciones participativas vendrían a dar nuevo impulso al ideal democrático de involucrar en las decisiones políticas a quienes son afectados por ellas, y a incrementar la transparencia y

²⁷ Con diversos matices Rowe y Frewer (2000), Cass (2006), Vargas Côrtes (2006), Reed (2008) y Hendriks (2009), de quien tomo la nomenclatura. Para el proyecto de intensificación democrática vinculado a los mecanismos participativos, véase especialmente Santos y Avritzer (2004), así como Dagnino *et al.* (2006) y Dagnino *et al.* (2008).

la *accountability*. Las motivaciones pragmáticas, por su parte, apuntarían a mejorar la «gobernanza» o la calidad de las políticas públicas, aprovechando los conocimientos de la población para optimizar la toma de decisiones, y asegurando una mejor implementación de las políticas gracias a la legitimidad y al efecto de difusión que se derivarían de la participación.

Dagnino (2004) entiende, por ello, que en el vocabulario de la «participación» confluyen dos proyectos antagónicos, uno que tiende a acentuar la dimensión política de la participación, y otro que evacúa esa dimensión en favor de una concepción eficientista de la relación entre el estado y los particulares, entendida como la de un prestador de servicios con sus usuarios. Sin embargo, no todos los autores encuentran una contradicción entre los motivos normativos y pragmáticos que sustentan la adopción de mecanismos participativos, y postulan en cambio un círculo virtuoso entre profundización de la democracia, legitimidad de las decisiones y eficiencia de las políticas adoptadas (ver p. ej. Hendriks 2009).

Ahora bien, situar el proceso analizado en estas coordenadas nos será útil en la medida en que nos permita entender los efectos del proceso participativo en la trayectoria del problema y en la dinámica del conflicto. Veremos que en el proceso participativo salteño se hacen oír voces que no tienen cabida en las otras arenas, y que proponen interpretaciones del problema de política diferentes de las que circulan en esas otras arenas. Esto indica que existe una clausura de esas otras arenas con respecto al discurso de algunos de los grupos directamente interesados, lo que implica una deficiencia tanto desde el punto de vista «normativo» como desde el punto de vista «pragmático». Veremos que la dinámica misma de los espacios participativos tiende a obturar una circulación productiva de los discursos, ya que los participantes pertenecientes a diferentes grupos de interés ni pueden debatir o negociar entre sí, ni pueden hacerlo con las autoridades, sino que simplemente son invitados a realizar una exposición de sus puntos de vista en un formato fijo, muy restringido, que los tomadores de decisión usarán según su criterio. Pero, a la vez, veremos que muchos participantes buscan intervenir mediante escritos en los que se presentan posiciones mucho más elaboradas y complejas, lo que implica un cuestionamiento del formato de participación permitido por el diseño del proceso.

Un punto que igualmente merece reflexión es el del carácter «representativo» de los espacios

participativos. Como sucede la mayor parte de las veces cuando se aplican mecanismos participativos, la presencia de «la sociedad» o de «los ciudadanos interesados» se materializa en el proceso salteño en un número de participantes relativamente reducido en proporción a la población potencialmente afectada por la política de bosques. Vale decir que esta participación, en la que se pone en escena la presencia de «la sociedad» o de los actores interesados, implica una operación de representación de un tipo peculiar. Para entender la legitimidad y la función de este tipo de representación acudiré al concepto de «representación por afinidad» (Avritzer 2007), que se refiere a las relaciones multiformes e informales entre participantes activos y población presuntamente representada que se observa en numerosos procesos participativos en el contexto latinoamericano, y que según Avritzer arraiga en redes de relaciones y trayectorias de experiencia compartidas que otorgan una cierta legitimidad a la operación de representación sin que medien mecanismos formales de delegación. Lo cierto, en todo caso, es que en los espacios participativos aparecen representados discursos y posiciones que son silenciadas en otras arenas, lo que marca un momento disruptivo de las relaciones de poder que logran estabilizarse en otro tipo de escenarios de representación, como lo es especialmente la Legislatura.

El lugar de los expertos: subpolítica y controversias sociotécnicas

Como ya he mencionado, los reclamos ambientales, especialmente en los países centrales, vinieron muchas veces aparejados a un cuestionamiento de las tecnociencias, a las que se atribuyó buena parte de la responsabilidad en el surgimiento de los problemas ambientales. Este tipo de cuestionamiento tuvo su fase más radical en los años 1960 y 1970, mientras que posteriormente, con el surgimiento de discursos como el del desarrollo sustentable, la promesa de una «modernización ecológica» sustentó una visión más positiva del rol de las ciencias y las tecnologías (Hajer 1995).

No obstante, la presunción de legitimidad a favor de los discursos tecnocientíficos, y de los expertos que se presentan como sus voceros, quedó debilitada, lo que permitió la proliferación de lo que Callon *et al.* (2001) llaman «controversias sociotécnicas», en las que actores con trayectorias e intereses diversos logran cuestionar las maneras en las que los expertos supuestamente competentes enfocan los problemas públicos y sus soluciones. Según lo muestran estos autores, esas controversias, lejos de estancarse en puras batallas ideológicas o

transformarse en canales de difusión «vertical» del conocimiento desde los científicos al público lego, suelen transformarse en contextos de exploración complejos, en los que se combinan de maneras impredecibles consideraciones procedentes de diversas disciplinas y saberes, para dar lugar a nuevos enfoques de los problemas públicos, a nuevos esfuerzos de investigación, y por último a soluciones más legítimas y mejor adaptadas a las necesidades de los actores. Un punto importante de estos procesos es que hacen visibles públicamente las discrepancias entre expertos, y así relativizan la autoridad presuntamente monolítica de «la ciencia» o «la técnica». Retomando un término de Latour, los autores sostienen que las controversias sociotécnicas permiten reabrir las «cajas negras» de las soluciones técnicas existentes, y producen así un aprendizaje social. Si bien este modelo quizá padece de excesivo optimismo en cuanto a las posibilidades y consecuencias de «hacer entrar las ciencias en democracia», ofrece en todo caso un tipo ideal que puede servirnos de hilo conductor en nuestro análisis.

La noción de controversia sociotécnica tiene su opuesto complementario, por así decir, en la noción de «subpolítica», desarrollada por Beck (1998). Este término se refiere al diagnóstico de que cada vez más aspectos de la existencia individual y colectiva pasan a depender de decisiones y criterios que se desarrollan en ámbitos cerrados al control social y político. Así, según Beck, «el primado de configuración política pasa del sistema políticamente democrático al contexto no legitimado democráticamente de lo no político, propio de la economía, la ciencia y la técnica» (p. 241). Esto no incluiría únicamente la influencia clave de técnicos y expertos en la configuración de las políticas estatales, sino también, especialmente, el desplazamiento al ámbito privado-empresarial de decisiones que pueden afectar la vida social de manera decisiva; sería justamente la hipertrofia del ámbito subpolítico lo que conduciría al cuestionamiento de su legitimidad por parte de «nuevos» movimientos sociales y otros actores como grupos de investigadores «disidentes».

Para nuestra indagación interesa principalmente retener la pregunta por la medida en que el poder de decisión en la elaboración de la política se transfiere de hecho, cuando no formalmente, a equipos de «expertos», y a lo que ello implica en el contexto dado para la legitimidad del proceso. Sigo en esto la interpretación de Hajer (1995:39), que explica:

La subpolítica se refiere al desplazamiento estructural de importantes decisiones políticas a otros ámbitos, formalmente no políticos. De hecho, a menudo se toman decisiones políticamente

importantes en lugares que están excluidos de la definición de la política que se encuentra en los libros de texto clásicos, como en los mundos ocultos de los laboratorios y las juntas científicas (por ejemplo, cuando se define qué constituye una tecnología conforme al estado del arte, o cuando se definen los límites de exposición a determinados productos químicos).

Entiendo que el concepto original de Beck apunta principalmente al hecho de que el desarrollo tecnológico como tal define cada vez más el futuro (y el presente) de la sociedad sin estar sujeto a exigencias de legitimación política, más que al desplazamiento a ámbitos tecnoburocráticos de decisiones políticamente importantes, como tiende a interpretarlo Hajer.

Estos conceptos deberían llevarnos a problematizar la distinción entre aspectos «técnicos» y «políticos» de la formulación de la política pública, que es manejada como un hecho de sentido común por la mayor parte de los involucrados en el proceso que estudiamos. Esta distinción refleja una división de tareas entre actores con calificaciones y roles diferentes (tomadores de decisión políticos y expertos calificados por su especialización profesional) que tiende a desplazar al ámbito subpolítico algunas de las decisiones clave en la producción de la política. Pero a la vez parece abonar una concepción «ancilar» del saber experto por parte de algunos decisores políticos, es decir, la noción de que la decisión política puede prescindir en buena medida de consideraciones técnicas y que éstas deben acomodarse a ella; como ejemplo, en 2009 el gobernador de Salta comisiona a un equipo técnico para la elaboración del mapa de OTBN pero le impone de antemano un número de hectáreas que deben quedar liberadas para ser desmontadas, más allá de cualquier consideración «ecológica», por ser la mínima cifra que considera políticamente viable frente a la resistencia de los intereses agroempresariales (ver cap. 6). Entre otras cosas, este tipo de concepción conduce a una desconcertante coexistencia en los textos legales de pasajes cuya redacción procede directamente de los equipos técnicos y disposiciones redactadas por los legisladores, por momentos difíciles de compatibilizar entre sí.

A la vez veremos que, si bien diversos actores intervienen en las arenas públicas cuestionando los enfoques científico-técnicos que operan en diversas fases del diseño de la política y acudiendo a «contra-expertos», no se produce una controversia sociotécnica propiamente dicha. Si entendemos que tanto en las arenas nacionales como en Salta se detecta en numerosos actores la capacidad y la disposición para intervenir en el proceso con ese tipo de presentaciones, cabe preguntarse cuáles son los factores institucionales que impiden que ello ocurra. Entiendo que parte de la respuesta a este interrogante puede encontrarse en factores

«micro-institucionales» que analizaré en su momento, y especialmente en el funcionamiento de los espacios participativos, ya aludido; pero también deben tenerse en cuenta factores más difusos, como el desarrollo relativamente incipiente de este tipo de controversias en el país en general, de los que no podré dar cuenta en este estudio.

La productividad de los conflictos

Hasta aquí nos hemos referido principalmente al carácter *estructurado* de la trayectoria de un problema y de la dinámica de un conflicto, es decir, a aquellos mecanismos que permiten comprender cómo estos procesos están determinados por una trama de condiciones preexistentes en la que se ellos vienen a insertarse. Pero estos procesos son a la vez *estructurantes*, es decir, modifican esa trama de condiciones, con consecuencias tanto para su propio desarrollo ulterior como para otros procesos conexos. En este sentido hablaré de la *productividad* de los conflictos (Azuela y Mussetta 2009; Melé 2007; Merlinsky 2014b).

Las explicaciones precedentes aluden en varios puntos a este aspecto sin tematizarlo especialmente: cuando decimos que en torno a un problema se estructura un público o que a través de la lucha discursiva unas líneas narrativas pueden imponerse como hegemónicas, cuando aludimos a la estabilización del problema mediante su ritualización, cuando nos referimos a la relación entre el posicionamiento operado por las líneas narrativas y las constelaciones de actores e intereses y señalamos la interdependencia de problema y conflicto, hacemos referencia a los efectos estructurantes de esos procesos. Con la noción de productividad se trata de enfocar explícitamente este aspecto, y en particular, como destaca Merlinsky (2014:47), los resultados relativamente durables de los conflictos:

[A]demás de analizar las condiciones que hicieron emerger un conflicto e identificar sus episodios y acontecimientos centrales, hay otra forma de abordar el problema de investigación poniendo el foco en las transformaciones que ha producido en el mediano plazo. Es decir, no sólo analizar las causas, sino también prestar atención a las consecuencias y a lo que –en tanto analistas sociales– podemos aprender de sus resultados más duraderos.

Estos resultados no pueden ser analizados más que selectivamente, en la medida en que un proceso complejo como suelen serlo los conflictos ambientales, y como lo es sin duda el que forma nuestro caso de estudio, se proyecta en múltiples planos que no es posible abarcar en su conjunto. No obstante, pueden destacarse algunos ejes que han concentrado el interés de los autores que sigo en este aspecto.

- 1) La *productividad territorial* de estos procesos se refiere, por un lado, a las transformaciones en la apropiación simbólica del territorio, es decir, en el conjunto de representaciones mediante las cuales las comunidades construyen su relación con el territorio; y por otro lado, a los cambios en las formas concretas de control del territorio, esto es, en los derechos de propiedad y otros derechos sobre la tierra, así como en los poderes jurídicos de diferentes instancias y niveles de gobierno referidos al territorio (Melé 2007; Azuela y Musetta 2009; Merlinsky 2014)²⁸.
- 2) La *productividad institucional* se refiere a los resultados del proceso en términos de arreglos institucionales destinados a atender el problema y/o a regular el conflicto. Más que pensar los conflictos como anomalías que se «solucionan» volviendo a un estado de normalidad previo, entiendo con Sabatini (1997) que existe una pluralidad de vías de «salida» de un conflicto, que producen diversos grados de reacomodamiento en las relaciones entre los actores (estatales y no-estatales); estos reacomodamientos pueden rutinizarse en arreglos institucionales, que no necesariamente implican el fin del conflicto o la solución del problema, aun si reconfiguran el escenario y por consiguiente los futuros modos de procesamiento del conflicto.
- 3) La *productividad jurídica* de los procesos se refiere a las transformaciones en la manera en que opera el derecho en el ámbito objeto de la disputa. Un punto clave es cómo se transforman los conflictos y los problemas al interactuar con el sistema jurídico; Melé (2006) habla en este sentido de «actualización local del derecho». Se refiere con ello a los modos en que los actores se apropian de herramientas y mecanismos habilitados por la ley, los resignifican en función de la situación concreta que enfrentan, a la vez que resignifican sus demandas en función de las restricciones que impone el sistema jurídico, y van reajustando sus expectativas sobre el derecho a través de procesos colectivos de aprendizaje. Pero, en segundo lugar, importa también la «inscripción» de los problemas y conflictos en el plano jurídico, es decir, los modos en los que los procesos conflictivos dejan como saldo normas de diverso nivel (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, fallos) que permanecen y operan más allá del caso concreto.
- 4) La *formación de espacios públicos intermedios* (Azuela y Musetta 2009), se refiere, según estos autores a «transformaciones en las formas de deliberación pública en las que los conflictos son socialmente procesados»; en los términos que he expuesto más arriba, se trata de la formación de un público (o de diferentes públicos) en torno a un problema, aunque al interrogarnos por la productividad del proceso nos interesan principalmente las configuraciones relativamente durables en este aspecto.
- 5) Muy vinculado al aspecto anterior se encuentra la productividad del conflicto como proceso de *cristalización de identidades y relaciones*. Como explica Melé²⁹ (2003:4) los conflictos «al multiplicar las interacciones entre los participantes, producen asociaciones, alianzas, coaliciones y redes», por lo cual «una de las funciones fundamentales del conflicto es que permite “soldar grupos”, suscitar o modificar comunidades de interés», ya que «el conflicto conforma un actor colectivo consciente de lo que hay en juego en el conflicto», y, podríamos añadir, de su propia situación con respecto a oponentes, aliados y cursos de acción disponibles.
- 6) Por último, el *cierre discursivo* del problema (Hajer 1995) se refiere a lo que podríamos llamar la *productividad semántica* de estos procesos, en la medida en que a lo largo de ellos se estabiliza un lenguaje o repertorio semántico (o en todo caso, un conjunto relativamente reducido de lenguajes) para referirse al problema, con un vocabulario que «comprime» unos

28 Para una discusión de las nociones de territorio, territorialidad, territorialización, y de la confusión terminológica y conceptual que envuelven, véanse los trabajos de Patrice Melé (2003, 2007, etc.).

29 Melé reúne aquí conceptos tomados de los autores clásicos sobre conflictos: Simmel, Coser, Touraine.

supuestos interpretativos en términos, imágenes, casos emblemáticos, etc., que determinan los modos en los que el problema puede ser discutido en lo sucesivo. A diferencia de Hajer, sin embargo, entiendo que en torno a un problema no necesariamente se produce un cierre discursivo, sino que (a) pueden darse múltiples cierres discursivos, circunscritos en cada caso a una arena (en la que se impone un modo hegemónico de hablar del problema, sin que esto se traslade a las otras arenas), y (b) la toma de decisiones, la producción de arreglos jurídicos e institucionales, puede avanzar también en ausencia de un cierre discursivo eficaz, o sea, en ausencia de un discurso acerca del problema que haya logrado establecerse como hegemónico en las arenas públicas relevantes.

En resumen, siguiendo a los autores citados, considero los conflictos principalmente como procesos dinámicos que generan cambios, y no como anomalías a evitar o dificultades a resolver. La mira de la investigación está puesta en entender los factores que determinan la dinámica de los conflictos y los cambios que ellos producen, y en especial los factores de orden discursivo o semántico que se condensan en la noción de «problema».

Algunas precisiones metodológicas

La investigación se realizó con una metodología cualitativa basada en el análisis de fuentes textuales. Se utilizaron de manera diferenciada fuentes de diverso tipo: documentos públicos (leyes y decretos, informes oficiales, versiones taquigráficas de sesiones legislativas), documentos y declaraciones emitidos por actores no estatales (panfletos, cartillas informativas, cartas, informes, contribuciones a procesos «participativos»), noticias de prensa (medios nacionales y provinciales), transcripciones de entrevistas en profundidad, notas de campo. Se consultó además bibliografía especializada para establecer los contextos relevantes.

Para construir la cronología de los procesos estudiados se utilizaron todos los tipos de fuentes mencionados, cotejando la información contenida en unas y otras; a partir de ello se construyó el relato cronológico, organizando los acontecimientos en una secuencia coherente que estableciera relaciones significativas entre ellos (Abbott 1992; Abbott 2001). Para el análisis del elenco de actores y de las relaciones entre ellos se atendió a la información directa provista por los entrevistados, y se analizaron registros de actividades compartidas por los diferentes actores.

En cuanto a la construcción del problema en las arenas públicas, opté por limitar el análisis a discursos de circulación pública producidos por los actores durante los conflictos analizados. Dentro de ese universo seleccioné una serie de situaciones específicas en la que se produjo un

intercambio de discursos que pudiera considerarse típico; en este sentido, he seguido las indicaciones de Hajer (2008), quien considera que, así como en una disputa opera normalmente un número relativamente acotado de relatos líneas narrativas, en general bastará con estudiar algunas situaciones clave para detectarlas, debido al alto grado de redundancia inherente a los procesos discursivos con muchos actores. En términos generales, la secuencia de la investigación realizada se corresponde con los pasos recomendados por este autor³⁰, aunque debido a restricciones materiales el trabajo de campo se redujo a dos viajes a Salta de dos a tres semanas, más algunas salidas de pocos días a Buenos Aires, Tucumán y Córdoba, todo entre 2010 y 2012.

El trabajo, casi es innecesario aclararlo, ha seguido una dinámica recursiva. Esto se refiere tanto al aspecto empírico, ya que la información obtenida en un primer momento me llevó a buscar nuevas noticias periodísticas relacionadas, hacer preguntas más precisas en las entrevistas, y recabar nuevos documentos, como al aspecto analítico, que obligó a ir una y otra vez de la teoría al caso y viceversa, en un movimiento que Giddens (1987) caracteriza como una «doble hermenéutica», de apropiación de la teoría en función del material empírico y de interpretación del material empírico en términos de la teoría. En este sentido, esta tesis es a la vez ya un punto de llegada que condensa el trabajo realizado, y apenas un punto de partida en la espiral incesante de la labor analítica.

Conclusión. La trayectoria del «problema de los bosques» como caso de estudio

Con las herramientas expuestas en las secciones que preceden podemos comenzar a desplegar la complejidad implícita en la pregunta inicial por los procesos a través de los cuales una cierta interpretación de la deforestación como problema llega a volverse hegemónica y a guiar la elaboración de una política pública. Debemos preguntarnos, así, en qué arenas se debate el problema, qué público recluta el problema en esas arenas, y qué restricciones imponen éstas en cuanto a la posibilidad de participar en ellas y en cuanto a las maneras en las que puede debatirse allí el problema. En especial nos interesará considerar qué discursos son los que

30 Éste sugiere la siguiente secuencia, admitidamente idealizada: (1) trabajo de gabinete: panorama general; (2) entrevistas exploratorias (hasta cuatro); (3) análisis de la documentación; (4) entrevistas con informantes clave (actores centrales del proceso político); (5) identificación de lugares (arenas) de argumentación; (6) identificación de efectos de «posicionamiento»; (7) identificación de situaciones clave; (8) análisis de los modos de argumentación empleados; (9) interpretación (abstracción de los relatos que gobiernan la disputa); (10) segunda visita a informantes clave (corroboración de la interpretación).

aparecen como «autorizados» en las diferentes arenas, y particularmente qué lugar tienen los discursos de los expertos, y los de los «ciudadanos» que intervienen en el proceso participativo.

Para circunscribir el aspecto semántico resumido en la noción de «problema», nos preguntaremos por las líneas narrativas en torno a las cuales se estructura el debate en las diferentes arenas; en este sentido nos interesará especialmente registrar cómo «el mismo» problema es debatido en términos diferentes en cada arena, lo cual marca un límite a una concepción excesivamente ambiciosa de la hegemonía discursiva (e incidentalmente, también, a un excesivo optimismo en cuanto a la coherencia que puede esperarse en el diseño y la aplicación de una política pública de gran escala).

Un punto clave, estrechamente vinculado con lo anterior, se refiere a las relaciones de poder que gravitan en cada arena; este punto no se puede desconectar de la pregunta de cómo las diferentes interpretaciones que están en juego en cada arena posicionan a los diferentes actores, atribuyéndoles roles específicos. La noción de posicionamiento constituye por ello una bisagra que conecta la dimensión semántica que constituye el problema con la dimensión de las relaciones sociales concretas que constituyen los conflictos entre actores. Para alumbrar esta segunda dimensión nos preguntaremos por las estructuras de oportunidades que se presentan ante los actores en las diferentes fases del proceso, por las estructuras de movilización con las que cuentan o que desarrollan en el proceso, y por los repertorios contenciosos de los que echan mano en diferentes tramos del proceso.

Por último, nos incumbirá reflexionar acerca de los saldos que deja el proceso conflictivo, que se va estructurando en «coproducción» con las disputas por la interpretación del problema, en términos de territorialización, de producción y actualización de normas jurídicas, de formación y transformación de identidades y relaciones, de estabilización de repertorios semánticos.

Con este cuestionario en la mano se trata entonces de seguir el «problema de los bosques nativos» por las diferentes arenas en las que es debatido desde 2004, cuando se produce el conflicto por la reserva salteña de Pizarro, que visibiliza el problema en las arenas públicas nacionales, hasta mediados de 2009, cuando el gobernador Urtubey firma los decretos reglamentarios del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta, en cumplimiento de

la ley provincial 7543, sancionada en el mes de diciembre anterior, y de la Ley de Bosques, sancionada en noviembre de 2007.

Evidentemente, este recorte no recubre la trayectoria completa del problema, si es que tal cosa puede concebirse. En primer lugar, el episodio que tomo como punto de partida tiene entre sus condiciones de posibilidad la preexistencia de elementos estructurantes (repertorios semánticos, configuraciones de actores, mecanismos institucionales) que son el resultado de procesos anteriores. Con un afán histórico esta cadena podría remontarse hasta mucho más atrás, y de hecho, para hacer inteligible mi episodio inicial, deberé dar al menos un bosquejo de algunos de esos antecedentes; en definitiva, el punto de inicio del caso implica un corte discutible, aunque la extraordinaria repercusión del «caso Pizarro» hace de él un buen candidato, ya que con él comienza a haber una abundancia de material para el análisis (noticias periodísticas, panfletos, memorias técnicas, textos legales, etc.). En segundo lugar, en esta tesis me concentro en una sola de las 23 provincias del país, y habría sido posible, al menos teóricamente³¹, realizar estudios similares para cualquiera de las otras; en este sentido, podría decirse que el problema no sigue una sola trayectoria, sino al menos tantas como hay provincias, si no es que además puede mantener trayectorias paralelas en diferentes arenas públicas especializadas. Y por último, el cierre del caso tampoco responde a un hecho inamovible; en efecto, la aplicación de la Ley de Bosques en Salta y en otras provincias sigue produciendo novedades hasta el presente, y no carecería de interés prolongar el estudio para abarcar las fases posteriores³². No obstante, a partir de la sanción de los decretos reglamentarios del OTBN de Salta la aplicación del cuerpo normativo de la Ley de Bosques pasa en esa provincia a una nueva fase, caracterizada por el protagonismo de nuevos actores (funcionarios de las autoridades de aplicación, beneficiarios de subsidios vinculados a la ley, técnicos agrónomos o forestales que deben cumplir las disposiciones emanadas de ella, etc.) y una menor profusión discursiva, de manera que su estudio demandaría ajustar otra metodología.

Ahora bien, pese a su inevitable carácter selectivo, el recorte que presento permite sostener algunas conclusiones de mediano alcance, cuyo interés trasciende el caso particular. Así,

31 En la práctica, como dije en la introducción, la mayoría de las provincias no habían realizado sus OTBN en el momento en que me disponía a iniciar mi trabajo de campo, y no era posible prever cuándo lo harían.

32 Hemos incursionado en este tema con Gisclard *et al.* (2014), y actualmente se encuentra en evaluación un proyecto PICTO con el que intentaremos estudiarlo en profundidad.

permite mostrar que en las arenas públicas nacionales y provinciales el problema no necesariamente se interpreta con el mismo repertorio semántico; y dado que hay razones para considerar que en este aspecto el caso no es excepcional, tal conclusión puede constituir el punto de partida de nuevos interrogantes, por ejemplo sobre la similitud o disimilitud entre arenas de diferentes provincias, o sobre las condiciones de convergencia o divergencia entre las arenas nacionales y provinciales. En efecto, más allá del interés intrínseco del caso salteño, que he señalado en la introducción y que aparecerá con mayor claridad en los capítulos que siguen, entiendo que sus características particulares, y en especial la intensidad del conflicto que allí se produce y la enorme producción discursiva que lo acompaña, permiten visualizar con inusual nitidez algunos rasgos que considero estructurales de los procesos del tipo estudiado. Esta combinación, aparentemente paradójica, de rasgos particulares que favorecen la observación y rasgos estructurales que favorecen la generalización constituye la clave de un caso con valor heurístico, o lo que Bourdieu llama un «caso particular bien construido» (Bourdieu y Wacquant 2005:122 ss.)

Capítulo 2: Antecedentes de la la Ley de Bosques. El «caso Pizarro»

Introducción

Cuando el diputado Bonasso presenta ante el Congreso, en mayo de 2006, el proyecto de lo que luego será la Ley de Bosques, no solo puede verse en ello el inicio de un procedimiento legislativo cuyas consecuencias llegan hasta la actualidad, sino también el resultado de un largo proceso a través del cual «el problema de los bosques nativos» ha ganado visibilidad en las arenas públicas nacionales y ha captado la adhesión de numerosos y diversos actores cuya demanda conjunta favorece el tratamiento del problema en la arena legislativa. A lo largo de este proceso se estabiliza una interpretación específica del problema que la ley vendrá a resolver y de las posibles maneras de regularlo.

En efecto, la «agregación de demandas» necesaria para que el problema de los bosques nativos gane visibilidad en las arenas públicas nacionales supone tanto una articulación entre actores que, desde diferentes posiciones y con diferente grado de compromiso, impulsan una demanda conjunta, como una operación de sentido mediante la cual el problema recibe una definición específica, que precisamente permite a diversos actores reinterpretar múltiples demandas e intereses como aspectos de una «causa común».

Más que una dinámica de acumulación continua (tipo «bola de nieve»), los procesos de visibilización de los problemas en las arenas públicas suelen seguir trayectorias discontinuas, que Chateauraynaud (2009) analiza como una sucesión de «puntos de bifurcación» o episodios críticos, en los cuales los problemas (o algunas de sus interpretaciones) ganan repentinamente en notoriedad o, por el contrario, son relegados provisoria o definitivamente al olvido. Entre estos puntos de bifurcación los problemas siguen, por así decir, una dinámica inercial, mantienen una cierta visibilidad o van decayendo paulatinamente en el interés público. Esos puntos de bifurcación pueden ser «casos resonantes», como conflictos, catástrofes o escándalos que conmuevan la opinión pública¹, pero también medidas institucionales como la sanción de una ley, la implementación de una política pública o la firma de una sentencia judicial, u otro tipo de eventos como la publicación de un informe

1 La importancia de los casos resonantes para la construcción de las agendas públicas ha sido señalada por diversos autores; véase una discusión en Schillagi (2011).

técnico o de un resultado de investigación, siempre dependiendo de las condiciones de recepción o de resonancia que existen en un momento dado.

En el caso que nos ocupa, el proceso que lleva a la visibilización del «problema de los bosques nativos» incluye una serie de conflictos vinculados a desmontes, protagonizados por un lado por organizaciones ambientalistas entre las que se destaca Greenpeace, y por otro lado por organizaciones indígenas y campesinas, pero también otros tipos de eventos como la catástrofe ocasionada por las fuertes lluvias en Tartagal durante los primeros meses de 2006 o la difusión de los resultados del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos producido por la SAyDS, entre 2004 y 2007. A esto se suma el efecto de «arrastre» que generan otros conflictos ambientales de gran visibilidad (entre los que se destaca el conflicto por las pasteras frente a Gualaguaychú), creando un ciclo favorable a las demandas ambientales, a través de lo se ha dado en llamar «bucles de retroalimentación» entre diferentes arenas (Hilgartner y Bosk 1988; Merlinsky 2014b).

Pero entre los eventos que marcan la trayectoria del problema de los bosques nativos hay uno que puede considerarse clave. Se trata del «caso Pizarro», un conflicto que estalla en 2004 en torno a un área protegida provincial que el gobierno de Salta decide desafectar para poner a la venta los terrenos, ubicados en una zona de acelerada expansión agrícola. El diputado Bonasso recalca en más de una oportunidad que el proyecto inicial de Ley de Bosques debe su origen a ese episodio; por ejemplo, en el discurso que abre el debate sobre el proyecto en la Cámara de Diputados explica:

Esta iniciativa tiene origen en el año 2004, cuando presentamos un proyecto de resolución para que en Salta no se desafectaran 25.000 hectáreas de reservas provinciales para ser entregadas a cuatro grupos monopólicos sojeros que iban a convertir esas hectáreas en una gigantesca playa de estacionamiento, pues con el transcurso del tiempo los perjuicios de ese cultivo no renovado conducen a la desertificación. Después presentamos un proyecto de declaración sobre la emergencia forestal, por el que [...] debían arbitrarse las medidas tendientes a declarar la emergencia forestal nacional, y en consecuencia, disponer en acuerdo con las provincias –repito, «en acuerdo con las provincias»– la prohibición absoluta de desmonte de los recursos forestales nativos en todo el territorio argentino, hasta tanto se sancionara una ley de presupuestos mínimos para su protección. Esa ley es justamente la que estamos tratando en este momento (HCDN, sesión del 23 de noviembre de 2006, versión taquigráfica).

En este capítulo nuestro cómo el conflicto por la reserva de Pizarro lanza el problema de los bosques a las arenas públicas nacionales, y cómo esta trayectoria imprime al problema su marca de origen, en el sentido de que se visibiliza y pone en circulación una determinada

interpretación de la cuestión de la deforestación. Un punto importante de esta interpretación consiste en la manera en que articula una perspectiva ecologista con la cuestión de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas y campesinas, habilitando una coalición, por cierto inestable, entre actores heterogéneos que impulsarán la aprobación de la Ley de Bosques. A la vez, las grandes organizaciones ambientalistas, y en particular Greenpeace, logran «adueñarse» del problema, en el sentido de Gusfield (cit. en Cefai 2002), esto es, posicionarse como la principal voz autorizada para definir los términos del problema. Ese «adueñamiento», por cierto, es relativo a algunas arenas específicas, este caso las arenas públicas nacionales y particularmente las mediáticas, y además siempre es inestable, ya que otros actores pueden disputar, y eventualmente lograr, el lugar de voz más autorizada, ya sea en esas mismas arenas o en otras.

Para entender lo que se pone en juego en el conflicto por Pizarro, y luego con las disputas por la Ley de Bosques y por el OTBN, es necesario hacer referencia al contexto de la deforestación en Argentina, y en especial el pulso de deforestación que se produce en la región chaqueña desde la década de 1990; en la sección que sigue presento un panorama sucinto de este contexto, deteniéndome en la situación de Salta. A continuación me refiero a dos tipos de conflictos en torno a la deforestación: por un lado los conflictos territoriales que enfrentan a la población indígena y campesina con los inversores que impulsan la expansión de la frontera agrícola en la región chaqueña, y por otro lado dos conflictos protagonizados por organizaciones ambientalistas, encabezadas por Greenpeace, que constituyen el antecedente directo del caso Pizarro. Por último, me ocupo del conflicto por la reserva natural de Pizarro: expongo una cronología del conflicto y analizo los relatos que a partir de él quedan instalados en las arenas públicas en torno a la cuestión de los bosques como un problema que necesita ser regulado por una política ambiental de gran alcance.

La deforestación en Argentina antes de la Ley de Bosques

La deforestación y su regulación antes de la década de 1990

A pesar de que los bosques cubren en la Argentina una superficie comparable a la de las tierras cultivadas², el país no ha desarrollado una vocación forestal. Esto se refleja en el

2 Según el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos la Argentina al finalizar el siglo XX tenía 31,4 millones de hectáreas de bosques (SAyDS 2007a); el Censo Nacional Agropecuario de 1988, por su parte, registraba para todo el país una superficie implantada con cultivos de toda especie de 33,1 millones de

escaso conocimiento científico y técnico referido a los bosques nativos y a su manejo, en la crónica debilidad de los marcos normativos e institucionales tendientes a su conservación y aprovechamiento, en la virtual inexistencia de iniciativas empresarias dedicadas a su explotación sustentable, y en la ausencia de una tradición forestal arraigada en la población (SAyDS 2007a; Zarrilli 2008a; Burkart *et al.* 1996).

La diversidad de las condiciones naturales y de las contingencias históricas que han modelado los paisajes del territorio argentino dificultan una visión de conjunto sobre los usos a los que fueron sometidos los diferentes bosques del país. Sin embargo, puede decirse que al menos desde la segunda mitad del siglo XIX la economía argentina ha gravitado en torno a la pampa húmeda, integrada al mercado mundial como uno de los grandes proveedores de granos y carnes, y que en este contexto los bosques o bien fueron vistos como un obstáculo para la expansión agroganadera, o bien fueron explotados de manera extractiva, muy por encima de sus posibilidades de regeneración, en función de las necesidades de la economía agroexportadora. Así, proveyeron insumos para el desarrollo agrícola y ganadero (madera para postes y construcciones rurales), para la expansión de la red ferroviaria (durmientes, combustible) y para el consumo de los mercados urbanos concentrados en la región pampeana (maderas para construcción y mueblería, leña, carbón); a ello se añade la producción de tanino a base de quebracho, que abastecía directamente el mercado internacional, formando una economía de enclave (Zarrilli 2004).

De esta manera, a excepción de los bosques andinos patagónicos, todas las formaciones boscosas del país han sufrido procesos de deforestación y degradación más o menos severos desde el siglo XIX y a lo largo del siglo XX. Las regiones que limitan con la pampa húmeda y pudieron ser incorporadas a la economía agroexportadora sufrieron procesos de deforestación prácticamente totales (SAyDS 2007f). Las economías del algodón en el Chaco y de la caña en Tucumán, Salta y Jujuy se desarrollaron en gran parte a costa de desmontes en las regiones del chaco húmedo y del pedemonte de la selva de yungas, respectivamente (Morello *et al.* 2006; Brown y Pacheco 2006). En la región chaqueña, la industria taninera y la producción de durmientes y postes agotaron las existencias de quebrachos en poco más de medio siglo³, hectáreas.

3 El tanino se producía a partir del quebracho colorado chaqueño (*Schinopsis balansae*), propio de la región del chaco húmedo; la empresa que ejercía un control cuasi monopolístico sobre la exportación del tanino, La Forestal, considera agotadas las existencias de quebracho alrededor de 1955 y relocaliza su actividad a otros países (Zarrilli 2008b). Para la producción de durmientes y postes se utilizaba principalmente el quebracho

dejando tras de sí bosques empobrecidos, cuya regeneración se vio comprometida por la presión ganadera y por la extracción continuada de leña y carbón (Morello *et al.* 2006, SAyDS 2007b; Torrella y Adámoli 2006). La selva misionera sufrió la extracción selectiva de sus especies valiosas y la conversión del territorio a usos agrícolas (SAyDS 2007c). En resumen, múltiples procesos confluyeron en una misma tendencia global: la reducción cuantitativa y cualitativa de las masas forestales del país.

Sin embargo, es imposible cuantificar este fenómeno con un razonable grado de precisión, dado que no existió ningún tipo de relevamiento sistemático y sostenido. Zarrilli (2008a) ha recopilado las fuentes disponibles al respecto, y las cifras que presenta, elaboradas por diferentes organismos en diversos años, son tan erráticas que no habilitan ninguna estimación precisa⁴. Esta falta de datos fiables da un indicio de la poca importancia que el estado y la sociedad en su conjunto otorgaron al bosque nativo.

En efecto, si bien a lo largo de la existencia del estado argentino la conservación de los bosques nativos fue objeto de numerosas normas y ocupó a diversos organismos, tanto a nivel federal como a nivel de las provincias, la efectividad de estas políticas para detener o desacelerar los procesos de deforestación y degradación de los bosques fue limitada o nula⁵.

colorado santiagueño (*Schinopsis lorentzii*); esta producción cesa aproximadamente en la misma época, en coincidencia con el fin de la expansión ferroviaria, pero también en este caso los bosques estaban prácticamente agotados: en Santiago del Estero, por ejemplo, se ha estimado que alrededor de 1980 solo un 7% de los antiguos quebrachales subsistían con algún potencial productivo (Mariot 1988, cit. en Zarrilli 2008a).

- 4 Según indica, la primera estimación corresponde a un proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados en 1915; el estudio que lo acompaña, elaborado por Carlos Spegazzini y otros, cuenta 106.888.400 hectáreas de bosque nativo. El Censo Nacional Agropecuario de 1937 habla de 37.535.306 ha. En 1938 la Dirección de Economía Rural y Estadísticas estima 50 millones de hectáreas, entre montes y bosques; al año siguiente, el mismo organismo estima esa superficie en 89 millones de hectáreas. A la vez, un proyecto de ley del año 1938 afirmaba que existían 48.570.000 ha, mientras que en el Segundo Plan Quinquenal del gobierno de Perón en 1953 se estimaban 60 millones de hectáreas de bosques nativos. En 1956, a partir de un acuerdo del gobierno con la CEPAL, se realiza una estimación detallada por provincias, que arroja la cifra de 58.640.000 ha de bosques nativos. La diferencias se deben, al menos en parte, a definiciones divergentes de lo que debe contabilizarse como bosque; en este sentido, Cozzo (1967, cit. en Zarrilli 2008a) entendía que la estimación del año 1915 se refería no solo a bosques maderables, sino también a asociaciones leñosas espontáneas, arbóreas y arbustivas. Incluiría por consiguiente todos los «bosques nativos» y las «otras tierras forestales» del PINBN, de manera que la disminución neta de superficie entre 1915 y 1997-2001 sería de aproximadamente 10 millones de hectáreas, o un 10%. Situándose en el extremo opuesto, el informe del Primer Inventario Nacional establece una comparación directa entre la cifra de 1915 y la superficie de «bosques nativos» de 1997-2001, y llega así a enunciar: «En 75 años se considera que la reducción en la superficie forestal argentina fue del 66%». Hay intentos más recientes de cuantificar la deforestación a nivel regional; Gasparri (2010) en el cap. II de su tesis doctoral estima una pérdida de un 28% de superficie para los bosques subtropicales de la Argentina (yungas, bosques chaqueños y selva paranaense) durante el siglo XX; la apreciación crítica de sus resultados excede al objeto de este trabajo.
- 5 Para una síntesis sobre las leyes y las políticas públicas referidas a los bosques puede verse SAyDS (2007a)

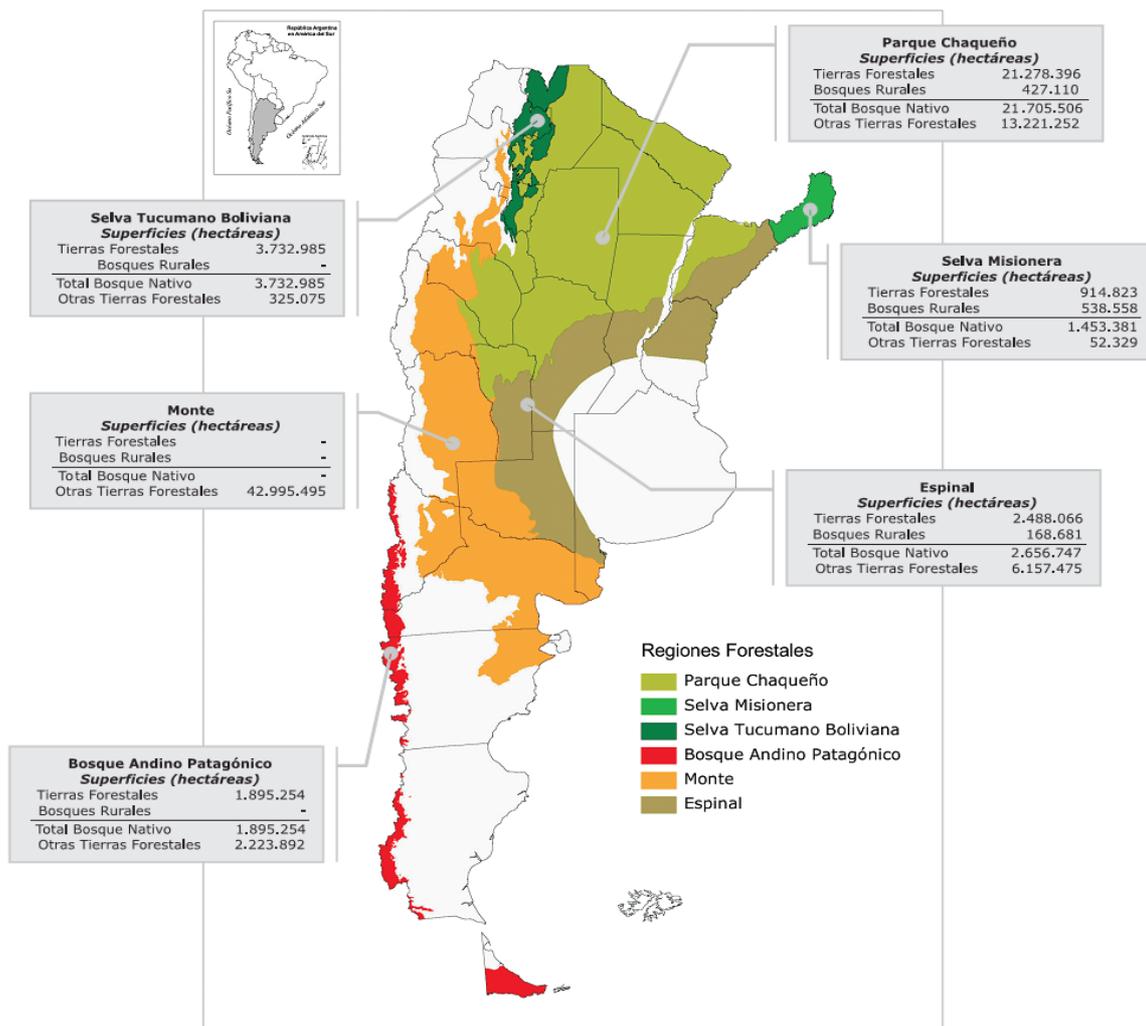
El principal antecedente legal lo constituye la ley 13273, de 1948, de la que comentan Burkart *et al.* (1996:17):

La ley de Defensa de la Riqueza Forestal es uno de los mejores ejemplos de leyes excelentemente concebidas, basadas en conocimientos técnicos avanzados para su momento, procurando ordenar el aprovechamiento y preservar las masas boscosas nativas y alentar además la expansión de las masas implantadas. En su aplicación, se trata quizás de la ley de más frustrada experiencia de la Argentina, en lo tocante a sus recursos naturales.

Esta ley era una «norma nacional de adhesión», es decir que tenía validez únicamente para las provincias que se adhirieran a ella mediante una ley provincial, ya que el régimen constitucional previo a 1994 no contemplaba el reparto de competencias actualmente vigente en materia ambiental.

La ley 13273 regulaba la explotación tanto de los bosques nativos como de las plantaciones forestales, y abarcaba además aspectos como el transporte de productos forestales, la investigación y experimentación forestal y la prevención de incendios. Establecía una clasificación de los bosques, según sus funciones, en protectores (con funciones de protección de riberas, prevención de la erosión, regulación de ciclos hídricos, protección de fauna y flora, y otras), permanentes (parques nacionales, provinciales y municipales, etc.), experimentales, montes especiales (ornamentales privados) y de producción (sujetos a extracción comercial de productos forestales).

o Zarrilli (2004). Un informe de la ONG Fundamas (2009) elaborado para la provincia de Salta en el contexto de la causa «Salas» (ver cap. 6) por C. Saravia Toledo reseña políticas de la provincia y comenta su pobre aplicación; no hay razones para suponer que en otras provincias del norte la situación fuera diferente de la que allí se describe. Según Zarrilli (2004), la administración de los recursos forestales por las provincias fue, en términos generales, aún más deficiente que a nivel nacional, y la normativa «con preferencia se limitó a reglamentar la percepción de impuestos».



Mapa 2.1: Regiones forestales de la Argentina. Fuente: SAyDS (2007a:40). Las «tierras forestales» son bosques nativos relativamente continuos; como «bosques rurales» se clasifican los remanentes de bosque natural de menos de 1000 ha en un paisaje agrícola. Se rubrica como «otras tierras forestales» a las «formaciones arbustivas de uso mixto en diferentes niveles de degradación»

Un punto a destacar es que la ley 13273 fue la primera norma que limitaba el uso de los bosques de propiedad privada; las normas anteriores se habían referido únicamente a bosques fiscales, mientras que la propiedad privada se consideraba exenta de toda reglamentación que limitara la libertad de decisión del titular. En la ley de 1948 este principio se ve parcialmente limitado en virtud de un incipiente concepto de la función social de la propiedad privada (Zarrilli 2004). Se prohibía así la devastación de bosques y tierras forestales y el uso irracional de los productos forestales (art. 13) y se exigía para el inicio de cualquier

explotación la autorización de la autoridad competente, previa presentación de un plan de manejo. Este punto fue el que mereció mayores críticas, «pues además de representar una traba para la actividad privada, permitió el florecimiento de un procedimiento administrativo irregular» (Zarrilli 2004:44).

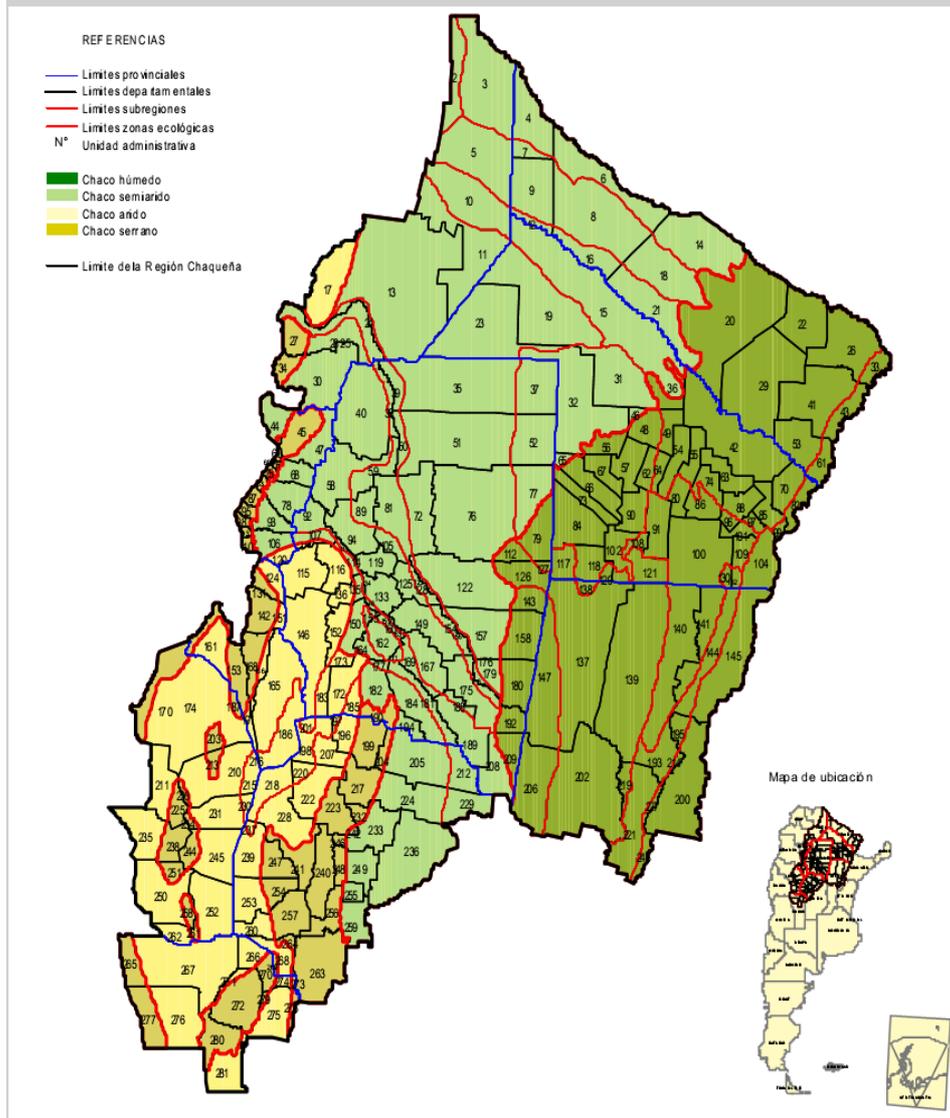
La ley 13273 fue complementada o modificada por numerosas normas posteriores, especialmente en lo que se refiere a los instrumentos de promoción y fomento (exenciones impositivas, subsidios) y a sucesivas reestructuraciones de la autoridad de aplicación.

La última de éstas, el Instituto Forestal Nacional (IFONA), fue disuelta en 1991 por el decreto 2284 de desregulación de la actividad económica. Sus funciones, personal y estructuras fueron distribuidas entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (plantaciones forestales), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (bosques nativos) y el INTA (experimentación y extensión). La política nacional de bosques, ya de por sí deficiente, quedó de este modo en manos de organismos inconexos, con las consiguientes trabas para una acción coordinada (Burkart *et al.* 1996). En los años siguientes, con respecto al sector forestal se sancionó únicamente la ley 25.080 de 1999, que promueve mediante subsidios y ventajas impositivas las plantaciones forestales, y cuya aplicación está en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. No hubo, en cambio, hasta la Ley de Bosques de 2007, una política integral referida a los bosques nativos.

El nuevo pulso de deforestación desde los años 1990

Coincidiendo con esa ausencia de políticas generales para la protección y gestión de los bosques nativos, desde mediados de la década de 1990 se produce un nuevo pulso de deforestación, que se concentra en varias provincias del norte argentino, y específicamente en la región chaqueña o del «parque chaqueño» (ver mapa 2.1). Este pulso de deforestación responde a una transformación de la estructura productiva agrícola y ganadera de esa región hacia esquemas de cuño pampeano.

Zonificación de la Región del Parque Chaqueño



Mapa 2.2: Región chaqueña – subregiones y división política. Fuente: REDAF (1999:27).

En efecto, en el último cuarto del siglo XX, y especialmente en su última década, se observan profundos procesos de transformación en las diversas regiones agrícolas del país. En la pampa húmeda, principal región agroexportadora, la estructura productiva, anteriormente centrada en el «productor integrado», es decir, en un productor agropecuario que combinaba la propiedad de la tierra, la inversión en bienes de capital (maquinaria), la gestión empresarial y, en el caso de los productores menores, «chacareros», el trabajo directo en la finca, comienza a ceder su lugar a un modo organización empresarial en el que los diferentes factores son controlados por actores diversos: la gestión productiva y comercial, la propiedad de la tierra, la propiedad

de las maquinarias, el financiamiento de los insumos (semillas, venenos, fertilizantes) se articulan mediante contratos en las más variadas combinaciones, por lo que se habla de una «agricultura de contratos» o de una «producción en red» (Bisang *et al.* 2008). Esta reestructuración de la organización va de la mano de un cambio tecnológico dominado por el «paquete» de la siembra directa, con una creciente importancia de la soja como cultivo principal; la técnica de la siembra directa, que presenta ventajas agronómicas (mejor balance de materia orgánica y mejor balance hídrico, lo que interesa especialmente en las regiones secas) y una reducción de los costos por requerir menor número de labores, potencia su eficacia al combinarse con la soja «RR» y otras semillas genéticamente modificadas para resistir al glifosato, un herbicida que elimina todos los organismos vegetales que no cuenten con la modificación genética específica; de esta manera, el «paquete» de siembra directa, glifosato y semillas genéticamente modificadas permite simplificar al máximo las labores y minimizar los costos. Para ello, sin embargo, se requiere una escala de producción relativamente grande; éste es uno de los principales factores que impulsan la concentración de la producción en la década de 1990, junto con las políticas de comercio exterior (apertura de los mercados), de desregulación del mercado interno (eliminación de entes reguladores como la Junta Nacional de Granos) y cambiarias («convertibilidad» con un peso fuertemente sobrevaluado frente al dólar) del gobierno de Menem (Teubal 2006, Barsky y Fernández 2005, Fernández 2011). Todo ello redundaba en un proceso de concentración de la producción: en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, entre el Censo Nacional Agropecuario de 1988 y el de 2002 el número total de explotaciones agropecuarias pasa de 180.574 a 126.757 explotaciones, lo que representa una reducción del 29,8%; en el mismo tiempo, el total censado para la Argentina se reduce de 421 mil a 334 mil explotaciones, es decir que en algo más de una década desaparece aproximadamente el 21% de los establecimientos que existían a fines de los 1980⁶. A la vez, la superficie media de las explotaciones con límites definidos se incrementa en un 25%, de 470 a 587 hectáreas. En la «post-convertibilidad» (el ciclo Duhalde-Kirchner) aquellos actores que lograron sobrevivir a

6 Esta concentración venía produciéndose ya en las décadas previas: si el número de EAP se había mantenido relativamente estable entre los censos de 1937 y 1960, entre 1960 y 1988 se contrajo en un 20%, para continuar reduciéndose a ritmo redoblado en los años siguientes: un nuevo 21% en un lapso de 14 años. Para poner en perspectiva estas cifras es preciso señalar que en el cuarto de siglo que va de 1970 a 1995 desapareció en Estados Unidos el 30% de las explotaciones, y otro tanto se observa en países europeos como Francia (-54%) o Alemania (- 47%), aunque en todos estos casos la superficie media de las explotaciones es significativamente menor que en Argentina (Galacher *et al.* 2002).

los '90 consiguieron una rentabilidad enorme, gracias a la devaluación del peso y a la permanente alza del precio del producto principal: si en 2001 la tonelada de soja se cotizaba a US\$ 195, hacia finales de la primera década del presente siglo oscilaba en torno a los US\$ 500, orillando en sus momentos de mayor auge los US\$ 700⁷.

También en otras regiones agrícolas se producen importantes transformaciones vinculadas a cambios en la organización empresarial, en las tecnologías y en las escalas de producción (Barsky y Fernández 2005). Entre éstas, son las transformaciones que se producen en la región chaqueña las que vienen asociadas a un pulso masivo de deforestación.

La figura 2.1 presenta la evolución de la superficie dedicada a cultivos extensivos anuales en el conjunto de las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santiago de Estero y Tucumán⁸. Se observa un punto de inflexión entre las campañas 1992-93 y 1993-94. En efecto, a lo largo de las dos décadas previas se había producido una expansión lenta, con oscilaciones, que había llevado la superficie total dedicada a estos cultivos de 0,9 millones de hectáreas a comienzos de los 70 a 1,4 millones a comienzos de los 90. En la campaña 92-93 la superficie implantada fue de 1,40 millones de hectáreas, pero ya al año siguiente ascendió a 1,57 millones, y continuó expandiéndose a un ritmo sostenido, al punto de duplicarse en menos de una década. Este ritmo de expansión se mantuvo en la década siguiente, con mayores oscilaciones.

7 Según datos del Banco Mundial (Global Economic Monitor Commodities), a dólares constantes de 2005, la cotización (en EEUU, c.i.f. Rotterdam) pasa de US\$ 230 en 2001 a US\$ 440 en 2011; en precios nominales, pasa de US\$ 195 a US\$ 540 en esos años (datos disponibles en: <http://databank.worldbank.org/Data/Databases.aspx>). La cotización para el exportador argentino (f.o.b. Puertos Argentinos) tiene una evolución similar; tomando respectivamente el mes de julio, era de US\$ 193 en 2001, de US\$ 523 en 2011 y de US\$ 631 en 2012 (datos del MAGYP disponibles en: <http://www.siiia.gov.ar/index.php/series-por-tema/agricultura>).

8 La selección de cultivos considerados sigue el criterio de SAGPYA (2005). Los datos están tomados de las Series Estadísticas del MAGPYA, y están sujetos a las reservas metodológicas expresadas por Paruelo *et al.* (2004). La información agregada a nivel de provincias no nos permite incluir los sectores norte de Córdoba y Santa Fe, que participan del mismo proceso.

Cultivos extensivos (Algodón, Cártamo, Girasol, Maíz, Maní, Poroto, Soja, Trigo), total para las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán (hectáreas, anual)

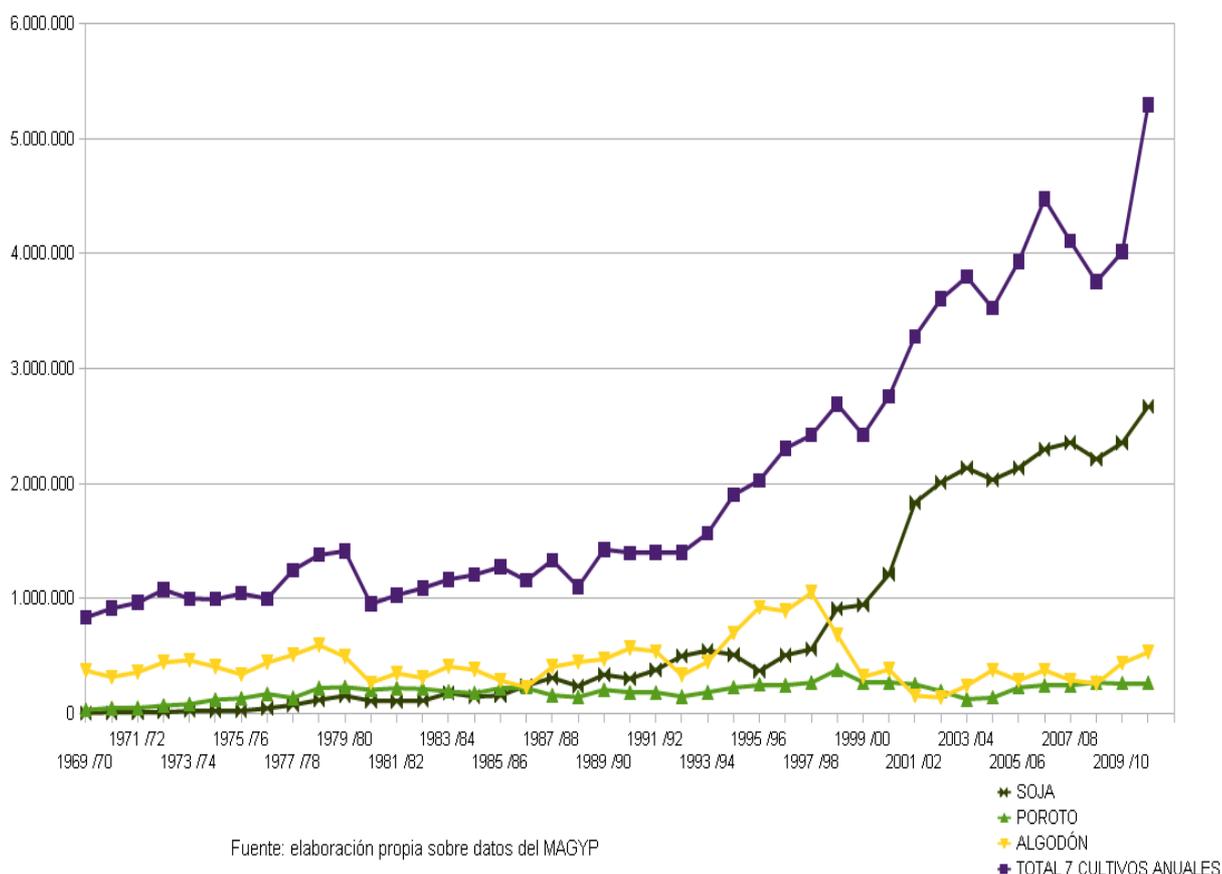


Figura 2.1: cultivos anuales extensivos en provincias de la región chaqueña

Además de la expansión agrícola, es necesario señalar un importante crecimiento de la ganadería, que entre los censos agropecuarios de 1988 y 2002 presenta un incremento de stock del 48% para el conjunto de las provincias de Salta, Santiago, Chaco y Formosa. Para el mismo conjunto de provincias se registra otro 42% de aumento entre 2000 y 2010 según datos del MAGYP⁹, si bien las existencias tuvieron una merma a mediados de la década, debido al deterioro del precio de la carne y a episodios de sequía. Esta ganadería en crecimiento es de carácter netamente empresarial, en contraste con la que practica la población campesina e indígena, y abastece tanto al mercado interno como al de exportación. Según señalan varios autores (Pengue 2009; Rodríguez 2007) la agriculturización de la región pampeana «empuja»

9 De 4,6 a 6,5 millones de cabezas, según la Encuesta Nacional Agropecuaria MAGyP-INDEC (datos disponibles en: <http://www.siaa.gov.ar/index.php/series-por-tema/ganaderia>); estos datos no necesariamente coinciden con los del CNA, que usa otra metodología.

a la ganadería hacia áreas anteriormente consideradas marginales. Las políticas públicas nacionales delineadas en el Plan Estratégico Agroalimentario 2010-2020 y en diversos programas provinciales promueven decididamente a la región chaqueña como centro de expansión ganadera para la presente década, con vistas a la exportación (Merenson 2011)¹⁰.

La contracara del proceso de expansión agrícola y ganadera en la región chaqueña es un pulso de deforestación que significó, para el total de las provincias de Chaco, Córdoba, Formosa, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero, la eliminación de 712 mil hectáreas de bosques en el período 1998-2002 y de otros 1,19 millones de hectáreas en 2002-2006 (figura 2.2). Esto representa una tasa anual de deforestación del 1,01% para el primero de esos períodos, y de 1,35% para el segundo (UMSEF 2007).

Como se observa en el mapa 2.3, esta deforestación no se distribuye de manera pareja en las provincias consideradas, sino que se concentra en zonas bien definidas, donde las condiciones ambientales, y en particular el nivel de precipitaciones, permiten realizar cultivos de secano. Se trata, en concreto, de los bordes del «chaco semiárido» (ver mapa 2.2): hacia el este, la franja de transición del chaco semiárido al chaco húmedo, hacia el noroeste la franja de transición del chaco semiárido a las yungas, y hacia el sur, la transición hacia la región del espinal.

10 En la región chaqueña la ganadería avanza sobre zonas más áridas que la agricultura de secano, por lo cual representa un factor adicional que impulsa la deforestación. Si bien en años recientes se han desarrollado técnicas de manejo «silvopastoril» que apuntan a la coexistencia de la ganadería con una cobertura boscosa capaz de regenerarse (lo que supone un desarbustado moderado para incrementar la oferta de forraje y el mantenimiento de clausuras rotativas para evitar que el ganado destruya los renovales valiosos) (Kunst *et al.* 2008), éstas no han sido generalmente aplicadas por los empresarios, ni lo son en el presente. Por el contrario, la práctica habitual es la eliminación de la totalidad del sotobosque, dejando apenas algunos árboles adultos para sombra, lo que impide la regeneración del bosque.

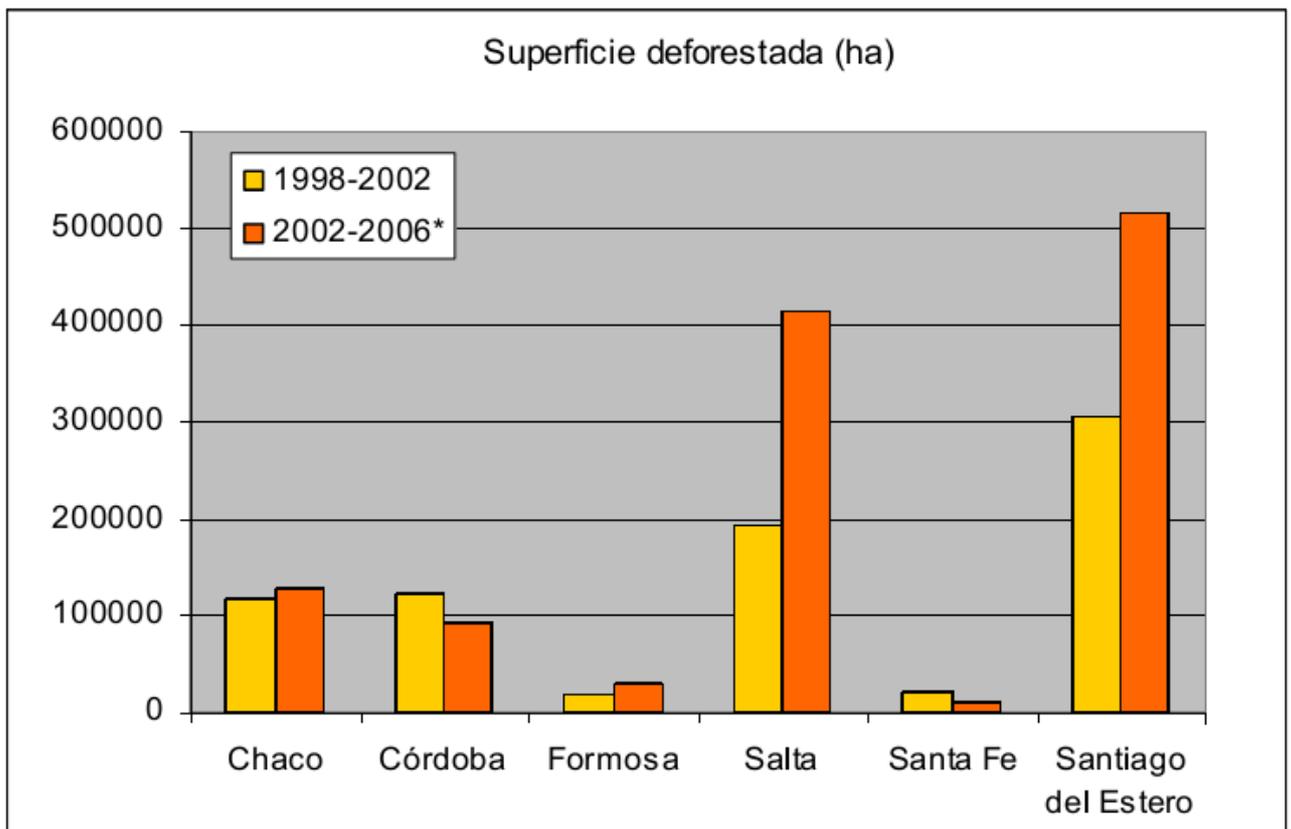
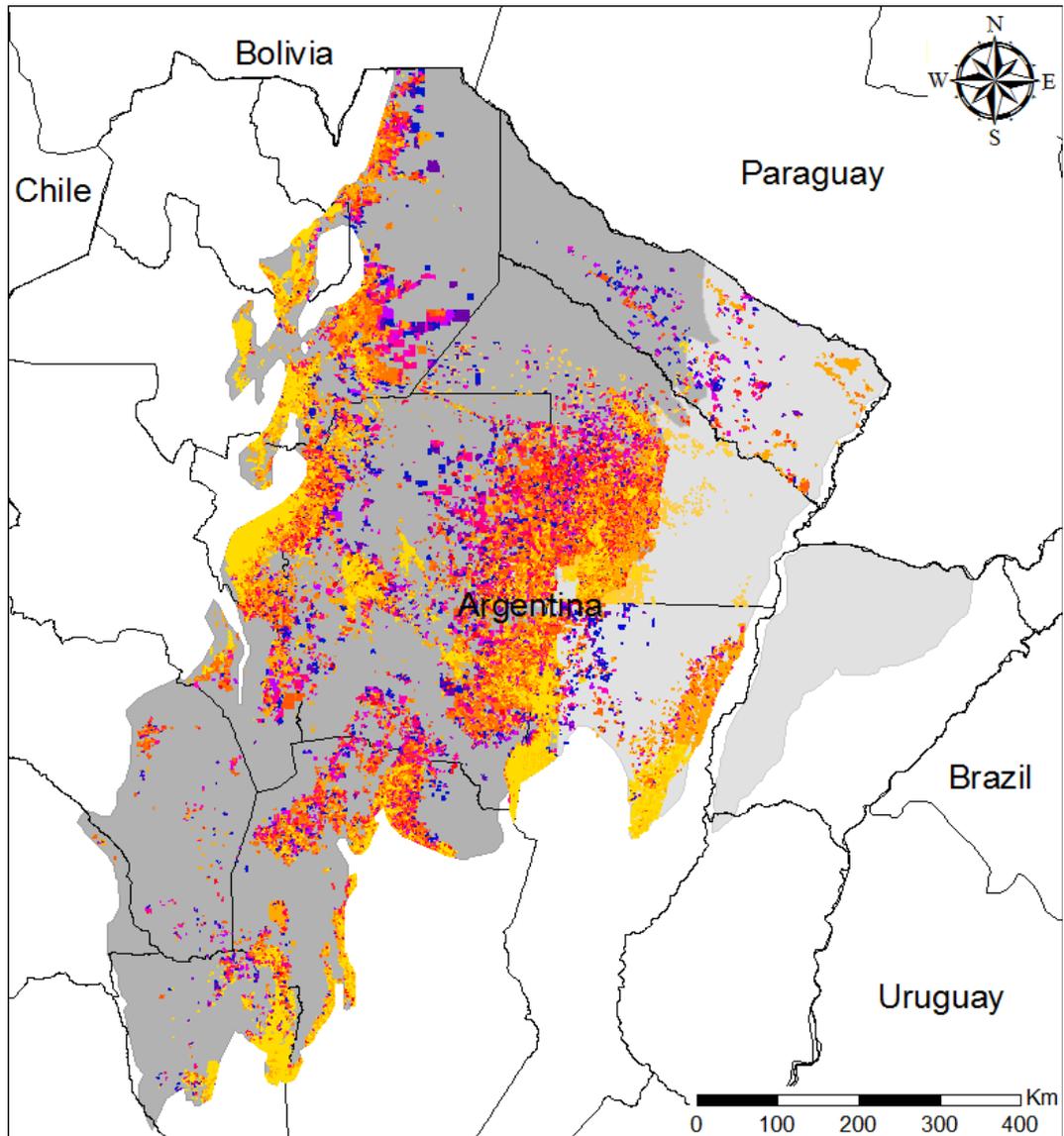


Figura 2.2: Superficie deforestada para los períodos 1998-2002 y 2002-2006 de las provincias analizadas. Fuente: UMSEF 2007.

La transformación agrícola en la región chaqueña toma su origen en las zonas tradicionalmente dedicadas al algodón, con su centro en la «dorsal algodонера» del Chaco, y en la zona «porotera» de Salta, con epicentro en Rosario de la Frontera; allí el nuevo esquema productivo basado en la soja sustituye rápidamente las producciones anteriores. Luego se produce un avance acelerado de la agricultura sobre zonas anteriormente cubiertas de vegetación natural. En Salta esta expansión toma especial dinamismo en la zona de Las Lajitas (departamento Anta) y en la zona de Tartagal (San Martín). En el sudoeste de la provincia del Chaco y el este de Santiago del Estero involucra una franja que se extiende entre las ciudades de Charata y Bandera, aproximadamente (Paruelo *et al.* 2004). A ello hay que añadir un proceso similar en los departamentos del norte de Córdoba (Adámoli *et al.* 2011).



Año de desmonte

1976	1986	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Chaco Húmedo
Chaco Seco

Mapa 2.3: deforestación en la región chaqueña. Se aprecian con claridad tres grandes áreas de avance de la deforestación en el período 1996-2005: (i) norte de la provincia de Córdoba, (ii) sudoeste de Chaco y este de Santiago del Estero, (iii) la franja discontinua del “umbral al chaco” desde la zona de Tartagal al norte hasta el noroeste de Santiago y este de Tucumán, pasando por el núcleo más extenso en Anta. El área de desmontes relativamente antiguos en el centro de Santiago corresponde al sistema de riego del río Dulce. Fuente: elaboración de María Vallejos sobre la base de Vallejos *et al.* (2014).

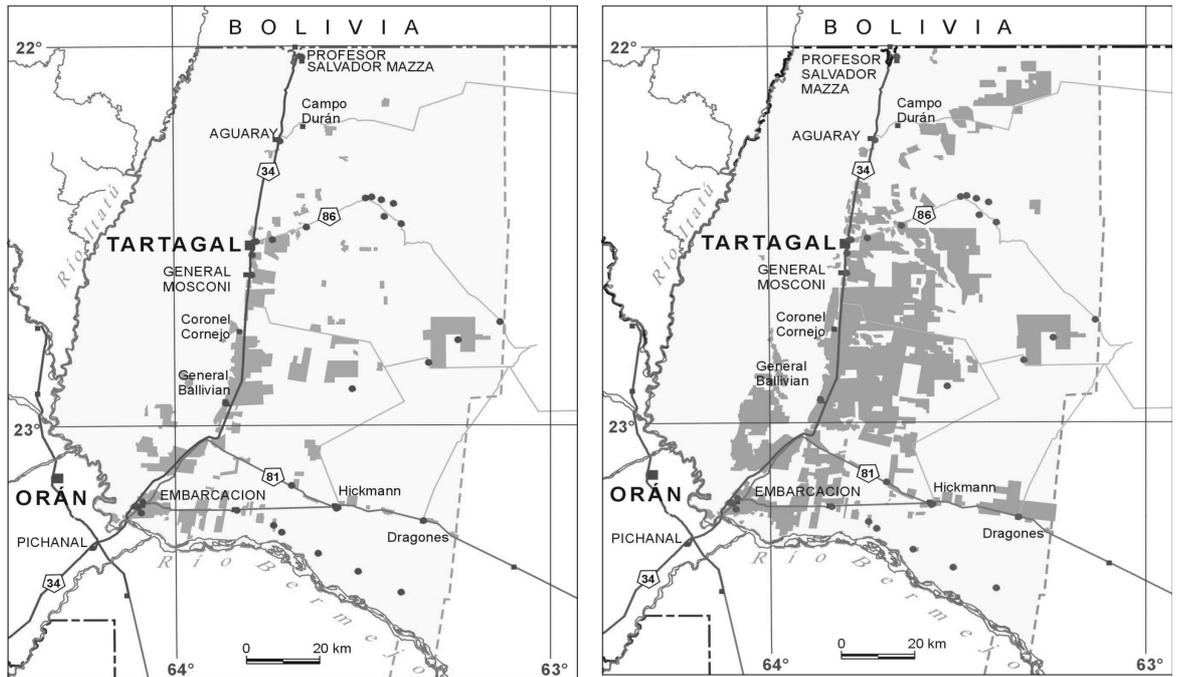
La expansión de la frontera agropecuaria en la región chaqueña ha sido descrita como una «pampeanización», no solo porque se produjo de la mano de la adopción de las innovaciones tecnológicas y de los modos de gestión propios del esquema productivo pampeano, sino

porque además muchas de las empresas que motorizan la expansión agrícola en el norte son oriundas de la región pampeana. En el aspecto tecnológico, la disponibilidad del «paquete» de la siembra directa resultó crítica para la expansión de la agricultura sobre áreas anteriormente inviables para los cultivos de secano. Además de los precios elevados de la soja frente a otras alternativas, la existencia de una tecnología respaldada por la experiencia en la pampa húmeda (y en el *corn belt* estadounidense) y por una sostenida inversión en investigación y desarrollo pone a la soja en ventaja con respecto a otros cultivos posibles en la región (como el poroto, el algodón u otros menos tradicionales) (Van Dam 2002).

En lo que se refiere específicamente a la provincia de Salta, según información generada por la Estación Experimental Agropecuaria Salta del INTA, en los últimos treinta años se desmontó el 26% de los bosques: de las 5.960.000 hectáreas registradas en 1977 restaba en 2008 una superficie de 4.409.400 hectáreas. En este lapso pueden distinguirse tres etapas: los primeros veinte años, hasta 1997, muestran una tasa de deforestación constante, cercana al 0,45% anual. A partir de ese momento, la tasa comienza a sufrir variaciones erráticas hasta fines de 2001. Con la devaluación de la moneda nacional ocurrida en 2002 se impulsa la actividad agropecuaria y se acelera el proceso de desmonte. Entre 2001 y 2007 la deforestación alcanzó a 597 mil hectáreas, concentrándose en cuatro departamentos que acumulan el 88% del total para ese período: Anta (296.000 has), San Martín (116.200 has), Rivadavia (67.650 has) y Orán (45.500 has). A fines de 2007 se registra el valor más alto de la historia, con una tasa de desmonte de 2,1% anual (Paruelo *et al.* 2011).

En determinadas localidades la transformación del paisaje ha sido sumamente drástica. Tomando como ejemplo el departamento San Martín, entre 1986 y 2008 la superficie desmontada pasó de unas 102 mil a casi 387 mil hectáreas (mapa 2.4). Similarmente intensos han sido los procesos en otros departamentos salteños y en algunas regiones de Santiago del Estero, y en menor medida en el Chaco y otras provincias.

A la par de los desmontes creció la superficie cultivada. Así, el total de hectáreas sembradas en Salta pasó de unas 120 mil a comienzos de los años setenta a cerca de 830 mil en 2004-2005. En especial el cultivo de soja, casi inexistente a comienzos de los años setenta, supera la marca de las 100 mil hectáreas en la campaña 1989-1990, llega a 467 mil en 2004 y a fines de la década de 2000 sobrepasa el medio millón de hectáreas (MAGYP 2011).



1986: 101.958 ha

2008: 394.847 ha (aprox.)

Mapa 2.4: superficie desmontada en el departamento San Martín en 1986 y 2008 (fuente: Leake 2008).

La expansión agrícola salteña se produce principalmente en una franja de sentido norte-sur que corre al pie de las sierras subandinas, conocida como «umbral al chaco». En efecto, hacia el este de esa franja se extiende el «chaco», es decir la ecorregión del chaco semiárido o parque chaqueño semiárido, una planicie que alterna bosques xerófilos con pastizales (Torrella y Adámoli 2005). Sobre las sierras subandinas, en cambio, se desarrollan las yungas (selva tucumano-boliviana), un bosque subtropical húmedo con diferentes expresiones según el gradiente de altura. El «umbral al chaco» constituye el ecotono entre ambas regiones, y presenta un régimen de precipitaciones favorable para la agricultura de secano¹¹. En el mapa 2.4 se aprecia claramente cómo los desmontes se producen en la parte central del departamento San Martín, en una franja de unos 40 km al este de la ruta nacional 34, que corre al pie de las sierras.

En lo que se refiere al modo de organización de las empresas que operan en la región chaqueña, si bien es similar al que se observa en la región pampeana, existen contrastes

¹¹ Los desmontes que se han producido más al Este de Salta (departamento Rivadavia, Este del de Anta) tienen un propósito principalmente ganadero: una de las consecuencias de la «agriculturización» de regiones tradicionalmente ganaderas (por ejemplo, grandes extensiones de la región pampeana) ha sido el desplazamiento de la ganadería empresarial a regiones que antes no resultaban competitivas.

importantes debidos a las diferencias en la estructura social agraria previa a la difusión de las nuevas modalidades empresariales. En la región pampeana el proceso de concentración implicó una diferenciación interna del estrato de los productores integrados, de los cuales algunos se transformaron en empresarios del nuevo tipo, tomando tierras en arriendo y contratando labores, otros se capitalizaron pasando a ser contratistas de maquinaria, otros vendieron tierras y pasaron a otras actividades o se convirtieron en rentistas o «mini-rentistas» dando sus tierras en arriendo, y solo una parte quedó fuera del circuito (Reboratti 2006; Fernández 2010; Martínez Dougnac y Azcuy Ameghino 2010). En la región chaqueña, en cambio, la «pampeanización» viene impulsada en gran medida por actores extra-regionales, y ha avanzado en muchos casos sobre territorios habitados por una numerosa población indígena o campesina que carece de títulos sobre sus tierras. Como afirma Carlos Reboratti (2005:58):

No se trató en estos casos de un desplazamiento relativamente racional de población entre actividades productivas y formas de procurarse el sustento, como se produjo en la región pampeana. Más bien se trató de una real expulsión, dado que los campesinos y los indígenas, eternos marginados del campo, no tienen la menor oportunidad de acoplarse al proceso, ni como productores ni como asalariados ni como vendedores de su tierra (porque no es formalmente de ellos).

Para entender este aspecto del proceso, es necesario tener en cuenta que una gran proporción de las explotaciones agropecuarias en la región chaqueña se encontraba (y se encuentra) en situaciones «problemáticas» de tenencia (González 2000), es decir, en situaciones en las que los pobladores no tienen asegurada jurídicamente la continuidad de su acceso a los recursos de los que dependen para desarrollar su economía, y en particular a la tierra. Por ello, el avance de la frontera agrícola en la región chaqueña en general, y en Salta en particular, se ha visto envuelto en numerosos conflictos por la tenencia de la tierra, que comienzan a emerger en los años 1980 y van ganando en intensidad y frecuencia a lo largo de las dos décadas siguientes. Estos conflictos forman una faceta importante del contexto de aprobación y de aplicación de la Ley de Bosques, aunque ésta, como veremos, responde más directamente a una interpretación del proceso de deforestación en términos «ambientales». En la sección que sigue me ocupo de esos dos tipos de conflictos, los «territoriales» y los «ambientales», antes de concentrarme sobre el caso Pizarro, que visibiliza en las arenas públicas nacionales una interpretación del problema en el que ambos aspectos se articulan, aunque de manera asimétrica.

Conflictos territoriales y conflictos ambientales

Conflictos por la tenencia de la tierra

El norte argentino, en especial el noroeste, se destaca por la alta proporción de situaciones «problemáticas» de tenencia de la tierra, esto es, situaciones en las que los habitantes y usuarios de las tierras rurales no cuentan con instrumentos jurídicos que les garanticen la continuidad de su acceso a ese recurso del que depende, parcial o totalmente, su economía. Estas situaciones problemáticas se originan en diversos procesos históricos: en algunos casos se trata de situaciones que se remontan a modos de tenencia regulados por el derecho colonial (campos comuneros), que nunca fueron adecuados al derecho argentino (Villaro 1986, Tasso 2007); en otros casos se trata de población indígena que permanece en la tierra desde tiempos anteriores a la conquista del chaco (fines del siglo XIX - inicios del XX), muchas veces arrinconada en las zonas menos accesibles o de menor interés agroganadero, y que nunca obtuvo títulos formales; y en otros casos, por último, se trata de antiguos asalariados, en especial de las empresas de extracción forestal (obrajes), que fueron asentándose en la tierra en la medida en que las empresas se retiraban (Barbetta 2009:67 y las referencias allí citadas). A pesar de que el Código Civil reconoce el derecho del poseedor sobre la tierra (prescripción adquisitiva, normalmente a los 20 años) y de que la población indígena se encuentra respaldada por una legislación especial, los indígenas y campesinos tuvieron y tienen grandes dificultades para lograr que esos derechos efectivamente sean reconocidos (Barbetta 2009).

Las situaciones problemáticas de tenencia, de acuerdo al Censo Nacional Agropecuario 2002, afectaban aproximadamente a un 16% de las explotaciones del país, concentrándose en las provincias del norte y en algunas provincias patagónicas, mientras que en la región pampeana su incidencia no alcanzaba al 3%. En la tabla 2.1 se muestra el número de explotaciones agropecuarias censadas en 2002 en Salta, en el conjunto de las provincias del NOA¹², y en el total del país, discriminadas en explotaciones con límites definidos (EAP-CLD) y sin límites definidos (EAP-SLD). Según explica González (2000), las explotaciones SLD se encuentran todas en situaciones problemáticas de tenencia. En las EAP-CLD, entre las formas de tenencia registradas por el censo algunas indican claramente una situación problemática (EAP en ocupación de hecho), mientras que otras pueden incluir casos de tenencia problemática o no.

12 Slutzky (2008:29 nota 14) advierte que los datos referidos a Salta son poco fiables, en la medida en que «la superficie relevada por el CNA '02 en Salta presenta una reducción –subcubrimiento– de aproximadamente 1,5 millones de hectáreas con respecto a la superficie registrada en 1988».

Por lo tanto, no es posible cuantificar con precisión el número de situaciones problemáticas de tenencia, pero puede tomarse como «piso» aproximado para ese valor la suma de las EAP sin límites definidos y las EAP con límites definidos cuya forma de tenencia es la ocupación¹³.

Tabla 2.1: EAP por formas de tenencia, 2002. Salta, total NOA, total país

	Salta		Total NOA*		Total País	
	N	%	N	%	N	%
EAP-CLD**	5.575	54,1	42.567	63,2	297.425	89,2
... en propiedad exclusivamente	3.192	31,0	31.652	47,0	203.391	61,0
... en propiedad combinada con otras formas de tenencia	346	3,4	3.321	4,9	46.763	14,0
... bajo contratos agrarios	999	9,7	2.949	4,4	24.057	7,2
... en ocupación	617	6,0	3.300	4,9	21.517	6,5
EAP-SLD	4.722	45,9	24.806	36,8	36.108	10,8
Total	10.297	100	67.373	100	333.533	100

* Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán. ** Aparece una pequeña diferencia entre este total y la suma de las categorías discriminadas, correspondiente a las EAP-CLD censadas bajo «otras» y «sin discriminar». Fuente: elaboración propia con datos de INDEC/CNA 2002, siguiendo a González (2000:16).

Las situaciones problemáticas de tenencia afectan principalmente a las explotaciones «pobres» (González 2000) o de «pequeños productores familiares tipo 3» (Slutzky 2008, quien sigue la definición de Obschatko *et al.* 2007).

En la medida en que las tierras de la región chaqueña comienzan a incorporarse a la expansión agropecuaria, esa alta densidad de situaciones problemáticas de tenencia da lugar a numerosos conflictos por la tenencia de la tierra. Hasta donde llega mi conocimiento, no existen trabajos fiables que permitan dar cuenta en términos cuantitativos de la conflictividad en torno a la tenencia de la tierra y de su evolución a lo largo del tiempo en las diferentes provincias¹⁴. En

13 González (2000) analiza los datos del censo agropecuario 1988; Slutzky (2008) hace lo propio con datos del CNA 2002; véase también Bidaseca *et al.* (2013). En la tabla 2.1 he replicado con datos del CNA 2002 el análisis de González (2000:17) por ser el más sintético, ya que permite visualizar a la vez las EAP-SLD y diferentes formas de tenencia de EAP-CLD.

14 Existen varios trabajos que relevan un número importante de casos, pero todos ellos advierten que la información recabada es incompleta (REDAF 2010, Bidaseca *et al.* 2013; Domínguez 2009; Frère 2005; JUM *et al.* 2008; entre otros) o se refieren solo a poblaciones y localidades puntuales (Buliubasich y González 2009). Para tomar dimensión del fenómeno, el informe de REDAF (2010) sintetiza 164 casos relevados en toda la región chaqueña, con 13 mil familias involucradas, pero aclara expresamente que esos casos «relevados» son solo una parte del universo mucho más amplio de casos «identificados» (que incluyen, además de los relevados por REDAF, los informados por otros organismos u organizaciones).

cambio, hay un cúmulo de investigaciones que, desde diferentes ópticas, han abordado cualitativamente los conflictos territoriales¹⁵. Aquí, por razones de extensión, me limito a una presentación simplificada.

Si en una primera fase, hasta mediados de los '80, la expulsión de la población rural no llegaba a constituirse en un conflicto social abierto («exclusión silenciosa»), desde ese momento se han dado procesos de organización de los campesinos¹⁶ e indígenas –no sin diferencias entre unos y otros, así como entre las diferentes provincias– que han logrado dar alguna visibilidad política y mediática al problema y avanzar en alguna medida en la defensa de sus derechos (Domínguez 2009; Barbetta 2009; Durand 2009). Sin embargo, la eficacia de esa resistencia no ha sido más que parcial, como lo evidencia el avance sostenido de la frontera agrícola y de la deforestación en la región chaqueña y la falta de políticas decididas y eficaces para la protección de esos derechos, más allá de algunos avances, principalmente en el plano legislativo, que no necesariamente traen aparejados hechos en el terreno¹⁷.

En efecto, los poderes provinciales y locales (tanto los gobiernos como los poderes judiciales

Bidaseca y equipo (2013) relevan para Salta 48 «problemas» de tierras afectando a unas 15 mil familias y 1,6 millones de hectáreas involucradas. Venencia *et al.* (2011) estiman que «[e]l 95% del territorio de la región chaqueña [en Salta] tiene algún grado de conflictividad asociado a la tenencia de la tierra». Más allá de la difícil cuantificación, lo cierto es que se trata de un fenómeno en extremo difundido.

- 15 Numerosos autores se han ocupado del tema, entre ellos, Durand (2008 y 2009), Díaz Estévez (2011), Slutzky (2005), Kosovsky y Soler (2004), Carrasco y Zimmerman (2006), y un gran número de trabajos publicados por miembros del GER-IIGG coordinado por Norma Giarraca, actualmente reagrupados en su mayoría en el GEPCYT-IIGG (D. Domínguez, P. Barbetta, P. Lapegna, P. Sabatino y otros). Existen asimismo informes producidos para diversas instituciones, como Frère (2005), CAPOMA (2009), REDAF (2010), Sili y Soumoulou (2011), a lo que podría añadirse el *Informe Santiago del Estero* del Ministerio de Justicia (2004).
- 16 A lo largo de esta tesis utilizo sin énfasis la palabra «campesino». Con diferencias no solo terminológicas sino también conceptuales, los autores hablan de «pequeños productores», «minifundistas», «agricultores familiares», «campesinos», etc.; para una discusión puede verse Domínguez (2009:65ss) y Soverna *et al.* (2008). Estas diferencias conceptuales son poco relevantes en el contexto de esta tesis, ya que no intento establecer una caracterización de este tipo de actor, sino solo constatar su presencia como grupo reconocible para sí mismos y para otros. Por cierto, el término «campesinos», adoptado generalmente por las organizaciones sectoriales en Santiago del Estero, es menos usual en Salta, donde se suele hablar también de «criollos», «chaqueños», «pequeños productores» o «puesteros» para referirse a la población rural no perteneciente a pueblos originarios. En la descripción del proceso participativo para el OTBN (cap. 4), y en otros lugares donde me refiero a organizaciones del sector, sigo el criterio de la auto-designación.
- 17 Un caso paradigmático en este sentido fue la Ley 26160 de Emergencia Territorial de los Pueblos Originarios, sancionada en 2006. Esta ley suspendía todos los actos de desalojo de comunidades indígenas por un período de tres años, en el transcurso de los cuales debía realizarse un relevamiento «jurídico-técnico-catastral» para delimitar los territorios de las comunidades indígenas, en consonancia con los derechos consagrados en el art. 75 CN. Debido a las demoras en su ejecución, el Congreso prorrogó por otros tres años su vigencia en 2009 (mediante ley 26554). Sin embargo, un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN 2012) indicaba que hasta el año 2012 se había realizado el relevamiento exigido por la ley en un 4,2% de aquellas comunidades del país que habían presentado la documentación correspondiente ante los organismos competentes (que representan solo una parte de las existentes).

y las policías) generalmente han sido favorables a los intereses de los inversores. Asimismo, frente al incremento de la resistencia se observa un creciente grado de violencia en los métodos de expulsión, que según numerosas denuncias incluyen el accionar de bandas armadas que suelen contar con la connivencia de las fuerzas policiales (Domínguez 2009; Barbeta 2009; CAPOMA 2009).

Los *múltiples* conflictos relevados presentan un patrón recurrente, que en forma estilizada puede resumirse así (Domínguez 2009): en zonas anteriormente no sujetas a una explotación agrícola empresarial, pero sí al uso consuetudinario de la población indígena o campesina, «aparecen» inversores que esgrimen títulos de propiedad sobre las tierras, auténticos o fraguados. La primera medida que estos inversores suelen tomar es la de hacer alambrar el lote que pretenden, a lo que sigue el desmonte y la puesta en producción; o bien se realiza el desmonte sin cercar previamente el terreno. Ante estas iniciativas, la población preexistente opone resistencia, generalmente mediante la acción directa (corte de alambrados, bloqueo de topadoras), a la vez que busca el auxilio de la justicia; en algunos casos, las organizaciones campesinas intentan visibilizar además la situación mediante manifestaciones o cortes de ruta. Es corriente el hostigamiento a la población por parte de personal contratado por los empresarios, que puede incluir desde la obstrucción de caminos vecinales, pasando por las amenazas verbales o la destrucción de instalaciones, hasta la agresión física e incluso el homicidio¹⁸.

En las diferentes provincias de la región chaqueña, los conflictos por la tenencia de la tierra y por el control del territorio presentan especificidades; en el caso de Salta, en particular, los formatos de organización están fuertemente marcados por la construcción de identidad en torno a la pertenencia a pueblos originarios (Domínguez 2009). En efecto, según estima Cervera Novo (2010), Salta es la provincia que tiene mayor proporción de población indígena del país¹⁹, con presencia de nueve grupos étnico-lingüísticos, asentados cada uno en zonas específicas y caracterizados por modos de organización social y económica diferentes. Los grupos numéricamente más importantes son los kollas, afincados en las zonas montañosas del noroeste (Iruya, Santa Victoria Oeste, Orán) y relativamente menos afectados por el avance

18 Domínguez (2009:270) registraba, entre 1984 y 2008, 5 muertes en Salta, 2 en Santiago y 1 en Chaco vinculadas a conflictos de tierras.

19 Cervera Novo (2010:16, cuadro N° 4), citando datos del INAI, estima esa proporción en un 18%, es decir, unas 155 mil personas, aunque insiste en las dificultades para una caracterización y cuantificación precisa.

reciente de la frontera agropecuaria, y los wichi, uno de los grupos que habitan el chaco salteño (especialmente departamentos San Martín, Rivadavia, Orán), y por consiguiente, de los más afectados por ese proceso. Por cierto, en todos los casos, además de los conflictos vinculados con el avance de la frontera agrícola, los ha habido también ligados a otras intervenciones sobre el territorio (explotación de hidrocarburos, minería, explotación maderera), pero en las décadas recientes se han agudizado especialmente los primeros, debido a la aceleración del proceso de transformación de usos del suelo²⁰.

Entre las etnias indígenas, algunas tienen organizaciones de segundo o de tercer grado, como la organización Qullamarka, del pueblo kolla, y algunas asociaciones wichi como Lhaka Honhat en los lotes 55 y 14 de Rivadavia Banda Norte (incluye algunas comunidades de otros pueblos) y la Coordinadora de Organizaciones Wichi en la zona del río Bermejo.

La población rural criolla, por su parte, no se encuentra organizada ni articulada con movimientos de alcance regional o provincial (a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Santiago del Estero); existen algunas «asociaciones de pequeños productores», vinculadas a la Federación Agraria Argentina, en los departamentos San Martín y Rivadavia, surgidas en la década de 2000. Han sido recurrentes, por otra parte, los conflictos territoriales entre criollos e indígenas por el acceso a los recursos, aunque unos y otros se han visto en las décadas recientes expuestos al riesgo de ser desalojados por actores de tipo empresario, lo que ha dado lugar a experiencias de articulación como la Mesa de Tierras del Norte de Salta (Álvarez 2010), que jugará un papel importante en el conflicto por el OTBN de Salta a través de la causa que inician sus miembros ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (véase cap. 6).

En parte, las comunidades indígenas y los pobladores criollos de la provincia cuentan con el acompañamiento de ONG como Asociana, Fundapaz, Tepeyac y otras, que les facilitan el acceso a recursos críticos como movilidad o asesoramiento jurídico; también algunos sacerdotes católicos y de otras denominaciones han cumplido un rol de apoyo en cierta medida semejante. Por su parte, algunos técnicos del Programa Social Agropecuario²¹ han

20 Existe un número importante de trabajos sobre la situación de los pueblos originarios de Salta en cuanto al control de sus territorios y los conflictos asociados a él; sin pretensión de exhaustividad mencionaré: Buliubasich y González (2009); Domínguez (2002); Leake (2008); Naharro y Álvarez (2011); Van Dam (2008); Frère (2005); Carrasco y Zimmerman (2006); Schmidt (2012); Venencia *et al.* (2012); además del ya citado informe de Cervera-Novo (2010) sobre los pueblos originarios de Argentina.

21 El PSA, absorbido por la actual Secretaría de Agricultura Familiar, era un programa del estado nacional dedicado al fortalecimiento productivo y organizativo de los pequeños productores familiares, con presencia en la mayoría de las provincias.

contribuido a los procesos de organización, en especial entre los criollos. Cabe mencionar por último, entre los apoyos externos que han recibido las comunidades indígenas y, en menor medida, los criollos, a algunos equipos de investigación de la Universidad Nacional de Salta y de otras universidades; como veremos en lo sucesivo, ciertos investigadores de la UNSa jugaron un rol importante en el conflicto por el parque Pizarro y luego en el proceso de elaboración del OTBN.

En cuanto a los modos de acción en los que se manifiesta la resistencia al avance de los emprendimientos agrícolas y ganaderos sobre los territorios de uso de las comunidades originarias, cabe mencionar, además de la acción directa (bloqueo de topadoras, etc.) y de las manifestaciones (cortes de ruta, «caravanas»), la defensa jurídica basada en el corpus del derecho indígena. Esta estrategia ha rendido frutos parciales, a pesar de la creciente represión y de los intentos de cooptación política de los dirigentes por parte del gobierno (Domínguez 2009; Frère 2005).

Las organizaciones indígenas y campesinas, así como las instituciones que los apoyan, serán algunos de los actores importantes en los conflictos en torno a sanción y aplicación de la Ley de Bosques. Su involucramiento con esta problemática, como tendremos ocasión de ver, se produce siempre sobre el telón de fondo de los conflictos territoriales; de hecho, puede decirse que para estos actores el conflicto por la protección de los bosques es un aspecto o un episodio dentro de un proceso conflictivo de más largo aliento, donde lo que está en juego es el territorio y la posibilidad, para las poblaciones rurales, de permanecer en él y continuar desarrollando allí su economía.

Los conflictos por el Gasoducto Norandino y por desmontes en el ingenio Ledesma

Muy diferentes de los conflictos territoriales que involucran a indígenas y criollos son los conflictos protagonizados desde fines de la década de 1990 por organizaciones ambientalistas, y en particular por Greenpeace, en relación con los bosques nativos del noroeste del país. Los más notorios de éstos son el conflicto por el Gasoducto Norandino, el conflicto en torno a los desmontes en el ingenio Ledesma, y por último, el «caso Pizarro». A lo largo de estos conflictos se establece una cierta dinámica reiterativa en cuanto a las relaciones entre los actores, aun si algunos de éstos cambian de un caso a otro; junto con ello, la cuestión de los bosques se visibiliza en las arenas mediáticas nacionales atada al protagonismo de las ONG

ambientalistas, y se cristaliza una serie de interpretaciones acerca del problema de los bosques que estructurarán su posterior regulación mediante la Ley de Bosques.

El Gasoducto Norandino une las ciudades de Pichanal, en el departamento salteño de Orán, y Mejillones, sobre la costa chilena, en la región de Antofagasta. Atraviesa la selva de yungas al oeste de la ciudad de Orán, pasando a la provincia de Jujuy, y se extiende por la puna argentina y chilena. Cuando se inició su construcción, en 1998, se encontraba ya en obra otro gasoducto perteneciente a la empresa Gas Atacama, que comienza en Coronel Cornejo (a unos 70 km de Pichanal) y arriba a la misma localidad chilena, siguiendo una traza diferente.

Tanto Greenpeace como la Fundación Vida Silvestre Argentina objetaron la realización del segundo gasoducto²², y realizaron diferentes acciones, que en ambos casos incluyeron gestiones ante las autoridades nacionales y las empresas, y en el caso de Greenpeace, además, el repertorio característico de bloqueos de las obras en marcha y acciones de visibilización mediática. A ello se sumaron presentaciones judiciales. Greenpeace se articuló asimismo con la organización indígena Tinkunaku, cuyo territorio (Finca San Andrés) era atravesado por la traza inicialmente prevista, pero no con las organizaciones indígenas de la provincia de Jujuy, que en parte también se oponían a la construcción. Además de la empresa constructora²³, defendían la construcción los gobiernos nacional y provinciales, y algunos actores locales, especialmente en Jujuy, donde varias localidades esperaban obtener conexión a la red de gas gracias al tendido del gasoducto.

Greenpeace dirigió sus esfuerzos a lograr que el gasoducto no se construyera. Entre tanto, FVSA, junto con personal del LIEY²⁴ que luego pasaría a formar la ONG ProYungas, elaboró una propuesta de compromiso por la cual la empresa se comprometía a comprar tierras para formar una reserva nacional (la actual reserva El Nogalar, en el norte de Salta), una reserva

22 No queda del todo claro por qué la primera obra fue menos resistida; su traza corre por las mismas regiones, e incluso atraviesa el centro de la ciudad de San Salvador de Jujuy. Guidi (2006) señala un mejor trabajo de «relaciones con la comunidad» por parte de la empresa constructora. El coordinador de campaña de Greenpeace, por su parte, explica que se objetaba que se hicieran innecesariamente dos obras en lugar de una (entr. 28).

23 El gasoducto fue construido por Techint para un consorcio formado por la empresa belga Tractebel y el holding norteamericano Southern Energy (Techint 1999). Actualmente pertenece al grupo francés GDF Suez.

24 El Laboratorio de Investigación Ecológica de las Yungas, de la Universidad Nacional de Tucumán, fue creado en 1992 y formó la base del actual Instituto de Ecología Regional (<http://www.iecologia.com.ar/genesis.asp>); es el principal centro de investigación especializado en la ecología de las yungas. Su fundador y primer director es actualmente presidente de la Fundación ProYungas, también fundada por él (<http://www.proyungas.org.ar/quienesomos/integrantes/brown.htm>).

provincial (el Parque Provincial Laguna Pintascayo, cerca de Orán), a financiar actividades de investigación y control por parte de una ONG (la actual ProYungas), a acordar con los pobladores de la Finca San Andrés una traza alternativa para el gasoducto (actualmente corre por su contorno), a abastecer de gas a varias localidades de la quebrada de Humahuaca, y a realizar obras de reparación y reforestación en la traza del gasoducto a través de la selva. En algunas localidades jujeñas la empresa negoció condiciones suplementarias con la población, como la construcción de caminos con empleo de mano de obra local (Techint 1999; Marcuz 2006; Guidi 2006).

Indudablemente, la presión ejercida por Greenpeace favoreció la posición de negociación de los «componedores» de FVSA y el LIEY, pero el acuerdo alcanzado entre éstos, la empresa y algunos actores locales fue visto por Greenpeace como una «traición»; se intercambiaron términos bastante ásperos²⁵. Por su parte, algunos actores locales percibieron la actitud de las ONG como mezquina y dirigida más a su propia agenda que al bienestar de las poblaciones afectadas (Guidi 2006). Más allá de estas acusaciones recíprocas, lo cierto es que el acuerdo negociado entre la empresa, la FVSA, el personal del LIEY, el estado y diversos actores locales resultó un modo políticamente viable de «cerrar» el conflicto.

Una dinámica similar se produjo algunos años más tarde, en 2003, en el conflicto entre el ingenio Ledesma y una coalición formada por Greenpeace y otros actores que protestaban por el desmonte de un sector bosque que la empresa pretendía destinar a ampliar sus cultivos de caña de azúcar. Greenpeace se articuló con organizaciones sindicales jujeñas vinculadas a la CTA y a la CCC, con presencia en Libertador General San Martín²⁶, donde se encuentra el ingenio. Greenpeace presionó a la empresa mediante acciones no solo en el lugar y en San Salvador, sino también en los grandes centros urbanos del país, denunciando el proyecto de

25 Por ejemplo, un comunicado de la FVSA (s/f, ca. 2000) afirma: «Los recientes comentarios de Greenpeace sobre el condicionamiento de las acciones de la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) en torno al gasoducto Nor Andino faltan a la verdad y enmascaran la frustración de una organización ambientalista que, pese a ser muy activa en la crítica, carece de propuestas positivas y concretas para resolver las cuestiones ambientales y sociales de fondo. Greenpeace pretende utilizar los apoyos de diferentes empresas a Vida Silvestre presuponiendo la existencia de condicionamientos que jamás han existido en la trayectoria de esta fundación, tratando vanamente de desacreditar nuestros logros en torno al gasoducto Nor Andino».

26 La ciudad de Libertador General San Martín se formó en torno al ingenio y su economía depende enteramente de éste. Un comunicado de prensa de Greenpeace del 16/4/03 describe así la protesta: «Más de 4000 personas de las filiales jujeñas de la Central de Trabajadores Argentinos y de la Corriente Clasista y Combativa marcharon este miércoles por las calles céntricas de Jujuy para reclamar la moratoria a los desmontes, la regularización de la tenencia de un asentamiento en Tilcara, el cumplimiento de la provisión de alimentos a comunidades carenciadas y la efectivización de 150 enfermeras contratadas. Al frente de la caravana, los miembros de la CTA y de la CCC portaban la bandera que decía “Salvar la selva da trabajo”».

desmante y rotulando con etiquetas de advertencia la mercadería de Ledesma (azúcar, papelería) expuesta en algunos grandes supermercados. A raíz de estas protestas, el gobierno provincial convocó a la empresa y a los ambientalistas a una mesa de diálogo.

En este caso fue la ONG ProYungas, recientemente creada, la que terció ofreciendo una solución. Ésta consistió en un plan de ordenamiento territorial de los predios pertenecientes al ingenio, a lo que se añadían otras iniciativas de tipo conservacionista, como un programa de monitoreo ambiental concertado con centros de investigación de la región. Mediante el plan de ordenamiento territorial se definió qué áreas boscosas eran críticas en términos ecológicos y debían permanecer intactas, cuáles podían ser sometidas a un manejo forestal, y cuáles podían transformarse para usos agrícolas²⁷. Se trataba, evidentemente, de un esquema muy similar al que luego se utilizó para la Ley de Bosques, una coincidencia que, como veremos, no es fortuita. La porción inicialmente prevista para el desmante fue clasificada como crítica y, en su mayor parte, no se desmontó.

La solución propuesta por ProYungas fue apoyada por la FVSA y aceptada por Greenpeace, aunque esta organización insistió en que debía realizarse un ordenamiento territorial de bosques para toda la provincia. Esta condición fue bien recibida por el gobierno provincial, que encomendó el ordenamiento a ProYungas²⁸.

Estos dos conflictos alcanzan visibilidad en los medios nacionales, debido en buena medida al profesionalismo mediático de las ONG. Esto se aplica especialmente a Greenpeace, que se caracteriza por un estilo (casi podría hablarse de una técnica) de intervención especializado en producir hechos «noticiables» y noticias «prefabricadas» para los medios²⁹. Según afirma un directivo de la organización, «hay una frase interna en Greenpeace que es “hacer campañas es

27 El Ingenio Ledesma posee en Libertador General San Martín unas 157 mil hectáreas, de las cuales aproximadamente 40 mil están dedicadas al cultivo de caña y otras 2 mil a palta y cítricos. Según el plan de ordenamiento, el máximo admisible de conversión asciende a 61 mil hectáreas (Ledesma 2011).

28 El director de ProYungas explica esta predisposición favorable del gobierno: «La verdad que Fellner, que era el gobernador de Jujuy en ese momento, lo vio con súper claridad. Me acuerdo, en una reunión dijo “la verdad, esto es re-importante, este tema del ordenamiento territorial”, que creo que venía por otra historia, no sé si por la actividad minera, por unos créditos por la CAF, algo que nada que ver con lo que estábamos nosotros hablando, pero a él ya le había llegado la palabra clave “ordenamiento territorial”».

29 Esto incluye la realización de manifestaciones con una estética apta para la difusión de imágenes en fotos y TV (disfraces, muñecos, escenificaciones, etc.), en el permanente flujo de comunicados de prensa (ver el sitio de la organización en www.greenpeace.org.ar/argentina) y en los aceitados contactos de la organización con la prensa escrita y televisiva nacional; no conozco estudios sobre este punto, pero cualquiera que siga con atención las noticias sobre temas «ambientales» en los grandes medios de prensa puede comprobar que Greenpeace es una de las fuentes más consultadas por los periodistas.

comunicar”» (entr. 28)³⁰, y de hecho la organización, que no está atada territorial o temáticamente y en buena medida puede seleccionar los conflictos en los que se involucra, los elige en función de su valor comunicacional; sigue explicando el mismo directivo: «una campaña trata de llegar al tema a través del caso. Entonces buscábamos casos que tengan todos los condimentos para convertirse en emblemáticos». Esto incluye seleccionar contrincantes que a la vez sean vistos como poderosos y tengan una imagen negativa o se involucren en actividades socialmente condenadas: «el Gasoducto era una amenaza muy concreta, un target muy específico, era un caso de David y Goliat, que la estructura David y Goliat es algo que en Greenpeace es muy buscado».

Ahora bien, si para Greenpeace se trataba de «llegar al tema a través del caso», es importante notar que en una primera fase, anterior a Pizarro, el «tema» era la conservación de las yungas, más que los desmontes en la región chaqueña³¹. Cabe aclarar que además de los dos conflictos mencionados, Greenpeace se involucra en aquel periodo en varios otros episodios menores, siempre en el ámbito de las yungas.

Vale señalar además, como antecedente del caso Pizarro, el patrón común que siguen los dos conflictos referidos: Greenpeace se articula con actores locales (indígenas en un caso, sindicatos combativos en el otro) pero ejerce presión no tanto en el ámbito local o provincial, sino en los medios nacionales, donde difunde una narrativa centrada en la agenda ecologista, mientras que imputa el avance de los desmontes a empresarios y políticos inescrupulosos y reclama solidaridad para con las poblaciones locales vulnerables. En ambos casos, otras ONG ambientalistas con perfiles más tecnocráticos (FVSA en el primer caso, apoyada por el LIEY; ProYungas en el segundo) interceden negociando soluciones con las empresas y los políticos; esas soluciones implican concesiones de las empresas para financiar iniciativas proteccionistas y para atender algunos reclamos locales, a cambio de que las ONG otorguen un sello de legitimidad a la solución. A pesar de este funcionamiento casi «coreografiado» (según el director de ProYungas, «el comentario que circulaba [entre los empresarios] era algo así como “Greenpeace pega, ProYungas negocia”»); entr. 26), los involucrados aseguran que lejos de tratarse de una estrategia concertada, implicó tensiones y desacuerdos entre ellos;

30 Cito las entrevistas por su número de identificación; la correspondiente lista se encuentra en la página 340.

31 El mismo entrevistado, explicando por qué la protesta por el Gasoducto no abarcó los impactos ambientales en la puna, sostiene: «Nosotros queríamos trabajar en las yungas. [...] El mayor impacto estaba ya en la puna, pero bueno, nosotros puna no trabajábamos, o sea, nosotros habíamos marcado nuestra cancha» (entr. 28); lo mismo puede decirse, en un primer tiempo, con respecto al chaco.

podría decirse que se trata de disputas por el control del conflicto: por quién tiene la capacidad de «cerrarlo» y, por lo tanto, de negociar condiciones.

El «caso Pizarro»

Cronología del conflicto

El 17 de marzo de 2004 la Legislatura de Salta, mediante la ley 7274, desafectó de la categoría de Área Natural Provincial Protegida los lotes fiscales N° 32 y 33 del departamento Anta. Con ello desencadenó un conflicto que rápidamente trascendió la escala local y se proyectó a las arenas públicas provinciales y nacionales³².

La historia previa del área protegida había sido discreta. Después de la llegada del ferrocarril en 1936, el bosque había sufrido el paso del obraje maderero y, por consiguiente, la extracción de sus árboles más valiosos. Luego, como la mayoría de los terrenos fiscales de la región chaqueña, los lotes 32 y 33 estuvieron sujetos durante décadas a un uso pastoril y extractivo (obtención de madera y leña, miel, caza) por parte de la población criolla asentada en los mismos lotes, en forma dispersa o en el pueblo de General Pizarro. En 1995, al concluir su mandato, el gobernador Ulloa dispuso la creación de una «Reserva natural, categoría IV» en el sector occidental (lote 33 y parte del 32) y de una «Reserva de usos múltiples, categoría VIII» en el resto del lote 32 (decr. 3397/95)³³. La decisión se fundaba no tanto en consideraciones ecológicas cuanto en la existencia de un diferendo limítrofe con la provincia de Jujuy, que podría haber tornado conflictivo otro tipo de uso.

El área protegida tenía una superficie de 25.563 hectáreas y se extendía desde el límite (disputado) con Jujuy, sobre la serranía del Maíz Gordo, al oeste, hacia la llanura chaqueña al este, protegiendo una porción de la selva montana y pedemontana de las yungas y del ambiente de transición entre yungas y chaco (Chalukian 2002). No obstante, el gobierno de la provincia no tomó medidas para garantizar la gestión del área protegida, que por lo tanto no existió más que «en los papeles», una situación frecuente, por cierto, en lo que se refiere a

32 Mi cronología tiene como fuente principal los relatos contenidos en el libro *Desmontar Pizarro* (López *et al.* 2010), que contiene una crónica periodística, una serie de estudios a cargo de investigadores de la UNSa, y los testimonios de varios de los involucrados. He contrastado estos relatos con Hufty (2008), noticias de prensa, el informe de la UNSa (Seggiaro *et al.* 2005) y las entrevistas realizadas a personas de Parques Nacionales, de Greenpeace y de la UNSa.

33 Las categorías se refieren a la nomenclatura del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ley 22.351).

áreas protegidas provinciales, no solo en Salta³⁴.

En 2002 la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (SeMADeS) de la provincia encarga a la bióloga Silvia Chalukian un informe sobre la situación del área protegida. El informe, financiado por la Wildlife Conservation Society, subraya la importancia de la reserva para la conservación de la selva montana de las yungas, un ambiente que se encuentra poco protegido. En sus recomendaciones propone dos alternativas: que el área sea recategorizada como «reserva de usos múltiples» en los términos de la ley de áreas protegidas de la provincia (ley 7107, año 2000), previendo las inversiones y los esfuerzos necesarios para que la reserva resulte funcional; o bien, que se desafecten los lotes, a excepción del sector oeste, limítrofe con Jujuy.

Por otra parte, aproximadamente en el año 2000 se había avicinado en Pizarro una comunidad wichi, que por entonces se componía de unas 70 personas. Traídos a mediados de los 90 desde el departamento San Martín (comunidades El Traslado, Zopota, Valbuena) como mano de obra rural para las fincas próximas a Pizarro, estos indígenas habían quedado desocupados, aparentemente sin medios de retornar a sus puntos de origen, y con la venia de las autoridades municipales se instalaron al borde del pueblo. A comienzos de los 2000 tramitaron su personería jurídica con la ayuda de un pastor evangelista, bajo el nombre de «comunidad Eben Ezer».

En 2003 el gobernador Romero fue reelecto por segunda vez, después de haber participado en las elecciones nacionales como candidato a vicepresidente junto a Carlos Menem. En septiembre de ese año envió al Senado de Salta el proyecto de ley para desafectar la reserva Pizarro. La ausencia de datos en contrario permite suponer que la norma fue formulada y luego tratada en la Legislatura sin ningún tipo de consulta o negociación con la población afectada o con organizaciones e instituciones interesadas en la protección del ambiente o en la defensa de los derechos sociales.

La ley 7274 dispone la desafectación, el fraccionamiento y la puesta en venta de la mayor parte de los lotes 32 y 33, a excepción de la porción montañosa situada al oeste. Prevé el «reemplazo» de la superficie protegida por unos lotes fiscales del departamento San Martín «u otros inmuebles de superficie similar y de la misma zona, a los efectos de no disminuir la

³⁴ Véase Burkart (2005). El fenómeno no es exclusivo de nuestro país, como lo señalaba un informe del PNUMA (2003) sobre las áreas naturales protegidas de América Latina y el Caribe.

superficie protegida del área chaqueña». Exceptúa de la venta la zona urbanizada de Pizarro y la comunidad Eben Ezer, «debiendo preverse una superficie para ampliación del pueblo como así también una superficie de uso para la comunidad indígena», y reserva 2000 hectáreas próximas al pueblo a la venta para «pequeños emprendimientos productivos». El total del dinero recaudado se destina a la ejecución de obras viales para el mejoramiento de las rutas provinciales 5 y 30, estratégicas para la explotación agrícola y ganadera de la región.

Mientras en Salta se tramitaba esta ley, en Jujuy se encontraba en pleno desarrollo el conflicto por los desmontes en el ingenio Ledesma. Algunos vecinos de Pizarro, preocupados por la noticia de la inminente desafectación de la reserva y enterados por los medios televisivos de la acción de Greenpeace en Ledesma, se pusieron en contacto con la organización en procura de un aliado. Pero el conflicto jujeño tuvo comprometidos hasta comienzos de 2004 los recursos materiales y humanos de Greenpeace, de manera que no fue sino en marzo de ese año que la ONG se puso en acción con respecto al caso Pizarro.

En primer lugar, los representantes de Greenpeace se dirigieron a la legislatura de Salta, pero no lograron frenar el trámite de la ley; luego dialogaron con el ministro de la Producción, también sin éxito: la ley fue promulgada el 6 de abril. A partir de entonces, la organización ambientalista desplegó una intensa campaña con diversos tipos de acciones, como volanteadas y otras intervenciones en la vía pública en Salta, Tucumán y Buenos Aries, cabildeo ante funcionarios y legisladores nacionales, un intenso trabajo de prensa, y varias acciones con el sello «espectacular» típico de Greenpeace, como entorpecer desmontes con activistas disfrazados de yaguaretés, o izar en Pizarro un globo gigantesco con la inscripción «Reserva natural. No se vende», siempre ante las cámaras de ávidos periodistas.

Al reclamo de Greenpeace se sumaron otras grandes organizaciones ambientalistas de alcance nacional, con fama de más «moderadas» y excelentes contactos en el mundo político y judicial, en especial la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). La plataforma óptima para la intervención de estas organizaciones fueron las II Jornadas Provinciales y I Latinoamericanas sobre Medio Ambiente, centradas en temas jurídicos, que se realizaron del 13 al 15 de mayo en la sede del gobierno de Salta. Organizadas por el Poder Judicial de Salta con el apoyo del Ministerio de Justicia de la Nación y otros organismos nacionales y provinciales y preparadas, obviamente,

con bastante antelación, estas jornadas resultaron poco oportunas para el gobierno salteño, que fue fustigado con dureza por los presidentes de FVSA, Javier Corcuera, y de FARN, Daniel Sabsay, ante un público influyente que incluía a numerosos jueces, entre ellos dos ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También la Cámara de Diputados de la Nación había declarado de interés parlamentario esas jornadas, a iniciativa de un joven diputado salteño, Juan Manuel Urtubey.

A pesar de las presiones, el gobierno de Salta insistió en su posición y el día 23 de junio vendió en subasta pública a tres inversores las siete fracciones en las que se había subdividido el terreno. Frente a la inminencia de la venta, varios interesados habían presentado acciones de amparo ante la justicia: la comunidad Eben Ezer, un conjunto de pobladores criollos con posesión en los predios puestos a la venta, y las entidades ambientalistas (Greenpeace, FARN y una ONG salteña, Illay, de la que no tenemos otras noticias); todas fueron rechazadas por la justicia salteña en varias instancias y llegaron por sendos recursos extraordinarios a la Corte Suprema de Justicia de la Nación³⁵.

Por otra parte, los pobladores de Pizarro se habían contactado con un grupo de investigadores de la Universidad Nacional de Salta (UNSa), cercanos a la conducción de la casa, que comenzaron a desplegar una serie de actividades para oponerse a la venta de la reserva. Pocos días después de la subasta, el Consejo Superior de la UNSa manifestó su rechazo a la desafectación de la reserva e instruyó a su asesoría jurídica para que estudiara posibles acciones judiciales (Res. CS N° 210/04).

El 8 de julio se produjo en la capital salteña una manifestación en la que confluyeron unas tres mil personas y múltiples organizaciones: Greenpeace, sindicatos de empleados públicos, colegios profesionales, partidos políticos minoritarios, personal de Parques Nacionales, y otros. La víspera ofrecieron una conferencia de prensa conjunta un referente de Greenpeace, una docente del área de biología de la UNSa, y un abogado vinculado a causas ambientales.

35 El estado de los expedientes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los fallos correspondientes pueden consultarse en línea: <http://www.csjn.gov.ar/expcon/documentos/expedientes/cons_expe.jsp>. Los expedientes de las causas mencionadas son: «Comunidad indígena Eben Ezer c/ Provincia de Salta – Ministerio de la Producción s/ amparo» exp. 2124/2005; «Ordóñez Carlos Eduardo y otros c/ Provincia de Salta s/ amparo», exp. 321/2005; «Fundación Greenpeace Argentina, Fundación Vida Silvestre Argentina y Asociación Illay c/ Salta s/ amparo», exp. 380/2005. Los fallos provinciales que rechazaban las acciones de amparo de la comunidad wichi y de los criollos fueron revocados por la Corte, que devolvió las causas a la justicia salteña para que fueran juzgadas nuevamente; sin embargo, ello ocurrió solo en septiembre de 2008. Las organizaciones ambientalistas, como veremos, desistieron en 2006 de la acción que habían iniciado.

En la parte contraria, el mayor diario de Salta, *El Tribuno*, dedicó todos sus esfuerzos, desde el comienzo del conflicto, a defender la posición del gobernador y a denostar y ridiculizar a sus oponentes. El diario, principal órgano de prensa de la provincia, es propiedad de la familia del gobernador Romero³⁶.

Una nota en defensa del proyecto publicada en *El Tribuno* durante el mes de julio por el geólogo R. Alonso, que fuera secretario de Minería de la Provincia, ocasionó una carta de réplica por parte de tres investigadoras de la UNSa, que no fue publicada por el diario. En cambio, el 30 de ese mes, el Consejo Superior de la universidad hizo suyos los términos de la carta y comisionó a un equipo interdisciplinario para que realizara un informe sobre el caso (Res. CS N° 247/04). Legisladores del bloque oficialista (peronista) protestaron enviando una nota al Consejo, lo que desembocó en una reunión entre legisladores, altos funcionarios del gobierno provincial y personal de la universidad, en la que los políticos reprocharon a los investigadores su intervención. No obstante, el equipo interdisciplinario completó su informe, que fue aprobado por el Consejo Superior en su sesión del 10 de septiembre. En él se calificaba de «ilegal» e «ilegítima» la desafectación de la reserva; esto motivó una nueva intimación de los legisladores peronistas, a la que la Universidad respondió iniciando una acción ante la justicia federal para establecer la inconstitucionalidad de la ley 7274 (13 de diciembre). A solicitud de la provincia, esta causa fue declarada de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por implicar a un organismo nacional (la universidad) y a la provincia³⁷.

Por entonces, el conflicto había comenzado a concitar una creciente atención por parte de los medios nacionales, y ambas cámaras del Congreso Nacional habían declarado su preocupación (el Senado el 18 de agosto, Diputados el 8 de septiembre). Se sumaban además a la protesta contra la desafectación de la reserva artistas como los integrantes del grupo de rock la Bersuit, que durante un recital en Salta desplegaron pancartas y pronunciaron palabras de repudio al accionar del gobierno.

A ello se añadió la presión de Greenpeace sobre las empresas adjudicatarias de los lotes de la

36 *El Tribuno* de Salta tuvo como propietario y director a Roberto Romero, gobernador de la provincia en el período 1983-1987 y padre del gobernador Juan Carlos Romero (1995-2007). El hermano de éste, Roberto Eduardo, dirigió el medio desde 1986; actualmente lo hace otro hermano, Sergio Romero.

37 «Universidad Nacional de Salta c/ Salta, Provincia de s/ acción declarativa (venta de lotes x ley) en zona limítrofe Salta-Jujuy para la construcción de rutas que afecta a comunidades indígenas», exp. 79/2005. La causa no recibió sentencia definitiva (rechazando la legitimación de la Universidad) sino el 10/7/2014

reserva, alertando a proveedores, casas matrices, clientes y bancos sobre la conducta «ambientalmente incorrecta» en la que estarían incurriendo esos inversores. Ante esta situación, en septiembre de 2004 se retiró uno de ellos, y otro lo hizo en enero de 2005. Finalmente cuatro de los siete lotes quedarían en manos de una sola empresa creada *ad hoc*, «Everest SA», mientras que las restantes continuaban en poder de la provincia de Salta.

Mientras el conflicto iba ganando en envergadura, el gobierno provincial prosiguió con sus propósitos. Negoció de manera individual con los pobladores criollos que tenían posesión en los lotes fiscales, ofreciéndoles relocalizarlos en terrenos de entre 10 y 60 hectáreas; finalmente, algunos de ellos fueron efectivamente relocalizados. Firmó, por otro lado, un acuerdo con la comunidad wichi, que pocos días más tarde fue revocado por ésta a causa de su vaguedad y de la falta de consulta a la totalidad de los miembros interesados (4 de noviembre de 2004).

En diciembre de 2004 representantes de la comunidad wichi viajaron a Buenos Aires, acompañados por los activistas de Greenpeace. Intentaron sin éxito entrevistarse con el presidente de INAI; en cambio, fueron recibidos por Adolfo Pérez Esquivel en la sede de Serpaj. Algunos días más tarde, durante una ceremonia en la Casa Rosada, el premio Nobel entregó al presidente Kirchner una foto de los desmontes en Salta y se refirió a la situación de los indígenas (12 de diciembre).

En marzo de 2005, los mismos representantes de la comunidad Eben Ezer viajaron a Calilegua (Jujuy), donde se reunían autoridades de Parques Nacionales con representantes de las comunidades guaraníes de la zona. A partir de esa visita, el organismo se comprometió a apoyar técnica y políticamente el reclamo de la comunidad.

Por su parte, el gobierno de la provincia y la empresa propietaria de los lotes vendidos avanzaron en los trámites necesarios para otorgar la autorización de desmonte; la empresa, según los planes presentados, realizaría en una parte del terreno cultivos de cítricos, presuntamente más sustentable que el cultivo de soja, que de todos modos se proponía para gran parte del área.

Siguiendo los pasos establecidos para la aprobación de proyectos de desmonte³⁸, el 2 de mayo de 2005 se realizó en Pizarro una audiencia pública para presentar el plan y recabar las

³⁸ Según la ley N° 7070 de la provincia de Salta.

objeciones de los terceros interesados. La audiencia se transformó en un foro de controversia entre, por un lado, la empresa, los organismos de la provincia, y las asociaciones del sector empresarial (Sociedad Rural de Salta, Cámara Regional de la Producción), y por el otro, los ambientalistas, los investigadores de la UNSa, personal de Parques Nacionales y de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Los actores locales quedaron eclipsados, y la comunidad wichi no asistió; la falta de notificación a ésta fue esgrimida por los representantes de la Secretaría de Derechos Humanos para impugnar la audiencia en el mismo momento en que se realizaba, y con similares argumentos la comunidad wichi cuestionó la validez de la audiencia mediante acción de amparo ante la justicia (causa a la que se suma como tercero interesado el Defensor del Pueblo de la Nación)³⁹.

El mismo día en que se realizaba en Pizarro la audiencia pública, en Buenos Aires el diputado Bonasso, el director de Parques Nacionales y representantes de Greenpeace y de FVSA anunciaban un plan para que las tres fracciones no vendidas aún por la provincia quedaran en manos de Parques Nacionales. Para ello, el gobierno nacional compraría una de las fracciones, las ONG mediante una colecta adquirirían otra, y la provincia de Salta debía ceder la parte restante de la antigua reserva provincial.

El 4 de mayo, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó una breve declaración, de la autoría de Bonasso y otros, solicitando al ejecutivo nacional que declarara la emergencia forestal nacional y dispusiera, en consecuencia, una prohibición absoluta de los desmontes en todo el país hasta tanto se sancionara una ley de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos.

El 5 de junio, las organizaciones ambientalistas reiteraron su repudio a la venta de la reserva mediante una solicitada en *El Tribuno* de Salta, a la que sumó su adhesión el Capítulo

³⁹ La demanda de la comunidad fue rechazada en primera instancia, al igual que la legitimación del Defensor del Pueblo de la Nación para participar como tercero interesado. Ambos actores (los wichi y el DPN) recurrieron la sentencia; el 21 de junio de 2007 la Corte de Justicia de Salta hizo lugar al amparo solicitado por la comunidad Eben Ezer, intimando a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable a «observar el pleno respeto y la aplicación de las normas vigentes en cuanto a la pluralidad étnica, atendiendo a la vez al patrimonio social y cultural, la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente, información, consulta y participación de las Comunidades Originarias del área comprendida y sus alrededores» («Comunidad Eben Ezer c/ Everest S.A., Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Salta s/ amparo. Apelación», exp. CJS 28.26/05). En cambio, rechazó la legitimación activa del DPN. Pese al amparo otorgado, imágenes satelitales con fecha del 4 de julio de 2008 muestran el terreno perteneciente a la empresa ya completamente desmontado (de Viana 2010:151).

Argentino de la IAMA⁴⁰, presidido entonces por el emblemático Gustavo Grobocopatel. Este detalle es indicativo de la actitud de las organizaciones más «modernizadoras» de los sectores agroempresariales, que buscan posicionarse como ambientalmente responsables; volveremos sobre este punto en el contexto de la disputa por la Ley de Bosques (cap. 3).

En julio y agosto de 2005 Greenpeace continuó realizando acciones públicas, tales como manifestarse frente a la Casa Rosada con chanchos-alcancía que llevaban la inscripción «K salvá la reserva» o activistas disfrazados de pingüinos, instalar un puesto de vigilancia permanente en Pizarro, y frenar topadoras en varios lugares de la provincia de Salta. A fines de septiembre, la ONG organizó un nuevo viaje de los representantes de la comunidad Eben Ezer a Buenos Aires, apostando al impacto mediático: los indígenas, algunos activistas de Greenpeace y varios artistas famosos como Ricardo Darín y Natalia Oreiro posaron con camisetas que llevaban una letra cada una, formando la frase «Kirchner salvá la reserva ya». Unos días antes, Darín había aparecido en la emisión televisiva de Diego Maradona, *La noche del 10*, y éste había sumado su voz al reclamo.

El 28, luego de posar fuera de la casa de gobierno, los ambientalistas, los representantes indígenas y algunos de los artistas fueron recibidos por el presidente. En una notable fotografía, el cacique Simón López aparece sentado en el sillón de Rivadavia (figura 2.3); detrás de él, un Kirchner sonriente le posa ambas manos sobre los hombros con gesto paternal, mientras que a un lado se ve a los otros dos representantes wichi, a dos miembros de Greenpeace y al actor Ricardo Darín. Fue sin duda esta foto la que le valió al taciturno cacique wichi ser seleccionado como una de las «personalidades del año» por la frívola revista *Gente* (junto con las infaltables vedettes y estrellas de rock y algún científico premiado)⁴¹.

En esa reunión, el presidente se comprometió a llegar a una solución. Dos semanas más tarde, el 14 de octubre de 2005, se firmaba un convenio entre el gobierno nacional y el de la provincia de Salta, según el cual sobre una parte de las tierras de la antigua reserva provincial

40 International Food and Agribusiness Management Association, hoy llamada IFAMA.

41 Hufty (2008) describe la foto de fig. 3 como «a picture that had a surrealistic quality for anyone who knows Argentina's attitude towards its indigenous peoples». Bastante más surrealista es la situación que refiere la revista ilustrada: el cacique habría participado en la gala ofrecida en el Alvear Palace Hotel; allí «[el músico Charly] García se cruzó con el cacique wichi Simón López. E improvisó una curiosa presentación: "Bienvenido a mi ciudad. Yo soy el rey del rock, me llaman Say No More". Don López sólo atinó a extender su mano...» (*Gente* 20/12/2005, cursivas del original).

se constituiría un parque nacional. Para ello, la Nación compraría en parte las fracciones aún no vendidas, mientras que la provincia aportaría la porción montañosa que no había sido puesta a la venta. La comunidad wichí recibiría 800 hectáreas. Las porciones de la reserva que ya habían sido vendidas por la provincia, por otra parte, permanecieron en manos de los compradores privados y fueron luego desmontados



Figura 2.3: dirigentes wichí, miembros de Greenpeace y el actor Darín son recibidos por el presidente Kirchner, 28 de septiembre de 2005. Fuente: prensa Greenpeace.

Sin embargo, para formalizar la constitución de un parque nacional la provincia debe ceder a la Nación la jurisdicción sobre el territorio mediante ley provincial, y la Nación debe emitir una ley creando el parque. Todos estos pasos, excepto el primero (la compra de una parte de las tierras por parte de la APN), se llevaron a cabo con gran demora⁴². Ello se debió, principalmente, a la solapada oposición del gobierno salteño, que no solo demoró la sanción de la necesaria ley provincial, sino que por diversos medios procuró entorpecer la labor del personal de Parques Nacionales que se encontraba sobre el terreno desde enero de 2006. Un Consejo de Gestión para la reserva, en el que debían participar autoridades provinciales, de la APN, de la comunidad local y de la Universidad de Salta, sesionó apenas dos veces antes de

⁴² Solo en diciembre de 2010 se completó la cesión de las tierras a la nación mediante la ley provincial 7654 de Salta; en la Cámara de Diputados de la Nación existe desde marzo de 2012 un proyecto para la creación de la reserva (exp. 799-D-2012, publicado en Trámite Parlamentario N° 9, 14 de marzo).

caer en desuso.

La conducción de la UNSa, que había sido excluida de las negociaciones, rechazó el acuerdo entre Nación y provincia argumentando que convalidaba la desafectación de una reserva natural, ya que la mayor parte de las tierras inicialmente puestas a la venta serían en definitiva desmontadas. Además, expresó su preocupación por la situación de la población criolla, que en parte fue relocalizada en predios de tamaños económicamente inviables, debiendo adquirirlos mediante un pago, y en parte solo recibió promesas de tal relocalización.

Greenpeace celebró la firma del convenio entre Nación y provincia como una victoria y se despidió de Pizarro a fines de 2005⁴³. Desistió además, junto con la la FVSA, del recurso de queja que ambas habían presentado ante la CSJN por el amparo denegado por la justicia salteña.

En agosto de 2006 el cacique Simón López recibió de Kirchner un documento por el cual la Nación cedía en comodato a la comunidad Eben Ezer las 800 hectáreas prometidas, hasta tanto se realizara la traslación de dominio. En esa ocasión, los ambientalistas acompañaron al representante indígena llevando una gran pancarta que decía: «Ganamos Pizarro. Vamos por más»⁴⁴. Dos meses antes, a fines de mayo de 2006, el diputado Bonasso había presentado el proyecto de lo que sería la Ley de Bosques, y las organizaciones ambientalistas ya estaban en campaña para lograr su aprobación.

La productividad del conflicto por la reserva Pizarro: coaliciones y patrones de interacción

He querido presentar una cronología detallada del caso Pizarro porque echa luz sobre varios aspectos clave del campo de fuerzas en el que se desarrollarán los conflictos posteriores por la Ley de Bosques y por el OTBN de Salta; en efecto, el conflicto no es solamente «revelador» de relaciones subyacentes, sino que a la vez es «productivo», en el sentido de que forma o transforma relaciones que serán cruciales para la marcha ulterior de los acontecimientos.

43 Un guardaparque que luego estuvo a cargo de la gestión del incipiente Parque Nacional en Pizarro, con los complejos conflictos de escala local que supone, expresa una cierta decepción: «Greenpeace es como “organizo el baile, pongo las primeras gaseosas, y en el medio de la fiesta me voy”» (entr. 3).

44 Un breve informe contenido en *La situación ambiental Argentina* (Brown *et al.* 2006), firmado por varios integrantes de Greenpeace, destaca en sus conclusiones el valor instrumental del caso en vistas de un «objetivo superior»: «El esfuerzo para salvar la Reserva de Pizarro es, sin duda, un valioso aporte más allá del área en cuestión, dado que permite dinamizar con urgencia mecanismos que llevan hacia la concreción del objetivo superior que es el establecimiento pleno, vigente y vinculante de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial» (Cruz *et al.* 2006).

El primer aspecto destacable del conflicto es que se desarrolla simultáneamente en diferentes escalas, la local, la provincial y la nacional, que no están desconectadas entre sí, pero que presentan dinámicas claramente diferenciadas: los actores que intervienen en cada escala no son los mismos, aunque algunos pueden operar en más de una de ellas; lo que está en juego para los actores en diferentes escalas no es lo mismo; los recursos que movilizan y los modos de acción no son los mismos; y los efectos del proceso no son los mismos en las diferentes escalas.

En la escala local⁴⁵, para los pobladores criollos e indígenas que usan los recursos de los lotes fiscales se trata de un conflicto territorial similar a los que enfrentan otros miles de campesinos e indígenas en la región chaqueña como consecuencia del proceso de expansión agropecuaria. Por otro lado, para una parte de la población, especialmente en el pueblo de General Pizarro, parecían tentadoras las promesas de prosperidad asociadas al avance de la agricultura. De esta manera, no se produce un enfrentamiento nítido entre la población local y los promotores del proyecto (el estado provincial y las empresas compradoras); los afectados negativamente no llegan a unificar su acción, sino que buscan soluciones por separado, unos recurriendo a la vía judicial, otros aceptando la oferta de relocalización, los wichi recibiendo un predio comunitario. En efecto, los actores locales no tenían un grado de organización previa o vínculos con organizaciones de nivel zonal o provincial, de manera que carecían de capacidad para reaccionar de manera colectiva ante la inminente transformación. Puede decirse que en el nivel local no se produce un «conflicto ambiental», sino que fueron unos pocos actores locales los que lograron movilizar a actores externos, sin que ello se anclara en una acción colectiva a escala local.

En la escala provincial, por el contrario, sí existe un «conflicto ambiental» motorizado una coalición de actores que se opone a la transformación de la reserva y recurre a un repertorio de acción estándar para las movilizaciones de la sociedad civil: manifestaciones y marchas, comunicados y conferencias de prensa, movilización de «saberes expertos» con el informe de la UNSa, incidencia en espacios institucionales como la audiencia pública, acciones judiciales. El actor de más peso en este escenario, quizá aún más que las ONG

45 Es necesario advertir que mi análisis se basa en fuentes secundarias, como ya he señalado (principalmente López *et al.* 2010). En lo que se refiere al nivel provincial y nacional tuve acceso a información más directa, tanto porque entrevisté a personas directamente involucradas como porque existe mucho más documentación disponible (notas de prensa, documentos oficiales, panfletos de las partes).

extraprovinciales, es «la UNSa», más precisamente un grupo de investigadores vinculados a la conducción de la Universidad, en el que confluyen especialistas de diversas ramas (biólogos, antropólogos, agrónomos, etc.) con conexiones en ámbitos igualmente diversos en la provincia (ambientalistas, comunidades indígenas y campesinas, instituciones de desarrollo rural, además de los obvios contactos académicos). Las grandes ONG ambientalistas, Greenpeace, FVSA y FARN, en cambio, no tienen una fuerte inserción en las redes provinciales, sino que buscan alianzas temporarias en el terreno donde actúan. Pero, si hay una alianza de este tipo entre Greenpeace y los investigadores de la UNSa, que se manifiesta en acciones conjuntas, a la vez hay una cierta disputa por el control del conflicto y de la capacidad de «cerrarlo», y por consiguiente, de negociar las condiciones de su cierre. Así, la solución finalmente negociada entre Greenpeace, la APN y los gobiernos nacional y provincial es rechazada por el Consejo Superior de la UNSa, que mantiene abierto un frente de conflicto a través de una causa que tramita en la CSJN y que pende durante años como una amenaza sobre el proceso de constitución de la Reserva Nacional Pizarro, ya que cuestiona la legalidad de la venta de las fracciones no solo a las empresas, sino también a la APN. No obstante, hay que tener en cuenta que la alianza de actores que dentro de Salta se opone a la privatización, que se recluta de una delgada capa de investigadores, profesionales, activistas políticos y empleados públicos⁴⁶, no llega a movilizar un poder suficiente como para lograr alguna concesión del gobierno provincial, que solo cede finalmente bajo presión «desde afuera», es decir, desde el gobierno nacional, presionado a su vez por los actores capaces de llevar el problema a las arenas nacionales.

Allí los actores que se «adueñan» del conflicto son claramente las ONG ambientalistas, que tienen contactos fluidos con legisladores, con autoridades de la Secretaría de Ambiente y de Parques Nacionales, con miembros del poder judicial, con los medios de prensa y con algunos empresarios influyentes. Especialmente en las arenas mediáticas Greenpeace monopoliza gran

46 Silva (2010:47) enumera, para la manifestación más populosa en el centro de Salta, de unas 3 mil personas, las siguientes organizaciones participantes, además de Greenpeace: «la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la Asociación de Profesionales de la Salud de Salta (APSADES), Barrios de Pie, el Movimiento Socialista de Trabajadores (MST), el bloque de Diputados por Salta, la Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Salta (ADIUNSa), el Partido Humanista, el Partido Obrero, ATE docente, el Partido Demócrata Cristiano, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Ilay, el Colegio de Psicólogos, la Asociación de Amigos del Árbol, Parques Nacionales, la Red por la Defensa de los Derechos Humanos, el Colegio de Abogados, la Asociación de Empleados Judiciales y de la Procuración salteña, y la Junta Promotora de Afirmación por una República Igualitaria (ARI). También, docentes, estudiantes y padres autoconvocados de una Escuela Agrícola»

parte de la atención con sus acciones diseñadas a tal efecto. De hecho, el repertorio de acción característico de Greenpeace apunta de preferencia al impacto en las arenas públicas nacionales, especialmente a través de su vinculación los medios, pero también a través de manifestaciones en la vía pública o en supermercados, aeropuertos, etc., concentradas en los grandes centros urbanos, y a través de acciones de cabildeo o de presión sobre políticos y funcionarios nacionales.

Para entender las diferentes dinámicas que toman los conflictos en la escala nacional y provincial, además del elenco de actores diferente, es necesario tener en cuenta que las estructuras de oportunidades en uno y otro escenario difieren profundamente en 2004-2005. En cuanto a Salta, lo primero que cabe destacar es la concentración del poder en la persona del gobernador Juan Carlos Romero (PJ). Hijo del ex-gobernador Roberto Romero (1983-1987), de quien hereda junto con otros familiares la principal empresa periodística de Salta (grupo *El Tribuno*), J. C. Romero era gobernador desde 1995 y no solo había logrado consolidar su liderazgo dentro de la provincia, sino que era uno de los dirigentes de mayor predicamento en el PJ a nivel nacional. Maidana (2008) describe en su tesis los mecanismos de control vertical mediante los cuales se aseguraba la cohesión y subordinación del aparato político peronista provincial, enteramente centrado en la autoridad del gobernador, confirmado en su hegemonía con su segunda reelección, por amplio margen, a fines de 2003. En términos de orientación política, Romero puede ser caracterizado como netamente identificado con la tendencia neoliberal del gobierno de Menem. En este contexto, las posibilidades de obtener concesiones eran poco promisorias.

Es interesante en ese sentido comparar el caso Pizarro con los conflictos anteriores por el Gasoducto y por Ledesma. Si en estos casos para las empresas resultó atractivo mostrarse como flexibles y dispuestas a ceder, e invertir recursos para desactivar el conflicto y cuidar su imagen pública⁴⁷, para un gobierno con un estilo de conducción monolítico el hecho de mostrar debilidad podía representar un costo aun más considerable que el material⁴⁸.

El presidente Kirchner, por el contrario, después de acceder al gobierno con menos del 25%

47 Tanto Techint y Gasoducto Norandino como Ledesma, en documentos publicados, resignifican las concesiones realizadas en términos de «responsabilidad social empresarial», buscando convertir un costo material en un beneficio simbólico (Techint 1999, Marcuz 2006, Ledesma 2011).

48 éste era relativamente reducido. De hecho, Hufty (2008:154-155) subraya que los \$9,6 millones (US\$ 3 millones) obtenidos por la venta de los lotes cubrían apenas un 12% del valor (presupuestado) de las rutas a cuya construcción debían aplicarse.

de los votos luego de una turbulenta crisis política, se encontraba en 2004-2005 en una fase en la que necesitaba construir una legitimidad amplia. Sin embargo, no se apresuró a tomar cartas en el asunto: antes de que el presidente recibiera a los representantes de la comunidad Eben Ezer y se comprometiera con una solución, debió pasar más de un año y medio de movilizaciones, acciones judiciales, noticias en la prensa escrita y en televisión, declaraciones de las cámaras del Congreso. En el ínterin, la reserva fue loteada y vendida y se autorizó su desmonte. En efecto, si bien el caso Pizarro brindaba al presidente la ocasión de marcar diferencias con un gobernador emblemático del período menemista, un choque frontal con quien seguía siendo un importante referente dentro del peronismo podía constituir un costo considerable⁴⁹, y no sería asumido salvo si el costo de no hacerlo se percibía como mayor aún. En efecto, la cuestión ambiental no formaba parte del núcleo programático del gobierno de Kirchner, que adopta más bien un rol de mediador o «broker» (Sabatier 1999) y busca minimizar las fuentes de conflicto. En este sentido, el contexto de la campaña electoral (en octubre de 2005 se renovarían parcialmente el parlamento) completa una estructura de oportunidades que los ambientalistas explotaron eficazmente con su trabajo de comunicación; el director de campaña de Greenpeace sintetiza:

El mérito nuestro estuvo en conseguir a Darín, que Darín consiguió a Suar, que Suar lo llevó a Darín con Maradona y que Maradona habló por la tele, y al otro día estábamos sentados con Kirchner y los tipos diciendo «¿qué tenemos que hacer para solucionar esto?» (entr. 28).

Como veremos con más detalle en el capítulo 3, los problemas ambientales en general, y la cuestión de los bosques en particular, tenían a la sazón una presencia importante en diferentes arenas públicas nacionales (mediáticas, políticas, académicas) como para ofrecer las «condiciones de resonancia» que hicieran del caso Pizarro un problema que debía ser atendido.

Retengamos, entonces, como primer punto en cuanto a la productividad del conflicto el hecho de que genera una cierta estructuración de la interacción entre los actores, contribuyendo a establecer vinculaciones y redes entre ellos y a fijar determinados roles y posiciones que continuarán determinando las interacciones futuras.

49 Sobre la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales existe una importante literatura, entre la que pueden verse diversos trabajos de Jones *et al.* (2007); Jones *et al.* (2002); Jones y McBeth (2010); Benton (2003); Suárez Cao (2011); Escolar (2013); Leiras (2013). Reina la noción cuasi unánime de que la gobernabilidad del país supone como condición central un acuerdo o transacción entre gobernadores y presidente.

La productividad discursiva del caso Pizarro: el avance de la frontera agrícola como problema ambiental

En segundo lugar, y en interrelación con lo anterior, a través del proceso se producen y visibilizan en las arenas públicas nacionales y provinciales determinadas interpretaciones del problema de los bosques que continuarán activas en el conflicto por la Ley de Bosques y por el OTBN de Salta. Concretamente, el avance de los desmontes se problematiza desde una perspectiva centrada en la dimensión ecológico-ambiental, que se articula de manera inestable con la cuestión de la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos por parte de la población rural indígena y criolla. En efecto, si bien este último aspecto es un componente clave del conflicto por Pizarro (como anteriormente en el caso del Gasoducto Norandino) y de su eficacia jurídica y mediática, el relato desplegado por Greenpeace no resalta el carácter estructural de esos conflictos por la tierra, sino que los menciona como un aspecto adicional, mientras que el mayor acento está puesto en la defensa de la biodiversidad⁵⁰. Un pasaje ilustrativo es éste, tomado de uno de los innumerables comunicados de prensa de la ONG sobre Pizarro⁵¹:

La reserva pertenece al ambiente chaqueño semiárido y a la Selva Pedemontana de Yungas, siendo la única reserva en su tipo en el NOA. De concretarse la venta, varias familias perderían todo lo que tienen y quedarían en peligro especies vegetales como el quebracho colorado, el quebracho blanco, el algarrobo, el mistol, el palo amarillo, el palo santo, el lapacho rosado, el urundel, el yuchán o el palo azul. Allí además hay especies animales de mono caí, oso melero, quirquincho bola, carpincho, zorro del monte, yagüarundi, puma, mayuato, corzuela roja, tucán, corzuela parda, pecarí de collar, loro hablador, zorzal colorado, calandria real o boa arco-iris.

La breve mención de «varias familias» contrasta con el insistente catálogo de especies que presuntamente «quedarían en peligro»; esta suerte de afán docente con respecto a los bosques y la biodiversidad que albergan es una constante en los comunicados.

En otras noticias, activistas se disfrazan de «tapir, loro, tucán y coatí» para distribuir volantes en un evento donde participa el secretario de Medio Ambiente de la Nación o para protestar en la vía pública⁵², o de «yaguareté» para bloquear topadoras, apelando en clave humorística a un imaginario sobre la biodiversidad deliberadamente cercano a los libros infantiles sobre «la

50 Por cierto, los documentos de Greenpeace referidos al conflicto de Pizarro y los anteriores llevan el rótulo «campaña de biodiversidad» (entre otros: Greenpeace 2004, 2006, 2008); solo los más recientes se rotulan como «campaña bosques» (Greenpeace 2011, 2012).

51 «Salta: con burbujas “comic”, Wichís, campesinos y Greenpeace protestan contra la venta de reserva natural», en Prensa Greenpeace, 25/4/2004.

52 «“Animales” Le exigen al secretario de medio ambiente que detenga la destrucción de los bosques nativos», en Prensa Greenpeace, 6/5/2004; «Particular protesta en el centro Salteño: “Animales” y Pobladores piden que no se venda una reserva», Prensa Greenpeace 17/5/2004.

selva».

La mención de la población indígena y campesina, si bien es frecuente en las gacetillas de prensa difundidas por Greenpeace, no se acompaña de un análisis más detallado de su situación ni de propuestas específicas al respecto, sino que se mantiene en un plano emotivo, apelando a la indignación y a la solidaridad, que se busca canalizar para conseguir apoyo para una agenda que no es propia de esos actores, sino que es característica de la ONG ambientalista.

En efecto, en los textos programáticos más detallados que Greenpeace hace circular por la misma época, se pasan en revista los servicios ambientales que presta el bosque (regulación hídrica, prevención de la erosión, preservación de la biodiversidad, moderación del cambio climático, etc.), se insiste en el valor económico que representa y se preconiza el manejo sustentable de los bosques (en línea con los sistemas internacionales de certificación forestal) y un manejo de las áreas protegidas integrado con los usos de la población cercana; se citan cifras acerca de la pérdida de superficies de bosque en el país y se lanza una propuesta que será, a grandes rasgos, la que se materializará en la Ley de Bosques:

La propuesta de Greenpeace

Es indudable que evitar los desmontes contribuye a proteger los servicios que proporcionan los bosques, la conservación de éstos en buen estado es esencial para recuperar la salud del planeta, reducir el riesgo de inundaciones, la erosión del suelo, mantener el ciclo de lluvias tierra adentro, mantener el balance de dióxido de carbono en la atmósfera (CO₂) y restituir la capacidad de recarga de los acuíferos.

Greenpeace exige una *moratoria de dos años* inmediata para todos los desmontes sobre superficie forestal, el período de moratoria está destinado a elaborar y establecer un plan de ordenamiento territorial que permita salvar los últimos bosques que quedan.

El *ordenamiento territorial* debe tener en cuenta criterios sociales, ambientales y económicos para definir cuáles son las actividades productivas acordes para cada ambiente de bosque, debe incluir criterios para la certificación forestal y otros mecanismos que agreguen valor y competitividad a los productos del bosque, el aprovechamiento de los recursos forestales no madereros, el turismo, etc. (Greenpeace 2004:9, título y resaltados del original, los dos últimos párrafos con recuadro en el original).

La cuestión de la tierra se eclipsa aquí tras los genéricos «aspectos sociales» que desde el informe Brundtland figuran como uno de los tres pilares del desarrollo sustentable. En definitiva, el «tema» que Greenpeace instala a partir del «caso» Pizarro es el de la devastación ecológica que resultaría de la deforestación, y no el de las tierras indígenas y campesinas, aunque éste inevitablemente entre en resonancia con aquel y sea el que permite a la ONG articularse

con los actores locales⁵³.

Como principal «causa» de la deforestación en los comunicados de Greenpeace se menciona una y otra vez el avance del «monocultivo de soja», más que otras condiciones que permiten que tal avance se produzca, como precisamente la precariedad de la tenencia de la tierra o la vigencia de políticas tendientes a impulsar el crecimiento de la producción agropecuaria.

La falta de regulación por parte de los gobiernos se imputa a la desidia, a la irresponsabilidad o a la codicia de funcionarios y de empresarios inescrupulosos⁵⁴; en este sentido, se propone una lectura moral de unas conductas perniciosas para el ambiente, evitando llevar la discusión al plano de una crítica estructural o de una impugnación ideológica del sistema político-económico vigente.

Esto contrasta con el discurso de los investigadores de la UNSa, que imputan el proceso al ideario neoliberal que caracteriza al gobierno de Romero y a su visión unilateral del desarrollo. Así, el informe de la comisión de la UNSa que visitó el área en los momentos de mayor tensión, dice:

Si bien es cierto que el trabajo de esta comisión ha estado acotado al estudio de la problemática de la venta ilegal e ilegítima de los lotes 32 y 33, este hecho representa sólo una muestra del itinerario globalizador neoliberal que en su expansión sin límites de la monocultura, de la mano del monocultivo, está aniquilando el planeta al apropiarse de sus recursos con la consecuente destrucción de las diversidades no sólo biológicas sino culturales (Seggiaro *et al.* 2004:16).

Similarmente, en la resolución del 28 de junio, el Consejo Superior de la Universidad había considerado que la privatización de la reserva constituía «un antecedente jurídico y político que abre las puertas a una nueva vuelta de tuerca en el proceso de enajenación y entrega del patrimonio nacional y de nuestros recursos naturales», proceso que se habría iniciado «con las fraudulentas privatizaciones del gas, petróleo, ferrocarriles, entre otras, con las fatales consecuencias sociales, económicas, ecológicas y culturales que hoy padece nuestro país»

53 Un ejemplo en sentido opuesto puede encontrarse en el *Informe Santiago del Estero* del Ministerio de Justicia (2004), utilizado para fundamentar ante el Congreso el pedido de intervención federal a la provincia. Allí la cuestión de los desmontes aparece enfocada desde el punto de vista de los derechos humanos de quienes sufren sus consecuencias.

54 Son frecuentes en el estilo de intervención de Greenpeace las acciones que personalizan los reclamos. Véase por ejemplo: «“Animales” Le exigen al secretario de medio ambiente que detenga la destrucción de los bosques nativos», Prensa Greenpeace 6/5/2004; «Romero vende reserva natural a los “Vampiros de la soja”», Prensa Greenpeace 22/6/2004; «Irónica protesta de Greenpeace: los “vampiros” de la soja “celebran” el remate de reserva natural en Salta», Prensa Greenpeace 22/6/2004 (acción frente al Ministerio de Salud en Buenos Aires, para reclamar ante el ministro González García), y todo el documento *Desmontes S.A.* dedicado a «ponerles nombre y apellido a algunos de los responsables y acusarlos públicamente del homicidio premeditado de los últimos bosques nativos argentinos » (Greenpeace 2006b:3).

(UNSa Res. CS 210/04).

De esta manera, el Consejo Superior de la Universidad, a partir del caso Pizarro, impugna explícitamente la orientación político-económica general del gobierno de Romero, fuertemente identificado con el ciclo menemista

Asimismo, subraya el carácter «ilegal e ilegítimo» de la venta del área protegida (UNSa Res. CS 247/04 anexo; Seggiaro *et al.* 2004), que por un lado se deduciría del tratamiento que recibía la población criolla e indígena, con la violación de sus derechos posesorios y territoriales (en el caso de los wichi se sostiene incluso que la situación «es posible de encuadrarse en la figura de genocidio», ya que «[l]a extinción de los recursos del monte configura para este grupo la extinción biológica», Seggiaro *et al.* 2004:11), y por otro lado resultaría del incumplimiento de los deberes de los funcionarios con respecto al debido cuidado del ambiente. En este sentido, se dice, «[e]s urgente comenzar a responsabilizar a los funcionarios que no cumplen con las funciones para las cuales fueron designados y además cargan a los ciudadanos con los costos de sus malas políticas y acciones», y más concretamente, «debe ser claro que los funcionarios responsables de un acto ilegal e ilegítimo son los que deberán responder con sus bienes si se debe indemnizar a los compradores» una vez anulada la venta de la reserva (Seggiaro *et al.* 2004:12).

La visión que se propone como alternativa positiva es la de un desarrollo sustentable basado en un manejo integral de los recursos, en beneficio de la población local:

Existen varias formas de lograr un desarrollo sustentable en un área de reserva, de manera que la población local sea la beneficiaria directa [...]. Existen formas de manejo integral y sustentable de los recursos de los bosques (que no es solamente la madera), que podrían generar ganancias para los pobladores, manteniendo los recursos y la reserva provincial (Seggiaro *et al.* 2004:14).

Desde esa posición se cuestiona todo el esquema de desarrollo impulsado por el gobierno salteño, basado en el imaginario del crecimiento:

Los procesos de destrucción de la naturaleza más devastadores así como los de degradación socioambiental, han sido y son resultado de las prácticas inadecuadas de desarrollo económico: industria basada en combustibles fósiles, deforestación, prácticas inadecuadas de uso del suelo, que dependen de un modelo de crecimiento, que permite maximizar ganancias económicas en el corto plazo para unos pocos, revirtiendo sus costos sobre los sistemas naturales y sociales (*ibid.* 14-15).

En definitiva, «está claro que los intereses económicos y ecológicos no son contrapuestos ni antagonicos. Los que intentan resaltar este dualismo lo hacen para continuar con el status quo

que concentra la riqueza en cada vez menos personas» (UNSa Res. CS N° 247/04 anexo).

Puede decirse que el relato que esgrime el Consejo Superior de la UNSa implica una impugnación más radical del modelo de desarrollo que la que ensaya Greenpeace; no solo se utiliza una retórica más vehemente, sino que se cuestionan explícitamente los fundamentos cognitivos y valorativos que orientan la políticas del gobierno de Romero, de las que el caso Pizarro aparece como un ejemplo exacerbado⁵⁵. Si el discurso de Greenpeace es el que más se visibiliza en las arenas públicas nacionales y el que guiará el diseño de la Ley de Bosques, en el nivel provincial el discurso del CS de la UNSa resulta relevante porque marca un enfrentamiento irreconciliable entre este estamento y los actores cercanos al romerismo. En la medida en que Urtubey, al suceder a Romero en la gobernación, ocupa los cargos del Ministerio de Ambiente con personas que formaban parte de la conducción de la UNSa, el antecedente del «caso Pizarro» tendrá consecuencias profundas para el proceso de OTBN. Volveremos sobre ello en el capítulo 4.

Por último, resta considerar el discurso del gobierno y de los sectores que defienden la transformación de la reserva. Estos actores defienden una interpretación que identifica la ampliación de la frontera agrícola con un desarrollo productivo valioso para la provincia, mientras que minimiza el valor ecológico y económico del monte y los derechos de los pobladores allí asentados. Este discurso es esgrimido por los defensores del proyecto durante la audiencia pública para la aprobación del plan de transformación⁵⁶, así como en artículos publicados en *El Tribuno*, entre ellos el del geólogo y docente de la UNSa R. Alonso, que motivara la respuesta del Consejo Superior de la UNSa. En esa nota, titulada «Se abre una esperanza para un monte hoy degradado», el autor sostiene que la transformación agrícola de los lotes fiscales

permitirá convertir en productivas unas tierras que hoy son un monte degradado y sin futuro ni económico ni ambiental. Transformar estos predios incultos en un paraje nuevo, permitirá llevar riqueza a la zona, producción de cereales, búsqueda de agua y cambiar su fisonomía convirtiendo

55 El discurso del CS aparece como ejemplo de una retórica típicamente universitaria, caracterizada por una radicalidad que en otras arenas públicas más amplias (mediáticas, políticas, judiciales) la ubica en una franja marginal. La retórica de Greenpeace, a la vez efectista y emotiva y relativamente moderada o vaga en sus posturas políticas, explota con especial éxito los criterios de selección de las arenas mediáticas.

56 No he accedido a un registro de esa audiencia; me baso en el resumen que se encuentra en Silva (2010:65); el resumen permite inferir que la exposición del autor del Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa Everest, C. Saravia Toledo, coincide en gran medida con la que él mismo realizó durante las Jornadas científico-técnicas organizadas por el Senado con ocasión del debate de la Ley de Bosques (ver cap. 3).

un monte seco que hoy es un pasivo ambiental, en un lugar verde en serio (cit. en UNSA Res. CS 247/04 anexo).

Veremos que este relato es repetido por diversos actores vinculados al romerismo y al sector empresarial salteño a lo largo de los procesos que estudiaremos en los capítulos siguientes. Este discurso también tiene adeptos en las arenas públicas nacionales⁵⁷, pero no alcanza una difusión comparable con la que logra el discurso ambientalista.

Conclusión

En este capítulo hemos repasado primero algunos antecedentes generales que permiten situar los conflictos en torno a la deforestación y a su regulación que forman el objeto de este trabajo. Luego nos hemos referido a dos tipos de conflictos en los que se problematiza la cuestión de la deforestación en Argentina en las últimas décadas, por un lado los conflictos territoriales entre campesinos o indígenas y empresas que impulsan esa deforestación, y por otro lado los conflictos protagonizados por las ONG ambientalistas y especialmente por Greenpeace, que se enfrentan a ciertos proyectos que amenazan porciones de bosque nativo. Estos últimos conflictos son los que ganan mayor visibilidad en las arenas públicas nacionales, en especial las mediáticas, en buena medida gracias al trabajo de comunicación de la organización ambientalista.

El más notorio, y el que representa un punto de inflexión que permitirá instalar la cuestión de los bosques nativos como un problema que debe ser regulado por políticas públicas nacionales, es el conflicto en torno a la desafectación y privatización con fines agrícolas de la reserva provincial Pizarro, situada en Anta, Salta.

Con respecto a este conflicto, hemos resaltado que involucra un complejo juego entre escalas, mostrando cómo en la escala local, provincial y nacional son diferentes los elencos de actores, lo que para ellos está en juego y las relaciones de poder entre ellos. Esta complejidad seguirá ocupándonos en los capítulos que siguen, si bien nos centraremos en las escalas provincial y nacional, ya que un trabajo sobre la escala local habría exigido otro tipo de metodología de investigación y habría excedido las posibilidades de esta tesis.

⁵⁷ El periodista H. Huergo de *Clarín Campo*, por ejemplo, celebra en términos muy similares la autorización de un desmonte cerca de Orán, denunciada por Greenpeace («Mosconi se anotó un poroto» *Clarín* 9/10/2004); el hecho de que en un medio nacional se publique esta noticia, por cierto, da un indicio de que el tema había alcanzado una cierta intensidad polémica en esa arena.

En lo que se refiere a la productividad del conflicto, el proceso estudiado deja como saldo una cierta estructuración de las identidades de los actores y de las relaciones entre ellos (de enfrentamiento, colaboración, reconocimiento...), así como de los repertorios de acción y argumentativos que continuarán operando en lo sucesivo.

En las arenas públicas nacionales los ambientalistas se sitúan como los principales portavoces «del problema de los bosques», y logran visibilizar una determinada interpretación de ese problema, que pone en el centro el valor ecológico del bosque, conceptualizado en términos de los «bienes y servicios» que brinda (conservación de la biodiversidad, regulación hídrica, control de la erosión, captura de carbono, etc.). Los conflictos territoriales, si bien son destacados en tónica emotiva en los casos puntuales (Gasoducto, Pizarro), no son visibilizados como problema estructural vinculado a la expansión de la frontera agropecuaria en la región chaqueña. Sin embargo, si el conflicto «por los bosques» consigue reclutar a los actores campesinos e indígenas y a sus apoyos (instituciones de desarrollo rural, etc.) es porque en él se traducen los conflictos por el territorio, que para estos actores es clave; esta diferencia en las prioridades de los diferentes actores que impulsan la regulación de la deforestación que se plasmará en la Ley de Bosques genera una cierta inestabilidad en la coalición que forman para impulsar esa ley, y condicionará luego el proceso de ordenamiento territorial y la aplicación de la normativa.

Ahora bien, dado que es en el contexto de alta exposición mediática que ofrecen estos conflictos, y especialmente del de Pizarro, que las organizaciones ambientalistas y algunos legisladores nacionales comienzan a hablar de una «emergencia forestal» y de la necesidad de que la Nación tome en sus manos esta problemática, las definiciones del problema que prevalecen en las arenas públicas nacionales en las que se definirá la Ley de Bosques «heredan» esquemas de interpretación forjados en el proceso que acabamos de analizar.

Dentro de Salta el conflicto produce un posicionamiento de ciertos actores que gravitará en sus relaciones posteriores. Esto se refiere, por un lado, al gobernador Romero y sus seguidores, que quedan posicionados como los grandes antagonistas de la regulación del avance de los desmontes, un rol que asumirán explícitamente en el Congreso durante el tratamiento de la Ley de Bosques y en la Legislatura salteña durante el tratamiento del OTBN, invocando un discurso según el cual los montes del chaco salteño carecerían de valor tanto

económico como ecológico por estar «degradados», y el avance de la agricultura vendría a redimir un territorio yermo y sumido en la pobreza. Y por otro lado, se refiere a un grupo de investigadores de la UNSa nucleados en torno al Consejo Superior, que se caracterizan como el principal actor dentro de la provincia que se opone a la venta de la reserva de Pizarro, esgrimiendo un discurso de cuestionamiento radical del modelo de desarrollo impulsado por el gobierno de Romero. De este grupo surgirá la plana mayor del Ministerio de Ambiente en el primer gobierno de Urtubey, que tendrá a su cargo la elaboración del proyecto de OTBN durante el año 2008, como veremos en el capítulo 4.

Capítulo 3: La Ley de Bosques

Introducción

El caso Pizarro proporciona al problema de los bosques nativos una visibilidad en las arenas públicas nacionales que constituye una «ventana de oportunidad» para que una coalición liderada por las ONG ambientalistas y algunos legisladores impulse con éxito una campaña para lograr la sanción de una ley nacional destinada a atenderlo. Sin embargo, el «caso resonante» no alcanza ese impacto debido únicamente a sus características intrínsecas, sino que encuentra unas «condiciones de resonancia» o una estructura de oportunidades que permiten que cobre el valor de un emblema y contribuya a motivar la adopción de una política pública de gran alcance. Exploraré en la primera parte de este capítulo esa estructura de oportunidades y el modo en que a través del conflicto por Pizarro se estructura aquella interpretación del problema de los bosques nativos que subyace a la formulación de la Ley de Bosques.

Ahora bien, en el momento en que el problema de la deforestación pasa a ser debatido en el Congreso, a esta interpretación se le opone otra, que cambia el eje del problema. En efecto, mientras que el diputado Bonasso y otros legisladores favorables al proyecto de ley esgrimen un discurso que sigue la matriz de interpretación que se había cristalizado en torno al caso Pizarro, los legisladores contrarios al proyecto no se concentran en refutar esa interpretación (aun si no dejan de fustigarla), sino que principalmente ponen en tela de juicio la potestad del Congreso para sancionar una ley como la que se propone, y la legitimidad de legisladores de la zona central del país (como Bonasso) para promover una regulación cuyos efectos recaerán principalmente sobre otras zonas. El debate, en definitiva, gira principalmente en torno a esta cuestión.

De esta manera, el punto más ásperamente debatido en el Congreso no se refiere ni a las características, causas y consecuencias del proceso de deforestación que se pretende regular, ni al mejor modo de regularlo, sino a la cuestión de quién tiene la potestad y la legitimidad para imponer tal regulación. Un resultado un tanto paradójico de ese cambio del eje de discusión en las cámaras legislativas consiste en que finalmente no se revisan los supuestos generales que sustentan el diseño de la Ley de Bosques ni se modifican los instrumentos

específicos mediante los cuales se busca regular la deforestación; solamente se incorpora, como principal novedad con respecto a la propuesta de Bonasso y de las ONG, una compensación pecuniaria para las provincias que deberán proteger sus bosques.

En la segunda sección de este capítulo me detengo, entonces, sobre los debates que se producen en el Congreso en torno al proyecto de ley y sobre la resignificación que sufre el problema en esta arena. Analizo para ello la documentación del proceso legislativo: proyectos de ley, versiones taquigráficas de los debates, registro de las «Jornadas Político-Técnicas» sobre el tema de los bosques nativos organizadas por el Senado en agosto de 2008.

En tercer término presento un resumen de la Ley de Bosques tal como fue aprobada, concentrándome en los puntos que resultan más relevantes para el desarrollo posterior.

Por último, destaco algunas conclusiones que este análisis habilita acerca de las preguntas que guían la investigación.

Contexto político-institucional

Si el conflicto de Pizarro contribuye a colocar la cuestión de los bosques nativos en la agenda política nacional otorgándole un sesgo particular, no basta por sí mismo para dar cuenta de la instalación del problema de la deforestación en las arenas públicas de alcance nacional. Más bien, encuentra unas condiciones que le permiten volverse un caso resonante, y que permiten a ciertos actores valerse de ese caso para visibilizar el problema bajo una determinada interpretación, posicionarse como «dueños» o portavoces de ese problema, y reclutar adhesión en las diferentes arenas públicas. En definitiva, el caso Pizarro no constituye un evento aislado, sino un episodio clave dentro de un proceso difuso de visibilización y construcción social del problema, que se venía dando sobre una escala temporal más larga, y que sumado a un contexto institucional específico y a una coyuntura política favorable ofrece una estructura de oportunidades que ciertos actores logran aprovechar para posicionar el problema de los bosques, bajo una determinada interpretación, en la agenda política.

La tarea de este apartado es explorar esa estructura de oportunidades. Ésta incluye (i) elementos relativamente estables de la arquitectura jurídico-institucional, entre los que se destaca el mecanismo de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental previsto por la Constitución; (ii) la creciente visibilidad problemas ambientales en las arenas

públicas nacionales, que implica la existencia de un público disponible para «adoptar» el tema de los bosques y capaz de presionar sobre el sistema político, y, dentro de ese contexto, la presencia de un entramado de ONG ambientalistas con considerable poder de movilización; (iii) la existencia de una pluralidad de actores (organizaciones campesinas e indígenas, ONG, investigadores de varias disciplinas, funcionarios de la Secretaría de Ambiente de la Nación, legisladores) que desde diversas posiciones venían manifestando su preocupación con respecto al problema de los bosques.

A esto se añaden elementos de la coyuntura política de la presidencia de Néstor Kirchner, entre ellos la necesidad de las instituciones estatales de reconstruir su legitimidad después de la crisis de 2001, que predispone a varios actores centrales a responder a demandas que percibían como ampliamente compartidas; la solapada rivalidad de Kirchner con el gobernador Romero, que favorece la escalada del conflicto por la reserva Pizarro al nivel nacional; y la oportunidad que se abre para las demandas ambientales como consecuencia del conflicto por las papeleras frente a Gualeguaychú, que lleva al presidente a declarar «política de estado» la protección del ambiente, y a designar al frente de la SAyDS a una abogada vinculada al entramado de las ONG ambientalistas, más que a la política partidaria o a los organismos técnicos estatales.

El mecanismo constitucional de las normas de presupuestos mínimos

La política ambiental en Argentina se encuentra sujeta a un régimen constitucional que divide las competencias en la materia entre nación y provincias sin establecer un límite preciso. El artículo 41 de la Constitución de 1994, que se refiere a la garantía de un medio ambiente sano y equilibrado para todos los habitantes del país, introduce el concepto de «norma de presupuestos mínimos» como mecanismo para coordinar las facultades nacionales y provinciales en la materia. El texto íntegro dice:

Art. 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección,

y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Se insinúa ya en este artículo la tensión que hay entre la competencia delegada a la Nación para dictar tales normas y las «jurisdicciones locales», esto es, provinciales, que son las que diseñan y aplican las políticas ambientales específicas. En efecto, según el artículo 121 de la Constitución «[l]as provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal», mientras que el 124 expresa: «Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio». Estas formulaciones dejan un amplio margen para la interpretación, es decir, habilitan una cierta creatividad institucional y, por consiguiente, abren un campo de disputa, como podemos comprobarlo en el caso de la Ley de Bosques.

En 2002 el Congreso sancionó la Ley General del Ambiente (25675) que se presenta como «ley marco» para la legislación ambiental y establece los objetivos, los principios y los instrumentos institucionales que deben regir la «política ambiental nacional». El artículo 6º explica lo que debe entenderse por «presupuestos mínimos»:

Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Esta formulación, evidentemente, no consigue precisar los límites de lo que puede regular la nación sin alterar las jurisdicciones locales. Así lo reconocía la diputada Mabel Müller, autora del texto de esa ley, quien señala en los fundamentos que acompañan su proyecto la dificultad que implica «la conceptualización del “nuevo sistema jurídico ambiental”, dado que [...] no existen antecedentes en el país» de un reparto de competencias como el que prevé la Constitución para la protección del ambiente. Y a pesar de que la ley 25675 busca reducir la incertidumbre delineando algunos conceptos y principios generales, y a la vez institucionalizar la coordinación de la política ambiental entre nación y provincias a través del Consejo Federal de Medio Ambiente, la diputada reconoce que, en definitiva, «los legisladores deben interpretar, en cada tema, el alcance de los presupuestos mínimos de

protección ambiental, en cada circunstancia de tiempo y espacio» (HCDN, orden del día número 2782).

Debe tenerse en cuenta que el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que la ley 25675 busca funcionalizar en el marco del nuevo reparto constitucional de atribuciones, es anterior a la Constitución de 1994. Se trata de un organismo interjurisdiccional constituido en 1990 (y complementado por el Pacto Federal Ambiental de 1993), en el que participan todas las provincias y la Nación, representados en la asamblea del COFEMA por los responsables de las respectivas áreas ambientales u otros funcionarios de rango ministerial. Según el acta constitutiva del organismo, la asamblea está facultada para emitir, por mayoría de votos, resoluciones con «efecto vinculante» para los estados miembros (art. 9º); vale decir que las provincias transfieren efectivamente al organismo interjurisdiccional la competencia para regular su política ambiental.

De esta manera, al comenzar la década de 2000 coexisten dos mecanismos de coordinación de la política ambiental para el país: el previsto en la Constitución, que otorga un mayor protagonismo a los poderes nacionales, pero que no se había activado; y el que establece el acta del COFEMA, que no otorga ningún papel diferencial a la Nación (la que participa con un solo voto en la asamblea) y apuesta más bien a un mecanismo interjurisdiccional. Si bien la Ley General del Ambiente busca integrar el COFEMA a la arquitectura constitucional, no resuelve con ello la tensión inherente a la coexistencia de estos dos modos de coordinación de la política ambiental¹.

Mientras que el Congreso avanza en la sanción de las primeras leyes de presupuestos mínimos², el COFEMA emite varias resoluciones en las que reivindica las competencias provinciales y las suyas propias, y busca limitar el alcance de las normas de presupuestos mínimos y asegurarse un rol activo en su formulación. Merecen destacarse en este sentido la resolución 76/2003, que crea una Comisión Asesora Permanente sobre Tratamiento

-
- 1 Di Paola (2006) menciona que en talleres realizados en 2005 con funcionarios nacionales y provinciales del área ambiental y técnicos de ONG especializadas, «representantes provinciales de la Comisión Asesora Permanente de Labor Parlamentaria del COFEMA aclararon en forma reiterada que el COFEMA funciona sobre la base de lo que determina su acta constitutiva y que ni la Ley General del Ambiente ni ninguna ley de presupuestos mínimos puede darle atribuciones al COFEMA puesto que éste reconoce su origen en un tratado interprovincial y sólo por esta vía podría modificarse su objeto, funciones, etc» (p. 81 nota 62).
 - 2 Además de la ley 25675 cabe mencionar, entre las sancionadas antes de la Ley de Bosques, las leyes 25670 (gestión de los PCB), 25688 (gestión ambiental de aguas), ambas de 2002, la ley 25831 (acceso a la información pública ambiental), de 2003, y la ley 25916 (residuos domiciliarios), de 2004.

Legislativo para incidir sobre los procedimientos legislativos³; la resolución 92/2004, que intenta precisar lo que debe entenderse por una norma de presupuestos mínimos⁴; y especialmente la resolución 80/2004, mediante la cual el COFEMA rechaza todas las leyes de presupuestos mínimos sancionadas hasta entonces (afirma que «las leyes con contenido ambiental sancionadas hasta el presente avanzan sobre competencias reservadas constitucionalmente a las provincias, existiendo la necesidad de modificarlas», art. 1), y reclama al Congreso que, en el futuro,

los proyectos de ley con contenido ambiental que se encuentren en estado de tratamiento parlamentario, sean –en forma previa a su sanción por cada una de las Cámaras Legislativas– consensuados con el COFEMA, en respeto a la jurisdicción de las Provincias, reconocida expresamente en la Carta Magna (res. COFEMA 80/2004, art. 3).

Es decir que reclama una participación formal, si no incluso un poder de veto, en el proceso legislativo referido a las normas de presupuestos mínimos.

De esta manera, si el mecanismo constitucional de los presupuestos mínimos configura, en cuanto al aspecto jurídico-institucional, la estructura de oportunidades que permite a algunos actores llevar el problema de la deforestación al nivel nacional, aprovechando una coyuntura que se presenta más favorable en las arenas públicas nacionales que en las provinciales, implica a la vez añadir al conflicto por los bosques una lucha «de principios», donde lo que está en juego es el alcance admisible para una norma de presupuestos mínimos y el precedente que sentaría la ley. Este es un punto fuertemente disputado en el debate legislativo.

De todos modos, cabe considerar que este contexto institucional favorece la eficacia de una interpretación del problema en términos «ambientales», más que, por ejemplo, en términos de derechos humanos (como la que adopta el *Informe Santiago del Estero*, Ministerio de Justicia 2004), ya que si el problema se interpreta como ambiental, se abre la perspectiva de un determinado curso de acción, la sanción de una norma de presupuestos mínimos, que no estaría disponible bajo otra interpretación. De esta manera, la estructura institucional

3 La tarea de la Comisión Asesora Permanente es mantener «una relación asidua con los asesores de las Comisiones Ambientales del Congreso con el objetivo de hacer un seguimiento del trámite parlamentario de los proyectos ambientales relevantes, analizarlos, informar al COFEMA y proponer las alternativas de modificación que se consideren oportunas» (res. 76/2003, art. 1).

4 Es poco lo que se saca en limpio de este texto, que insiste en que los presupuestos deben ser «mínimos», sin que con ello aporte un criterio operativo. En concreto, propone la interpretación de que las «normas» de presupuestos mínimos de las que habla la Constitución deben ser únicamente «leyes» (y no decretos, resoluciones ministeriales, etc.) y que las leyes de presupuestos mínimos no deben ser reglamentadas por el poder ejecutivo nacional, ya que las normas complementarias provinciales harían las veces de reglamentación.

codetermina los criterios de selectividad que operan en las arenas públicas, favoreciendo un tipo de interpretación por sobre otros.

Creciente visibilidad de las cuestiones ambientales; el lugar de las ONG ambientalistas

Este marco jurídico-institucional, aun si su alcance es objeto de disputas, aparece como un elemento estructural relativamente estable a lo largo del proceso que nos interesa⁵. También en un plano de «fondo de escenario», es decir, entre las condiciones relativamente estables que configuran la estructura de oportunidades, se ubica lo que podría llamarse un ciclo de visibilización de las cuestiones ambientales en general en la década de 2000. Entre los hechos más salientes, antes de la Ley de Bosques, pueden mencionarse el conflicto por un proyecto minero en la localidad chubutense de Esquel en 2003 (Walter 2008; Svampa *et al.* 2009), el conflicto por la construcción de dos plantas de pasta de celulosa sobre la banda oriental del río Uruguay, frente a Gualaguaychú, en 2004 (Merlinsky 2007; 2008), y la cristalización del problema del saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo en torno a la causa «Beatriz Mendoza» en 2006 (Merlinsky 2013); a ello se añaden un sinnúmero de casos con menor visibilidad en arenas públicas nacionales pero más arraigo en sus respectivas redes de proximidad. Sin entrar en un cotejo cuantitativo que escape al propósito de este trabajo, puede afirmarse que en la década de 1990 la presencia de las cuestiones ambientales en las arenas mediáticas y políticas había sido mucho más escasa, si bien se habían producido algunos hechos importantes como la inclusión del derecho al ambiente sano en la Constitución de 1994, el conflicto por la pretendida instalación de un basurero nuclear en Gastre (Chubut), y el fracasado y profusamente ridiculizado «plan de los mil días» para el saneamiento del Riachuelo, por mencionar solo algunos.

Un fenómeno difuso como el incremento de la presencia de las cuestiones ambientales en las arenas públicas difícilmente admita una explicación causal convincente. Sin embargo, pueden identificarse una serie de condiciones que lo posibilitaron. En primer lugar, como mínimo desde Río '92, el escenario internacional favorecía de diversos modos la incorporación de las cuestiones ambientales a la agenda pública y política, sea mediante la adopción de compromisos formales por parte del estado argentino⁶, sea mediante el financiamiento de

5 En efecto, tanto el acta del COFEMA de 1990 como la Constitución de 1994 y la Ley General del Ambiente de 2002 continúan vigentes en la actualidad (2015), y la tensión que hemos expuesto sigue configurando el panorama.

6 Además de suscribir instrumentos de carácter global como, precisamente, la Declaración de Río y otros

proyectos de investigación y de fortalecimiento institucional⁷, sea mediante el apoyo a ONG⁸, sea a través del flujo de información periodística y académica que otorga un lugar destacado a las cuestiones ambientales.

En segundo lugar, las diferentes ONG especializadas en temas ambientales que jugaron un papel importante en varios de los episodios mencionados (y más aún en el caso de la Ley de Bosques) habían surgido en las décadas anteriores y habían cobrado vigor a lo largo de los años '90. A comienzos de la década de 2000 existía un cierto número de estas organizaciones con cuadros profesionalizados, con experiencia en campañas de incidencia política e insertas en redes de vinculación e influencia⁹.

Por otro lado, en el escenario posterior a la crisis de los años 2001-2002 se ponen en juego en torno a las demandas ambientales modos de organización asamblearios que habían alcanzado una gran difusión en el contexto de esa crisis; así ocurre especialmente los de Esquel y Gualaguaychú (en fechas más recientes los ejemplos se multiplicaron, especialmente en localidades amenazadas por proyectos mineros de gran envergadura) (Wagner 2008; Montaña 2008; Sola Álvarez 2013; Svampa y Antonelli 2009; Hadad *et al.* 2009).

A la vez, también desde los órganos de decisión política y los cuadros técnicos del estado se desarrollan iniciativas en torno a la problemática ambiental, sin que respondan a presiones masivas de actores de la sociedad civil. En efecto, las normas que configuran hacia comienzos de este siglo un marco para la juridificación de los problemas ambientales, o sea, el artículo 41 de la Constitución Nacional de 1994 y la Ley General del Ambiente de 2002, parecen

instrumentos posteriores (Protocolo de Kyoto, Declaración de Johannesburgo), la Argentina asumió compromisos en el marco del Mercosur a través la creación del SGT 6 (Resolución GMC 20/1995) y la firma del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur (Decisión CMC 02/2001).

- 7 Obsérvese, en este sentido, que no sólo el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos fue financiado con fondos internacionales. Lo mismo se aplica a los informes citados más arriba de Adámoli *et al.* (2004), financiado por la OEA, de Paruelo *et al.* (2004), financiado por el Banco Mundial, y a muchos otros.
- 8 Varias de las ONG especializadas en temas ambientales han ejecutado proyectos de gran envergadura financiados por instituciones internacionales, estatales o privadas, como se consigna en los sitios web de FARN <www.farn.org.ar>, de ProYungas <www.proyungas.org.ar>, de la FVSA <www.vidasilvestre.org.ar>, por nombrar solo éstas; en algunos casos se trata de la principal fuente de financiamiento. En el caso de Greenpeace, que se solventa con contribuciones de particulares, también existió una considerable transferencia de recursos del exterior, no solo en dinero (durante los años '90 Greenpeace Argentina recibía financiamiento de Greenpeace Internacional, hasta que consiguió un número adherentes que le permitiera sostenerse localmente), sino también en transferencia de know-how y de la «marca» internacionalmente reconocible (ver www.greenpeace.org/argentina/es/sobre-nosotros/reportes-anales).
- 9 Además de las ya mencionadas existían varias de alcance regional como las cordobesas FUNAM y CEDHA, la santafecina Proteger, la patagónica Lemu y otras.

haber respondido a iniciativas generadas desde el estado, más que a demandas articuladas masivamente por la sociedad civil¹⁰. Además de este marco normativo, desde 1991 existe un organismo federal específicamente dedicado a la cartera ambiental¹¹, y organismos similares en los niveles provincial y, en muchos casos, municipal. Por otra parte, como señala Merlinsky (2013) para el caso Matanza-Riachuelo, después de la crisis de 2001-2002 la necesidad de legitimación de las instituciones públicas, en ese caso de la Suprema Corte, alentó la adopción de decisiones innovadoras en terrenos en los que se percibían masivas demandas insatisfechas. Lo mismo se aplica a los otros poderes del estado.

Por último, varios autores avanzan la noción de que entre los diversos episodios se da un efecto de «arrastre multiplicador» (Svampa *et al.* 2009) o de «bucles de retroalimentación» esto es, que la atención concitada por un problema o conflicto «ambiental» genera, tanto en los medios de prensa como en los tomadores de decisión y en el público en general, una predisposición para otorgar prioridad a otras cuestiones ambientales. Las maneras de interpretar los problemas, los repertorios de soluciones, las estructuras de movilización y los repertorios de acción que surgen en torno a un conflicto pueden trasladarse a otros «espacios de problematización pública» trascendiendo el anclaje local o regional (Merlinsky 2014b:65).

Presencia del problema de la deforestación en diversas arenas públicas

Un tercer elemento que debemos destacar como constitutivo de la estructura de oportunidades que permite al conflicto por Pizarro volverse un «caso resonante» y dar pie a la instalación del proyecto de la Ley de Bosques es la existencia de una pluralidad de actores (ONG, investigadores de varias disciplinas, funcionarios de la Secretaría de Ambiente de la Nación, legisladores, organizaciones campesinas e indígenas, instituciones de desarrollo rural) que desde diversas posiciones venían manifestando su preocupación con respecto al problema de los bosques. Es decir que además del contexto favorable en general a los problemas ambientales, en particular el problema de los bosques y la deforestación se encontraba instalado en diferentes arenas y redes de interacción, aun con importantes diferencias entre las

10 Según Gutiérrez e Isuani (2013), para la aprobación de varias leyes ambientales en 2002 durante el gobierno provisional de Duhalde, en especial la Ley General del Ambiente, «fueron claves los vínculos entre el secretario ambiental Merenson y dirigentes políticas cercanas al presidente, en particular Mabel Müller, quien fue la impulsora de varios proyectos que acabaron convirtiéndose en ley ».

11 La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, luego Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dependiente del Ministerio de Salud; en el contexto del conflicto por Gualaguaychú el organismo pasa a la órbita de la Jefatura de Gabinete (Gutiérrez e Isuani 2013).

maneras de plantearlo y los modos de regulación que se proponían.

Quizá el hecho más importante en este sentido haya sido la publicación de los primeros resultados del monitoreo de deforestación producido en conexión con el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Estas publicaciones (entre otras: UMSEF 2003, 2004a-c) cuantificaban el avance de la deforestación en varias provincias del norte argentino y fueron citadas en numerosas oportunidades por diferentes legisladores¹², por las organizaciones ambientalistas (Greenpeace 2006a,b) y por los medios de prensa¹³. La elaboración de esa información a partir del análisis de imágenes satelitales, contrastado con muestreos a campo, insumió un tiempo considerable, entre otras cosas porque durante la crisis de 2001-2002 parte del financiamiento disponible fue reasignado a otras necesidades. En efecto, el estudio para la formulación del proyecto del Inventario se realizó con un subsidio del gobierno japonés en los años 1996-1997, y el Inventario propiamente dicho comenzó a ejecutarse en 1998 con un crédito del BIRF¹⁴ (SAyDS 2007a:1).

La realización del inventario, que presenta una información de tipo estático, referida a un momento en el tiempo, se combinó con un esfuerzo tendiente a cuantificar la reducción de las superficies boscosas que estaba ocurriendo mientras se trabajaba, cuyos primeros resultados se dieron a conocer en 2004. Vale decir que ya desde mediados de los '90 existía, al menos entre los funcionarios de la SAyDS que gestionaron y llevaron a término el proyecto, una preocupación por el estado de los bosques nativos y sobre el proceso de deforestación que se encontraba en marcha. Mediante la publicación de los resultados del trabajo proporcionan un argumento de peso a los actores que denuncian la deforestación; las cifras de la SAyDS son citadas una y otra vez como motivo de alarma, y en ningún momento las encontramos cuestionadas, aun si la cifra global que insistentemente se reproduce (que estima en un 70% la pérdida de los bosques nativos de 1935 a la fecha del estudio) constituye una simplificación

12 Así lo hacen en sus fundamentos los proyectos de los diputados Luis Jalil (exp. 2559-D-2004), Raúl Merino y Gumersindo Alonso (7252-D-2004), María Ferrín y otros (3138-D-2004), Alfredo Atanasof (5415-D-2004), y de los senadores Raúl Ochoa (2715-S-2004) y Ada Maza y Alicia Mastandrea (1578-S-2004), por mencionar únicamente los proyectos de declaración tendientes a expresar de manera general la preocupación de las cámaras por la deforestación. Todos los proyectos están disponibles en <<http://www.diputados.gov.ar/>>.

13 «El país perdió el 70% de sus bosques en los últimos 70 años» en *Clarín* 30/4/2004; «La Argentina ya perdió más de dos tercios de su patrimonio foresta» en *La Nación* 25/6/2004; «Bosques nativos en peligro» en *La Nación* 14/7/2004, por mencionar algunas referencias.

14 El crédito BIRF 4085-AR «Bosques Nativos y Áreas Protegidas», que además del Primer Inventario de Bosques Nativos abarcó varios componentes relacionados.

sin ningún valor informativo¹⁵.

En segundo lugar, la preocupación por el avance de la frontera agrícola se expresó también en el ámbito académico, donde investigadores de diversas especialidades publicaron trabajos en los que se analizaba el fenómeno de la deforestación y sus consecuencias ambientales, económicas y sociales. Del área de la ecología regional y disciplinas afines pueden mencionarse trabajos como los de Adámoli *et al.* (2004), Paruelo *et al.* (2004), Brown y Grau (1993) y las contribuciones contenidas en Brown *et al.* (2006), por nombrar solo algunos de los más conocidos. En general, y poniendo el énfasis sobre diferentes puntos, estos autores alertaban sobre los riesgos de la expansión agrícola para la conservación de la biodiversidad en algunos ambientes específicos (selva pedemontana de las yungas, bosque de tres quebrachos en el este santiagueño y oeste del Chaco), sobre la posibilidad de una reversión del ciclo húmedo que ha favorecido la incorporación a la agricultura de secano a áreas anteriormente demasiado áridas y el consiguiente peligro de desertificación de esas áreas, sobre la incierta sustentabilidad agrícola de los modelos de producción empleados, y sobre la desigual distribución de los beneficios de la nueva agricultura, que crea poco empleo y no conduce a una mejora sensible de los indicadores sociales (como la presencia de hogares con NBI) en las regiones donde se desarrolla. Señalan también la historia previa de degradación de los recursos, que incluye la extracción «minera» de las mejores maderas (principalmente los quebrachos), pero también los severos impactos de la ganadería practicada por la población rural, que ha impedido la regeneración del bosque, favorecido la erosión y promovido el avance de la vegetación arbustiva por eliminación de los antiguos pastizales. Todos ellos recomiendan algún tipo de regulación estatal, muchas veces bajo la forma de un ordenamiento territorial.

Un punto interesante a destacar es que también desde el ámbito agroempresarial se manifestó una preocupación por la sustentabilidad no solo agrícola sino más ampliamente ambiental del modelo de producción que se venía expandiendo, y sobre el problema de la deforestación en particular. Es probable que esta preocupación no fuese mayoritaria en el sector, pero sí dio lugar a actividades como las jornadas que con el lema de «100 millones de hectáreas sustentables» organizaron en marzo de 2003 el capítulo argentino de la IAMA, encabezado

15 Ver cap. 2, nota 4.

por Gustavo Gropocopatel, y la Fundación Vida Silvestre¹⁶. Este dato nos parece importante en la medida en que permite entrever por qué el sector agroempresarial, que en Salta y en otras provincias pudo oponer una gran resistencia a las políticas que pretendían limitar los desmontes, no jugó un papel similar a nivel nacional: para ciertos actores poderosos del sector, no vinculados por un interés económico directo al avance de la frontera agrícola en el norte del país, la preocupación ambiental puede haber pesado más, por convicción o por oportunismo, que una posible solidaridad sectorial.

Sin duda, uno de los principales motores del proceso de visibilización de la problemática de la deforestación fueron las diversas organizaciones ambientalistas de alcance nacional, regional o provincial que venían que llevando adelante campañas tanto a través de acciones de protesta como en la prensa y en los ambientes académicos y políticos. En efecto, si en los casos de Esquel y Gualaguaychú el actor dominante son las asambleas, y en el caso Matanza-Riachuelo lo es la Corte Suprema, en el caso de la Ley de Bosques puede decirse que son estas ONG profesionales las que logran «adueñarse» del problema. En cuanto a las campañas de protesta y visibilización en la prensa, la más conspicua fue Greenpeace, a través de los conflictos que hemos comentado en el capítulo 2 (Gasoducto Norandino, Ledesma, Pizarro) y otras acciones de menor envergadura. Otras organizaciones, entre las que se destaca la FVSA, privilegiaron la articulación con los ámbitos empresariales, como en las jornadas con IAMA que acabamos de mencionar; académicos, como en la edición del importante volumen *La situación ambiental argentina 2005*, (Brown *et al.* 2006), que reúne contribuciones de los investigadores más conocidos, además de ambientalistas, funcionarios vinculados a la temática y actores empresariales; y la incidencia a nivel de los tomadores de decisión gubernamentales y judiciales, como en las jornadas de medio ambiente realizadas en Salta en mayo de 2004 que mencionamos en el contexto del caso Pizarro.

Desde un ángulo diferente, organizaciones indígenas y campesinas de diferentes provincias problematizaban la cuestión de los desmontes en el contexto de sus reclamos territoriales, con el apoyo de varias instituciones, como señalé en el capítulo precedente. En efecto, para estos grupos el avance de la frontera agrícola significa en muchos casos su expulsión, sea mediante

16 El espacio pasó luego a llamarse Foro por el Desarrollo Agropecuario y Forestal Sustentable (Martínez Ortiz 2007). A su vez, el Foro de la Cadena Agroindustrial que publica un volumen coordinado por Solbrig y Adámoli (2008) con el título *Agro y Ambiente: una agenda compartida para el desarrollo sustentable*; a nivel de cooperación internacional, opera en este sentido la Mesa Redonda de Soja Responsable (RTRS) (Minderhoud 2010).

diversos mecanismos de desalojo directo o por la privación de sus medios de subsistencia. Por ello, las estrategias de resistencia o de «lucha por la tierra» implican no solo el reclamo de una regularización de las situaciones de tenencia, cuanto la lucha por la continuidad del acceso a los recursos vitales: el monte y el agua¹⁷. Si bien estas resistencias tuvieron un éxito solo parcial en lo que se refiere a la defensa de los derechos territoriales, contribuyeron al entramado de discursos y noticias que ponían de relieve la cuestión de los bosques en las arenas públicas.

En efecto, aunque la presencia del «problema de la tierra» en la prensa es menor que el de los planteos ambientalistas¹⁸, sí adquiere alguna visibilidad en ciertas arenas públicas. Esto incluye, desde luego, los ámbitos institucionales y académicos vinculados al desarrollo rural o a los estudios sociales agrarios, desde los cuales se ha dado una producción bastante nutrida sobre los conflictos territoriales, y por consiguiente sobre el avance de la agricultura empresarial y el proceso de deforestación¹⁹. En el ámbito judicial, existen algunas causas conocidas que instalan el problema, como el caso de la comunidad Hok'tek T'oi (Lapacho Mocho) del departamento Rivadavia en Salta, que obtuvo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación un amparo contra un permiso de desmonte que afectaba su territorio²⁰. En el ámbito legislativo y político, un episodio que contribuye a visibilizar la cuestión campesina-indígena en conexión con la deforestación es la intervención federal en la provincia de Santiago del Estero, ocurrida en 2004. Esta medida tuvo como desencadenante inmediato un doble femicidio cometido por algunos «hijos del poder», que provocó un importante movimiento de protesta, con participación destacada del obispo y otro personal eclesiástico²¹. Sin embargo, la comisión de investigación destacada por el poder ejecutivo nacional elevó un informe que trascendía ampliamente ese caso puntual y, además de denunciar otros abusos,

17 Particularmente en Santiago del Estero el Mocase adoptó la consigna de la defensa de «la tierra, el agua y el monte» como objeto de sus reclamos, que sigue utilizándose en la actualidad en marchas y festivales.

18 No he realizado un relevamiento sistemático de noticias de prensa en los años relevantes; mi juicio se basa en numerosas consultas realizadas mediante los motores de búsqueda de los sitios de *Clarín*, *La Nación*, *Página12* y otros a lo largo de la elaboración de esta tesis.

19 Ver por ejemplo de esto la literatura citada en el capítulo 2 en relación con los conflictos por la tenencia de la tierra. Resulta sugerente, en este contexto, el título del libro *Detrás del árbol, la gente* (Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino 1997), que recoge experiencias de un proyecto de desarrollo rural; la noción de que detrás de los problemas ambientales («el árbol») se ocultan problemas sociales («la gente») es una tónica compartida en este tipo de literatura.

20 Schmidt (2012) señala, no obstante, que en el momento de dictarse el fallo que anulaba los permisos de desmonte en el territorio de la comunidad, parte de las tierras ya habían sido deforestadas.

21 Sobre este episodio y el final del régimen juarista en general, véanse los trabajos contenidos en Saltalamacchia y Silvetti (2009).

como el espionaje ilegal sobre la población practicado por la policía y la completa falta de independencia del poder judicial, hace hincapié en la masiva expulsión ilegal de población campesina, que forma la necesaria contraparte del avance de la frontera agrícola y de los desmontes. Califica este problema como «una de las principales cuestiones de la agenda de derechos humanos» de la provincia²².

Más allá de ese caso específico, que vincula la cuestión de los bosques con la de los derechos de los campesinos, es importante reparar en la presencia de la cuestión de los bosques nativos en el Congreso ya desde antes del conflicto por la reserva de Pizarro. Recorriendo el archivo parlamentario, se encuentran proyectos referidos a bosques nativos para todos los años desde 1999 (el primer año accesible *online*). Esto incluye varios proyectos tendientes a la sanción de una norma de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos, así como numerosos proyectos de declaración, de pedidos de informes, o de comunicación²³. Si bien es difícil precisar la importancia relativa de este tema, lo que requeriría un análisis comparativo de los registros parlamentarios, se constata en todo caso que la cuestión de los bosques ya figuraba en la agenda parlamentaria antes de la irrupción del caso Pizarro y del proyecto Bonasso, aunque sin plasmarse en políticas concretas. Puede señalarse, por lo demás, que los numerosos proyectos fueron presentados por legisladores de diferentes provincias y partidos, lo que indica que la cuestión de los bosques nativos no representaba una línea de

22 «La problemática de la tenencia y posesión de la tierra es una de las principales cuestiones de la agenda de derechos humanos santiagueña ya que el proceso de avance indiscriminado de la frontera agrícola de las oleaginosas con eje en la soja, atenta no solo contra los derechos reales de posesión sino también contra el patrimonio cultural ambiental de las comunidades campesinas de la provincia. Es urgente que se instale el debate no solo productivo y ambiental sino también jurídico ya que los daños que esta sufriendo hoy el campo santiagueño son irreversibles» (MinJus 2004:28).

23 El número total de proyectos (incluyendo los proyectos de ley, declaración, pedido de informes, comunicación) que en el buscador del sitio de la Cámara de Diputados responden a la palabra clave «bosques» es de 49 para 1999, de 24 para 2000, de 23 para 2001, de 39 para 2002, de 40 para 2003, y de 56 para 2004, el año del conflicto por Pizarro. Esto incluye algunos proyectos referidos a plantaciones forestales (a veces mencionadas como «bosques») y excluye proyectos referidos a bosques que no lleven esa palabra en su título; esto se debe a que el motor de búsqueda del sitio de Diputados, si bien incluye los proyectos presentados en el Senado, lee únicamente los títulos de los proyectos, de manera que un proyecto de declaración como la aprobada el 18 de agosto de 2004 por el Senado con referencia a Pizarro, que lleva por título «Declarar preocupación por la ley 7274 de Salta» no está incluido en esa cifra. Para el año 2004 he realizado además una inspección detallada, relevando más de veinticinco proyectos de ley o resolución referidos a la problemática específica de los bosques nativos, entre ambas cámaras del Congreso. De ellos, seis son proyectos de declaración o pedidos de informes al poder ejecutivo de carácter general acerca del problema de los desmontes; dos son proyectos de ley de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos; dos son proyectos para declarar la emergencia forestal nacional; dos son proyectos de declaraciones acerca de la relación entre la cuestión de bosques y la cuestión indígena; y siete son proyectos de declaración o pedidos de informes acerca del caso Pizarro, de los que se aprobó uno en el Senado en agosto y otro en Diputados en septiembre de 2004.

diferenciación entre bloques políticos definidos.

En resumen, la visibilización de la cuestión de los bosques y de la deforestación no se produce de modo repentino en 2004 con el conflicto de Pizarro, sino que existen condiciones de resonancia favorables para que el caso cobre trascendencia. Estas vienen dadas no solo por el auge de las demandas ambientales en general, sino también por una preocupación específica por el tema de los bosques nativos que se manifiesta en diferentes ámbitos: en la Secretaría de Ambiente de la Nación, en ámbitos académicos, en las organizaciones indígenas y campesinas y las instituciones vinculadas a esa población, en las organizaciones ambientalistas, en algunas organizaciones agroempresariales, en el Congreso. En estos diferentes ámbitos la cuestión se problematiza con enfoques diferentes que abren diferentes perspectivas de políticas de regulación. A partir del conflicto por Pizarro, los actores que se han posicionado como sus portavoces en las arenas públicas nacionales, especialmente Greenpeace, logran «adueñarse» de la cuestión de los bosques e imponer su enfoque del problema en el diseño de la Ley de Bosques.

Pizarro como «catapulta» y la ventana de oportunidad para el proyecto Bonasso

Chateauraynaud (2009) propone analizar la trayectoria de los asuntos públicos a partir de la analogía con un problema de «balística»: un asunto, caracterizado por una conjunción de actores y de argumentos, es lanzado al espacio público por un evento crítico (una acción de protesta, una catástrofe, un escándalo, una celebración, etc.) y logra captar la atención, o reclutar un público en una o varias arenas, según una curva ascendente primero (amplificación de la visibilidad) y luego descendente (el asunto pierde visibilidad gradualmente). En cualquier punto de esa curva, puede intervenir un nuevo evento crítico y de esta manera eventualmente el asunto puede alcanzar una visibilidad agregada, reclutando un público mayor y proyectándose hacia nuevas arenas. Los eventos críticos son llamados también «puntos de bifurcación», en el sentido de que en ellos se redefine el sentido del asunto, que de esta manera se encamina hacia una de varias trayectorias posibles.

Podemos valernos de esta analogía para bosquejar la trayectoria del problema de los bosques²⁴. Después de una serie de conflictos que logran una cierta visibilidad en las arenas

²⁴ Chateauraynaud analiza estas trayectorias de manera comparativa utilizando una base de datos con millares de entradas, elaborada cooperativamente, que estudia con un software desarrollado a tal efecto. No puedo replicar esta metodología cuantitativa, pero considero que el «juego de lenguaje» que el autor propone es, no obstante, aplicable.

públicas nacionales para el problema de los bosques (los conflictos por el Gasoducto Norandino y por el desmonte en Ledesma, los conflictos por desmontes y la intervención federal en Santiago del Estero, entre otros) se produce un evento clave con el caso Pizarro en 2004-2005, que catapulta el problema a una nueva fase y permite la instalación de la denuncia en el la arena política nacional, con la intervención altamente simbólica del propio presidente. Esta trayectoria recibe un impulso complementario gracias a la publicación de los datos de deforestación por la SAyDS, también desde 2004, y se beneficia de un contexto de resonancia favorable en varias arenas, como acabamos de ver. En el verano de 2005-2006 se producen inundaciones en Tartagal, que diversos expertos atribuyen a la deforestación (aunque otros discuten esa postura), y que aparece profusamente expuesto en los medios nacionales²⁵.

Algunos meses más tarde, frente a la escalada internacional del conflicto por las papeleras en el río Uruguay, el presidente Kirchner afirma en Gualeguaychú que «la protección de un ambiente sano debe estar en el centro de nuestras políticas de Estado», y genera con ello una cierta expectativa de que se emprendan políticas concretas en el área. Con ello se abre una ventana de oportunidad, y dado que el problema de los bosques se encuentra bien instalado en la agenda pública, el proyecto que oportunamente presenta Miguel Bonasso aparece como una iniciativa viable para «hacer algo por el ambiente». Las ONG ambientalistas, que han emergido del proceso anterior como los portavoces autorizados del problema, pueden entonces proporcionar un sustento técnico y argumentativo y un apoyo político a los diputados que impulsan la ley, movilizándolo una exitosa campaña para presionar sobre el cuerpo legislativo.

Es importante aquí notar que un problema público va adquiriendo una configuración específica según la trayectoria que sigue, y que ésta, si bien obedece a ciertas determinaciones dadas por la estructura de oportunidades, está sujeta a contingencias que «seleccionan» una de entre las trayectorias posibles en ese contexto, especialmente en los «eventos críticos» o puntos de bifurcación. De esta manera, la trayectoria que sigue la «cuestión de los bosques» desde el final de la década de los '90 permite que se «adueñen» de ella las ONG

25 Ver por ejemplo: «Salta: desborde en el río Tartagal» en *La Nación* 29/3/2006; «En Tartagal, el río Seco está más mojado que nunca y la gente espera» en *Página12* 3/4/2006; «Tartagal: ya hay 130 evacuados y anuncian lluvias hasta fines de abril» en *Clarín* 4/4/2006; «Tartagal: el mal tiempo sigue y hay “muchos gente en peligro”» en *Clarín* 4/4/2006; «Caída de puente peatonal en Tartagal complicó aún más la situación» en *Infobae* 5/4/2006; «Denuncian que en Tartagal no se previó la crecida del río» en *Clarín* 8/4/2006; «El desmonte, posible detonante de la inundación en Salta» en *La Nación* 10/4/2006.

ambientalistas, en especial Greenpeace, y que en el procesamiento del problema se imponga un determinado relato, que ofrece un diagnóstico causal de ese problema, identifica a unos actores relevantes y les atribuye determinados roles, habilitando así alianzas y trazando líneas de enfrentamiento, y permite echar mano de un determinado repertorio de soluciones o modos de regulación.

En efecto, en la medida en que, como afirma el diputado Bonasso, el proyecto que acabará en la Ley de Bosques tiene su origen en el caso Pizarro, «hereda», por decir así, enfoques y sesgos que responden no solo a ese caso emblemático, que aparece como paradigma de lo que se trata de evitar, sino también a una serie de opciones temáticas y metodológicas que son fruto de la trayectoria que los actores han previamente recorrido con el problema.

Esto es claramente el caso en lo que se refiere al principal instrumento de regulación preconizado por los ambientalistas, el ordenamiento territorial de los bosques nativos. Si bien entre los especialistas se trataba de un concepto corriente, es en el contexto del conflicto en Ledesma que aparece como una demanda política. Es allí donde se pone en práctica, primero a una escala reducida y luego en todo el territorio de Jujuy, el diseño de lo que luego será el OTBN provincial exigido por la Ley de Bosques. En efecto el mapa en tres colores que exige la ley (verde para las áreas que pueden ser desmontadas, amarillo para las que quedarán sujetas a manejo sustentable, rojo para las de conservación estricta) sigue precisamente el modelo propuesto por ProYungas para Ledesma. Además de esto, el anexo de la Ley de Bosques, que contiene los «criterios de sustentabilidad ambiental» que deben considerarse para el OTBN sigue prácticamente a la letra los criterios propuestos para el ordenamiento territorial de Jujuy, que habían sido formulados y utilizados anteriormente por el mismo personal de ProYungas en un trabajo para un cliente particular²⁶. De esta manera, como consecuencia de la trayectoria anterior del problema de los bosques nativos en manos de los actores que se adueñan de él en las arenas nacionales, se generaliza a la totalidad del territorio nacional un conjunto de soluciones inicialmente diseñadas para un contexto específico.

La selección de ese contexto específico, es decir de las yungas, como campo de acción de la «campaña biodiversidad» de Greenpeace se sitúa en un punto anterior de esa trayectoria, a

²⁶ Sigo aquí las explicaciones recibidas en entrevista con el director de ProYungas (entr. 26), ONG que produjo el ordenamiento de Ledesma y la primera versión del de la provincia de Jujuy (cf. Jujuy y ProYungas 2007); Ledesma 2011:45).

fines de los años '90, como he señalado en el capítulo 2, y obedece a un diagnóstico en el que se combina la preocupación por el destino de esa eco-región especial, y en especial de la selva pedemontana, con consideraciones estratégicas acerca de la posibilidad de montar una campaña efectiva, que exigía seleccionar un objeto limitado de intervención²⁷. Un panfleto de la organización (Greenpeace 2003:3) afirma que «[l]a Selva Pedemontana es sin duda el ambiente en mayor riesgo de extinción de la Argentina» y subraya la biodiversidad de las yungas (el 60% de la que hay en el país) y de la selva pedemontana: «Se estima que cerca del 30% de toda la biodiversidad de las Yungas se encuentra en este sector», lo que agravaría el riesgo que implica su pérdida. Por ello, junto con la FVSA y ProYungas, Greenpeace exige una «Moratoria a la transformación de la selva pedemontana de las yungas» (cit. en Greenpeace 2003:7). El enfoque en esta etapa es de un corte claramente ecologista: el foco está puesto en la protección de la biodiversidad, y se limita inicialmente a la selva pedemontana de las yungas. Si en el caso del Gasoducto se había producido una alianza estratégica con organizaciones kolla, ello no había llevado a los ambientalistas a revisar su interpretación general del problema.

La causa de la destrucción de la biodiversidad en la selva pedemontana se atribuye a un accionar irresponsable de las empresas, así como del estado encargado de vigilarlas. Las alternativas que barajan los ambientalistas se mantienen dentro de límites aceptables para las empresas: proponen una traza mejor planificada para el gasoducto²⁸, o una selección más cuidadosa de los terrenos que podrán desmontarse²⁹, pero no cuestionan la oportunidad y la importancia de esos negocios en general. Una posibilidad que promueven, en este contexto, es la de un manejo forestal sustentable; acuden para ello a los principios que rigen el esquema de certificación FSC³⁰ (Greenpeace 2003; cf. Brown y Malizia 2004). Esta es la lógica que

27 Así lo explica el director de campaña de Greenpeace, quien subraya la importancia del libro de Brown y Grau (1993), *La naturaleza y el hombre en las selvas de montaña*, para esa elección. Los autores son investigadores del LIEY y uno de ellos fundará luego la ONG ProYungas.

28 «Entre los más graves [errores del estudio de impacto del Gasoducto Norandino] figuraba la omisión por parte de la empresa de la posibilidad de llevar el trazado del gasoducto por una ruta alternativa que evitaría pasar por la selva y las tierras de las comunidades Kollas de Orán » (Greenpeace 1998).

29 «La provincia de Jujuy posee tierras en las que es posible plantar las 1.400 hectáreas de caña para las que Ledesma solicitó el pedido de desmonte. Estas tierras ya han sido desmontadas en el pasado y sobre las mismas se ha cultivado caña de azúcar. Hoy una de estas opciones se da en tierras que están ociosas dado que pertenecen a una empresa que está quebrada [...] Se trata claramente de una cuestión de voluntad política por parte de Ledesma avanzar hacia un acuerdo » (Greenpeace 2003:7).

30 El FSC (Forest Stewardship Council) es una ONG con sede en Bonn (Alemania) que otorga certificados de «producción sustentable» para productos forestales madereros y no-madereros (ver página: ic.fsc.org).

subyace, en definitiva, al ordenamiento en tres categorías: las zonas «verdes» corresponderían a las áreas que, después de una selección técnicamente informada se juzguen aptas para ser desmontadas, y las «amarillas», las que podrían sujetarse a un manejo forestal sustentable, entendido según el modelo de los esquemas de certificación como el del FSC; en «rojo» se clasificarían básicamente las áreas vitales para el mantenimiento de la biodiversidad (como el terreno que quería desmontar la empresa Ledesma, considerado vital para la conectividad entre el PN Calilegua y las yungas centrales: Greenpeace 2003:6).

Ahora bien, con el caso Pizarro se produce a la vez una amplia visibilización del problema y un cierto desplazamiento de la manera de enfocarlo, aun si el esquema construido a lo largo de la trayectoria previa sigue constituyendo la base sobre la cual se estructura el diseño de la política pública previsto por la Ley de Bosques. Ese desplazamiento implica, en primer lugar, una ampliación del recorte territorial, ya que a la par de las yungas pasan a primer plano los desmontes en la región chaqueña (ver, por ejemplo, Greenpeace 2006b), que, desde un punto de vista cuantitativo, constituyen el fenómeno de deforestación más drástico de las últimas dos décadas. Y en segundo lugar, cobra mayor importancia la vinculación de la deforestación con el problema de las poblaciones indígenas y campesinas; esto se refiere en lo inmediato a la situación de los wichi de Pizarro, pero también a la de otras comunidades indígenas, así como a los campesinos, a través de la vinculación de Greenpeace con organizaciones vinculadas a ese sector en Santiago del Estero.

Sin embargo, este desplazamiento en la manera de interpretar el problema, si bien permite ampliar la red de alianzas y reclutar apoyos más heterogéneos en torno a la demanda liderada por los ambientalistas, no va de la mano de una revisión de los conceptos que estructuran el diseño de la regulación que se propone. Así, el esquema de tres categorías para el OTBN se transfiere sin más a la región chaqueña y a la totalidad del territorio nacional, sin que se revise su adecuación a las situaciones específicas de las diferentes provincias y eco-regiones. A la hora de la aplicación de la Ley de Bosques, esto lleva a varias provincias a generar categorías intermedias o mixtas con diferentes criterios³¹. De igual manera, los criterios de

31 Así, la ley 6942 de Santiago del Estero establece para la categoría «amarilla» una subcategoría que se indica en el mapa con un punto verde ubicado en los lotes catastrales correspondientes, que permite desmontar un porcentaje reducido (hasta un 10%, dependiendo de la superficie del lote) para uso ganadero; la ley 1552 de Formosa prevé zonas marcadas en el mapa en verde con rayado amarillo, que indica ciertas restricciones a la posibilidad de desmontar esos lotes; la ley 7543 de Salta incorpora entre el la categoría «verde» y la «amarilla» dos categorías con restricciones intermedias; etc.

sustentabilidad que deben tenerse en cuenta para el ordenamiento (contenidos en el anexo de la ley) siguen el modelo planteado por ProYungas para Jujuy, que enfatiza variables de tipo ecológico³², y que parece más adecuado para planificar medidas de conservación que para ordenar un uso múltiple y heterogéneo del territorio.

El problema de las tierras indígenas y campesinas en su relación con la deforestación no es abordado con claridad por las ONG ambientalistas. En las campañas de Greenpeace, como hemos visto en el capítulo 2, se deplora la situación de la población y se apela a ella como un motivo más para regular el avance de la deforestación, pero en contraste con el afán «didáctico» que caracteriza esas campañas en lo que hace a los aspectos ecológicos, la problemática de la tenencia de la tierra no se expone frontalmente. Pero más allá de esto, que podría aparecer como una estrategia de comunicación, tampoco en los documentos en los que se propone un diseño de política para los bosques (especialmente Greenpeace 2006a) o en la redacción del texto definitivo de la ley se prevén mecanismos que permitan abordar esta problemática. Veremos más adelante cómo esta problemática vuelve a plantearse en el proceso participativo para la elaboración del ordenamiento territorial de bosques de Salta (cap. 4) y en la causa «Salas» (cap. 6). Pero incluso una vez aprobados los ordenamientos provinciales los conflictos por la tenencia de la tierra acarrearán permanentes dificultades para los organismos encargados de la aplicación de la Ley de Bosques y, para las poblaciones afectadas y las organizaciones vinculadas a ellas, generará un cierto desencanto con la norma, debido a su ineficacia como herramienta para mejorar la posición de los poseedores de las tierras frente al proceso de deforestación y expulsión³³.

32 De los diez criterios, seis apuntan principalmente a la conservación de la biodiversidad: superficie, vinculación con otras comunidades naturales, existencia de valores biológicos sobresalientes, conectividad entre eco-regiones; estado de conservación; vinculación con áreas protegidas existentes; uno se refiere a otra función ecológica del bosque (potencial de conservación de cuencas); dos se refieren al potencial de uso económico sustentable (potencial forestal, potencial de sustentabilidad agrícola); y uno se refiere a la situación de los indígenas y campesinos, tomada desde un sesgo «culturalista»: valor que las comunidades indígenas y campesinas dan al bosque y uso que pueden hacer de ellas (para el caso de los indígenas se señala que debe respetarse el Convenio 169 de la OIT).

33 En lo que se refiere a la aplicación de la ley, una dificultad surge en torno a la distribución de los fondos a personas o comunidades que carezcan de títulos sobre las tierras; en mayo de 2014 el COFEMA emite una resolución que permite explícitamente asignar fondos en esas condiciones (Res. 277, en particular Anexo I, art. 8). Pero además, pese a la vigencia de la Ley de Bosques, según diferentes denuncias se autorizan desmontes en zonas disputadas, o se los inicia sin autorización; no conozco publicaciones sistemáticas sobre este importante punto, me baso en información suministrada por funcionarios del área competente en el en Santiago del Estero (Registro de Poseedores-Comité de Emergencia), y por personal de ONG con trabajo en Santiago y en Salta; puede verse también la denuncia recogida en la nota de la Defensoría del Pueblo de la Nación al gobierno de Salta (14/8/2014) sobre autorización de desmonte en territorio de las comunidades San José-Chustaw Lhokwe y Chuchuy.

Más allá de los sesgos cognitivos y valorativos que quieran reconocerse en una manera de enfocar el problema de la deforestación que evita poner claramente sobre la mesa la situación de las poblaciones históricamente subalternizadas³⁴, es importante tener en cuenta que una interpretación «ambiental» del problema es la condición que permite poner en funcionamiento el mecanismo de los presupuestos mínimos. La cuestión de la tenencia de la tierra, si bien íntimamente vinculada con las modalidades de uso de los recursos, y por consiguiente con los procesos de cambio ambiental, en principio es del resorte de las provincias³⁵ y escapa al alcance de ese mecanismo. Por cierto, la redacción inicial de Bonasso, como veremos enseguida, exigía como condición para obtener un permiso de desmonte el consentimiento escrito de los indígenas o campesinos que habitaran en el predio afectado, pero esta condición fue eliminada en una fase temprana (durante el tratamiento en comisiones en Diputados), en la que se puede observar un desplazamiento a un enfoque dominado por la perspectiva de los ambientalistas³⁶.

En definitiva, podría decirse que el caso Pizarro sirve a las organizaciones ambientalistas para lanzar a la visibilidad el problema de la deforestación bajo una interpretación que se había forjado en los conflictos anteriores, situados primariamente en las yungas. Esta interpretación, centrada en el aspecto ecológico, y en especial en la conservación de la biodiversidad, se suelda, aun si de manera imperfecta, con el problema territorial de las poblaciones indígenas y campesinas, que resultó estratégico para la visibilización del caso Pizarro. Esto habilita una alianza amplia que engloba a ONG ambientalistas, investigadores, funcionarios de áreas ambientales, organizaciones indígenas y campesinas e instituciones que las apoyan, y recluta un número considerable de simpatizantes. A esto contribuye, sin duda, el hecho de que las ONG se abstengan de radicalizar la crítica, atacando por ejemplo el modelo agroexportador en

34 Como indican los diferentes autores que se han ocupado de los conflictos por la tierra en la región chaqueña (Barbetta 2009, Domínguez 2009, Durand 2009), si los conflictos de tenencia tienen como condición inmediata las situaciones problemáticas de tenencia de la tierra, éstas a su vez son ya el producto de relaciones de poder que han impedido que las poblaciones campesinas e indígenas logran establecer un control efectivo y seguro sobre sus territorios.

35 Salvo en el caso de los pueblos originarios, ya que el art. 75, inc. 17, de la Constitución faculta al Congreso para «reconocer [...] la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano».

36 Nuevamente, corresponde hacer una salvedad en lo que se refiere a los pueblos originarios: el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Argentina (ley 24.017), garantiza a los pueblos indígenas el derecho al territorio y a ser consultados con respecto a cualquier modificación sustancial de él territorio. El anexo de la Ley de Bosques, incluido durante ese paso por las comisiones de Diputados, incorpora la exigencia de que en la elaboración del OTBN se proceda de acuerdo con ese instrumento, lo que equivale en alguna medida a la exigencia del proyecto inicial de Bonasso, aunque ahora limitada a los pueblos protegidos por el convenio.

general, o directamente el capitalismo³⁷.

Al entrar en la arena parlamentaria, el problema muy pronto queda, por así decir, cristalizado en la interpretación construida en el proceso anterior. En los debates parlamentarios, en efecto, no se produce un ajuste de la manera de concebir el problema y sus posibles soluciones, sino que se da una batalla «a todo o nada», donde los legisladores contrarios a la sanción del proyecto buscan deslegitimar en bloque el intento de regulación, cuestionando la potestad del Congreso para emitir una norma como la que se propone. De esto me ocupó en la sección que sigue.

La Ley de Bosques en el Congreso

Cronología

El 30 de mayo de 2006 el diputado Miguel Bonasso, presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Cámara de Diputados, presenta su proyecto de ley de «Presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos» (exp. 2843-D-2006), que constituye el punto de partida de lo que finalmente será la ley 26331. Sus objetivos declarados son (a) que el uso de los bosques nativos sea «sustentable» y (b) que «no perjudique la calidad de vida de la población, el patrimonio natural y cultural, la conservación de la biodiversidad ni afecte el equilibrio de los ecosistemas» (art. 3). Como puntos principales del proyecto de Bonasso pueden destacarse:

- La exigencia de un permiso para realizar cualquier desmonte o explotación comercial de un bosque nativo (art 4); como requisito para obtenerlo se impone la presentación de un estudio de impacto ambiental, que debe ser aprobado por la autoridad competente (art. 11); en el caso de bosques en los que habitan comunidades indígenas o campesinas, se exige el «formal consentimiento por escrito» de éstas (art. 12).
- La distribución de tareas entre las autoridades nacionales y provinciales; la autoridad de aplicación nacional debía establecer «pautas de sustentabilidad de la explotación a largo plazo» de los bosques nativos, tomar medidas para «garantizar el uso y goce de los Bosques Nativos por parte de las comunidades aborígenes y campesinas que habitan en ellos», crear y mantener información sobre «reservas forestales mínimas por región para evitar efectos ecológicos adversos derivados de desmontes», y garantizar el acceso público, libre y gratuito a la información sobre bosques nativos y sobre los permisos de desmonte otorgados (art. 7); además, las autoridades provinciales deben darle «intervención» para otorgar permisos de desmonte o explotación de bosques (art. 10).
- La declaración de una «emergencia forestal» que «se mantendrá hasta tanto todos los

³⁷ Como sí lo hacen algunos actores, como la conducción de la UNSa (ver cap. 2); o posteriormente, en la Legislatura de Salta, el diputado López del PO (ver cap. 5). Véase también CAPOMA y otros (2009).

Desmontes y Explotaciones Comerciales de Bosques Nativos posean sus correspondientes permisos» (art. 19) y que implica que «[t]odos los sujetos alcanzados por la presente Ley que en la actualidad realicen desmonte o explotación comercial de bosques nativos deberán cesar inmediatamente los mismos hasta tanto cumplimenten lo establecido por los Artículos 9 y 10 y obtengan los respectivos permisos» (art. 20).

No se encuentran en este primer proyecto algunos de los elementos principales de lo que finalmente será la ley 26331. En particular, no se hace mención del ordenamiento territorial de bosques nativos ni de un fondo que contribuya a solventar los costos ocasionados por las nuevas restricciones.

En julio de 2006, Greenpeace publica un documento elaborado en colaboración con FARN, con el título *Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. La alternativa para salvar los bosques en Argentina* (Greenpeace 2006a). Este documento argumenta que la ley de presupuestos mínimos puede y debe exigir a las provincias que realicen un OTBN, para lo cual propone como soluciones específicas:

- Un conjunto de «criterios ecológicos» que deben utilizarse «[p]ara evaluar el valor ambiental de las distintas unidades de paisaje o unidades de bosque presentes en cada Provincia »; estos criterios son, con mínimos cambios en el texto, los que figuran en el Anexo I de la ley 26331.
- La clasificación de los bosques en tres «categorías de conservación» identificadas con colores: I (rojo) para «[s]ectores de muy alto valor de conservación que NO debe transformarse », pero que pueden «ser sometidos a otros usos como aprovechamiento forestal sustentable, turismo, recolección, investigación científica, etc .» (destacado del original); II (amarillo) para «[s]ectores de mediano valor de conservación», que mediante actividades de restauración pueden tener un alto valor de conservación y ser utilizadas en las mismas actividades que los de categoría I; III (verde) para «[s]ectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad », aunque respetando una «visión regional» y mediando un EIA.

Esta propuesta es incorporada al proyecto de ley durante su tratamiento en comisiones: cuando el proyecto llega a debate en la Cámara de Diputados, el 23 de noviembre de 2006, incluye, con pocos cambios, la propuesta de las ONG (HCDN, Orden del día N° 1479). Según el relato de uno de los activistas de Greenpeace involucrados, hubo en esta etapa una estrecha colaboración entre la ONG y Bonasso y otros integrantes de la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Asimismo, los integrantes de la ONG realizaron un intenso cabildeo para lograr la adhesión de otros legisladores³⁸.

38 Transcribo un pasaje de la entrevista 28:

L: ¿Y ustedes tuvieron después otros contactos con los legisladores, a lo largo del debate?

E: ¡Pero faltaba que vayamos a vivir a la casa de los tipos! ¡Todo el tiempo! ¡No, no, la ley no la sacás si no te matás haciendo lobby en los pasillos! ¡No, olvidate, olvidate! Telefonazo y pasillo, pero las veinticuatro horas. Sí, no, no, no...

L: Yo no tengo experiencia, nunca hice una ley (risa).

Se observa, entonces, que durante el tratamiento en las comisiones de Diputados, el foco del proyecto se traslada al ordenamiento territorial como instrumento clave para regular la deforestación. El diseño que se propone para ese ordenamiento es precisamente el que había surgido del involucramiento de las ONG en Jujuy, propuesto por ProYungas, y caracterizado por una perspectiva centrada en los aspectos ecológicos. En cuanto al aspecto referido a la problemática de la tenencia de la tierra, se relaja la exigencia propuesta por Bonasso para la autorización de desmontes y aprovechamientos sostenibles: de acuerdo al texto sancionado en Diputados, los proyectos debían «reconocer y respetar los derechos [...] de los pueblos indígenas, originarios y de las comunidades campesinas para poseer, usar y gestionar sus tierras, territorios y recursos», pero ya no se exigía el consentimiento previo por escrito de la población indígena y campesina. Puede decirse entonces que este aspecto pierde jerarquía en el texto sancionado con respecto a la redacción original.

El proyecto de ley es votado «en general» en la Cámara de Diputados el 29 de noviembre de 2006; en esa sesión se decide diferir su tratamiento «en particular» para la semana siguiente. Sin embargo, en la sesión siguiente no hay *quorum* y la Cámara entra en receso hasta marzo. De esta manera, el tratamiento en particular, con debate y votación artículo por artículo, se produce el 14 de marzo de 2007.

El Senado de la Nación, a su turno, hace circular el proyecto por cinco comisiones, y no llega a tratarlo en el recinto hasta el 14 de noviembre. La lentitud del procedimiento ocasiona dos mociones de preferencia, el 6 de junio y el 22 de agosto, y diversas protestas por parte de las organizaciones ambientalistas. Además de manifestaciones en la vía pública (algunas comentadas con mal talante por los senadores)³⁹, las ONG inician en agosto una campaña para recabar firmas en apoyo del proyecto, que en pocos meses reúne más de un millón de

E: No, no. Cuando sacás una ley tenés que ir a dormir al Congreso. Porque aparte te dicen... enseguida vienen los pelotazos y vos tenés que contestar todo. «Viola el artículo 37 de la Constitución» – «No» – «¿Por qué?» – «Por esto» ¡fffshshshtt!, dictamen, ¡pum!. «Es inaplicable porque...» – «No, mentira», ¡fffshshshtt!, escribir y contestar. Tenés que contestar todo ahí, ¡ta, ta, ta, ta, ta!

L: ¿Y ustedes estaban trabajando de la mano con alguno de los legisladores, con Bonasso?

E: Con Bonasso... sí, con Bonasso se trabajó muchísimo, prácticamente éramos, digamos, como el apoyo técnico para Bonasso.

L: ¿Y había otros legisladores que estuvieran ahí, en ese...?

E: Maffei creo que colaboró mucho, eh... también. Bah, creo no: colaboró mucho. Urtubey, que era legislador en ese momento. En fin, varios, varios.

39 En la sesión del 6 de junio varios senadores se exasperan por una acción de Greenpeace en la que aparecen manifestantes disfrazados de «senadores» que duermen plácidamente, cosa que para el senador Pichetto está «en el límite de la infamia» (Senado de la Nación, versión taquigráfica de la sesión).

adhesiones⁴⁰. La eficacia de la presión ejercida por las ONG es reconocida en las sesiones por varios legisladores⁴¹. La campaña de las ONG no se hace eco del debate legislativo sobre la relación Nación-provincias, y replica la matriz de interpretación consagrada en el proceso previo, a lo que añade en todo caso una acusación de desidia de los legisladores, o de connivencia con intereses creados.

Por su parte, el Senado organiza los días 8 y 16 de agosto⁴² unas «jornadas científico técnicas» en las que intervienen funcionarios de la SAyDS y del INAI, funcionarios del área ambiental de varias provincias, un representante del COFEMA, especialistas de diversas instituciones de investigación (ecólogos, climatólogos, forestales), representantes de asociaciones sectoriales (ingenieros forestales, industria maderera, Asociación de Productores de Granos del NOA) y de las ONG ambientalistas. Los oradores ofrecen información general sobre la importancia ecológica de los bosques, sobre la industria maderera, sobre el fenómeno de la deforestación, sobre la degradación de los montes debida al mal manejo forestal y ganadero (esgrimida, como en el caso de Pizarro, como argumento para justificar la transformación de esos montes a otros usos). No se discute, en cambio, el diseño de política que propone el proyecto de ley y

40 «Lanzan una campaña para que se apruebe la Ley de Bosques» en *Clarín* 10/8/2007; «Presentan un millón de firmas por la ley de bosques», en *Clarín* 10/10/2007. En el sitio dedicado a la iniciativa, <https://ciberacciones.greenpeace.org.ar/cyberacciones/bosques.html> se indica que el número de firmantes es de 1,3 millones. Las ONG que figuran como promotoras de la iniciativa son Greenpeace, FARN, FVSA, Proteger (Santa Fe), y Taller Ecologista (Rosario); como adherentes figuran Asociación Ornitológica del Plata; CPCA (Centro de Prevención de Crueldad al Animal); ARI (el partido político); Iniciativa Verde; Eco-Acción (Mendoza); M'Bigua; Diálogo por Buenos Aires (el partido de Bonasso); Incupo (Instituto de Cultura Popular, una ONG de desarrollo rural con presencia en la región chaqueña); Oikos, red ambiental; Fundación Biósfera; Fundación Preservar; EcoSur Centro de Estudios Ambientales; energiaslimpias.org; Voces de la Coalición Cívica; El Ceibal (una ONG dedicada a derechos de los campesinos en Santiago del Estero); PUMHA; Mocase (el Movimiento Campesino de Santiago del Estero, línea «histórica»); Fundación Hábitat y Desarrollo; Red de Comunicación Indígena; Endepa (la Pastoral aborígen); Piuké ONG Patagónica; Fundapaz (una ONG de desarrollo rural de la región chaqueña); ONPIA (Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de Argentina); Fundación Patagonia Austral; Asociación amigos de Parques Nacionales; Proyecto Sur (el partido político); CTA (la Central de los Trabajadores Argentinos); la Asociación Argentina de Luthiers; AVINA; Federación Argentina de Caza Mayor; Ideas de la Red Solidaria; GADE (una ONG ecologista santiagueña).

41 Por ejemplo, Pichetto en la sesión del 22 agosto advierte que «no se puede dar la señal de que hay reticencia frente al tema o falta de preocupación en tratarlo, porque eso va a provocar que venga Greenpeace a hacer manifestaciones en la puerta y, así, aparezcamos como que no estamos interesados en una cuestión que es realmente importante». En la sesión del 14 de noviembre, el senador Closs, entre otros, acusa recibo del petitorio: «Entonces, si existe la voluntad de votar esta ley, si es tan importante y tantas firmas se han juntado, ¿cómo no vamos a poder darle certidumbre al fondo [de conservación de los bosques nativos], que es el que nos va a permitir la conservación de esos bosques que son tan valiosos?» (Senado de la Nación, versiones taquigráficas de las sesiones; los signos de pregunta son añadido mío).

42 Reina alguna confusión con respecto a las fechas: las que indico son las que figuran en el sitio web del Senado (www.senado.gov.ar/prensa/5482/noticias); la documentación que obtuve en la sede del Senado (grabación y powerpoint de las intervenciones) indica «9 de agosto» para la primera jornada.

su adecuación a los objetivos propuestos.

Finalmente, el 21 de noviembre de 2007, el Senado aprueba un texto que introduce varias modificaciones con respecto al votado en Diputados. La más importante de éstas consiste en la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, «con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan» (artículos 30 a 39, y artículo 5 donde se definen esos servicios). La inclusión de este fondo implica una transferencia anual de dinero de la Nación a las provincias en función de la superficie de bosques que protegen, de las categorías de conservación que les asignan y de la proporción de la provincia cubierta por bosques así protegidos. Dado que las provincias con mayores superficies de bosques son, en general, aquellas en las que se produce la mayor deforestación, con este mecanismo se buscaba principalmente compensar a esas provincias. Esta concesión fue decisiva para lograr la adhesión de los senadores de las provincias afectadas, que habían sido los que con más vehemencia se opusieron a la aprobación de la ley. Como explica la senadora Vigo (FpV, Misiones), la inclusión del fondo fue el elemento clave en la negociación:

Por consiguiente, nosotros planteamos como hecho estratégico, e inclusive inamovible —como yo misma le expresé a la señora secretaria de Medio Ambiente—, que los senadores no aprobaríamos una iniciativa que fijara presupuestos mínimos sin que se contemplase la posibilidad de reconocer un dinero, un valor, por la defensa que estábamos haciendo de los bosques nativos (Senado de la Nación, sesión del 14 de noviembre de 2007, versión taquigráfica).

Es interesante observar que la senadora toma como interlocutora autorizada en este intercambio a la secretaria de Ambiente de la Nación. En efecto, la titular de la SAyDS, que había asumido el cargo cuando ya el proyecto se encontraba en la cámara de Diputados, se transforma en una de sus principales impulsoras durante el trámite de la ley en el Senado; además de sentar su posición durante las jornadas técnico-políticas convocadas por el Senado, a la que asiste con varios funcionarios que argumentan a favor del proyecto, realiza una intensa actividad de persuasión entre los senadores⁴³.

43 Así, en todo caso, lo refiere ella misma: «La ley no salía y no salía, entonces en noviembre, cuando yo ya había hecho la vuelta con todos los senadores que estaban en contra o que tenían sus dudas, y gobernadores, lo llamo a Pichetto, y Pichetto me dice “bueno, vamos a hacer una conferencia de prensa juntos donde vamos a anunciar desde el Senado que vamos a apoyar la ley” [...] Entonces, mientras nosotros negociábamos hacia dentro del Senado, voto a voto, cuerpo a cuerpo con diferentes senadores, Urquía y un grupo de senadores salteños se reunía en paralelo, —del mismo bloque, ¿eh?— para convencer sobre lo contrario. Fueron negociaciones durísimas [...] Bueno, se votó. Yo acompañé, fui especialmente a las sesiones, por cuestiones políticas [...], a dar una muestra clara de que el ejecutivo estaba apoyando» (entr. 31).

Desde que fue incluido por primera vez en el presupuesto nacional en 2010, el Fondo de Conservación y su distribución entre las provincias es un factor determinante para la dinámica de aplicación de la ley⁴⁴. En efecto, la ley, que era ella misma producto de un proceso conflictivo, preparaba la escena para un nuevo ciclo de potenciales conflictos, ya que los ordenamientos territoriales afectarían de manera directa los intereses de diversos actores. Por ello, en la mayoría de las provincias la formulación de los ordenamientos estuvo envuelta en conflictos más o menos intensos y se produjo con demoras considerables. No obstante, debido en buena medida al interés que tuvieron las administraciones provinciales en acceder a los dineros del Fondo, para lo cual es requisito contar con un ordenamiento de bosques nativos debidamente sancionado, a mediados de 2010 gran parte de las provincias habían regularizado su situación a este respecto.

Además de incluir ese mecanismo de compensación, el Senado introduce varias otras modificaciones, de las cuales destaco como las más significativas:

- en los objetivos, se sustituye el de «[m]antener la actual superficie de bosques nativos y promover las medidas necesarias para poder incrementarla» por el de «regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes»;
- se elimina el art. 18 del texto sancionado en Diputados, que prohibía autorizar desmontes en zonas que fueran hábitat de especies «consideradas raras, vulnerables o “en peligro de extinción”»
- en cuanto a los problemas de tenencia de la tierra, según el texto de Diputados los proyectos de desmonte o aprovechamiento debían «reconocer y respetar los derechos constitucionales, legales, posesorios o consuetudinarios de los pueblos indígenas, originarios y de las comunidades campesinas para poseer, usar y gestionar sus tierras, territorios y recursos» (art. 17); el Senado sustituye esta formulación algo laboriosa por el art. 19: «Todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos deberá reconocer y respetar los derechos de las comunidades indígenas originarias del país que tradicionalmente ocupen esas tierras». El punto clave aquí es la eliminación de las comunidades campesinas como sujeto protegido; la formulación introducida por el Senado no crea ningún derecho nuevo, ya que los derechos de las comunidades originarias se encuentran protegidos por instrumentos específicos;
- a la vez, el texto de Diputados eximía de la aplicación de la ley el aprovechamiento de los bosques «por parte de los pueblos indígenas, originarios y las comunidades campesinas que posean derechos constitucionales, legales, posesorios o consuetudinarios y habiten dentro de los mismos o que dependen de ellos, a menos que realicen un aprovechamiento del tipo industrial o productivamente significativo o cedan las tierras y/o bosques nativos a terceros» (art. 24); el texto sancionado en el Senado limita esta excepción a «todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a DIEZ (10) hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores» (art. 2);

⁴⁴ Nos hemos referido a este aspecto de la aplicación de la ley en Gautreau *et al.* (2014) y en Gisclard *et al.* (2014).

- se elimina de los objetivos del Programa Nacional de los Bosques Nativos el de «establecer las medidas necesarias para garantizar el aprovechamiento sustentable y goce de los bosques nativos, en particular por parte de los pueblos indígenas, originarios y de las comunidades campesinas [...]».

En resumen, puede decirse que el aspecto referido a la tenencia de la tierra, que en el proyecto inicial de Bonasso aparecía como uno de los aspectos clave de la norma, en el texto de la ley queda relegado a un segundo plano. En cambio, el diseño de la norma pasa a estar determinado por el esquema de ordenamiento territorial aportado por las organizaciones ambientalistas, del que ya nos hemos ocupado, y por el esquema de compensación pecuniaria incluido en el texto por el Senado. La Cámara de Diputados acepta sin observaciones el texto modificado por el Senado, y el 28 de noviembre de 2007 sanciona la ley, que queda promulgada «de hecho» (i. e. por vencimiento del plazo de veto) el 17 de diciembre.

Un dato clave para entender la dinámica del tratamiento de la ley, tanto en Diputados como en el Senado, es que los legisladores que con más vehemencia se oponen al proyecto provienen de algunas de las provincias en las que la ley potencialmente tendría mayor efecto, en especial de Salta, Formosa y Misiones. En el debate y en la votación claramente pesa más la pertenencia provincial que la pertenencia partidaria. En términos generales, las carreras políticas de los legisladores, en especial de los de las provincias de menos población, dependen en gran medida del respaldo de los gobernadores u «hombres fuertes» provinciales, que controlan la distribución de cargos, incluyendo los escaños en el Congreso nacional; por ello, los legisladores en muchos casos responden en primer lugar a la estrategia de su gobierno provincial⁴⁵.

Ahora bien, dado que el pulso de deforestación que se venía produciendo en el país se concentraba en determinadas zonas y provincias (ver cap. 2), la ley de presupuestos mínimos, a pesar de aplicarse formalmente a todo el territorio nacional, tiene una incidencia muy diferente en cada provincia. Esto implica que hay provincias, especialmente las del norte, donde se ponen en juego intereses relativamente más importantes que en otras. Como tendremos ocasión de ver en el capítulo 5, en el caso de Salta existen fuertes vínculos entre la dirigencia política, particularmente el partido de gobierno (el «romerismo»), y el interés

45 Sobre este tema véase Jones *et al.* (2002); Jones *et al.* (2007); Benton (2003). Para la provincia de Salta, Maidana (2009) muestra cómo las carreras de los políticos en el régimen romerista, incluyendo el acceso a cargos en el Congreso Nacional, se estructuraban en buena parte a partir de una competencia por el favor del gobernador.

agroempresarial; no sorprende, entonces, que los legisladores nacionales salteños que responden a Romero se encuentran entre los mayores oponentes de la ley en el Congreso; el futuro gobernador Urtubey, por su parte, que entonces era diputado nacional, construye su perfil «modernizador», entre otras cosas, apoyando el proyecto de ley⁴⁶. También los legisladores formoseños se destacan entre los adversarios de la ley, mientras que los de otras provincias especialmente afectadas como Santiago del Estero y Chaco no llevan la voz cantante en este sentido; para explicar esta diferencias sería necesario un análisis de la situación en cada provincia, que excede el propósito de este trabajo. Un caso especial lo constituye Misiones, una provincia con una economía maderera importante, fuertemente afectada por la ley de presupuestos mínimos sin ser escenario del pulso de deforestación que afecta los bordes del Chaco Semiárido; los legisladores misioneros se encuentran entre los que se oponen con más tenacidad al proyecto de ley.

Entre paréntesis, para la dinámica interna de Salta interesa señalar la estrecha relación que vincula a los legisladores romeristas (la senadora Escudero, el senador López Arias, y otros), la ONG Fundesnoa (fundada en 2005 y dirigida por una ex secretaria de Ambiente de Romero), la asociación agroempresarial ProGrano y algunos otros actores. En este sentido cabe mencionar en primer lugar el proyecto de ley presentado por López Arias y otros (exp. S-716-07), elaborado con el asesoramiento de Fundesnoa (en los fundamentos del proyecto se agradece explícitamente la colaboración de los técnicos de esa ONG); y en segundo lugar, la numerosa presencia de los salteños en las Jornadas técnico-políticas organizadas por el Senado: intervienen allí, como voces críticas del proyecto de ley de Bonasso, además del senador López Arias, la propia directora de Fundesnoa, el ingeniero Saravia Toledo (un técnico de amplia trayectoria⁴⁷, y en el pasado más reciente autor del Estudio de Impacto Ambiental para el proyecto de desmonte en Pizarro) y una representante de ProGrano que en otros contextos se presenta como miembro de Fundesnoa⁴⁸. Se visualiza aquí un entramado de actores que incluye políticos, asociaciones agroempresariales y técnicos vinculados al sector empresarial que continuará ejerciendo una gran influencia sobre el proceso de ordenamiento de bosques en Salta.

46 Volveré sobre su posición en el capítulo siguiente.

47 Los trabajos que publicara en 1959 junto a J. Morello constituyen una referencia obligada de la literatura sobre el impacto de las actividades humanas en la región chaqueña (Morello y Saravia 1959a, b).

48 Ver «Graciela Lena: “Algunas organizaciones quieren congelar la identidad aborigen como un objeto de estudio”», en *Cuenca Rural*, 12/10/2007.

Pero tan importantes como las oposiciones que suscita el proyecto debido a su impacto localizado son las que, por la misma razón, no suscita: en efecto, las grandes organizaciones del sector agropecuario, centradas en la región pampeana, y cuyo enorme poder quedó de manifiesto al año siguiente en el conflicto por la resolución 125, no se involucran en el conflicto por la Ley de Bosques. De hecho, como he mencionado más arriba, algunas instituciones que cultivan un perfil modernizador buscan mostrarse comprometidas con las problemáticas ambientales. De esta manera, en el Congreso, y particularmente en Diputados, puede gravitar la demanda ambientalista, que goza de una considerable legitimidad social, más que los intereses del sector empresarial de las provincias del norte, excepto en el caso de los legisladores de esas mismas provincias, más directamente ligados a esos intereses locales.

El debate en las cámaras

Si bien el debate parlamentario sobre el proyecto de ley es largo⁴⁹, gira en definitiva sobre unos pocos argumentos recurrentes. Los oradores que rechazan el proyecto de ley insisten en que excede el alcance admisible para una norma de presupuestos mínimos; sostienen que, de ser aprobado, frenará el desarrollo de las provincias del norte, que se encuentran entre las más pobres del país; y afirman que esto afectará especialmente a las comunidades indígenas y campesinas, que constituyen la franja más desfavorecida de la población rural; como solución de compromiso, algunos admiten la posibilidad de una compensación pecuniaria para las provincias que realicen el principal esfuerzo de conservación. Por el contrario, quienes defienden el proyecto se apoyan sobre los datos elaborados por la SAyDS para mostrar que las provincias no protegen de manera eficaz los bosques, y que por lo tanto es necesario que la Nación tome un rol activo en su defensa; frente a la acusación de que con ello se frenaría el desarrollo regional, apelan al concepto de desarrollo sustentable, como síntesis del imperativo de protección del ambiente y del objetivo de crecimiento económico; y afirman que, lejos de favorecerse con el avance de la frontera agrícola, a causa de éste las comunidades indígenas y campesinas se ven expulsadas de sus territorios y despojadas de sus medios de subsistencia, lo que añade una razón más para que la Nación intervenga.

De esta manera, en la arena pública parlamentaria la disputa por los bosques se reconfigura en torno al eje de la relación Nación-provincias, y del alcance que debe tener la intervención de

⁴⁹ Las versiones taquigráficas de los debates en ambas cámaras suman unas 200 carillas; a ello se añaden despachos de comisión, la documentación de las jornadas técnico-políticas en el Senado, etc..

la Nación en el ámbito de las políticas ambientales mediante el mecanismo de los presupuestos mínimos.

Esto no significa, desde luego, que no haya intervenciones que escapen a este encuadre. Sin embargo, dado lo extenso del debate, no cabe en estas páginas su análisis pormenorizado; ilustraré solamente las dos posiciones principales que he bosquejado, admitiendo que se trata de una presentación estilizada de una discusión turbulenta y por momentos confusa.

«La depredación de nuestros recursos naturales»

Veamos en primer lugar la posición de quienes defienden el proyecto de ley. Como ejemplo de esta posición podemos tomar los «fundamentos» con los que Bonasso acompaña su proyecto de ley.

El breve escrito comienza enunciando un diagnóstico global: «El planeta atraviesa por un momento sumamente crítico en todo lo que atañe al cuidado del medio ambiente»; refuerza esta afirmación haciendo referencia al cambio climático y a sus consecuencias, y continúa:

Se hace evidente que la opinión de los mejores expertos coincide con la sabiduría milenaria de nuestros pueblos originarios: la naturaleza se cobra, tarde o temprano, los daños que le ocasionamos con el mal uso o con la devastación que sufren nuestros recursos naturales.

Advierte, en línea con la narrativa del desarrollo sustentable, que no debe plantearse una falsa oposición entre protección del ambiente y producción:

No se trata de anteponer al desarrollo económico de nuestras naciones un consignismo pretendidamente «ambientalista» [...] Se trata ni más ni menos de preservar el ambiente en las mejores condiciones de sustentabilidad para impulsar el desarrollo sano y eficiente que nos merecemos.

Igual de unilateral que ese consignismo ambientalista serían «los consignismos pretendidamente «productivistas» que arrasan precisamente con la mayor de las fuentes de recursos productivos que conoce la humanidad: nuestra tierra, nuestras aguas, nuestro aire».

Después de estas consideraciones generales, Bonasso pasa a ocuparse de la cuestión de los bosques. Para ello alude primero a un «caso paradigmático»: el alud ocurrido en Tartagal pocos meses antes que ocasionó graves daños⁵⁰. Según el parecer de diversos especialistas (un climatólogo investigador de Conicet, el director nacional de bosques, un profesor de suelos de la Universidad de Salta), se trató de un «desastre ambiental por causas humanas», vinculado específicamente a la actividad forestal y a los desmontes. El diputado advierte: «Esto es sólo un ejemplo puntual de lo que pueden provocar los desmontes masivos».

⁵⁰ Este primer episodio no debe confundirse con otro similar, más grave, acontecido en febrero de 2009.

A continuación se refiere a la deforestación en Argentina en general, autorizándose en cifras de la SAyDS: «Un informe oficial del 2004 determinó que nuestro país perdió el 70% de su patrimonio forestal nativo en los últimos 70 años». Añade precisiones sobre las cifras, señala el peligro que la deforestación implica para la conservación de la biodiversidad, aporta algunos ejemplos de especies en peligro, y deplora las modalidades de explotación que han prevalecido en el país: «Durante años hubo un manejo absolutamente extractivo de nuestros recursos forestales; sin ningún tipo de planificación, el que llegaba los explotaba, los degradaba y se iba (como en el caso de La Forestal en Chaco)».

Los «preocupantes» resultados del informe de la SAyDS ponen en evidencia la «situación crítica» de «nuestros recursos forestales nativos», que brindan valiosos servicios: «poseen una biodiversidad valiosísima tanto en términos genéticos como económicos, ambientales y sociales. Controlan el régimen de humedad, brindan el oxígeno esencial para la vida, evitan la erosión del suelo y mejoran la calidad del aire, entre otros beneficios».

Afortunadamente, algunas provincias «han tomado medidas para evitar esta degradación de su hábitat natural»; el diputado menciona a Santiago del Estero, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Sin embargo, considera «imprescindible extender la protección de nuestros bosques a todo el territorio nacional». Cita íntegro el artículo 41 de la Constitución y sentencia: «Por lo tanto, es deber del Estado proteger nuestro patrimonio forestal nativo».

Ello se logrará mediante la ley propuesta, que ofrece «la mínima y esencial cobertura normativa a la preservación de nuestros Bosques Nativos». Para concluir, el diputado afirma:

A la velocidad de depredación con que algunos emprendimientos empresarios avanzan sobre nuestros recursos, es posible que en pocos años, los argentinos perdamos también los últimos Recursos Naturales de la valía de nuestros Bosques.

Celebra, por último, «[l]a actitud asumida por el Gobierno Nacional de incorporar la temática ambiental a la Agenda de gestión gubernamental», en alusión al discurso pronunciado pocos días antes por Kirchner en Gualeguaychú, y solicita a sus pares la rápida sanción del proyecto.

En este texto Bonasso no hace alusión a los conflictos territoriales entre empresas y población indígena y campesina que implica el avance de la frontera agrícola⁵¹. Sin embargo, introduce

51 Esto no significa que el proyecto hiciera caso omiso de esta problemática. Por el contrario, como ya lo he mencionado, el artículo 12 del proyecto original exigía para «[t]odo proyecto de Desmonte o Explotación Comercial de un Bosque Nativo en el que habiten Comunidades Aborígenes o Campesinas» el « formal consentimiento por escrito» de esas comunidades, que debía ser expuesto en audiencia pública.

este tema al comienzo de su discurso en el recinto, cuando se inicia el debate en Diputados en noviembre de 2006:

Señor presidente: en sesiones anteriores dije en este recinto que estábamos en presencia de una emergencia forestal. Olvidé decir algo que me recordó la denuncia formulada en este recinto por la señora diputada César: que también estamos ante una emergencia humana o de violación de los derechos humanos, porque los desmontes se han cobrado en la provincia de Salta una nueva vida. Me refiero a la de Liliana Ledesma, de Salvador Mazza, cuyo asesinato denunciemos con la diputada César en una conferencia de prensa en esta Honorable Cámara [...] No sólo perdemos flora y fauna, sino que pueblos criollos y originarios son expulsados de aquellos lugares en los que establecieron una relación armónica con el ecosistema durante años, y donde explotaron racionalmente aquellos bosques nativos hasta que la fiebre sojera o la fiebre maderera rápida, es decir el afán de lucro, devastó uno de nuestros principales recursos naturales, lo cual va mucho más allá del lucro y la ganancia (HCDN, sesión del 23 de noviembre de 2006, versión taquigráfica).

No deja de ser significativo, por cierto, que la cuestión de los territorios indígenas y campesinos vinculada al problema de la deforestación aparezca como un agregado posterior, un olvido que luego es necesario remediar. Con él se completa el abanico de los argumentos que serán retomados a lo largo del debate por otros oradores favorables al proyecto, quienes los amplían con cifras, citas legales, ejemplos concretos, detalles del contexto histórico y político.

«Quieren convertirnos en el pulmón verde que pague las consecuencias de la contaminación»

Como ejemplo del discurso esgrimido por los legisladores que cuestionan el proyecto de ley podemos tomar las palabras de la senadora Escudero (PJ, Salta) en la sesión del 14 de noviembre de 2007⁵². Esta intervención tiene un carácter bastante paradójico, ya que después de atacar con virulencia el proyecto, la senadora lo vota favorablemente. De hecho, en la votación «en general» que se produce en esa sesión, el proyecto recibe el apoyo unánime de los 45 senadores presentes, a pesar de que varios lo atacan en sus intervenciones⁵³. Frente a este panorama, cabe preguntarse por la función de estos discursos, que evidentemente no es la

52 Senado de la Nación, versión taquigráfica de la sesión del 14 de noviembre 2007.

53 En Diputados se da un fenómeno similar, en la medida en que solo una pequeña fracción (una décima parte aproximadamente) de los diputados presentes vota en contra de la ley «en general» y de algunos artículos «en particular», pero los oradores contrarios al proyecto se esfuerzan por sostener la batalla retórica más allá de todo efecto concreto en el texto; hay también intervenciones que sugieren modificaciones específicas, que son aceptadas o rechazadas, pero gran parte de las intervenciones parecen revestir un carácter puramente teatral. Veremos en el capítulo 5 que también en la Cámara de Diputados de Salta se da este tipo de dinámica: gran parte de los diputados atacan el proyecto de ley de OTBN, pero solo tres (del Partido Obrero y de Libres del Sur) votan en contra.

de persuadir a los restantes legisladores para que cambien su voto⁵⁴.

Veamos entonces el discurso de Escudero. La senadora comienza destacando «el trabajo participativo que hizo el Senado en este tema», y sostiene que cuando se reformó el reglamento de la cámara, en 2002, se dispuso que «todo proyecto de ley que significa nada más y nada menos que el cambio de reglas de juego en nuestro país nunca iba a ser aprobado sin dictamen de comisión y sin un previo debate público, abierto y participativo», como el que, según la senadora, se llevó a cabo para el proyecto de ley de protección de los bosques nativos. Alude con ello a las jornadas técnico-políticas, ya mencionadas antes por varios senadores.

Luego anuncia que en su intervención abordará dos temas: por un lado, «la razón política que planteamos los representantes de las provincias a las que afectará esta norma», y por otro lado, «cuál es la correcta interpretación de nuestra Constitución frente al dictado de una ley de presupuestos mínimos».

Con respecto al primer punto realiza una maniobra discursiva que conviene citar completa:

Sobre el primer tema, quiero leer un pequeño párrafo de lo que fue el discurso del presidente Kirchner en la Asamblea de las Naciones Unidas.

Dijo: «Al desarrollar sus industrias, los países más industrializados han usufructuado un verdadero subsidio ambiental del resto de los países que conforman hoy, con su atraso relativo, una verdadera reserva ecológica mundial. Por eso, no podemos admitir que esos países que han logrado mayor desarrollo, muchas veces a costa de la degradación del medio ambiente y produciendo una fuerte afectación mundial evidenciada en el cambio climático, quieran trasladarnos hoy las consecuencias de sus procesos industriales».

Este discurso del presidente de la Nación en el ámbito de Naciones Unidas es exactamente lo que estamos nosotros trasladando al país. Porque con esta norma, tal como la aprobó la Cámara de Diputados, la región más rica del país, la ciudad de Buenos Aires, sus representantes y los representantes del país rico quieren detener el desarrollo del Norte y que nosotros nos convirtamos en el pulmón verde que pague las consecuencias de la contaminación, ya que nosotros no contaminamos.

Al revés de lo que sugería Bonasso con la noción de desarrollo sustentable, para Escudero la

54 Según Marafioti (2007), el discurso parlamentario en general apunta a «poner en palabras las diferencias de puntos de vista», más que a lograr consentimiento o persuasión, ya que «la resolución está fijada de antemano por el número de votos con el que cada uno de los contrincantes cuenta». De esta manera, «[l]a oratoria que se despliega en el recinto tiene un destinatario ausente que sólo se evidencia en la medida en que la prensa o los medios masivos den cuenta de ello», y el orador «sólo es reconocido por sus pares en la medida en que los medios masivos den cuenta de él». Así, los discursos parlamentarios tendrían como destinatario implícito al público que el legislador intenta cortejar: votantes, miembros del partido, organizaciones de intereses sectoriales, en suma, lo que Marafioti (apoyándose en E. Verón) llama los «prodestinatarios» del discurso.

regulación de la frontera agropecuaria equivale directamente a «detener el desarrollo». Los representantes de «la región más rica del país», al tratar de detener ese desarrollo, quieren condenar a las provincias del norte a la pobreza.

Mediante una notable sinécdoque, estas provincias del norte son equiparadas con las «comunidades indígenas» que allí habitan:

Tenemos [el «Norte» pobre y el «país rico»] diferencias de desarrollo muy importantes que se originan en razones históricas, geográficas, políticas y económicas. Históricas, porque hay una realidad, una cultura vencida y una cultura vencedora. Y esa cultura vencida todavía vive en las comunidades indígenas del Norte argentino.

Esta condición de «cultura vencida» de las provincias del norte se manifiesta en aislamiento, mal acceso a los puertos, y pobreza generalizada. Para ilustrar esto último, la senadora cita datos de la Encuesta Permanente de Hogares, que marcan el contraste entre la pobreza de la población de Salta y la de la Ciudad de Buenos Aires.

Por ello, explica la senadora, lo que otros ven como deforestación debe verse, por el contrario, como avance productivo que genera «riqueza y trabajo» donde antes solo había «hectáreas abandonadas» y «total pobreza»:

[S]e nos dice que estamos deforestando. Pero la visión nuestra es que estamos incorporando a la actividad productiva, generando riqueza y trabajo, muchas hectáreas abandonadas mientras la gente vivía en total pobreza.

Con todo, las provincias ya están avanzando en sus ordenamientos territoriales para preservar los bosques que «nunca se van a tocar» porque prestan servicios ambientales estratégicos, mientras que seguirán «incorporando hectáreas a la actividad productiva», que en esta noción aparece como diametralmente opuesta a la preservación de servicios ambientales.

Si finalmente los senadores avanzarán en la aprobación del proyecto, es porque se llegó al consenso de que tenía que haber «un fondo que nos permita compensar este esfuerzo ambiental que vamos a hacer para tener un pulmón verde en la Argentina». Sin embargo, esta solución no es enteramente equitativa:

Hubiera sido mucho más justo que todos estos representantes de las zonas ricas del país, que ya no tienen bosques nativos porque incorporaron toda su superficie al desarrollo, hubieran sido generosos y decidieran que cada provincia destine el 15 por ciento de su superficie a recuperar bosques nativos. Y entonces esto hubiera sido equitativo. Con un 15 por ciento de cada una de las provincias ¡qué país equilibrado y protector ambiental hubiéramos tenido!

Después de esta consideración, la senadora pasa al segundo punto: el alcance admisible para

una ley de presupuestos mínimos.

El artículo 41 [de la Constitución Nacional] establece limitaciones. Dice que las leyes que nosotros dictamos en este Congreso no deben alterar las jurisdicciones locales. Pero, lamentablemente, tanto en la sanción de la Cámara de Diputados como en este dictamen que se nos ha traído a la firma hoy, advierto que sí se están afectando seriamente las jurisdicciones provinciales. No se está respetando el concepto de presupuestos mínimos, que fue realmente aprobado en el seno del COFEMA por la resolución 80 y que establece claramente que los presupuestos mínimos ambientales son un umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre.

En particular, la senadora rechaza la obligación que el proyecto impone a las autoridades provinciales de informar a la autoridad nacional sobre los permisos de desmonte que extiende y sobre los procedimientos aplicados, así como la prescripción del monto de las sanciones pecuniarias que el proyecto contenía⁵⁵.

Para concluir, como varios de sus colegas, Escudero fustiga a Greenpeace, «esta organización ambiental que presiona tanto y que hace campañas muy efectivas [...] pero que después causan mucho daño cuando las aplicamos en nuestras provincias» .

Los dos ejes que traza la senadora Escudero en su discurso giran en torno a la relación Nación-provincias: esta relación se pone en equivalencia con otras polaridades como centro-periferia, provincias ricas-provincias pobres, contaminación-pulmón verde, e incluso cultura colonial vencedora-cultura indígena vencida; y la ley de presupuestos mínimos aparece como un episodio más de esta relación de subordinación; la compensación pecuniaria, obtenida a fuerza de negociación, es apenas una solución de compromiso, aunque tienda a perpetuar la desigualdad en el grado de desarrollo.

El alcance de una norma de presupuestos mínimos

El tema de la relación Nación-provincias y del alcance admisible para una ley de presupuestos mínimos había sido debatido largamente en Diputados, sin que se llegara a ninguna conclusión definitiva, ya que del escueto artículo 41 de la Constitución no es posible extraer un criterio definido. Así lo reconocía el diputado Díaz Roig (Formosa, FpV), señalando que el texto constitucional permite «ver el vaso medio lleno o medio vacío, según como se lo mire», no obstante lo cual se inclinaba por una lectura restrictiva de la facultad delegada a la Nación.

⁵⁵ En la redacción final esos montos se retienen solo a título subsidiario, para el caso de que las provincias no dicten un régimen de sanciones propio.

Por su parte, la diputada Comelli (MPN) advertía, citando el Martín Fierro, que «ningún vicio termina donde comienza»; por ello cualquier concesión en esta materia debía considerarse no solo en relación con la Ley de Bosques, sino con sus implicaciones institucionales de largo plazo. Diversos diputados (entre ellos la salteña Daher) habían buscado apoyo, como la senadora Escudero, en la resolución 80 del COFEMA. Otros habían pretendido que la Ley de Bosques se sancionara como norma «de adhesión», es decir, que fuera válida solo para aquellas provincias que se adhirieran mediante un acto específico (por ejemplo una ley provincial), como sucedía en el caso de la ley forestal 13273, anterior a la Constitución de 1994.

Por su parte, los diputados favorables a la sanción de la ley dedican sus esfuerzos a justificar la iniciativa de regulación por parte de los poderes nacionales. La diputada Müller recuerda el artículo 6 de la Ley General del Ambiente, que define una norma de presupuestos mínimos como «una norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental». El diputado Lozano cuestiona el «supuesto discurso federal» que reivindica potestades provinciales en detrimento de la capacidad efectiva de regular la acción de las empresas: «ciertamente el hecho de balcanizar la capacidad de decisión nacional en la relación y la discusión con grupos empresarios, ya sean locales o extranjeros, debilita la capacidad de fijar las condiciones que hay que establecer» para evitar «procesos de depredación de la magnitud que en todo caso está viviendo nuestro país». En el calor del debate, la diputada Maffei encuentra palabras aun más explícitas:

El señor diputado preopinante expresaba su preocupación porque mediante esta norma se vieran vulnerados los recursos que la Constitución de 1994 otorgó a las provincias y las autonomías que éstas tienen sobre los recursos. En ese sentido, debo decir que me avergüenza referirme al modo en que las provincias han depredado, saqueado, lastimado, dañado y exterminado el bosque nativo. Entonces, lo que menos se nos ocurriría es invocar el derecho de las provincias de proteger sus recursos, porque si hay algo que han hecho con este recurso, que es el bosque nativo, es saquearlo y depredarlo absolutamente.

Similar es el debate del Senado. En definitiva, tanto los legisladores que se oponen al proyecto como los que lo defienden terminan concentrando su argumentación sobre este punto. Es en el marco de esta dicotomía que se plantea la transacción que finalmente permite que se sancione la ley, es decir, la transferencia de fondos de la Nación a las provincias como contrapartida de la aceptación por éstas de la regulación.

La propuesta de este tipo de compensación se encontraba sobre la mesa ya desde el comienzo del debate en Diputados; así, la diputada Bianco (FPV-Misiones) lee en la sesión del 14 de marzo de 2007 una propuesta que coincide en gran parte con el texto finalmente incorporado a la ley. Sin embargo, el miembro informante (Bonasso) prefiere mantener el texto acordado en comisión, como lo hace con la mayoría de las modificaciones propuestas en el plenario de Diputados, ya que el texto cuenta con los apoyos necesarios para su aprobación.

Considerada como precedente, la solución negociada en el Senado resguarda la ambigüedad del texto constitucional, ya que las provincias admiten la imposición de los presupuestos mínimos, pero solo atada a una transferencia de dinero. El artículo 39 de la ley finalmente aprobada, según el cual «[l]os artículos de este capítulo [el que se refiere al Fondo de Conservación] hacen al espíritu y unidad de esta ley, en los términos del artículo 80 de la Constitución Nacional», si bien jurídicamente superfluo, tiende a subrayar esa dependencia entre la presunta cesión de competencias por parte de las provincias y la contraprestación en dinero por parte de la Nación, e incluso a condicionar el cumplimiento de la ley a la transferencia de los fondos correspondientes.

Construcción de ignorancia en torno a la cuestión de la tenencia de la tierra

Mientras que el debate en el Congreso se concentra en esta cuestión, otros aspectos que hacen específicamente al modo en que la ley regulará el proceso de deforestación aparecen menos debatidos.

Entre estos, la cuestión de las comunidades indígenas y campesinas en relación con el bosque se debate en varios momentos con cierta perplejidad, que denota no solo la falta de un marco jurídico-institucional sólido⁵⁶, sino también de una matriz discursiva dominante que permita organizar la argumentación, la que se empantana en vericuetos terminológicos y jurídicos. Así, en el debate no llega a tematizarse claramente el tipo de conflictos territoriales que trae aparejado el proceso de deforestación, ni, por consiguiente, la manera en que la regulación que se discute dará cuenta de esos conflictos.

Para no extenderme en exceso me detendré en un solo pasaje ilustrativo. En el debate en diputados (14 de marzo de 2007) la diputada Maffei, una de las principales defensoras del

⁵⁶ Un análisis de la situación legal de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas en Argentina excede los límites de este trabajo; para los primeros, puede verse Cervera Novo (2010), para las segundas, Barbeta (2009), sin que ninguno de estos trabajos agote el tema, notoriamente complejo.

proyecto, solicita que, en lugar del requisito genérico de «respetar los derechos» de las comunidades indígenas y campesinas al tramitar un permiso de desmonte, se retorne a la redacción inicial de Bonasso, que exigía el consentimiento escrito de las comunidades. Otros diputados solicitan que aclare su propuesta, a lo que la diputada responde:

Lo que ocurre es que cuando se dan permisos de desmonte a veces el monte no está deshabitado. Cuando aparece el desmonte la comunidad indígena termina en las calles o a los costados del camino. Aparecen las topadoras y se llevan por delante a la gente. Por lo tanto, el artículo debería especificar que los desmontes o los aprovechamientos sustentables deberán reconocer y respetar los derechos legales o consuetudinarios de los pueblos indígenas que viven allí. De ahí que nosotros digamos que las comunidades aborígenes deberán presentar consentimiento por escrito para llevar adelante un desmonte. ¿Se entiende lo que digo?

El diputado West (FPV-Buenos Aires) se muestra perplejo:

Señor presidente: realmente no entiendo a la señora diputada, porque en ese caso estaríamos hablando de que un tercero efectúa propuestas sobre tierras que no le pertenecen. Queda en claro que si se solicita una autorización para un aprovechamiento sustentable de una tierra sobre la que se posee un derecho legal, solamente puede hacerlo la comunidad.

Es evidente que el diputado, que a juzgar por otras de sus intervenciones simpatiza con los intereses de las comunidades campesinas e indígenas, desconoce por completo la problemática de la tenencia precaria de la tierra que, como hemos visto, en algunas provincias afecta más de la mitad de las explotaciones existentes.

Maffei ensaya una respuesta que intenta abogar a favor de las comunidades, pero que exhibe un similar desconocimiento: «debo aclarar que en muchos de estos casos se trata de tierras fiscales [...] Son tierras fiscales que en muchos casos están habitadas, con poblaciones nómades o asentadas». El punto no queda mejor aclarado en el debate; es patente que los legisladores de las provincias centrales como West y Maffei ignoran el alcance de las situaciones problemáticas de tenencia (que es un fenómeno sumamente marginal en esas provincias). Sus pares de las provincias afectadas o bien lo ignoran también, o bien prefieren no explicarlo.

El hecho de que legisladores como los nombrados, que se identifican con el proyecto de la ley y hacen hincapié en sus implicaciones sociales, desconozcan un panorama a todas luces relevante para el problema que se discute, pese a que se encuentre bien documentado hace décadas⁵⁷, merece atención. Hajer (1995:102), en una situación comparable, habla de una

⁵⁷ Además de los Censos Nacionales Agropecuarios, de los que hice referencia en el cap. 2 a los de 1988 y de 2002, existen trabajos comisionados por el Consejo Federal de Inversiones en la década de 1960 (CFI 1964) y en los 1980 (Villaro 1986), este último dedicado al análisis jurídico; a ello se añaden los trabajos

«construcción social de la ignorancia», en referencia a un mecanismo de supresión de información relevante y disponible, que es a la vez consecuencia de relaciones de poder específicas y condición de su reproducción. En este caso, puede decirse que a diferencia de la problemática ambiental, que ha logrado una visibilidad tal que, más allá de las diferencias de perspectiva, ningún participante en las diferentes arenas pueda ignorarla (en el doble sentido de esta palabra), la problemática de la tenencia de la tierra, especialmente en lo que se refiere a la población campesina, no tuvo similar visibilidad, y las organizaciones sectoriales e instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que se ocupan de este tema no logran un similar impacto en los medios y en las redes de políticas.

Finalmente, la perplejidad de los diputados queda plasmada en trabajosas formulaciones como la que he citado más arriba, donde el texto sancionado por la cámara exige «reconocer y respetar los derechos constitucionales, legales, posesorios o consuetudinarios de los pueblos indígenas, originarios y de las comunidades campesinas» al otorgar permisos de desmonte o aprovechamiento; la retahíla de conceptos resulta de un engorroso debate en el que ninguna fórmula sintética satisface a los participantes.

Rol de los expertos y superficialidad técnica del debate

Más allá de este vacío específico, llama la atención la escasa movilización de información y de conocimiento especializado, no ya en lo que respecta al tema de las comunidades indígenas y campesinas, sino en lo referente a los aspectos biofísicos del proceso de deforestación y a sus consecuencias ecológicas, económicas y sociales. Como apoyo «técnico» los legisladores recurren una y otra vez a los informes de la SAyDS, cuyo único propósito es cuantificar la pérdida de superficie boscosa, sin introducir consideraciones más generales sobre aspectos ecológicos, productivos o sociales vinculados a los bosques.

También es exigua la discusión acerca de los instrumentos de regulación, tales como el OTBN, el tipo de zonificación y las categorías que ésta debe contemplar, o los criterios de zonificación. La propuesta inicial formulada por las ONG llega casi sin cambios al texto final de la ley, sin ser examinada en el debate. Varios legisladores, al cuestionar el alcance que se pretende dar a la ley de presupuestos mínimos, sostienen que la propuesta es excesivamente detallada, «casi literaria», y exigen su rechazo en bloque, pero de esta manera, los aspectos de

encargados por el PROINDER, fácilmente accesibles (González 2000).

detalle quedan fuera de foco y no se discuten.

Por su parte, las jornadas técnico-políticas organizadas por el Senado, si bien convocan a especialistas que aportan conocimientos específicos, particularmente del área de la ecología, no producen modificación alguna en el proyecto. Cumplen más bien una función de legitimación, y varios senadores las mencionan con beneplácito y se remiten a ellas como respaldo, aunque en ningún momento se incorpore algún argumento concreto o propuesta de modificación de la ley a partir de lo expuesto en ese espacio. Por cierto, en esas jornadas no se discute el diseño institucional conveniente para alcanzar los objetivos de la ley, y no intervienen allí especialistas en políticas públicas ambientales que capitalicen, por ejemplo, experiencias de regulación similares ensayadas en otros países. El discurso en este ámbito se encuentra dominado por especialistas de las ciencias físico-biológicas y por representantes de algunos actores sociales interesados (ONG, asociaciones sectoriales).

Se puede decir, en consecuencia, que en la arena parlamentaria no se hace visible una controversia sobre los marcos científico-técnicos con los que se construye la interpretación del problema. Los resultados del estudio de la SAyDS (incluyendo la afirmación insostenible⁵⁸, pero repetida hasta el cansancio, de que el país perdió 2/3 de sus bosques en cien años) se esgrimen como verdades incuestionables, sin que se movilicen otros datos también disponibles, por ejemplo sobre aspectos económicos, poblacionales, etc. Por su parte, el diseño de la herramienta de ordenamiento se retoma sin un análisis de su aplicabilidad o de las consecuencias que pueda generar; de esta manera, importantes aspectos de la regulación quedan desplazados al ámbito «subpolítico», lo cual, lejos de garantizar la solidez técnica de las soluciones adoptadas, redundaría en su debilidad: el hecho de que los legisladores no pongan en discusión las soluciones que ofrecen los promotores del proyecto, diseñadas inicialmente, como vimos, para un escenario específico, permite que ellas sean extrapoladas sin examen a todo el territorio nacional.

58 Ver cap. 2, nota 4. La cifra no constituye, en rigor, un resultado del estudio, sino que se trata de una afirmación que se encuentra en el breve prólogo de la secretaria de Ambiente (SAyDS 2007a:s/p).

Cuadro 3.1 Posiciones de los legisladores en el debate por la ley de bosques

	Favorables a la ley	Opuestos a la ley
Línea narrativa principal/ definición del problema	– deforestación acelerada que causa daños ecológicos y sociales	– provincias centrales quieren transferir a las del Norte el costo de la contaminación que ellas producen, frenando su desarrollo
Paradigma de desarrollo	– desarrollo sustentable como «sinergia»: frenar la deforestación es compatible con un desarrollo económico genuino, sostenible en el tiempo – conservación del bosque puede fortalecer la economía	– desarrollo sustentable como «equilibrio»: desarrollo exige ampliación de la frontera agrícola, dentro de límites – conservación del bosque se opone al desarrollo y representa un costo
Valor atribuido al bosque/ monte	– proveedor de servicios ecosistémicos (conservación de la biodiversidad, regulación hídrica) y de subsistencia para la población	– monte como «hectáreas abandonadas», mal uso de un recurso potencialmente productivo (el suelo), sinónimo de pobreza y atraso
Posicionamiento 1) Responsables del problema	– empresas «irresponsables» – gobiernos provinciales que no ejercen el control	– legisladores de la zona central (Buenos Aires) – ONG que «hacen campañas muy efectivas»
Posicionamiento 2) Impacto de futura ley de bosques en población indígena y campesina	– deforestación equivale a expulsión y despojo de la población indígena y campesina; ley de bosques favorecerá a esas poblaciones	– ampliación de la frontera agrícola contribuye al bienestar de las poblaciones indígenas y campesinos; ley de bosques las condenará al atraso
Movilización de conocimiento	– datos de la SAyDS – mención de otros expertos – sabiduría de los pueblos originarios	– apoyo de expertos principalmente salteños (Fundesnoa)
Legitimidad de la ley de presupuestos mínimos	– ineficaz control de la deforestación por algunas provincias exige intervención de la Nación – «balcanización» del poder de regulación reduce su eficacia	– el proyecto de ley excede los contenidos admisibles de una ley de presupuestos mínimos – el proyecto sienta un mal precedente con respecto a la distribución de competencias entre Nación y provincias
Evaluación del Fondo de Conservación	– concesión política necesaria para hacer viable la ley	– reparación parcial de un tratamiento inequitativo – condición de validez para la ley de presupuestos mínimos

El cuadro 3.1 presenta en apretada sinopsis las posiciones de los legisladores favorables y contrarios al proyecto de ley, con las usuales reservas que amerita este tipo de simplificación. Valga destacar una vez más, para cerrar, que en el debate parlamentario el mayor hincapié está puesto en el problema de la relación Nación-provincias en el área de la política ambiental y en la interpretación del mecanismo constitucional de los presupuestos mínimos de protección ambiental. Así, la transacción clave para que la ley se apruebe consiste finalmente en acordar una transferencia de dinero de la Nación a las provincias como compensación por los presuntos costos de la regulación. Los restantes aspectos se subordinan a éste y reciben, en definitiva, escasa atención por parte de los legisladores; de esta manera, la norma finalmente aprobada no difiere en sustancia de la propuesta original de Bonasso combinada con la de las ONG, salvo por el hecho de que se incorpora el Fondo de Conservación. El problema de la tenencia de la tierra, que en el proyecto inicial de Bonasso estaba contemplado con la exigencia de consentimiento expreso por parte de la población existente para cualquier proyecto de desmonte, pierde peso a lo largo del proceso legislativo y queda desdibujado en el texto de la ley. Veamos ahora los puntos más importantes de la norma tal como fue aprobada.

La Ley de Bosques

La ley 26331 de Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos fue sancionada el 28 de noviembre de 2007 y promulgada de hecho el 17 de diciembre de 2007.

Objetivos

(a) promover la conservación y regular la frontera agropecuaria, así como otros cambios de uso del suelo; (b) regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos, «tendiendo a tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo», (c) mejorar y mantener procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad; (d) hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales no puedan demostrarse con técnicas disponibles; (e) fomentar el enriquecimiento, la conservación, la restauración y el manejo sostenible de los bosques nativos (art. 3).

OTBN

El principal instrumento para alcanzar esos objetivos es el Ordenamiento Territorial de

Bosques Nativos (OTBN), que cada provincia debía realizar en el término de un año desde la sanción de la ley nacional (art. 6).

Como ley de presupuestos mínimos, la Ley de Bosques no regula directamente el uso y la conservación de los bosques existentes en el territorio nacional, sino que obliga a las provincias a regularlo. La Ley de Bosques no prevé ningún mecanismo de sanción específico para las provincias en caso de que no sancionen su OTBN o no lo hagan cumplir. El principal incentivo que impulsa a las provincias a adecuarse a la norma nacional es el control que de hecho ejerce sobre el Fondo de Conservación la autoridad nacional de aplicación. Ésta, en tanto que encargada de centralizar la información de las diferentes provincias, fiscalizar el cumplimiento de las condiciones y girar los fondos a las provincias, logra ejercer así un cierto control sobre el cumplimiento de la ley.

La Ley de Bosques no obliga explícitamente a las provincias a sancionar el OTBN mediante una ley provincial (bastaría con un decreto o resolución), pero su artículo 32 condiciona el otorgamiento de los dineros del Fondo de Conservación a la existencia de una ley provincial, por lo que la mayoría de las provincias ha optado por esa forma de sanción⁵⁹.

Categorías de conservación

El OTBN de cada provincia debe clasificar los bosques existentes en tres categorías: (I) bosques de alto valor de conservación, que no deben modificarse; (II) bosques de mediano valor de conservación, que pueden someterse a un «aprovechamiento sustentable»; (III) bosques de bajo valor de conservación, que pueden ser eliminados para destinar el suelo a otros usos (art. 9).

No queda claramente definido qué actividades constituyen un «aprovechamiento sustentable» y, por lo tanto, pueden realizarse en los bosques de la categoría II; en el glosario del art. 4 se define el «manejo sostenible», que posiblemente deba interpretarse como sinónimo, pero también esta definición es genérica y no deja en claro cuáles son las actividades permitidas.

En particular, en el momento de la aplicación se producirán discusiones acerca de la

⁵⁹ De hecho, hubo provincias en las que inicialmente estuvo en vigencia un OTBN sancionado por decreto, que solo más tarde fue ratificado por ley (Santa Fe, Jujuy); el caso de Corrientes es particular, porque el OTBN sancionado por decreto fue rechazado por la justicia (causa «Fundación Reserva del Iberá c/ Estado de Corrientes s/ amparo») porque esa forma de sanción no cumplía con las disposiciones de la Constitución Provincial, aun siendo inobjetable en términos de la Ley de Bosques. Un reciente informe de implementación de la SAyDS (2014) consigna que 22 provincias, es decir todas salvo Buenos Aires (y la CABA), tienen su OTBN aprobado por ley.

admisibilidad de los sistemas silvopastoriles (combinación de ganadería con aprovechamiento forestal) en la categoría II; no se trata de una cuestión menor, ya que la ganadería bajo monte es la actividad económica principal en toda la región chaqueña. Ha prevalecido finalmente la interpretación de que esa actividad está permitida, pero ello no estaba claro en el momento de formularse los OTBN, lo que evidentemente añadía incertidumbre al proceso de ordenamiento.

Participación

El OTBN debe realizarse «a través de un proceso participativo» (art. 6), sin mayores explicaciones. No debe confundirse con los instrumentos de audiencia y consulta pública previstos por la ley 25675 y retomados en el artículo 26 de la Ley de Bosques: éstos se refieren a la autorización de proyectos de desmonte particulares, una vez aprobado el OTBN. Las provincias optarán para sus OTBN por diversos diseños participativos, más o menos ambiciosos. En el capítulo 4 nos ocuparemos del de Salta, uno de los más complejos que se implementaron.

Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos

El Fondo tiene por objeto «compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos por los servicios ambientales que éstos brindan» (art. 30). Se compone de, como mínimo, el 0,3% del presupuesto nacional y el 2% de lo recaudado en concepto de retenciones a la exportación agropecuaria, además de subsidios, donaciones, etc (art. 31). Debe distribuirse a las provincias en función de la superficie de bosques existente en cada una, la proporción de bosque en la superficie de la provincia y la cantidad de bosques atribuidos a las categorías I y II (art. 32). Se destina en un 70% «para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos», mediante un aporte por hectárea y año, y en un 30% para fortalecer a las autoridades de aplicación en su capacidad de monitoreo y de asistencia técnica a pequeños productores y «comunidades indígenas y/o campesinas» (art. 35).

El «Fondo de Conservación» (usaré en lo sucesivo esta designación abreviada) fue, como hemos visto, un elemento clave para que los representantes de las provincias más afectadas por la ley consintieran su aprobación. Paradójicamente, es a la vez la principal herramienta con la que cuenta la autoridad nacional de aplicación para condicionar la política de bosques de las provincias. En efecto, si bien la autoridad nacional determina «juntamente con las

autoridades de aplicación de cada una de las jurisdicciones» qué monto corresponde distribuir a cada una, y las autoridades provinciales administran el Fondo junto con la autoridad nacional (art. 36), ésta centraliza la información que permite determinar la distribución de los fondos (art. 33) y puede hacer depender la transferencia de fondos del cumplimiento del OTBN: «a los efectos de otorgar los beneficios por los servicios ambientales, [la autoridad nacional] podrá constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por las respectivas jurisdicciones» (art. 34), y además fiscaliza el correcto uso de los fondos transferidos (art. 38).

Si bien el Fondo de Conservación, desde su primera incorporación al presupuesto nacional para 2010, recibió una dotación que está lejos de alcanzar lo que prescribe la Ley de Bosques⁶⁰, es el factor clave que mantiene en movimiento la política pública de bosques nativos, aun con modestos resultados.

Programa nacional de protección de los bosques nativos

La autoridad nacional de aplicación (la SAyDS) debe implementar un programa que incluye componentes de promoción del uso sustentable, restauración y reforestación de los bosques nativos; de fomento de la creación y mantenimiento de áreas de reserva; de producción y actualización de información sobre los bosques; y de asistencia técnica para las autoridades de aplicación locales.

Junto con el Fondo de Conservación, este programa es uno de los elementos con los que cuenta la autoridad nacional de aplicación para influir sobre la política de bosques de las provincias; se trata de un liderazgo «blando», basado en la superioridad en recursos humanos y materiales de la autoridad nacional con respecto a las autoridades provinciales. En este trabajo no analizaré ese aspecto, referido a la implementación de la ley luego de sancionados los OTBN.

Criterios de sustentabilidad

El anexo de la ley preconiza los siguientes «criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos»: 1) la superficie mínima necesaria para

⁶⁰ Un informe de la Auditoría General de la Nación señala que en 2010 se asignaron 300 millones de pesos, mientras que, tomando como dotación mínima requerida por la Ley de Bosques el 0,3% del presupuesto nacional, hubiera correspondido 821 millones; idénticas cifras se repiten en 2011; en 2012 se asignaron 271 millones, mientras que hubiera correspondido como mínimo 1520 millones; y en 2013 se asignaron 230 millones, correspondiendo 1888 millones como mínimo (AGN 2014).

asegurar la supervivencia de especies vegetales y animales, 2) la vinculación del área boscosa con otras comunidades naturales, 3) su vinculación con áreas protegidas existentes, 4) la existencia de valores biológicos sobresalientes, 5) la conectividad entre eco-regiones (corredores biológicos etc.), 6) el estado de conservación del bosque, 7) su potencial forestal, 8) el potencial de sustentabilidad agrícola del área, 9) el potencial de conservación de cuencas (protección de laderas, de riberas, de humedales), y por último, 10) el valor atribuido al bosque por las comunidades indígenas y campesinas existentes y el uso que hacen de él para su subsistencia y para mantener su cultura.

Estos criterios deben integrarse en un «análisis ponderado» para determinar el valor de conservación de cada sector; sin embargo, el texto no indica ni cómo deben medirse ni con qué método deben combinarse esos criterios. Esto ha llevado a que las diversas provincias los apliquen de modo sensiblemente diferente; el tipo de información de base utilizada en cada caso para elaborar el ordenamiento y la manera de integrar esa información ha diferido de una provincia a otra (Gautreau *et al.* 2014), lo que redundo en ordenamientos heterogéneos; esto es especialmente notable en los límites interprovinciales, donde en muchos casos se encuentra que, pese a una continuidad paisajística, las categorías asignadas en una y otra provincia difieren (García Collazo *et al.* 2013).

En cuanto a los conflictos por los territorios habitados o utilizados por indígenas y campesinos, solo aparece como relevante el criterio 10, que indica que debe tenerse en cuenta el «[v]alor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura». Este criterio, como los demás, está sujeto a un «análisis ponderado» con ellos. Sin embargo, se añade que para las comunidades indígenas, «dentro del marco de la ley 26160» deberá cumplirse el convenio 169 de la OIT, que impone condiciones bastante más estrictas para realizar modificaciones en territorios indígenas. En este caso se deberá «[c]aracterizar su condición étnica, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso» para así evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y «generar un plan de acciones estratégicas que permitan solucionar o al menos mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo». En suma, con la posible excepción de las comunidades

indígenas, la ley no indica claramente cómo debe proceder el OTBN en caso de existir conflictos de tenencia sobre una determinada zona de bosque (caso, como hemos visto, muy frecuente); de aquí surgirán diversas disputas en la elaboración de los ordenamientos provinciales, y posteriormente en su aplicación.

Conclusión

Retengamos de este capítulo algunos puntos clave para nuestro análisis. Primero, que a través de la trayectoria específica que siguió el problema de los bosques en manos de aquellos actores que logran «adueñarse» de él o transformarse en sus principales portavoces en las arenas públicas nacionales, se cristaliza una determinada interpretación, que configura fuertemente el diseño de la política pública delineada por la Ley de Bosques. Esta interpretación no era la única disponible, dado que la cuestión de los bosques ya tenía una cierta presencia en las arenas públicas nacionales a través de diferentes tipos de actores (académicos, políticos, jurídicos, del ámbito de las organizaciones indígenas y campesinas, ambientalistas); he argumentado que esta presencia previa del problema, aún bajo diferentes interpretaciones, constituye una condición de resonancia favorable para el caso Pizarro y para la visibilización de la interpretación específica propuesta por los ambientalistas, de la misma manera que la presencia creciente de las preocupaciones «ambientales» en general⁶¹.

Ahora bien, si la productividad discursiva del caso Pizarro consistió en estabilizar una cierta interpretación del problema que se mantiene prácticamente inalterada a lo largo del debate parlamentario, como discurso esgrimido por los legisladores favorables al proyecto de ley, en el debate mismo se cristaliza una interpretación contraria, que, como veremos, será reproducida con insistencia por ciertos actores opuestos a la regulación de la deforestación en las arenas salteñas. Podemos hablar así de un primer cierre discursivo parcial en el que se estabiliza la línea narrativa de la que se valen los actores favorables a la ley, y de un segundo cierre discursivo parcial, que se produce durante el debate parlamentario, en el que se

61 Podría suponerse también una dinámica contraria: que la presencia de determinadas interpretaciones ocluye la instalación de otras, como podría darse en el caso de que existiera una interpretación hegemónica muy consolidada; sin embargo, incluso en este caso es posible que el simple hecho de atacar una posición consolidada (el carácter «transgresor», «novedoso», etc., de una interpretación) favorezca su visibilidad. Esto plantea un problema teórico que merecería reflexión, pero que no puedo atacar aquí. Para el caso que nos ocupa, entiendo que la interpretación construida por los ambientalistas retoma elementos de otras interpretaciones, reclutando el apoyo de públicos diversos, y se mantiene en un grado de ambigüedad suficiente como para «federar» esos públicos en lugar de dispersarlos.

estabiliza la línea narrativa esgrimida por sus oponentes. Una vez estabilizados, estos discursos tienen un fuerte efecto estructurante, y los actores tienden a volver a ellos más que a ensayar nuevas interpretaciones del problema. Será interesante considerar en los capítulos siguientes hasta qué punto estas líneas narrativas propagan su efecto estructurante a otras arenas, lo que nos hablará de la conexión o desconexión entre las diferentes arenas.

En segundo lugar, estas líneas narrativas reclutan ciertos públicos, y de esta manera contribuyen a la estabilización de identidades y relaciones que continuarán operando en lo que sigue del proceso. No se trata, ciertamente, de identidades y relaciones que surgen de la nada, sino de coaliciones de actores colectivos e individuales preexistentes que se posicionan de determinados modos con respecto al problema de la deforestación, y de esta manera establecen relaciones de cooperación o enfrentamiento entre sí, que pueden prolongarse o no luego de la fase conflictiva. En concreto, los ambientalistas, y los legisladores que se hacen portavoces de la línea narrativa propuesta por ellos, necesitan (y consiguen) reclutar el apoyo de un público heterogéneo y amplio, apoyándose, por un lado, en la legitimidad instalada de las demandas ambientales en general, y por otro lado, en la percepción de las injusticias, por momentos flagrantes, de que son víctima las poblaciones afectadas por los desmontes, de lo cual el caso Pizarro era un ejemplo notorio. De esta manera se genera una coalición relativamente laxa e inestable pero masiva, que encuentra en el apoyo a la Ley de Bosques su punto de convergencia, y que integra a organizaciones ambientalistas de diversa envergadura, organizaciones sociales de indígenas y campesinos, organizaciones de apoyo a estos grupos (ONG, pastoral aborígen, etc.), funcionarios del área ambiental, académicos, y otros. En el polo opuesto, se genera, al menos en lo que respecta a Salta, una coalición menos numerosa pero vinculada por lazos más estrechos; hemos visto que entre los que se oponen al proyecto de la Ley de Bosques los legisladores salteños vinculados al gobierno de Romero ocupan un lugar destacado, y cuentan con el apoyo de expertos «propios» y de asociaciones empresariales salteñas. Veremos la influencia que ejerce esta coalición en el proceso posterior en Salta. Sin embargo, si bien este tipo de coalición puede formarse en varias provincias, ello no basta para oponerse con éxito a la sanción de la Ley de Bosques, porque no logra un alcance nacional, debido a la indiferencia de las organizaciones agroempresariales que operan en ese nivel. Por cierto, si esto debilita la resistencia a la ley en el Congreso, puede tender a fortalecerla en los escenarios provinciales, en la medida en que refuerza la línea narrativa que

presenta la Ley de Bosques como una imposición arbitraria del centro a las provincias periféricas.

Tercero, en lo que se refiere a la productividad jurídica del debate por la Ley de Bosques en el Congreso, más allá del hecho de la propia sanción de la ley, es interesante reparar en la instauración del Fondo de Conservación como una solución posible a las tensiones que implica el mecanismo de competencias compartidas en materia ambiental creado por el art. 41 de la Constitución. Esta solución (que responde a la resignificación del conflicto como un enfrentamiento entre zonas centrales y periféricas) permite, al menos potencialmente, otorgar un incentivo a las provincias para que cumplan una ley nacional que impone restricciones que ellas no han impuesto por propia iniciativa, y ofrecer al gobierno nacional una herramienta para sancionar el incumplimiento; esto fortalece la operatividad del mecanismo constitucional, que no prevé herramientas de sanción o incentivo para conseguir el cumplimiento de los presupuestos mínimos por parte de las provincias.

Por último, si nos detenemos en la productividad territorial del proceso legislativo, podemos distinguir varios aspectos complementarios. Uno de ellos coincide con el conflicto por el alcance de las normas de presupuestos mínimos, y se refiere a la distribución del control sobre el territorio entre los poderes nacionales y provinciales; la dinámica de los procesos que ocurren en el territorio encuentra una de sus condiciones determinantes en la estructura de las instituciones que los controlan, y esta noción es la que subyace a los argumentos de los legisladores cuando señalan que la «balcanización» debilita la capacidad de control del estado, o cuando indican que la pretensión de regular la deforestación en el ámbito nacional implica una distribución inequitativa de costos y beneficios.

Otro aspecto también referido al control sobre el territorio, aunque a otra escala, es el lugar que ocupa la cuestión de la tenencia de la tierra: como hemos visto, la interpretación del problema avanzada por las ONG ambientalistas, si bien ponía el foco en la dimensión ecológica, incorporaba también la problemática de los territorios indígenas, que contribuyó en buena medida a la visibilización del caso Pizarro. Así, en el proyecto inicial de Bonasso la cuestión de la tenencia de la tierra tuvo una presencia importante; sin embargo, fue perdiendo espacio durante el proceso legislativo, y en la redacción final quedó en segundo plano frente a la dimensión ecológica. En este sentido, puede decirse que la Ley de Bosques no implica un

nuevo escenario para los casos de tenencia problemática de la tierra, o al menos no implica un cambio tan profundo en este aspecto como hubiera correspondido al interés de la población rural indígena y campesina que está expuesta a perder su base de sustento por carecer de títulos sobre sus tierras.

Finalmente, en lo que se refiere a la apropiación simbólica del territorio, el diseño propuesto para el OTBN, con sus tres categorías y sus colores característicos (rojo, amarillo y verde), constituye un poderoso elemento estructurante para la manera en la que de allí en adelante se discute, se piensa y se representa la problemática de los bosques. He señalado que este diseño corresponde inicialmente a una solución local, elaborada para los predios de la empresa Ledesma, que se expande en primer lugar a Jujuy, y luego pasa casi sin cambios a la Ley de Bosques, sin que se produzca un debate acerca de su adecuación. Pero una vez adoptado, cualesquiera sean sus virtudes y defectos, el diseño pasa a formar el modo obligado de pensar y representar el territorio para todo aquel que intente intervenir en la elaboración de la política de protección de los bosques nativos.

En los capítulos que siguen veremos cómo los elementos que se han ido estructurando y cristalizando durante el proceso que lleva a la sanción de la Ley de Bosques pasan a cumplir una función estructurante en el proceso posterior.

Capítulo 4: El proceso participativo para el OTBN en Salta

Introducción

La Ley de Bosques, como toda norma de presupuestos mínimos de protección ambiental, debe ser complementada por normas provinciales (art. 41 CN). En el caso que nos ocupa, la norma provincial debe incluir un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, que debe elaborarse «a través de un proceso participativo» (art. 6 Ley de Bosques). Como en la mayoría de las provincias, en Salta se partió del supuesto de que el OTBN debía ser sancionado por ley¹.

Un punto central de esta tesis consiste en mostrar que, al pasar del nivel nacional al provincial, el problema de los bosques nativos se reconfigura de manera profunda. En efecto, los conflictos que operan en uno y otro nivel son sumamente diferentes, ya que involucran a otros actores, implicados en otras tramas de relaciones, sujetos a otras estructuras institucionales y a coyunturas diferentes. En interdependencia con ello, los discursos mediante los cuales se interpreta el problema en las arenas nacionales y provinciales son diferentes.

Ahora bien, como ocurría también en el nivel nacional, en las varias arenas públicas provinciales el problema de política se interpreta en función de diferentes relatos o matrices discursivas, de manera que puede decirse que el problema, en definitiva, aparece difractado en una multitud de interpretaciones entre las arenas nacionales y provinciales, sin que se establezca un lenguaje común o un relato hegemónico para todas ellas. Esto no significa que no haya algunos motivos o nociones que aparecen de manera transversal, por ejemplo la consigna del «desarrollo sustentable» que es aludida por muchos de los actores, pero no se transforma en el eje organizador de la mayoría de las interpretaciones, y es utilizada en general de forma vaga, con una baja densidad de sentido.

En este capítulo me centraré sobre el dispositivo participativo instituido por el gobierno de la provincia para el diseño del ordenamiento y sobre los discursos que allí organizan la interpretación del problema. Mostraré cómo el dispositivo permite que se visibilicen los conflictos vinculados a la expansión de la frontera agropecuaria y se manifiestan interpretaciones contrapuestas del problema, pero no ofrece mecanismos para legitimar una «salida» del conflicto (Sabattini 1997) o alcanzar un «cierre discursivo» en el que pueda

1 Ver cap. 3, nota 61 y texto correspondiente.

apoyarse un «cierre del problema» (Hajer 1995), sea por construcción de consensos, por negociación, o por exclusión legitimada de determinadas demandas e intereses.

Este proceso participativo me interesa especialmente por dos razones. En primer término, la «participación», con su implícita valoración de los puntos de vista de las poblaciones afectadas por la política pública, goza de una gran legitimidad normativa, y es señalada una y otra vez como referencia legitimadora por los tomadores de decisión en el proceso, en particular por los legisladores, aunque éstos ignoren ostensiblemente (esto es, no retomen de ninguna manera en sus discursos) las interpretaciones del problema avanzadas en los espacios participativos, como veremos en el capítulo siguiente. La discrepancia entre la pretensión normativa y la puesta en práctica marca una cierta crisis de legitimación, en la medida en que el discurso presuntamente democratizador de la participación choca con claros límites dados por las relaciones de poder que operan en la política provincial. En segundo término, el proceso participativo presenta un abanico de interpretaciones del problema que merece ser expuesto con algún detalle porque muestra cómo los actores menos poderosos, si bien no consiguen imponer una matriz discursiva alternativa como clave de interpretación dominante del problema, tampoco dependen del discurso de los sectores poderosos para definir los términos del problema: esto marcaría la ausencia de un discurso hegemónico capaz de sustentar y legitimar la acción de los grupos dominantes. Ello se corresponde con la aguda conflictividad de este proceso, en comparación con los que se producen en otras provincias.

Sinopsis cronológica

La sanción de la Ley de Bosques prácticamente coincidió en Salta con un cambio de gobierno. Las nuevas autoridades se vieron confrontadas con dos tareas en lo referente a los bosques nativos: por un lado, debían organizar el proceso de elaboración del ordenamiento territorial, que según la ley nacional debía ser «participativo»; por otro lado, existía una gran cantidad de autorizaciones de desmonte emitidas en forma acelerada durante los últimos meses de la gestión de Romero que eran cuestionadas por comunidades indígenas, instituciones de desarrollo rural y organizaciones ambientalistas, y que debían ser revisadas.

Ambas tareas recaían en la Secretaría de Política Ambiental. Al asumir su cargo, en diciembre de 2007, el gobernador Urtubey puso a la cabeza de esa secretaría a una funcionaria que, en su

calidad de investigadora de la UNSa, tenía una larga trayectoria en el trabajo con indígenas y, entre otras cosas, se había destacado en la intervención de la universidad en el caso Pizarro. Su designación parecía ofrecer una cierta garantía de que se repararían los excesos del anterior «festival irresponsable de autorizaciones de desmontes sin el mas mínimo apego a las normas vigentes», como lo había llamado el nuevo gobernador en su discurso inaugural.

Con relativa facilidad la nueva secretaria pudo anular los permisos otorgados en los diez días que mediaron entre la sanción de la Ley de Bosques y la asunción del nuevo gobierno², que según datos de Leake y Ecónomo (2008:11-12) sumaban unas 80 mil hectáreas. Para las autorizaciones de los meses anteriores, en cambio, la revocación tenía que hacerse caso por caso, en virtud de algún vicio formal. Rápidamente, algunas ONG señalaron varios casos en los que se habría violado la legislación vigente para los pueblos originarios. La secretaria decide entonces revisar tres de esos expedientes, y, tras constatar irregularidades, ordena paralizar los trabajos en las fincas correspondientes³.

No obstante, frente a las presiones del sector agroempresarial, el gobernador decide no respaldar a su funcionaria, que es relevada de su cargo a fines de mayo de 2008; pocos días después, el ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia decide que no se revisen los permisos ya otorgados⁴. Cabe tener en cuenta que a la situación creada por la Ley de Bosques, conflictiva ya de por sí, se había sumado en el ínterin el enfrentamiento por la «resolución 125», de manera que el sector agropecuario se encontraba fuertemente movilizado⁵; a la vez, al menos uno de los expedientes revisados por la Secretaría afectaba

2 En efecto, el artículo 8 de la Ley de Bosques estipula: «Durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la presente ley y la realización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, no se podrán autorizar desmontes».

3 Explica la ex-funcionaria: «Eran todas habilitaciones del gobierno anterior dadas en condiciones... qué sé yo, con estudios de impacto ambiental muy deficientes, copiados, copy-paste, unos de otros, negando la existencia de habitantes en el lugar, cuando tenían capaz que una comunidad adentro, o en el lote de al lado, pero cuya zona de influencia era parte también de su finca... bueno». En particular recuerda el caso de la finca El Álamo: «Sobre esa zona justo se está llevando adelante un reclamo territorial compuesto en el juzgado federal de Orán, o sea, hay antecedentes presentados previo a que se aprobara el estudio de impacto ambiental, todo eso. Y eso lo habían ignorado» (entr. 6).

4 Ver «Preocupación por un pedido de renuncia en Medio Ambiente» en *Nuevo Diario*, 28/5/08; «Para frenar los desmontes “hay que tener decisiones políticas muy fuertes”» en *Nuevo Diario*, 3/6/2008; «Salta: polémica renuncia de la secretaria de Ambiente» en *Clarín* 31/5/2008; «Asalta la tala a Salta» en *Página12* 30/6/2008. Según el recuerdo de la propia funcionaria, le habrían pedido la rencia «a fines de abril» (entr. 6).

5 Como se sabe, la resolución 125/08 del Ministerio de Economía de la Nación, firmada en marzo de 2008, imponía un alza de las «retenciones» (tributo a la exportación de granos) y ocasionó un durísimo enfrentamiento a nivel nacional entre el sector agroempresarial y el gobierno, que se prolongó hasta mediados de julio, con cortes de ruta, «tractorazos», solicitadas en los periódicos, etc., y terminó con una áspera derrota para el gobierno nacional. El gobernador de Salta adoptó una actitud ambigua, buscando no

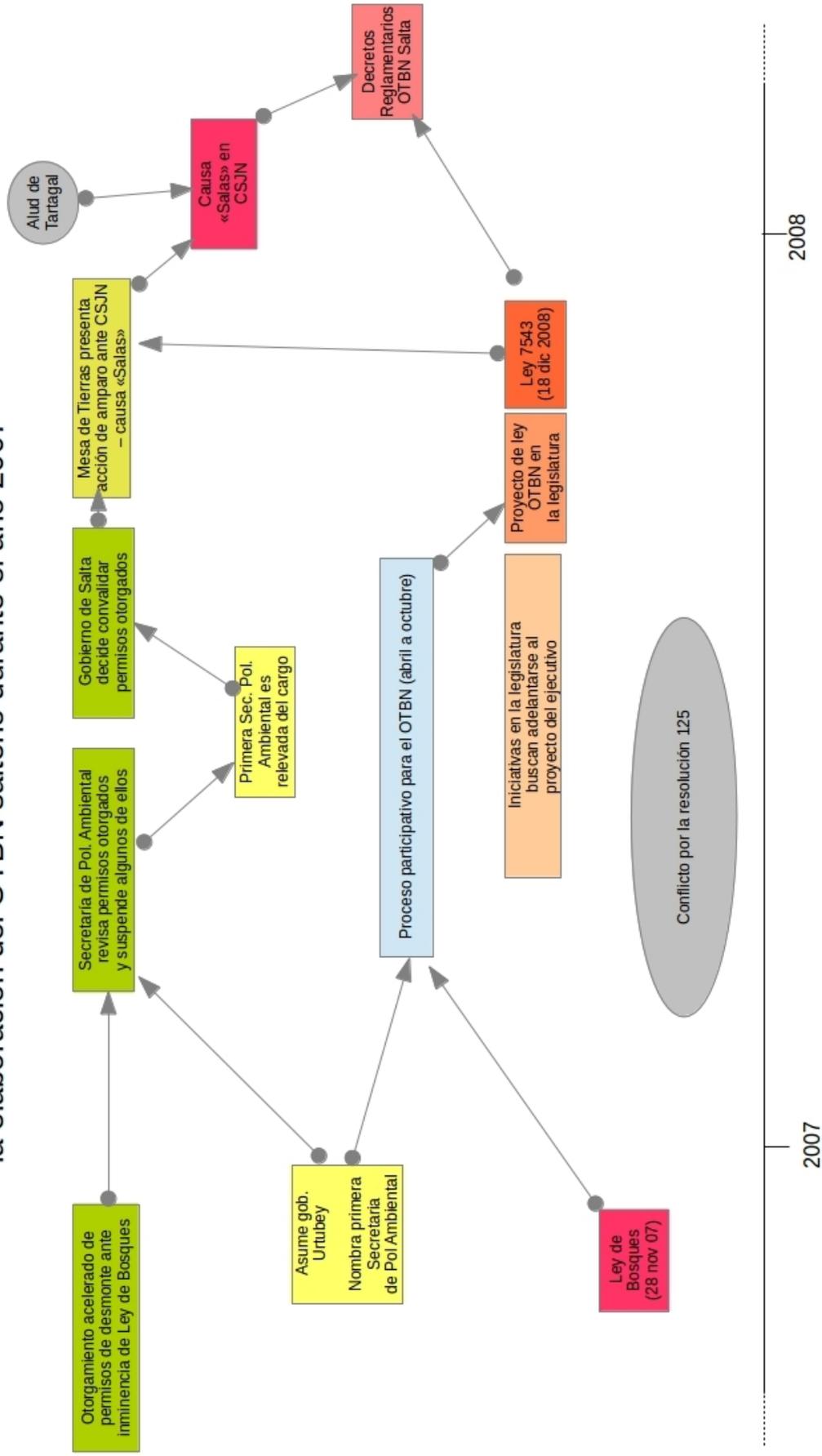
directamente los intereses comerciales de otro alto funcionario del gobierno⁶.

De esta manera, el proceso participativo para el OTBN de Salta se desarrolla en un contexto de gran tensión. En tales circunstancias, diferentes actores, sin dejar de participar formalmente en los espacios participativos, emprenden acciones que desbordan ese marco con el fin de asegurarse un resultado favorable a sus intereses. Esto incluye, por un lado, una intensa actividad de cabildeo dirigida tanto a los funcionarios del área ambiental y de otras reparticiones del ejecutivo como, especialmente, a los legisladores. La posibilidad de realizar esta actividad de *lobby*, como puede suponerse, está distribuida de manera desigual entre los actores; volveremos sobre ello en el capítulo 5. Por otro lado, tras el relevo de la primera titular de la Secretaría de Política Ambiental de la provincia y la decisión del ministro de Ambiente de no revisar los permisos de desmonte ya otorgados, varias comunidades indígenas y organizaciones de campesinos del norte de la provincia, nucleadas en torno a la Mesa de Tierras del Norte de Salta, inician una acción de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para hacer suspender aquellos permisos de desmonte que afectarían sus territorios. De esta causa («Salas c/ Salta») nos ocupamos en el capítulo 6, pero es importante no perder de vista el solapamiento temporal de las diferentes secuencias de hechos. La figura 4.1 representa esquemáticamente las secuencias paralelas de hechos.

confrontar con el sector agroempresarial ni con el gobierno nacional; ver notas periodísticas: «Urtubey actuará como nexo entre los productores de Salta y el gobierno nacional» en *Noticias Iruya* 28/3/2008; «Urtubey toma distancia del conflicto con el campo» en *Noticias Iruya* 24/6/2008.

6 Ver «Asalta la tala a Salta» en *Página12*, 30/6/08; «Con la soja al cuello» por Miguel Bonasso en *Crítica* 1/6/2008; cf. «Cuestionan un desmonte en Salta» en *Clarín* 3/7/2007 que menciona como implicado al futuro funcionario; ver también entrevista 6.

Figura 4.1: Sinopsis de los principales procesos vinculados a la elaboración del OTBN salteño durante el año 2007



Situación en Salta ante la sanción de la Ley de Bosques

El tratamiento de la Ley de Bosques en el Senado de la Nación coincidió con la campaña electoral del año 2007. En Salta, como en la mayoría de las provincias, ese año se renovaban las autoridades ejecutivas y la legislatura. Por lo tanto, la posición de los candidatos frente al proyecto de Bonasso pudo transformarse en un tema de campaña. El principal candidato opositor, Juan M. Urtubey (Frente Renovador-FpV) buscó diferenciarse de su oponente, el vicegobernador y delfín de Romero, Walter Wayar (PJ), mostrándose favorable a la protección de los bosques nativos. En efecto, como diputado nacional, Urtubey había apoyado el proyecto de Bonasso, y durante la campaña buscó aproximarse a los sectores que en Salta reclamaban un freno a los desmontes. En este sentido, asistió a un debate organizado en octubre de 2007 por el Foro Salteño por la Tierra, un espacio de articulación integrado por diversas instituciones vinculadas al desarrollo rural, entre ellas algunos institutos de la UNSa, en cuyas instalaciones se realizó el evento⁷. A tono con los demás participantes del debate, Urtubey afirmó en aquella ocasión que era necesario proteger los bosques nativos y reforestar zonas dañadas⁸.

Así, si bien la cuestión de los bosques estuvo lejos de constituir el eje principal de la campaña de Urtubey, generó una cierta expectativa en los sectores favorables a la ley Bonasso y una simétrica prevención en los que la rechazaban. Por cierto, durante todo el año, en el contexto de la puja en el Congreso por la Ley de Bosques y de la campaña electoral en Salta, la cuestión de los desmontes en esa provincia tuvo una presencia permanente en las arenas mediáticas, tanto en la prensa provincial como en los medios porteños, lo que otorgaba una cierta visibilidad a la posición de los candidatos con respecto a ella⁹.

7 «Integran el Foro instituciones que trabajan en desarrollo rural en la Provincia. Entre otras, el Programa Social Agropecuario, los institutos de la Universidad Nacional de Salta Centro Promocional de las Investigaciones en Historia y Antropología de la Facultad de Humanidades (CEPIHA), Instituto de Desarrollo Regional y las ONGs Fundapaz, Asociana, Tepeyac, ENDEPA y Red Valles de Altura, y organizaciones campesinas e indígenas de la Provincia» (*Noticias Iruya* 14/10/07); varias de estas instituciones conformarán al año siguiente la Mesa de Tierra de los departamentos San Martín, Rivadavia, y Orán.

8 «Todos los candidatos a gobernador de Salta, excepto Wayar, critican la destrucción del bosque nativo», en *Noticias Iruya* 14/10/07. Igualmente entrevista 6.

9 Ver «Denuncian en Salta que la empresa Arcor desmontará 30.000 hectáreas para cultivar Soja» en 4 *Semanas* 23/3/2007, «La deforestación en Salta supera la media mundial» en *Noticias Iruya* 11/7/2007, «Dramático alerta por la destrucción de las Yungas en Orán» en *Salta21* 3/9/2007, «Nuevas protestas por la destrucción de las Yungas en Orán» en *Noticias Iruya* 4/9/2007, «El Obispo de Orán pide que el gobierno detenga la destrucción de los bosques de Salta» en *Noticias Iruya* 11/9/2007, «En ocho meses del año 2007 en Salta se desmontaron más de 200 mil hectáreas de bosques nativos» en *Noticias Iruya* 30/9/2007, «En

Paralelamente, mientras que se desarrollaba la campaña electoral y en el Senado de la Nación se trataba el proyecto de la Ley de Bosques, en Salta venía dándose un incremento sin precedentes en la emisión de permisos de desmonte. En efecto, los empresarios abrigaban la expectativa de que los permisos una vez otorgados crearían un derecho adquirido, que no podría ser invalidado por las futuras restricciones que establecería la ley nacional, cuya sanción aparecía como inminente. Estas autorizaciones de desmonte se enmarcaban en la ley provincial 7.070, que exigía, entre otras cosas, la realización de una audiencia pública, además de la presentación de un estudio de impacto social y ambiental. Anteriormente, la demora en este tipo de trámite solía ser de alrededor de un año, pero en los últimos meses previos a la sanción de la Ley de Bosques se redujo a cuestión de días¹⁰.

De esta manera, en 2007 se libraron permisos por más de 435 mil hectáreas, más del doble de la superficie total autorizada en los tres años anteriores; casi la mitad de esa superficie (196 mil ha) correspondía a permisos emitidos en noviembre y primeros días de diciembre de 2007 (Leake y Ecónomo 2008).

Estos permisos tenían una vigencia de tres años, de manera que si el cambio de uso de suelo autorizado no se realizaba dentro de ese plazo, el trámite debía volver a realizarse. Con la sanción de la Ley de Bosques, sin embargo, quedaron suspendidos todos los permisos de desmonte hasta tanto la provincia realizara su OTBN. Pero una vez cumplida esa veda inevitablemente volvía a plantearse la cuestión de la validez de los permisos otorgados bajo la legislación anterior, lo cual, como veremos, fue materia de disputas al momento de sancionarse la ley provincial de OTBN.

Además, muchas de las autorizaciones otorgadas en los últimos meses de 2007 fueron cuestionadas por comunidades indígenas debido a irregularidades en los trámites, en especial en lo tocante a la obligación de realizar una consulta con las comunidades potencialmente afectadas. Este punto dio lugar a conflictos posiblemente más graves que el anterior, y tuvo

Salta, el mes pasado, se desmontaron se desmontaron 101 hectáreas de bosques por hora» en *Noticias Iruya* 10/11/2007. En la prensa nacional: «Pugna por el posible desmonte en la selva de Yungas, en Salta » en *Clarín* 18/4/2007, «Cuestionan un desmonte en Salta» en *Clarín* 3/7/2009; «El desmonte de una selva ya puso en emergencia a toda una ciudad », en *Clarín* 25/9/2007. Las organizaciones ambientalistas emiten panfletos como «Salta aprueba desmontes aceleradamente ante la posible aprobación de la Ley de Bosques» (Greenpeace 2007a); ver también numerosas noticias producidas por el servicio de prensa de esta organización.

10 Nuestros entrevistados, tanto los favorables como los contrarios a la Ley de Bosques, coinciden en sostener que la operatoria se basaba en la «coima» (cohecho).

entre sus consecuencias el despido de la primera secretaria de Política Ambiental del gobierno de Urtubey y la judicialización de la cuestión de los desmontes ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como veremos en el capítulo 6.

El 28 de noviembre de 2007 la Cámara de Diputados sancionó la Ley de Bosques modificada por el Senado. Pocos días más tarde, el 10 de diciembre, Juan Manuel Urtubey asumía la gobernación de Salta. En su discurso de asunción el nuevo gobernador hizo referencia, entre otros puntos, a la necesidad de asegurar un ambiente sano para las generaciones futuras, que vinculó directamente con la cuestión de los desmontes, intentando a la vez conjugarla con una visión del desarrollo económico:

Vamos a garantizar el estricto cumplimiento de las leyes, que deben asegurarnos un ambiente sano para nosotros, pero lo que es mucho más importante, para nuestros hijos, para nuestros nietos, a partir de hoy se acabo el festival irresponsable de autorizaciones desmontes sin el mas mínimo apego a las normas vigentes. Salta debe tener, cada vez mas producción, deben intensificar la actividad industrial, y debe sostener el desarrollo de la actividad minera, pero dentro de la ley todo, fuera de la ley nada¹¹.

Inmediatamente jerarquizó el área ambiental de su gobierno a la categoría de ministerio, y nombró en los puestos clave a docentes de la Universidad Nacional de Salta, vinculados a la conducción de esa casa de estudios, que, como hemos visto, se había caracterizado como un actor muy visible en el conflicto por el parque Pizarro, y era percibida como adversario por las asociaciones agroempresariales. El cargo de ministro recayó en el biólogo Julio Nasser. En la Secretaría de Política Ambiental, organismo que estaría al frente de la elaboración del OTBN en los términos de la ley 26331, fue nombrada Catalina Buliubasich, una antropóloga de larga trayectoria vinculada a la defensa de los pueblos indígenas, que en su momento había impulsado la iniciativa de que la UNSa iniciara acciones legales contra la provincia por el caso Pizarro. El resto del gabinete de ministros se integró con políticos de carrera, en general más cercanos al sector empresario¹².

De esta manera, el escenario al concluir el año 2007 era el siguiente: la Ley de Bosques obligaba a las provincias a realizar el ordenamiento territorial de sus bosques nativos en el término de un año. Salta contaba con un nuevo gobierno, encabezado por J. M. Urtubey, cuya

11 El texto completo en *Noticias Iruya* 12/12/07.

12 «Urtubey anuncia la composición de su gobierno», en *Noticias Iruya* 27/11/2007, «El gobierno envía a la Legislatura la nueva Ley de Ministerios» en *Noticias Iruya* 29/11/2007, «El ministro Nasser perfila las líneas de su gestión en el nuevo Ministerio de Ambiente» en *Noticias Iruya* 29/11/2007, «Urtubey posesiona a sus secretarios de Estado en el Grand Bourg» en *Noticias Iruya* 11/12/2007; entrevista 6.

agenda política era todavía, en gran medida, una incógnita, pero que se presentaba como relativamente favorable a la demanda de protección de los bosques nativos, y que de hecho encomendó la tarea de realizar el ordenamiento territorial a una funcionaria de notorio compromiso con la defensa de los derechos indígenas y con los reclamos ambientalistas. A la vez, existía una gran cantidad de autorizaciones de desmonte pendientes de ejecución, emitidas durante los últimos meses de la gestión anterior, que representaban un problema de difícil solución para el nuevo gobierno; en virtud de la Ley de Bosques, sin embargo, esas autorizaciones quedaban suspendidas al menos hasta que se encontrara sancionado el OTBN provincial.

Repasemos brevemente la configuración de actores que emerge hasta este momento. En primer lugar, tenemos una coalición de actores que se oponen al proyecto Bonasso, que incluye a las asociaciones del sector agroempresarial salteño (Prograno, SRS, Cámara de la Producción), al gobernador Romero y a políticos cercanos a él, a la ONG Fundesnoa y a otros técnicos independientes (el más notable C. Saravia Toledo), así como a los medios de prensa controlados por Romero, especialmente *El Tribuno*, el principal matutino de Salta. Entre estos actores existen diferentes lazos de interdependencia: solapamientos de personal, vinculaciones económicas, prestación de servicios especializados. Esto no implica una solidaridad absoluta entre ellos; por ejemplo, la transacción política mediante la cual los senadores nacionales habilitan la aprobación de la Ley de Bosques a cambio de la creación del Fondo de Conservación no garantiza el beneplácito de las asociaciones empresariales¹³. Tampoco implica una homogeneidad ideológica y discursiva, aunque sí hay algunos núcleos discursivos compartidos, como diré enseguida.

En segundo lugar, existe una coalición que agrupa a actores vinculados al desarrollo rural y a la promoción de los derechos de los indígenas y campesinos y a actores vinculados a la defensa del ambiente. Entre los primeros se cuentan varias ONG de desarrollo rural de larga trayectoria en la provincia (Fundapaz, Asociana, Tepeyac), la estructura local del Programa Social Agropecuario, sectores de la iglesia católica comprometidos con la problemática indígena (vinculados a ENDEPA), varias organizaciones indígenas y campesinas principalmente de la región noroeste de Salta, y equipos de la UNSa dedicados a cuestiones

¹³ En las entrevistas que he realizado, los integrantes de Prograno y de Fundesnoa dan a entender que siempre rechazaron la Ley de Bosques (entr. 22, 24).

de desarrollo rural y al trabajo con pueblos originarios. Varios de estos actores tienen un espacio de articulación organizado en el Foro Salteño por la Tierra. En cuanto a los ecologistas, si bien se registran en Salta algunas asociaciones u organizaciones de alcance generalmente local¹⁴, tienen escasa visibilidad y capacidad de movilización a nivel provincial; algunos de los actores animados por un interés ecologista pertenecen a su vez a la UNSa. Por su lado, los actores vinculados al desarrollo rural o a las organizaciones indígenas y campesinas extienden su campo de intereses a las cuestiones ambientales, como condicionantes de su objeto de interés principal. Esto habilita la articulación entre unos y otros, que tiene un punto nodal en la UNSa, donde convergen investigadores de diferentes perfiles en torno a actividades académicas, de política universitaria y de intervención política extrauniversitaria. Especialmente el caso Pizarro había dado lugar a un posicionamiento conjunto de investigadores de diferentes áreas, que había colocado a «la UNSa» como un actor central comprometido con la defensa de los bosques nativos, como valor ecológico y como hábitat de comunidades indígenas y campesinas (ver López *et al.* 2010); las comillas indican aquí una necesaria precaución, dado que en la UNSa, como en cualquier universidad nacional, reina una pluralidad de posiciones y criterios (por ejemplo, también la directora de Fundesnoa era docente de la casa).

En tercer lugar, se puede mencionar al nuevo gobernador de la provincia, Juan Manuel Urtubey, quien adopta una posición aparentemente favorable a la causa ambiental al incorporar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable a algunos conspicuos investigadores de la UNSa comprometidos con la defensa de los bosques; en sus discursos, esta posición aparece matizada por un esquema productivista, y en la composición de su equipo, por la inclusión de personas afines al interés agroempresarial. En el ulterior desarrollo del proceso veremos que se conduce más bien como un mediador, buscando limitar el conflicto y el costo político que puede ocasionarle, más que impulsando una agenda específica con respecto al problema.

Las grandes ONG ambientalistas (Greenpeace, FARN y otras), no tenían a fines de 2007 una presencia muy visible en Salta, a diferencia de lo que había ocurrido algunos años antes con los conflictos por el Gasoducto Norandino y luego, con mayor intensidad, por el caso Pizarro. Sus relaciones con el gobierno de Romero se habían tornado abiertamente hostiles a raíz de

14 Amigos del árbol, de Orán; Illay: Red Yaguareté, entre las que he podido registrar.

esos conflictos, y su personal, según explica uno de los directivos de Greenpeace de ese momento, en 2007 se encontraba comprometido en la disputa por la ley en el Congreso, y luego se mantuvo a la expectativa de los hechos en el escenario provincial (entr. 28).

Detalle del dispositivo participativo

Veamos ahora el dispositivo generado desde la Secretaría de Política Ambiental para la elaboración del OTBN¹⁵. Después de ocupar los meses de enero y febrero en tareas preparatorias –selección y capacitación del personal, realización de convenios de cooperación técnica con organismos públicos (INTA, UNSa), solicitud y obtención de financiamiento de la Secretaría de Ambiente de la Nación¹⁶–, en marzo se constituye formalmente un Programa para el Ordenamiento Ambiental Territorial. Éste cuenta con una coordinadora, Cristina Camardelli, una ingeniera agrónoma e investigadora de la UNSa que posteriormente sucedería a Buliubasich a la cabeza de la Secretaría, y con una Unidad Ejecutora para el OTBN a cargo de un director técnico, Daniel Somma, un ingeniero de la Administración de Parques Nacionales especializado en ordenamiento territorial y con antecedentes de trabajo en la región¹⁷.

El equipo de trabajo se divide en dos áreas claramente diferenciadas. Por una parte, el área encargada de elaborar el mapa del ordenamiento territorial (el «área SIG»), formada por empleados de organismos técnicos del estado (INTA, APN) pertenecientes a disciplinas de las ciencias naturales e ingenieriles; y por otra parte, el área «social», encargada de llevar adelante el proceso participativo y, a la vez, de elaborar los datos para la «capa social» del SIG, y formada por personas con experiencia en ONG de desarrollo rural o en el Programa Social Agropecuario, generalmente con formación en ciencias sociales, y conectadas a equipos de investigación de la UNSa. Estas dos áreas están separadas físicamente, ya que la primera funciona en el INTA Cerrillos (es decir, fuera de la ciudad) y la segunda tiene su sede

15 También llamado OAT, Ordenamiento Ambiental Territorial, en algunos de los documentos de ese organismo.

16 Estas actividades se encuentran documentadas en el Anexo I, cuerpo 01 de la Ley 7543, fs. 503-661.

17 El texto del presupuesto remitido por el M^AyDS de Salta a la S^AyDS de la Nación (Ley 7543, Anexo I, cuerpo 01, fs. 521 y siguientes), así como el «Organigrama para el OTBN» contenido en el resumen ejecutivo del proceso de OTBN (Salta 2008a) no permiten formarse una idea precisa de las funciones de los diferentes cargos, y de la relación entre ellos. Según la primera secretaria de Política Ambiental: «Daniel era el coordinador de la Unidad Ejecutora, pero en realidad tenía que coordinar todo esto [señala el gráfico con la comisión técnica y la parte participativa], estaba a cargo de todo esto. Costó mucho encontrar una figura como Daniel. Él había hecho un doctorado en Holanda con aspectos de ordenamiento territorial» (entr. 6).

en el centro de Salta; vale señalar además que la primera está integrada mayoritariamente por varones y la segunda, casi exclusivamente por mujeres¹⁸.

La Unidad Ejecutora cuenta con el apoyo de un comité asesor externo de diversos organismos técnicos del estado: el INTA, el SEGEMAR, la APN, la UNSa y la Secretaría de Ambiente de la Nación. Explora las bases de datos de esos organismos referidas a variables biofísicas (precipitaciones, suelos, bosques, etc.). Para los aspectos sociales toma como insumo la «capa social» elaborada por el área social del equipo, que incluye datos obtenidos durante el proceso participativo que se lleva a cabo paralelamente. Con todo ello se alimenta un «modelo multicriterio de asignación del territorio» con apoyo informático, mediante el cual se define el mapa tricolor del OTBN (véase cap. 5). La información de base utilizada no es accesible públicamente; en parte se trata de datos correspondientes a proyectos de investigación en curso, que se reservan (entr. 7), o de datos sumamente detallados cuya difusión afectaría la privacidad de las personas¹⁹.

Los espacios de participación

Para el público la faz más visible del proceso es el Foro para el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, nombre con el que se designó a un conjunto de espacios participativos de diverso tipo:

Reunión inicial

En una primera reunión plenaria realizada en la ciudad de Salta (4/4/2007) e inaugurada por los ministros de Medio Ambiente y de Desarrollo Económico, la secretaria de Política Ambiental y dos antropólogas del equipo social expusieron los aspectos generales del proceso de ordenamiento previsto. Luego se consultó a los asistentes acerca de los aspectos que debían

18 «Así que todos los que formábamos parte del equipo para el ordenamiento somos ex-alumnos de la UNSa y... de hecho la ex-secretaria y la actual secretaria son docentes de la UNSa, así que estuvo bueno porque era todo gente que tenía mucho contacto con el ambiente académico, que eso nos sirvió un montón para poder recopilar información, porque acá estaba todo... desvalijado. [...] Era un equipo grande, que funcionábamos la mitad en el INTA y la otra mitad en la sede de la UNSa, en la sede de acá, del centro. Porque la idea era estar, así, totalmente aislados de lo que era la burocracia para poder laburar tranquilos. [...] Todo lo que era el área SIG, sistema de información geográfica, o área técnica, funcionaba en el INTA, pero... [L:] Con gente de Parques y de INTA. [M:] Claro, exactamente. [...] La mayoría de los que... éramos casi todas mujeres, y la mayoría de los que trabajábamos, previamente trabajábamos en ONG o en zonas... o sea, cada una tenía más o menos idea de la cuestión indígena y de pequeña producción en Salta. Ese fue el currículum que sirvió para entrar acá» (entr. 5). También otra de las integrantes del equipo social señala: «digo “nosotras” porque en ese momento [en octubre de 2008] ya éramos todas mujeres».

19 Esta fue la respuesta verbal que obtuve en la Secretaría de Política Ambiental de Salta. Si bien solo algunos de los datos tienen ese carácter, no fue posible obtener allí ningún conjunto de datos georreferenciados.

tenerse en cuenta para la zonificación, qué mecanismos serían los más adecuados para el proceso participativo y qué información podían aportar para el ordenamiento; para responder a estas preguntas los aproximadamente 250 participantes se dividieron en cinco comisiones por sectores: «Producción, Pequeños Productores, Pueblos Originarios, Organizaciones No Gubernamentales y Estatales»²⁰. A partir de lo allí propuesto, se rediseñaron los restantes espacios participativos, que quedaron configurados en «talleres participativos», «reuniones consultivas zonales», «mesas técnicas sectoriales» y «reuniones plenarias multisectoriales»²¹; a estos espacios se añadieron cinco «mesas de especialistas».

Talleres participativos

Los «talleres participativos» estuvieron destinados a «representantes de comunidades indígenas, pequeños productores y campesinos»²²; su objetivo declarado era «brindar un espacio de información y consulta de acuerdo al mandato de la Ley»²³. Como especifica el resumen ejecutivo final, estos espacios apuntaban a garantizar el acceso «particularmente a los sectores más vulnerables del ámbito rural (contemplados de manera particular en la ley: Pueblos Originarios y Pequeños Productores)» (Salta 2008a). Pero además, en los talleres se recabó información sobre el uso del territorio que luego se incorporaría a la capa «social» del SIG:

La idea de los talleres o el objetivo de los talleres fue tratar de mapear las zonas de uso actual e histórico, de uso y ocupación actual e histórico de comunidades indígenas y de pequeños productores. [...] La gente marcaba así [me enseña una imagen] sus zonas de uso, dónde vivían antes, qué sé yo. Eso fue lo más rico, por ahí, de los talleres. Y eso después se digitalizó (entr. 5).

Se realizaron 24 de estos talleres participativos en diferentes localidades de toda la provincia. En total participaron de ellos aproximadamente 780 personas, con un máximo de alrededor de 100 y un mínimo de cero participantes por taller. El número de talleres por zona y también el número de participantes por taller fue mayor en la región norte (departamentos Rivadavia, San Martín, Orán, Iruya, Santa Victoria) y mínimo en los valles centrales (de Lerma y Siancas) (Salta 2008a, c-h).

20 Ley 7543 Anexo I, cuerpo 01, fs. 544 (se trata de la síntesis de lo actuado en el plenario elevada por la coordinadora del OTBN al ministro de Medio Ambiente).

21 Ley 7543 Anexo I, cuerpo 01, fs. 546. Las «reuniones plenarias multisectoriales» no llegaron a realizarse, como veremos más abajo.

22 Ley 7543 Anexo I, cuerpo 01, fs. 545.

23 *ibid.*

Reuniones consultivas zonales

Después de realizados los talleres en una determinada zona, se concretaba una «reunión consultiva zonal», en la que podían participar todos los interesados. Hubo en total seis de estas reuniones. El esquema era el siguiente: el equipo facilitador presentaba los aspectos centrales de la ley y explicaba el proceso de ordenamiento que se estaba llevando a cabo, y luego los participantes se agrupaban en mesas por «sectores» con la consigna de identificar las áreas de producción de la zona, los modos vigentes de uso y manejo de los recursos naturales, y los problemas de la zona y de la región con sus posibles soluciones. La conformación de las mesas varía de una reunión a otra, dado que los facilitadores invitaban a los asistentes a agruparse según el criterio que quisieran²⁴. El número de asistentes varió desde 10 en la reunión de Salta Capital (para los valles de Lerma y Siancas) hasta 130 respectivamente en las de Tartagal (para los departamentos Rivadavia y San Martín) y Orán (para los departamentos Orán, Iruya y Santa Victoria) (Salta 2008a).

El equipo facilitador no animaba un debate entre los sectores representados, sino que cada mesa debatía en torno al temario propuesto y luego presentaba sus conclusiones al plenario. Como explica una antropóloga del equipo:

Lo que nosotros queríamos tratar de evitar era... digamos, como sabemos y sabíamos que había ya una alta conflictividad, no queríamos de ninguna manera ser un detonante más, digamos, para una pelea. Pero sí que se estableciesen y se dijese las cosas también de manera bien clara, ¿viste?, y poner las cosas bien sobre la mesa, digamos. Y de hecho, más de una vez se vio a productores grandes, digamos, ponerse violetas cuando escuchaban los comentarios de los chicos y de los indígenas ¿no es cierto? Pero, bueno, esa era la... digamos, la idea no era que fuesen a un debate entre ellos, sino que cada uno armaba su posición, y nosotros decíamos claramente qué hacíamos con esas posiciones, que era tenerlas en cuenta a la hora de, digamos... como una categoría más a la hora de establecer la zonificación ¿no? (entr. 7).

Mesas sectoriales zonales

Además de elaborar una serie de conclusiones durante la reunión consultiva, que luego eran incorporadas al informe producido por el equipo facilitador, las mesas sectoriales designaban a algunos miembros que continuarían reuniéndose en una «mesa sectorial zonal» para elaborar propuestas de zonificación más circunstanciadas. Estas propuestas fueron

24 Como explica una de las facilitadoras: «ellos se agrupaban solos. Nosotros no les decíamos cómo agruparse [...] Eso si querés es una posición bastante de antropólogo, esta cosa de que la gente se nombre a sí mismo como quiere ser nombrado y se agrupe como quiere agruparse» (entr. 7). Este criterio puede explicar algunas peculiaridades, como el hecho de que el sector de los empresarios agrícolas se denomine sin más como «producción». Ver Salta 2008a y entrevistas 5, 7, 11, 13.

comunicadas al equipo facilitador en una serie de reuniones realizadas en la capital de la provincia a fines de octubre de 2008. El equipo se reunía en cada caso con representantes de una sola mesa sectorial zonal y registraba sus observaciones y propuestas en un acta. Vale puntualizar que en esa instancia solo se presentaron cinco de las mesas sectoriales, en su mayoría pertenecientes a pequeños productores²⁵, de un total de 20 mesas inicialmente conformadas²⁶.

Presentaciones espontáneas

A la vez, por fuera de los espacios participativos previstos por el equipo organizador, diversos actores presentaron espontáneamente propuestas y aportes escritos, muchos de ellos con material cartográfico, que en el informe oficial del proceso participativo se enumeran junto con los aportes de las mesas sectoriales²⁷, aunque son de carácter diferente en cuanto al tipo de actores que los presentan, al grado de elaboración de los documentos y al tipo de discurso que desarrollan. En efecto, las presentaciones espontáneas son elevadas por actores organizados: empresas, consorcios, ONG, organizaciones indígenas, asociaciones de pequeños productores²⁸. En todos los casos se trata de documentos más detallados que las

25 Las actas de las mesas sectoriales se encuentran en el Anexo I, cuerpo 02 de la ley 7543, fs. 880-895. En primer lugar se encuentra el acta de una reunión de vecinos del Valle Calchaquí Norte, de la que participa también personal de Parques Nacionales y de la municipalidad de Cachi, así como el juez de paz local (fs. 880-881). A continuación se registran actas correspondientes a reuniones de personal de la Secretaría de Política Ambiental con: pequeños productores de Anta, organización OPAC (fs. 882-884); comunidades indígenas guaraní de Caraparí (fs. 885-886); pequeños productores del sur (Metán y La Candelaria) (fs. 887-888) y pequeños productores de Rivadavia Banda Norte y Banda Sur (fs. 889-891); a esta última se anexas actas de reuniones sin presencia del personal de la Secretaría, en la localidad de La Unión, Rivadavia Banda Sur (fs. 892-893) y pequeños productores de la Ruta 81, Rivadavia Banda Norte (fs. 894-895).

26 «Mesas Sectoriales Conformadas: Mesa Grandes Productores Zona Sur; Mesa Pequeños Productores Zona Sur; Mesa Estatal Zona Sur; Turismo Rural Zona Sur; Mesa Grandes Productores de Anta; Mesa Pequeños Productores de Anta; Mesa Medianos Productores de Anta; Mesa Estatales de Anta; Mesa Grandes Productores de Dto. San Martín y Rivadavia; Mesa Forestales Zona Norte; Pequeños Productores de la Asoc. Peq. Prod. del Chaco Salteño; Pequeños Productores Rivadavia Banda Norte; Comunidades Indígenas San Martín y Rivadavia; Mesa Estatal Dto. San Martín y Rivadavia; Mesa Grandes Productores y Forestales de Orán; Mesa de Artistas Autoconvocados; Mesa de Pueblos Originarios de Orán; Mesa de Comunidades Kollas: Quillamarca; Pequeños Productores y Pueblos Originarios de San Carlos y Cafayate; Mesa Multisectorial de Cachi y Grandes Productores de Cafayate» (Salta 2008a:25, nota al pie).

27 Salta 2008a:32-33.

28 Los aportes espontáneos de los diferentes actores se encuentran en el Anexo I, cuerpo 02 de la ley 7543, fs. 694-879 y fs. 1022-1039. Presentan aportes de este tipo: el Consorcio de usuarios El Tunal, con una propuesta para su territorio (fs. 694-713); Greenpeace, con una propuesta de ordenamiento para toda la provincia (fs. 715-744); Tabacal Agroindustria, para sus propiedades (fs. 745-796); las ONG Tepeyac, Asociana y Fundapaz, con un informe sobre los territorios indígenas del chaco salteño (fs. 798-813); un conjunto de Organizaciones wichi, con mapas de sus territorios (fs. 814-825); la organización kolla Quillamarca, con una propuesta para su territorio (fs. 826-879); la Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño/ FAA (fs. 1022-1028) y la Organización de Familias Criollas de los Lotes 55 y 14 (fs. 1029-1039), con propuestas para sus territorios. En el Resumen Ejecutivo del proceso participativo (Salta

actas de las mesas sectoriales zonales; dejan ver la mano de asesores técnicos y en muchos casos involucran el uso de herramientas especializadas (teledetección, SIG).

Mesas de especialistas

A la par de estas diferentes instancias participativas, dirigidas por un lado a los «sectores más vulnerables del ámbito rural» y por otro lado al público interesado en general, se abrieron «mesas de especialistas» en los siguientes rubros: producción agropecuaria y forestal, biodiversidad, recursos hídricos y geológicos, social, patrimonio cultural, turismo. En la documentación del proceso no existe registro de lo actuado por estas mesas²⁹. En un artículo publicado en 2011 por el director técnico del OTBN junto con varios de los integrantes del equipo (Somma *et al.* 2011) se recalca la importancia de alguna información puntual provista por esos especialistas (distribución de especies de fauna, ubicación de rodales forestales de interés, áreas específicas de interés para la conservación)³⁰.

La Unidad Ejecutora del OTBN y su final abrupto

La última instancia participativa prevista en el esquema inicial, las «Reuniones Plenarias Multisectoriales», no llegaron a realizarse. Según la explicación del director técnico del equipo de OTBN, el esquema previsto³¹ queda trunco debido al creciente apuro de las autoridades del poder ejecutivo provincial por obtener el producto final. En efecto, a medida que se aproximaba el fin del plazo de un año otorgado por la ley 26331 para la sanción del OTBN se intensificaron las iniciativas del sector empresarial por fuera del dispositivo montado por el Ministerio de Ambiente: ya desde el inicio del proceso venía produciéndose una intensa actividad de cabildeo sobre las autoridades ejecutivas y legislativas, pero a fines de octubre ingresaron en la Legislatura dos proyectos de ley de ordenamiento territorial presentados por legisladores notoriamente cercanos al ámbito empresarial (véase cap. 5). El poder ejecutivo, que no tenía el respaldo de una mayoría legislativa segura, corría el riesgo de

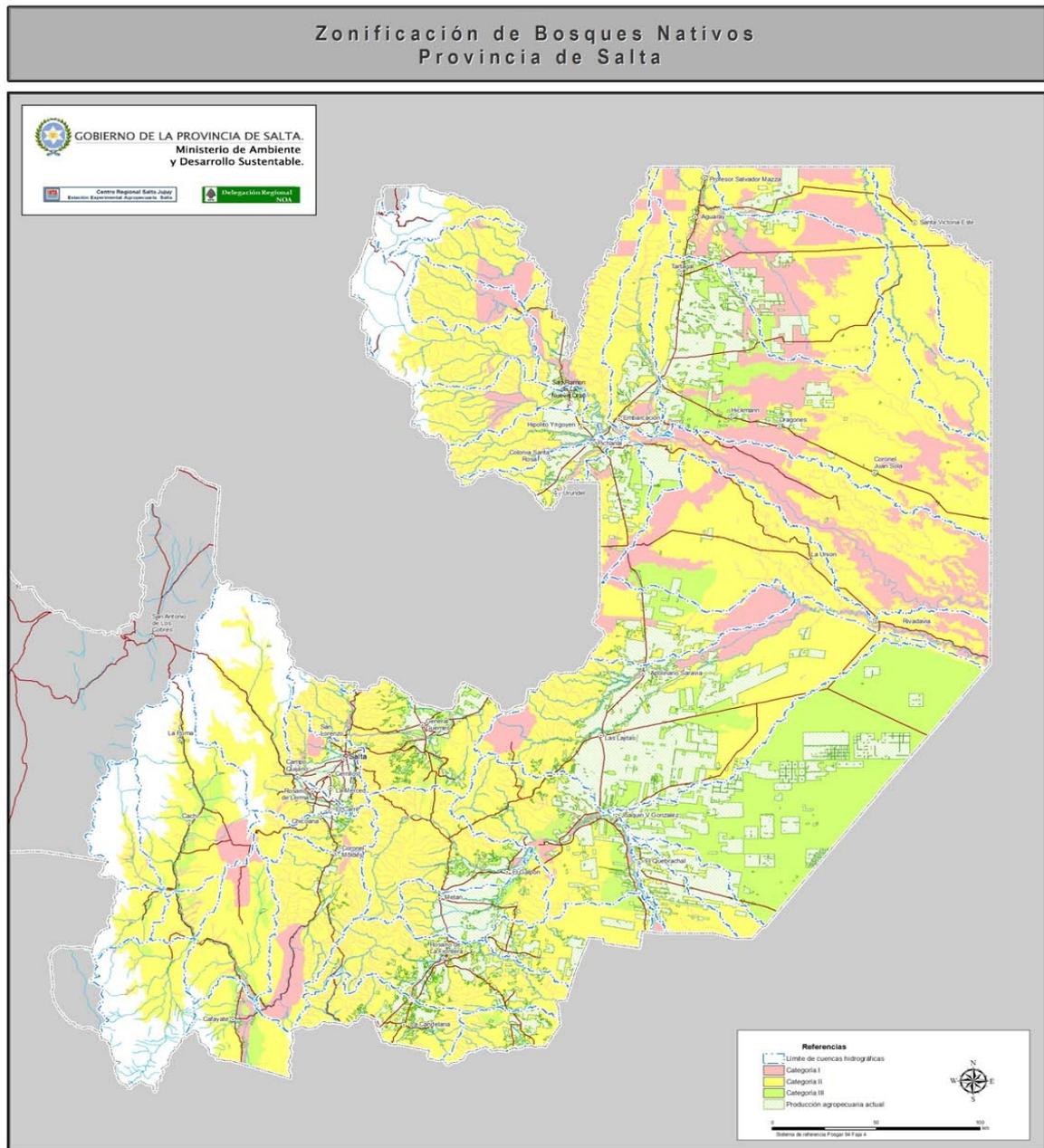
2008a:32-33) se mencionan además: «Aportes presentados por productores Viñateros de los Valles», «Aportes presentados por Productores de Anta (Familia My)» y «Aportes presentados por Mesa Sectorial de Forestales», que no se encuentran en el anexo de la ley.

29 Salta 2008a. Allí se enumeran las mesas y se informa solamente: «En las Mesas de Especialistas se utilizaron técnicas expositivas y rondas de preguntas. Mediante consignas de trabajo grupal, se identificó la información disponible y pertinente, la información faltante, como así también sugerencias, aportes, críticas, etc.»

30 En el artículo se habla de «dos talleres de participación con expertos», y no de cinco.

31 Inspirado, según el mismo informante, en trabajos de Greg Kiker. Este autor teoriza el uso de mecanismos participativos en vinculación con modelos multicriterio de asignación del territorio (Kiker *et al.* 2005).

que la legislatura tratara alguno de esos proyectos y eventualmente dejara fuera de juego el proceso implementado desde el MAyDS.



Mapa 4.1: Primera versión difundida del mapa de OTBN de Salta. Imagen obtenida en la Dirección Regional de la APN, cuyo personal participó de la UE-OTBN. Según explicaciones recabadas allí, esta fue la versión que se publicó en el *Nuevo Diario* de Salta³². Nótese la similitud con el mapa 5.2.

En medio de estas presiones, la Unidad Ejecutora logra completar un anteproyecto de ley y

³² «El último mapa de ordenamiento protegía 2 millones de hectáreas», en *Nuevo Diario* de Salta 9/12/2008. Cf. «Greenpeace reclamó la reducción de las zonas a desmontar previstas en el Ordenamiento Territorial de Salta», en *Prensa Greenpeace* 11/12/2008.

una versión preliminar del mapa de ordenamiento. Variantes de este mapa se «filtran» a la prensa (ver mapa 4.1) y provocan respuestas airadas no sólo del sector agroempresarial, sino también, aunque por razones opuestas, de la organización kolla Qullamarka. El 20 de noviembre miembros de esta organización interrumpen ruidosamente el acto de presentación del proyecto oficial, con la presencia del gobernador y de la secretaria de Ambiente de la Nación Romina Picolotti; el mapa no llega a presentarse en público³³.

El gobernador finalmente decide enviar a la legislatura el proyecto de ley sin el mapa de zonificación, incluyendo en su lugar un artículo que faculta al propio ejecutivo para producir ese mapa con posterioridad. La Unidad Ejecutora para el OTBN se disuelve sin que quede funcionando en la Secretaría de Política Ambiental un equipo capaz de dar continuidad a su labor, y sin dejar siquiera documentación detallada del trabajo realizado³⁴.

De esta manera, tanto el proceso participativo como la elaboración de la propuesta de ordenamiento por parte de la Unidad Ejecutora no llegan a completarse del modo inicialmente planificado. En cuanto al proceso participativo, no se realiza la «fase de validación»³⁵, y en cuanto a la propuesta de ordenamiento, el mapa producido por la UE directamente se suprime en el proyecto de ley.

Actores que intervienen en el proceso participativo

«Sectores» representados en los espacios participativos

La arena pública que se configura en el proceso participativo para el OTBN recluta un elenco de actores cuya composición y estructura es necesario analizar para entender la manera en que se reconfigura el conflicto y se reinterpreta el problema público en este contexto. En efecto, en los espacios participativos se presentan o representan actores cuya identidad es definida en

33 Ver «Presentan el proyecto de ley oficial sobre Ordenamiento Territorial» en *El Tribuno*, 17/11/08; «El Gobierno provincial presentó ayer el proyecto oficial para el ordenamiento de los bosques nativos», en *El Tribuno* 21/11/08; «SALTA: Organizaciones indígenas utilizadas en elaboración de mapa de ordenamiento territorial (VIDEO)» nota con video por Copenoa, reproducida en el blog de Qullamarka, 21/11/08.

34 En febrero de 2010, cuando realicé mis entrevistas en la Secretaría de Política Ambiental, no había allí documentación de la labor de la Unidad Ejecutora del OTBN, excepto los informes de los talleres participativos, que habían sido coordinados por personal que en parte continuaba prestando servicios en esa repartición. En el Anexo I, cuerpo 02, fs. 896-1020, de la ley 7543, que obtuve en la legislatura, se encuentra documentación del trabajo de la Unidad Ejecutora del OTBN (contratos, presupuestos, informes de avance, convenios, memorias técnicas) en fotocopias en su mayor parte de pésima calidad, prácticamente ilegibles. El mejor resumen de la labor de la Unidad Ejecutora se encuentra en un artículo, ya citado, que firma el director técnico junto con varios integrantes (Somma *et al.* 2011).

35 Ver Kiker *et al.* 2005, citado en Somma *et al.* (2011).

el mismo acto no solo a partir de modos de organización y socialización preexistentes, sino también de la propia dinámica de los espacios, estructurada en buena medida por las pautas formales definidas por el equipo organizador.

Veamos entonces en primer lugar qué actores intervienen y cómo se los agrupa. En los informes oficiales se encuentra, por un lado, una lista de todos los participantes por nombre, sin distinguir en qué espacio (taller, reunión consultiva) participaron, y, por otro lado, una nómina de las organizaciones (instituciones, asociaciones civiles, comunidades indígenas, asociaciones de pequeños productores, empresas) presentes en los diferentes encuentros; se registra también qué organizaciones fueron notificadas de la convocatoria³⁶. Debemos añadir a esto algunos puntos importantes para nuestro análisis: uno de ellos, la composición del propio equipo coordinador del proceso y sus relaciones con los participantes; y otro, una caracterización de las diversas organizaciones que aparecen representadas en el proceso participativo. Para ello, complemento los datos contenidos en los informes oficiales con datos tomados de entrevistas con informantes clave.

Como ya hemos visto, los espacios participativos se organizan con un criterio de segmentación por «sectores»; la segmentación concreta que se aplica en cada reunión consultiva (RC) es decidida *ad hoc* por los participantes. Según puede apreciarse en el cuadro 4.1, en todas las reuniones se constituye una mesa de «grandes productores» o «grandes productores agropecuarios». Los «pequeños productores» y los «pueblos originarios» forman dos mesas separadas únicamente en la RC3; en la RC1 hay solo una mesa de pequeños productores (aunque se registra allí la presencia de un representante de un pueblo originario), y en la RC4 solo de pueblos originarios; en dos casos se forma una única mesa abarcando ambas designaciones, aunque de los informes se infiere que en la RC2 en esa mesa no hubo personas pertenecientes a pueblos originarios, y a la inversa, en la RC6, todos los participantes de esa mesa pertenecían a pueblos originarios. Estas diferencias reflejan a

³⁶ El resumen ejecutivo general (Salta 2008a) trae, por un lado (pp. 41-44), una lista de los asistentes a la primera reunión del 4/4/08 (aunque incompleta, si se la compara con el informe de esa jornada elevado al ministro de Ambiente por la coordinadora del OTBN el 7/5/08; ver ley 7543, Anexo I, fs. 543-556) y, por otro lado (pp. 45-62), una lista única con todos los participantes de los talleres participativos, las reuniones consultivas, las mesas de especialistas y las mesas técnicas. En la mayoría de los resúmenes ejecutivos zonales anexos al resumen ejecutivo general, que informan por separado de los talleres participativos y de las reuniones consultivas para cada zona, no figuran los nombres de los participantes, sino una lista titulada «Participaron de la Reunión Consultiva», que especifica qué organizaciones (asociaciones civiles, instituciones gubernamentales, comunidades indígenas, asociaciones de pequeños productores, empresas) participaron.

grandes rasgos la existencia o no, en cada zona, de comunidades indígenas y de pequeños productores criollos, respectivamente. En todas las reuniones se forman mesas con participación de agentes del estado, ya sea que formen una mesa propia (RC1, RC3, RC4), ya sea que se conjuguen con ONG u otros grupos (RC2, RC6); según lo muestran las listas detalladas, hay agentes de instituciones nacionales (INTA, Parques Nacionales, Programa Social Agropecuario y otras), provinciales (en su mayoría funcionarios de diversos ministerios) y municipales. Las ONG forman una mesa propia en la RC4, y aparentemente³⁷ se integran en mesas con los agentes del estado o con otras personas en la RC2 y en la RC6; si bien también a las restantes reuniones consultivas acudieron personas de las ONG, no formaron mesas sectoriales.

Cuadro 4.1: «Mesas técnicas sectoriales» formadas en las diferentes reuniones consultivas (entre paréntesis: cantidad de participantes)

Reunión preliminar (4/4/08)	RC1 (Zona sur)	RC2 (Anta)	RC3 (Rivadavia-San Martín)	RC4 (Orán, Iruya, Sta. Victoria)	RC5 (Valles Lerma y Siancas)	RC6 (Valles Calchaquíes) ***
Producción	Productores Agropecuarios (15)	Grandes Productores (17)	Grandes Productores Agropecuarios (s/d)	Grandes Productores (8)	<i>No se forman mesas sectoriales</i>	Grandes Productores San Carlos y Cafayate
Pequeños productores	Pequeños Productores (11 + 1)*	Medianos productores (8)	Pequeños Productores (s/d)	-		-
Pueblos originarios	-	Pequeños Productores y Pueblos Originarios (20)**	Pueblos Originarios (s/d)	Pueblos Originarios (20)		Peq. Prod. y P. Originarios Dtos. S. Carlos y Cafayate****
Estatales	Estamentos Gubernamentales (20)	Mesa de Instituciones (10)	Estamentos Gubernamentales (s/d)	Organizaciones Estatales (9)		Multisectorial de Cachi
ONGs	-		-	ONGs y artistas autoconvocados (4)		
Profesiones	Turismo Rural. (8)	-	Productores Forestales (s/d)	-		-

* Incluye a un representante de pueblos originarios

**Sin representantes de pueblos originarios

*** El informe cuantifica los participantes por sectores que no se corresponden con las mesas que conforman: 6 representantes de Pequeños Productores y Comunidades Indígenas, 5 representantes de Grandes Productores, 11 representantes de estamentos gubernamentales, 2 representantes de red de turismo campesino.

**** Sólo representantes de pueblos originarios

Fuente: elaboración propia con datos del informe oficial del proceso participativo para el OTBN (Salta 2008a)

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre las personas que participan en los espacios

³⁷ Los informes no especifican qué grupos forman parte de las mesas llamadas «de instituciones» y «multisectorial», respectivamente en las reuniones 2 y 4.

participativos y los colectivos a los que presuntamente representan? En principio, dado que los espacios participativos eran abiertos, podía acudir cualquier persona, y eventualmente clasificarse de acuerdo a su pertenencia a un determinado grupo o sector.

Grandes productores

Especialmente entre los grandes productores existen personas que participan *motu proprio*, identificándose como «productor independiente» o con el nombre de la empresa a la que pertenecen o de la que son propietarios, si bien en este sector también hay muchos participantes que se identifican como pertenecientes a una organización sectorial. De estas organizaciones las más importantes son la asociación ProGrano y la Sociedad Rural Salteña; en la mayoría de las reuniones consultivas se registra la presencia de una o de ambas a través de miembros o representantes. Se trata de dos asociaciones de primer grado, de alcance provincial, con estrechos vínculos entre sí (numerosos miembros en común, pertenencia a la Cámara Regional de la Producción³⁸, etc.). Además de participar en las reuniones consultivas, estas organizaciones, junto con otras, emprenden una intensa tarea de *lobby* por fuera del mecanismo participativo formal, como veremos en el capítulo 5. En algunas zonas existen además organizaciones locales del sector agropecuario, entre las que cabe mencionar al Grupo Lajitas, de Anta, con cuyo nombre se identifican algunos de los participantes³⁹. Todas estas asociaciones tienen lazos directos con la élite política de la provincia, a través de membresías, vínculos comerciales, familiares, de sociabilidad, financiamiento de actividades políticas.

Estatales

En el caso de los agentes estatales, aquellos con los que he hablado (docentes universitarios, técnicos del INTA y de Parques Nacionales) acuden a las reuniones consultivas sin un mandato específico de sus organismos y, por consiguiente, no expresan una posición oficial de éstos. Intervienen en su calidad de expertos o de afectados, aunque en algunos casos se da una

³⁸ Ésta es una organización de segundo grado que reúne a diferentes entidades del sector agropecuario, con una veintena de entidades adheridas (incluye tabacaleros, productores porcinos, apicultores, criadores de caballos, y otras). Esta organización no aparece mencionada en el contexto del proceso participativo, pero sí en las actividades de *lobby* ante la legislatura. Desde 2009 ProGrano y la SRS integran además la FEDERSAL (Federación de Entidades Rurales de Salta), junto con la Asociación de Productores de Legumbres del NOA y el Grupo Lajitas; esta Federación forma parte de CRA, y de hecho parece haber sido creada principalmente para que esas asociaciones pudieran integrarse a esta organización de tercer grado (entr. 24).

³⁹ Sobre este grupo véase Van Dam 2002, algo desactualizado pero esclarecedor.

suerte de delegación informal, de manera que un trabajador participa de las reuniones como parte de sus tareas profesionales; los entrevistados expresan esto diciendo, por ejemplo, que uno de sus compañeros asistió a las reuniones «como parte del INTA», en contraste con otros técnicos de la institución que prestaron servicio en la Unidad Ejecutiva para el OTBN (entr. 15). Otros asisten por iniciativa puramente personal. No he recabado un número suficiente de entrevistas como para extraer conclusiones generales a este respecto, pero en todo caso el universo englobado bajo el rótulo de «estatales» o «estamentos gubernamentales» contiene situaciones muy diversas en cuanto a su autonomía legal y fáctica⁴⁰.

La constitución de los «estatales» como sector es un fenómeno curioso si se toma en cuenta la literatura existente sobre mecanismos participativos, que generalmente se limitan a incorporar actores «de la sociedad civil», mientras que «el estado» solo aparece como organizador, o en el rol específico de «proponente» de proyectos sometidos a audiencia pública⁴¹. El esquema adoptado en Salta se corresponde con una pragmática del estado como conglomerado de agencias relativamente desarticuladas y autónomas, de las cuales unas (cuyos miembros participan en los espacios) son para otras (las que organizan el proceso) «externas» de modo similar a un actor no estatal.

Pueblos originarios

En cuanto a los pequeños productores y a los pueblos originarios, hay que distinguir los talleres participativos, destinados exclusivamente a ellos, de las reuniones consultivas, en las que confluyen con otros. Para los talleres, la condición de asistencia era pertenecer (autoadscribirse) a uno de esos grupos. Sin embargo, participaron principalmente personas vinculadas previamente a instituciones de desarrollo rural (organismos públicos u ONG). En efecto, a pesar de la difusión a través de los medios (meticulosamente documentada en el informe oficial) y a través de intermediarios con presencia en el terreno, como los agentes sanitarios⁴², tanto la motivación como la posibilidad material de asistir para estos sectores

40 En efecto, se registra la presencia de docentes universitarios, técnicos de INTA, personal de Parques Nacionales, del Programa Social Agropecuario, de Segemar y de otros organismos nacionales (un entrevistado menciona incluso la presencia de un capitán del Ejército, vistiendo uniforme, en la RC3 – entr. 13); funcionarios provinciales de diverso rango y área de actividad, desde diputados provinciales hasta agentes de policía, pasando por funcionarios de diferentes ministerios, jueces de paz y docentes secundarios; y funcionarios municipales, en varios casos del rango de secretarios.

41 Cf. por ejemplo Revel *et al.* (2007), Reed (2008), Hendriks (2006), Vargas Côrtes (2006), de una larga lista.

42 Entrevista 11.

dependía en buena medida de vinculaciones preexistentes⁴³.

En los talleres participativos se designaba a las personas que irían a las reuniones consultivas zonales; el número de personas que asistían a las reuniones consultivas estaba acotado por razones prácticas, principalmente por el costo que implica desplazarse a los lugares de reunión, además de perder jornadas de trabajo. Las personas designadas eran dirigentes de las comunidades:

Tenés dos dirigentes dentro de las comunidades, digamos, que a veces conviven armónicamente, y a veces no, para nada. Tenés el cacique y el presidente de la comisión, o el cacique y la comisión, digamos. Así que, sí, en general iban a los talleres los dos ¿sí? Pero iban los dirigentes. O sea, al taller mismo no, pero a las reuniones consultivas sí, ya no iba la comunidad, iban los representantes, porque además, de hecho, nosotros en los talleres les pedíamos que trataran de elegir representantes, para poderles pagar, porque si no, nos resultaba imposible, como no nos daban plata, cubrirles los gastos de traslado. Que del taller surgieran los representantes que ellos querían que fueran a las reuniones (entr. 7).⁴⁴

Otra entrevistada subraya la presencia de organizaciones de segundo grado:

Lo que pasa es que nosotros tratamos de trabajar con las organizaciones ya de segundo grado, digamos, o sea, la mayoría de la gente que iba a las reuniones eran los dirigentes de las organizaciones. La convocatoria, si bien era abierta, pero para que no se les vaya de las manos, la cantidad de gente y demás, tratábamos de convocar a los representantes. Y acá hay mucha organización indígena, digamos. Sobre todo los kollas... bueno, los wichí también tienen. [...] Es gente que tiene mucha experiencia en dirigencia en su comunidad, son casi todos líderes, caciques o dirigentes ya de las organizaciones de segundo grado, así que... y re-compinches con la gente de las ONG. Entonces ya tienen una trayectoria de trabajo... (entr. 5).

Como señala la entrevistada, los pueblos originarios de Salta han formado varias

43 Una de las facilitadoras explica: «Ha habido lugares donde ha habido una participación mucho más extensa y otros en los que ha sido mucho más reducida. [L] – ¿Por ejemplo? [E] – Y, precisamente departamento San Martín y departamento Orán, porque ahí empezaron a jugar nuestros contactos ¿entendés? Entonces eso favoreció a que la convocatoria fuera más masiva»; en un pasaje anterior explicaba que en esos departamentos «cada una tenía sus contactos con las organizaciones indígenas y criollas de la zona, entonces era más sencillo» (entr. 7).

Varios entrevistados identifican la cuestión del transporte como «el principal problema de la participación». Un guardaparque con destino en Pizarro refiere: «De Pizarro, por ejemplo, querían ir, y le pidieron ayuda al intendente municipal para que los ayude a trasladarse, porque Pizarro de Las Lajitas son cincuenta kilómetros. Y el intendente tiene un colectivo... que... no, no, no ayudaban, digamos, al traslado. O sea, tampoco han facilitado que la gente en su totalidad o en su mayoría pueda ir a esos consejos. Así que... ahí también, digamos, es otra variable de... negación de la participación de gente interesada en participar. Y encima en Pizarro, que nosotros estábamos recontra afilados ahí, y la gente tenía... por lo menos ya una vocación de discusión de cosas... no ha participado casi ninguno» (entr. 3).

44 La coexistencia de un cacique designado según unas pautas tradicionales y de una comisión directiva con presidente, vocales y tesorero es explicada por la misma entrevistada: «Acá funciona mucho, por un lado por la presencia de las ONGs, que eso ha sido importante, y por otro lado, digamos, por la reforma constitucional y demás, que establece que te registres, que te otorguen la personería jurídica y demás, entonces se ha suscitado como una doble formación. Por un lado tenés el cacique ¿no?, que en general, digamos, es elegido de acuerdo a principios más... más viejos, no voy a decir tradicional, porque detesto esa palabra, pero sí, digamos, que tienen una lógica anterior, que no tiene nada que ver con esto, y estas formaciones que tienen que ver con lo que te estipula la ley de personas jurídicas de la Provincia» (entr. 7).

organizaciones de segundo grado⁴⁵ que reúnen a un cierto número de comunidades de una misma zona; también existen algunas organizaciones de grado superior. No hay una organización que agrupe a los diferentes pueblos a nivel provincial. Entre las organizaciones existentes hay diferencias importantes en cuanto a su nivel organizativo (capacidad de movilización de recursos materiales y humanos, profesionalización de los cuadros, penetración en estamentos del estado), y por consiguiente, a su dependencia de apoyos externos (ONG, organismos estatales) y a su vulnerabilidad frente a manejos divisivos, clientelares o extorsivos.

Pequeños productores

Los «criollos» o «pequeños productores», por su parte, han formado varias organizaciones zonales, vinculadas a la Federación Agraria Argentina. No cuentan con una organización de alcance provincial. Al igual que muchas de las organizaciones indígenas, dependen en buena medida de apoyos externos (asesoría jurídica, asistencia técnica, comunicación e incidencia pública, movilidad), que reciben de ONG o de organismos estatales. Por consiguiente, su presencia en los espacios participativos se encontró sujeta a las mismas condiciones referidas para los pueblos originarios.

Tanto las organizaciones indígenas como las de los pequeños productores criollos tienen escaso poder de incidencia en la *polity* de la provincia; veremos en el capítulo 5 la marcada diferencia entre los grandes productores y estos sectores en cuanto a la mera posibilidad de dialogar con miembros de la legislatura y otros decisores.

Participación y representación

De esta manera, los espacios participativos se conectan con un entramado de organizaciones de diversa índole y envergadura (empresas, asociaciones empresariales, organismos estatales, comunidades indígenas, comunidades campesinas, organizaciones de segundo grado indígenas y campesinas, ONG de diverso tipo), sumamente heterogéneas en cuanto a la realidad vital de sus integrantes, a sus modos de organización, a los fines que persiguen, a los recursos de los que disponen y a su acceso a los ámbitos del poder político.

45 Si se considera a las comunidades indígenas organizaciones de primer grado, un criterio discutible pero que no hace a nuestro problema; la administración provincial, como señala la anterior entrevistada, abraza este criterio y exige a las comunidades a constituirse en asociaciones civiles.

La relación de «representación» que existe entre esas organizaciones y las personas que acuden a los espacios participativos no responde a un esquema único, y a los ojos de un observador externo puede aparecer como bastante difusa. Sin embargo, los diferentes actores no parecen poner en tela de juicio la legitimidad de los presuntos representantes de los sectores o grupos (aun si cuestionan el dispositivo participativo por otras razones). Para caracterizar la situación pueden aportar alguna luz las indicaciones de Avritzer (2007) acerca de las formas de lo que él llama «representación de la sociedad civil». Reflexionando acerca de lo que constituye la legitimidad de la representación ejercida por diferentes organizaciones o sus delegados en los mecanismos participativos del tipo que aquí estudiamos, el autor propone pensar una «representación por afinidad» que se apoyaría sobre la existencia de organizaciones o asociaciones que producen «afinidades intermedias» o «agregan solidaridades e intereses parciales». La representación por afinidad se sostiene en «la legitimidad del representante entre otros actores que actúan de la misma manera que él», dada por una trayectoria de construcción colectiva, y sin que necesariamente medie un acto explícito de delegación o elección. Avritzer destaca la importancia de la dimensión temporal para esta representación, que «se legitima en una identidad o solidaridad parcial ejercida anteriormente» (*ibid.*: 458). En una situación como la que analizamos, la legitimidad de la representación se basa en el mutuo reconocimiento de unas identidades y modos organizativos preexistentes y familiares, más allá de lo difuso del principio de representación que se pone en juego en cada caso. Esta flexibilidad en lo formal viene favorecida por la dimensión relativamente reducida del universo de actores interesados, que permite que éstos, sean aliados o adversarios entre sí, en general se conozcan unos a otros personalmente o por referencias directas; no existe el tipo de relaciones anónimas que tiende a visualizar una teoría de la democracia de masas.

Por cierto, esta modalidad de representación puede cuestionarse desde diferentes puntos de vista. Por un lado, veremos que algunos actores señalan la ausencia de sectores como el petrolero, que consideran parte importante del problema de los bosques en su zona. Por otro lado, varios actores organizados desbordan con sus presentaciones espontáneas el formato participativo inicialmente previsto; con ello cuestionan implícitamente la modalidad de participación/representación adoptada, que no toma como interlocutores a las organizaciones de mayor nivel de cada sector. De cualquier manera, estos cuestionamientos no llegan a poner

el crisis el mecanismo de participación, como sí lo consigue la maniobra de las organizaciones identificadas con los intereses empresariales que acuden directamente a la legislatura, y así amenazan con dejar fuera de juego todo lo actuado por la Unidad Ejecutora (ver cap. 5).

El equipo facilitador

Un aspecto que queda invisibilizado en los informes oficiales es la composición del equipo que coordina el proceso participativo y sus relaciones con los restantes actores involucrados.

Una de las facilitadoras explica:

La mayoría de los que trabajábamos [en el equipo facilitador], previamente trabajábamos en ONG o en zonas... o sea, cada una tenía más o menos idea de la cuestión indígena y de pequeña producción en Salta. Ese fue el currículum que sirvió para entrar acá [...] Claro, entonces todas teníamos amigos y compañeros en el INTA, en el PSA, en ProHuerta o en Fundapaz, Asociana, que son las ONG, no sé si las conocés, que nos dieron una mano en ir hablando, ya antes de que nosotros llegáramos a la zona, en ir hablando un poco de lo que era la Ley (entr. 5).

Además, en aquellas zonas donde habían desarrollado su trabajo previo «cada una tenía sus contactos con las organizaciones indígenas y criollas» (entr. 7). A su vez, el personal estaba formado íntegramente por egresados de la UNSa; como ya hemos dicho, la Secretaría de Política Ambiental fue encabezada sucesivamente por dos investigadoras de esa casa⁴⁶, con antecedentes vinculados al trabajo con indígenas y pequeños productores⁴⁷.

Si recordamos el papel que desempeñó la UNSa en el conflicto por el parque Pizarro y la adhesión de algunos de sus equipos al Foro por la Tierra, no resulta sorprendente que los actores del sector agroempresarial vieran con desconfianza el trabajo de este equipo. La primera secretaria de Política Ambiental explica:

Una de las cosas que dijimos cuando lanzamos el Ordenamiento Territorial, es «este Ordenamiento Territorial que pide la Ley Bonasso no exige modificar o regularizar la propiedad de la tierra, pero la pone en debate, la pone en cuestión». Eso yo lo dije públicamente. Si no, nos estábamos engañando ¿no es cierto? [...] Demás está decir que tuve muchas... bueno, estaban muy molestos, el sector productivo conmigo estaba muy molesto. Porque yo era antropóloga y porque yo iba a favorecer a los indígenas. Eso era lo que a grandes rasgos decían (entr. 6).

En palabras de un dirigente maderero del norte de la provincia:

46 «Así que todos los que formábamos parte del equipo para el ordenamiento somos ex-alumnos de la UNSa y... de hecho la ex-secretaria y la actual secretaria son docentes de la UNSa, así que estuvo bueno porque era todo gente que tenía mucho contacto con el ambiente académico, que eso nos sirvió un montón para poder recopilar información, porque acá estaba todo... desvalijado» (entr. 5).

47 Como lo muestran sus publicaciones (por ejemplo Buliubasich y Rodríguez 2002, Buliubasich y Fernández 2009; Camardelli 2005, Pais, Camardelli y otros 2006) además de las entrevistas realizadas.

El problema termina siendo después una falta de consensos, una falta de acuerdo, una cuestión tendenciosa absolutamente para los intereses que necesitaba en ese momento la anterior secretaria de Medio Ambiente, por nosotros denunciada, el anterior Ministerio de Ambiente de la Provincia de Salta⁴⁸, por nosotros denunciado ¿por qué? Porque utilizaba... aparte en una exposición de Asociana explicó que eran socios con la UNSa ¡oh casualidad!, la gente que estaban en Medio Ambiente eran de la UNSa... entonces ¿viste?, es como que termina habiendo una asociación ilícita en función de los intereses o de la ideología de algunos ¿me entendés?, en contrario de los otros ¿viste? [...] Porque trabajaban para dos o tres, en Medio Ambiente. No trabajaban en realidad para el conjunto de los sectores (entr. 16).

Además de este tipo de cuestionamientos virulentos, que señalan, en todo caso, la dificultad que implica, en un escenario ya de por sí muy conflictivo, presentar un equipo facilitador que los participantes perciban como imparcial⁴⁹, varios entrevistados observan la inexperiencia y escasa jerarquía decisoria de las personas que coordinan los espacios, a las que caracterizan como «chicas recién recibidas» o «estudiantes», caracterización si bien inexacta, reveladora de la percepción de los participantes; la sensación de verse enfrentados a personal subalterno sin capacidad de decisión resta confianza en el valor del proceso⁵⁰.

Dinámica de las situaciones discursivas

Las situaciones discursivas que se configuran en los espacios participativos condicionan qué pueden decir los participantes y cómo pueden decirlo; en términos de Hajer, el dispositivo produce una *estructuración* de los discursos. En primer lugar, porque las reglas pautadas para la interacción entre los participantes restringen lo que puede decirse; esto abarca desde las reglas referidas al mero acceso (quién puede participar) hasta el tipo de consignas que los organizadores proponen a los participantes, los recursos de información y el tiempo que los participantes tienen a su disposición, el régimen de circulación de la palabra, e incluso reglas implícitas que trascienden estas situaciones de interacción concretas, como las normas de cortesía. Y en segundo lugar, porque los espacios participativos pueden considerarse como una «escenificación» de relaciones sociales que implícitamente propone una interpretación de

48 Al momento de realizarse la entrevista (agosto de 2010) los funcionarios de 2008 ya habían sido relevados de sus cargos, por ello el entrevistado habla de la «anterior» secretaria y el «anterior» ministro.

49 La tensión entre el rol de mediación y de negociación ejercidos por las autoridades en este tipo de situación, de los cuales el primero supone neutralidad mientras que el segundo define a las autoridades como parte interesada, ha sido marcada ya por Forester (1989, cit. en Sabatini 1998:186), quien advierte que apegarse al rol de mediación equivale para las autoridades a restarse la posibilidad de alterar las desigualdades de poder existentes, mientras que situarse en un rol de negociación con el fin de impulsar los intereses más débiles significa perder independencia y neutralidad.

50 Como contraste, en el proceso análogo de Santiago del Estero diferentes informantes ponderan el hecho de que en los espacios participativos «pusiera el cuerpo» el subsecretario de Recursos Naturales, y se hiciera presente también el ministro de la Producción, a pesar de que su presencia fuera enteramente protocolar, ya que el procesamiento del OTBN, al igual que en Salta, es realizado por un equipo técnico.

las relaciones entre los grupos o sectores de la sociedad «representados»; también esto produce una estructuración de los discursos, ya que los actores ajustan sus expectativas y sus estrategias a las reglas de esa escenificación.

Veamos, en primer lugar, las reglas que pautan la interacción en los espacios participativos. Ya he discutido cómo influyen en la composición del elenco de participantes las reglas explícitas que regulan el acceso a los talleres (abiertos a indígenas y campesinos) y a las reuniones consultivas (abiertas a todo el público interesado), así como los condicionamientos fácticos que vienen dados por los vínculos previos entre los actores, por las dificultades de traslado, etc.

Además de esto, un poderoso elemento estructurador de los discursos es el hecho de que las reuniones participativas se concentren en una sola jornada. En este lapso el equipo coordinador se ocupaba, en primer lugar, de difundir la información considerada necesaria (una presentación general de la Ley de Bosques y del dispositivo montado para la producción del OTBN); y, en segundo lugar, animaba el espacio participativo propiamente dicho, articulado en un trabajo en «mesas» por sectores y una presentación frente al plenario de lo discutido en cada mesa. El público no recibía información previa y, por consiguiente, no concurría a los espacios participativos con aportes específicos elaborados de antemano⁵¹.

Este formato implica una selección del tipo de información que puede circular y del tipo de elaboración que los participantes pueden operar sobre esa información. El equipo organizador propone consignas que los participantes pueden y deben abordar con la información y con los argumentos que son capaces de movilizar de inmediato, es decir, valiéndose de su memoria y de su conocimiento cotidiano del territorio. En este sentido, la dinámica tiene más afinidad con ciertas técnicas de producción de datos (encuesta, focus group) que con el ideal de un debate informado.

A la vez, el público ignora la metodología que se utilizará para elaborar el OTBN. Es

51 Se pretendía que los «talleres» tuvieran, entre otras, la función de ofrecer información previa a los indígenas y campesinos, pero ésta no iba más allá de una presentación didáctica de la Ley de Bosques y de un esquema muy simplificado del modo en el que se elaboraría el OTBN (la misma información que se brindaba luego en las reuniones consultivas). Cabe señalar que hubo iniciativas para difundir información previa independientemente del gobierno de la provincia. Circularon así dos cartillas que explicaban la Ley de Bosques y sus implicancias de manera accesible para un público no especializado: Asociana (2008) (bilingüe castellano-wichi) y APN (s/f) (realizada en 2008 por el personal del parque Pizarro). La primera fue utilizada por el personal de la provincia en algunos de los talleres participativos (entr. 5).

ilustrativa una escena que se observa en el registro fílmico de la reunión consultiva de Tartagal (RC3): un participante, que por su aspecto probablemente pertenezca al ámbito empresarial, reitera, ya algo impaciente, la pregunta por el modo en que se elaborará finalmente el mapa de ordenamiento. El director técnico de la Unidad Ejecutora responde:

La apuesta, desde el punto de vista técnico, es conciliar esos tres elementos: el aporte [de una unidad territorial] en biodiversidad, el aporte en conservación de cuencas, el potencial económico – puede ser agrícola o puede ser desde el punto de vista de la producción pecuaria, y también la ecuación social que significa la creación de puestos de trabajo. En esa triple balanza poner todos los elementos de análisis y establecer cuál es [para esa unidad territorial] la apuesta de conservación, cuál es la apuesta posible de ser incluida en procesos de conversión de uso (RC3, registro fílmico).

Más allá de la formulación algo enrevesada, es evidente que la estrategia del equipo no consiste en habilitar una discusión «técnica», explicando qué información y qué metodología se utilizará para evaluar la biodiversidad, el potencial de conservación de cuencas, el potencial económico, y con qué procedimiento se combinará esa información para obtener el mapa de categorías de protección. El diseño del espacio participativo presupone un público «no calificado», que carece de competencias técnicas y de asesoramiento especializado, o que se comporta como si no los tuviera⁵².

Además de las limitaciones que impone el marco temporal y la ausencia de información detallada previa, es explícita la intención de los organizadores de evitar que en las reuniones consultivas se produzca un debate entre sectores. De esta manera, el régimen de circulación de la palabra favorece la expresión de posiciones fijas: no solo constituye una estrategia viable para los participantes ignorar los puntos de vista de los otros sectores, sino que es la única posibilidad que tienen, pues, al llegar al plenario, cada orador se encuentra sujeto al libreto acordado en su mesa, independientemente de lo que presenten los otros grupos.

El razonamiento del equipo organizador era que de ese modo se evitaría «ser un detonante más para una pelea», en una situación ya de por sí conflictiva. Pero, a la vez, se pretendía un intercambio franco de posiciones, «que se estableciesen y se dijese las cosas también de manera bien clara», que se pusiesen «bien sobre la mesa» (entr. 7). De esta manera, el dispositivo revela los conflictos y, en particular, visibiliza el discurso de los sectores menos

52 Como explica una técnica de una ONG: «Hubo participación en cuanto a que fue gente, pero la verdad es que no alcanza para hacer un trabajo bien hecho, porque toda la provincia... en un día, en una tarde, la gente no te va a delimitar... nosotros trabajamos en el mapeo en el Pilcomayo durante un año y medio... y hablando el idioma la gente, ellos mismos siendo técnicos... entonces, no daba» (entr. 4).

poderosos, pero no ofrece mecanismos para procesar esos conflictos o legitimar algún tipo de salida de ellos.

Un observador externo a la provincia, militante ambientalista, rescata la fuerza simbólica de la situación⁵³, aunque duda del efecto que pueda tener sobre la toma de decisiones:

A mí me resultó muy interesante, en lo personal... nada, ver a un productor agropecuario... del tipo salteño ¿no?, del promedio de los típicos de Salta, tener que bancarse ocho horas escuchando a un wichi tras otro diciéndole que él es el asesino de su casa. A mí me parecía interesante, como fenómeno, o como espacio ¿no? Después eso ¿qué hace, qué significa...? [...] Creo que realmente se ha logrado mayor presión cuando la crítica era más quirúrgica, cuando vos armás un documento con, bueno... hicieron mucho más las comunidades por el ordenamiento de Salta cuando hicieron los mapas, dijeron «de acá a acá cazamos, de acá colectamos...» que cuando van doscientos a una audiencia a llorar porque se les está acabando el bosque. O sea, eso está buenísimo y hay que hacerlo, pero lo otro también, porque si no... (entr. 12).

En efecto, las contribuciones que he llamado «presentaciones espontáneas», a las que alude el entrevistado⁵⁴, pueden interpretarse como impugnación de un mecanismo que ignora las capacidades técnico-cognitivas que son capaces de movilizar muchos de los actores, incluyendo a algunos de los presuntamente «más vulnerables». Se revela en esas presentaciones la voluntad y la capacidad de los diversos participantes de articular discursos de considerable complejidad, de posicionarse mediante argumentaciones más elaboradas que las que les permitía el formato del proceso participativo, y de manejar herramientas específicas como los SIG; para ello, sin embargo, deben romper el molde previsto por el equipo organizador.

Esta consideración nos conduce a nuestro segundo punto, a saber, la pregunta por las relaciones que se «escenifican» en los espacios participativos. Podemos distinguir aquí dos ejes: el primero, que podríamos llamar «horizontal», define las relaciones entre los participantes, y el segundo, «vertical», define las relaciones entre los participantes y el equipo organizador. Si en el primer eje se escenifica una relación de igualdad, en el segundo se

53 También las técnicas del equipo coordinador hacen referencia a la fuerza de esta interpelación: «más de una vez se vio a productores grandes, digamos, ponerse violetas cuando escuchaban los comentarios de los chicos y de los indígenas» (entr. 7); «Incluso los productores empresariales, en los break, se acercaban así a los wichí y decían “bueno, pero...” O sea, que trataban de limpiar un poco la conciencia, porque... en vez... justamente todo lo contrario, por ahí uno piensa que se van a... “este hijo de puta me mandó al frente, el wichí este, lo voy a matar”. No. Con una cola de paja así, diciendo “basta, no hablen más”» (entr. 5).

54 Los mapas a los que hace referencia en el tramo citado son los que aparecen en la presentación espontánea de las comunidades wichi. Como veremos en el capítulo 5, esos mapas efectivamente tienen un impacto importante, especialmente en su versión digital como *shapefiles* que permitían integrarlos directamente al SIG utilizado para producir el primer mapa de OTBN; también el mapa final del ordenamiento (decreto 2785/09) categoriza los territorios marcados por los wichi en categoría II (capítulo 6).

destaca una fuerte asimetría entre el público y el equipo responsable del OTBN.

En cuanto al primer eje, las relaciones entre los participantes están configuradas primeramente por su adscripción a «sectores». Este diseño remite al supuesto de que el universo social relevante se articula de manera análoga, en sectores que no se definen en términos puramente económicos, sino también por rasgos culturales (al menos en el caso de los indígenas). Sin embargo, el equipo organizador no define criterios *a priori* para identificar sectores, ya que en las reuniones consultivas, y por consiguiente en la mesas zonales, los presentes «se agrupaban solos». La excepción la constituyen los sectores considerados «más vulnerables», los indígenas y pequeños productores, que son convocados por separado a los talleres, aunque en las reuniones consultivas puedan luego, en principio, agruparse como quieran⁵⁵.

Cabe notar que si bien las relaciones entre los actores se escenifican como moduladas por su pertenencia a determinados «sectores», el dispositivo participativo no otorga ningún rol formal a las organizaciones sectoriales. Ya he señalado, en efecto, el carácter laxo que tiene la relación de representación entre los participantes y los sectores que presuntamente representan. De esta manera, el principio de articulación sectorial no se traduce en un funcionamiento propiamente corporativo, sino en una suerte de híbrido, a mitad de camino entre la participación individual y la participación corporativa⁵⁶. También en este aspecto las presentaciones espontáneas, que son presentadas por actores organizados, rompen con el esquema propuesto por el equipo coordinador.

Comoquiera que esto sea, en las reuniones consultivas se escenifica una relación de igualdad entre los participantes y, por implicación, entre los sectores que ellos representan. De este modo se ponen en tensión las relaciones de poder existentes, que están signadas por profundas desigualdades en cuanto al control de recursos materiales y humanos y a las conexiones con tomadores de decisión políticos. La puesta en escena, al ignorar de manera ostensible esas desigualdades, expresa una pretensión democratizadora; más allá de si el OTBN puede otorgar igual peso a los intereses y a las posiciones de los diferentes sectores, la escenificación expresa la pretensión normativa de que así lo hará.

Sin embargo, en la planificación del proceso opera la noción de que con ello no basta para que

55 A pesar de esa flexibilidad, en las diferentes reuniones consultivas el esquema de división por sectores se mantiene relativamente uniforme, salvo en la RC6, donde al criterio de agrupamiento por sectores se superpone un criterio geográfico (ver tabla 4.1).

56 Alguna bibliografía que hable de participación como mecanismo «neo corporativo».

la participación de los sectores «más vulnerables» en las reuniones consultivas se produzca en pie de igualdad. Por ello se incluyen, como mecanismo de «discriminación positiva», los talleres participativos; una de las técnicas explica:

El taller participativo servía para que la gente hubiera ya armado la idea en su cabeza y tuviera una herramienta, digamos, para después poderla compartir con los otros sectores de la sociedad [en la Reunión Consultiva] (entr. 5).

Este esquema, y la dinámica del proceso participativo en general, despierta la suspicacia de algunos actores que acusan de parcialidad a los organizadores del proceso, como hemos visto. Si desde la perspectiva de los organizadores se trata de nivelar el terreno de juego, de garantizar la información y la participación de los «sectores más vulnerables del ámbito rural»⁵⁷ para lograr una democratización genuina del proceso, desde la perspectiva de los actores del sector empresarial, en cambio, se trata de un manejo que tiende a imponer la ideología del propio grupo organizador y de los grupos percibidos como afines a él, en especial las ONG, mientras que los indígenas serían manipulados por estos grupos⁵⁸. Sin embargo, en las reuniones los participantes pertenecientes a los sectores más poderosos no cuestionan abiertamente la igualdad que se escenifica, más allá de que luego algunos de ellos busquen hacer valer sus influencias por canales más discretos.

Ahora bien, si la relación entre los participantes se representa como de igualdad, entre éstos y los organizadores se escenifica una relación marcadamente asimétrica. En efecto, el régimen de circulación de la información es centrípeto: el equipo técnico ofrece a los participantes una información mínima, pero absorbe una multiplicidad de datos acerca del uso del territorio, de los problemas ambientales percibidos, de las preferencias y los valores de los participantes. A

57 Ver Salta 2008a:2-4. Explica la primera responsable del área: «Para todo este sector poblacional [señala en diagrama: indígenas y campesinos] habíamos pensado talleres. Vos tenés ahí el cronograma, el número de los talleres, todo esto. Y ahí [en la reunión del 4 de abril] se presentó el cronograma en ese momento, y las áreas y las zonas que abarcaba. La necesidad de dar la más amplia difusión, y de que exista, digamos, un nivel de participación real. [...] Y para el sector productivo se había pensado en mesas de diálogo. Evidentemente no había que ir al campo, los productores, los propietarios, pueden venir a la ciudad, a una mesa, al ser convocados, en cambio acá [en indígenas y campesinos] el ordenamiento tenía que ir a la zona» (entr. 6).

58 Así, en el relato del mismo dirigente maderero ya citado los indígenas aparecen como sumamente maleables a las insinuaciones de unos y otros: «Ahí nos divertimos en los talleres, porque, claro, cuando estábamos nosotros con los muchachos de la banda, que nos creían a nosotros y no a los otros [los técnicos de las ONG], nos iban a preguntar. Eso está desvirtuado, ¿me entendés? Así como los otros mentían para un lado, nosotros les hacíamos exagerar para el otro ¿viste? Entonces vos tenías, qué sé yo, un aborígen diciendo que está bárbaro como está, y otro que no, ¿viste?, te decían los dos extremos, dicho por los mismos aborígenes en la misma zona. ¿A vos te parece que eso es información cierta? No, pues. Ni una cosa ni la otra, pues» (entr. 16).

la vez, al escuchar por turnos a los diferentes «sectores» y reservarse el procesamiento de sus demandas, claramente contrapuestas en muchos casos, el equipo se atribuye un rol de árbitro; el hecho de no habilitar ningún tipo de instancia de negociación o de debate lo posiciona como la única voz que se pronunciará sobre la manera de mediar entre los diversos intereses. Por otra parte, como ya he señalado, los participantes solo reciben explicaciones vagas acerca del modo en el que se producirá el OTBN, con metáforas como la de la «triple balanza», de manera que tampoco tienen posibilidad de controlar el procedimiento.

Esta dinámica, que a primera vista puede pensarse que fortalece la posición del equipo técnico, en definitiva le resta legitimidad, ya que se contradice con el reconocimiento, implícito en el mecanismo participativo como tal, de que los actores afectados deben participar en una decisión que los afecta. De esta manera, el monopolio decisorio de la Unidad Ejecutora (y de la autoridad estatal en general) se expone a ser impugnado. Este déficit de legitimidad se agudiza más aún porque los participantes no cuentan con elementos que les permitan discutir aspectos puntuales de la metodología, ni reciben una consideración argumentada de sus aportes. Así, varios informantes que participaron del proceso lo describen como un «circo», «una cosa solamente formal», «para cumplir».

Discursos

A pesar de las limitaciones en el diseño del mecanismo, y más aun en su realización, que queda trunca, el proceso participativo revela discursos acerca del bosque y su relación con el territorio de una densidad y diversidad que no se aprecia ni en los debates legislativos (sea en el Congreso o, posteriormente, en la legislatura de Salta), ni en el procesamiento tecnocrático del problema por parte de la Unidad Ejecutora. El discurso desplegado por los participantes, en especial por aquellos pertenecientes a los grupos presuntamente «más vulnerables», no confirma la hipótesis de asimetría cognitiva entre la «autoridad» y los «meros participantes» que aparece implícita en la puesta en escena de los espacios participativos. A la vez, se observa una clara diferenciación entre «sectores» en cuanto a las líneas narrativas preferidas y a los modos de legitimación de los discursos, lo que se encuentra en correspondencia con el escenario conflictivo al que ya he hecho alusión y permite colegir las dificultades que enfrentaba la legitimación discursiva de cualquier diseño de política en esa circunstancia. No obstante, veremos en el capítulo 5 que esta heterogeneidad discursiva desaparece tan pronto

como el problema pasa a ser tratado por los técnicos de la Unidad Ejecutora y por los legisladores, lo que marca la dificultad de ciertas posiciones para penetrar en esas arenas decisivas, y en definitiva delata profundas asimetrías de poder.

Reuniones Consultivas

El informe oficial del proceso participativo (Salta 2008a) trae como anexo seis informes zonales, que contienen datos acerca de los talleres participativos y de las reuniones consultivas realizadas en cada zona. Cada uno de estos informes incluye un punteo de las conclusiones presentadas por las diferentes mesas sectoriales en la correspondiente Reunión Consultiva⁵⁹. Este formato de inscripción implica una considerable reducción de la complejidad con respecto al discurso oral expuesto en las reuniones; la comparación con aquellas presentaciones (o tramos de ellas) registradas en los videos muestra que en general los oradores se atenían a esos punteos, ampliando libremente cada ítem⁶⁰.

De esta manera, el material disponible no nos permite caracterizar las posiciones expresadas en las Reuniones Consultivas más que a grandes trazos. Vale destacar que, por el modo en que estuvo estructurado el dispositivo, ésta era también la situación de tomadores de decisión clave como el ministro de Ambiente, el gobernador o los legisladores⁶¹, en la medida en que se apoyaran en los informes y no en relatos orales.

Para explorar el contenido de los punteos, relevo todos los puntos que aparecen mencionados en más de una mesa y construyo una tabla en la que registro el número total de mesas en los que aparecen mencionados esos puntos (tabla 4.2). En total, en las 20 mesas formadas en las diferentes reuniones se registran 167 puntos, de los cuales algo más de la mitad (106) caen bajo el criterio de inclusión en la tabla⁶². En algunos casos, un mismo punto puede aparecer

59 A excepción de la RC5, en la que no se constituyeron mesas sectoriales.

60 Las imágenes no permiten distinguir si los punteos que aparecen reproducidos en los informes se corresponden textualmente con lo escrito en los afiches («papelógrafos» en la jerga de las organizadoras) que los oradores llevaban preparados para la presentación.

61 Una de las entrevistadas del equipo organizador, al referirse a la escasez de tiempo disponible, alude a la función de los informes como fuente de información esos tomadores de decisión: «nosotros llegábamos [de la reunión consultiva] y el ministro nos decía «*mañana* quiero el informe». Teníamos que hacer todo... o sea que no nos dio tregua para hacer la... [...] Aparte el gobernador permanentemente pedía resultados, o sea, quería saber *todo* lo que había pasado, y qué sé yo» (entr. 5).

62 Tomo como un solo punto los que aparecen repetidos o muy similares en una misma mesa, por ejemplo, «Falta de reconocimiento de los derechos indígenas» y «Falta de cumplimiento de leyes referidas al derecho indígena» (mesa de pueblos originarios, RC4); no es posible reconstruir con la información disponible los matices que posiblemente justificaran esta doble mención en el punteo (puede tratarse también de una simple inadvertencia, como lo es sin duda cuando un mismo punto se repite textualmente). Además, en una mesa

imputado a más de un tema, si su enunciado es complejo; por ejemplo, en la RC3 la mesa de pueblos originarios anota «Enlame de cultivos e inundaciones por la remoción de tierra por parte de las empresas petroleras»: imputo este punto a los temas «manejo de cuencas/inundaciones» e «impactos de la actividad petrolera» (esto ocurre en 8 casos: por ello el total en la tabla suma 114, y no 106). Existe un cierto margen de discrecionalidad en el procedimiento debido a que, naturalmente, las formulaciones no son idénticas en las diferentes reuniones; por lo tanto, el criterio que permite considerar que en dos mesas se menciona el «mismo» punto es, muchas veces, discutible⁶³.

pueden aparecer dos puntos diferentes, pero que englobo bajo un mismo tema; esto ocurre, por ejemplo, cuando aparece un punto muy general («Falta de control del Estado») y otro bastante específico («Falta de un sistema efectivo de sanciones, porque en la actualidad “es más fácil pagar la multa que mitigar”»), que englobo ambos bajo el tema «Falta de control estatal/ de cumplimiento de la ley». También en estos casos, computo un solo punto; dicho de otro modo, cuento el número de mesas en los que se menciona un tema, pero no los diferentes enunciados que en una mesa se refieren a ese tema.

- 63 Por ejemplo, unifico bajo un único tema con el título «Falta de control estatal/ de cumplimiento de la ley» los siguientes enunciados: «Ausencia del Estado en el control y fiscalización de las prácticas productivas» (E-RC1); «Falta de un sistema efectivo de sanciones, porque en la actualidad “es más fácil pagar la multa que mitigar”» (E-RC1); «Falta de control del Estado» (PP-RC2); «Falta de cumplimiento de la ley N° 7070 [ley de ambiente de la provincia] (GP-RC2); «Falta de cumplimiento de la ley» (MP-RC2); «Falta de control del estado de los desmontes, aprovechamientos forestales y actividad petrolera» (PO-RC3); «Un problema grave se da a partir de la convivencia con la actividad de exploración y producción hidrocarburífera sin control» (FO-RC3); «Falta de implementación de mecanismos de control eficientes en las operaciones y traslados de productos forestales» (FO-RC3); «Faltencias en el control, seguimiento y gestión para la utilización de la tierra» (E-RC4); «Falta de control sobre la explotación turística» (PP-RC6).

Cuadro 4.2: Temas mencionados en las mesas por sectores en Reuniones Consultivas

	Total (20)	PP (4)	PO (2)	GP (5)	EST (4)	TR (1)	MP (1)	FO (1)	MSC (1)	OA (1)
Manejo de cuencas	16	4	2	4	3	1	1	-	1	-
→ Inundaciones	→ 5	→ 2	→ 2	-	-	-	→ 1	-	-	-
→ Extracción de áridos	→ 2	-	-	-	→ 2	-	-	-	-	-
Falta de manejos de biodiversidad o conservación	8	-	-	4	3	-	-	-	1	-
Falta de control estatal/ de cumplimiento de la ley	8	2	1	1	2	-	1	1	-	-
Desmontes	6	3	2	-	-	-	-	-	-	1
Falta de cortinas	6	1	2	1	1	-	1	-	-	-
Sobrepastoreo	6	-	-	2	3	-	-	1	-	-
Contaminación por agroquímicos	6	3	1	-	1	-	1	-	-	-
Desalojo/ expulsión de población	5	4	1	-	-	-	-	-	-	-
Impactos de la actividad petrolera	5	1	1	1	1	-	-	1	-	-
Falta de agua para riego o bebida	4	2	1	-	1	-	-	-	-	-
Necesidad de reforestación	4	-	2	1	-	-	-	1	-	-
Falta de pasturas/ forraje	4	3	1	-	-	-	-	-	-	-
Precariedad de títulos	4	2	2	-	-	-	-	-	-	-
Crítica al modelo de desarrollo	4	1	2	-	1	-	-	-	-	-
Aumento de vientos	3	-	1	-	1	-	1	-	-	-
Insuficiencias del proceso participativo	3	-	1	-	1	-	-	-	-	1
Falta de control de indígenas sobre sus territorios	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Falta de reconocimiento de derechos indígenas	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Falta de territorio suficiente	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Falta de políticas de fomento para pequeños productores	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Falta de monte	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Falta de madera	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Corte de caminos tradicionales	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-
Habilitación para agricultura de tierras no aptas	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-
Enfermedades vinculadas al cambio ambiental	2	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Contaminación de aguas por minería	2	1	-	-	-	1	-	-	-	-
Contaminación de aguas industrial/ urbana	2	1	-	-	-	1	-	-	-	-

Fuente: elab. propia con datos del informe oficial del proceso participativo (Salta 2008a).

Pese a lo elemental del método de análisis, la tabla 4.2 revela algunos aspectos interesantes de las interpretaciones del problema de los bosques que circulan en los espacios participativos.

En primer lugar, podemos constatar que las mesas correspondientes al mismo sector en diferentes reuniones plantean temas similares, y diferentes de las mesas de otros sectores. Esto no va de suyo: podría ocurrir, por ejemplo, que las diferencias por zona fueran más importantes que las diferencias entre sectores. De hecho, hay unos pocos puntos que son mencionados en más de una mesa de una misma reunión pero no aparecen en otras reuniones. Así, en la RC3 todas las mesas hacen referencia a los impactos negativos de la actividad petrolera, una actividad que tiene gran importancia en la zona de influencia de esa reunión (departamentos San Martín y Rivadavia) pero no en el resto de la provincia. En la RC4 tres de cuatro mesas hacen referencia a insuficiencias del proceso participativo, cosa que no ocurre en ninguna otra reunión⁶⁴. Sin embargo, estos casos son excepcionales: en general las coincidencias «por sector» son mucho más marcadas que las coincidencias «por zona» (éstas no aparecen explícitas en la tabla).

En este sentido, la hipótesis que subyace a la organización de los espacios de que es posible adscribir a los participantes a determinados «sectores», homogéneos en algún aspecto, aparece corroborada al menos en tanto que se observa una homogeneidad en los discursos que se esgrimen en las mesas de un mismo sector en diferentes zonas. Esto puede parecer una verdad de sentido común, y sin duda lo es para los organizadores del proceso, pero implica la existencia de ámbitos de circulación de discursos, y por consiguiente de tramas de sociabilidad, que generen ese tipo de homogeneidad. Estas tramas, que pueden ser de diferente índole para los diversos sectores, a la vez que generan homogeneidad discursiva, permiten que diferentes actores se piensen y sean pensados como pertenecientes a un mismo sector, y sustentan en definitiva el principio de representación «por afinidad» que ordena el mecanismo participativo.

En segundo lugar, podemos distinguir claramente, aunque sin mucho detalle, las posiciones de los diferentes sectores, a partir de los temas que mencionan:

64 Se menciona: en la mesa de pueblos originarios, «Incoherencia entre el tiempo fijado por la ley para el ordenamiento territorial y el tiempo y cultura de los pueblos originarios»; «Falta más tiempo para que el proceso sea realmente participativo»; en la de estatales «Los tiempos que prevé la ley son insuficientes para asegurar la participación»; en la de ONG y artistas autoconvocados «Preocupación por el carácter no vinculante de los espacios participativos previstos por la ley» (Salta 2008f:9-11).

Lo más evidente es que hay una larga lista de temas que son mencionados únicamente por las mesas de pequeños productores y de pueblos originarios: los referidos a la falta de determinados recursos (agua, forraje), los referidos a conflictos por el control del territorio (precariedad en los títulos, expulsión o desalojo, clausura de caminos). Las mesas de pueblos originarios añaden varios puntos que apuntan en el mismo sentido, pero que no figuran en las mesas de pequeños productores (falta de monte; falta de madera; falta de territorio suficiente; falta de control sobre territorios indígenas; falta de reconocimiento de los derechos indígenas).

Entre los puntos «suelos», o sea, los mencionados en una sola mesa en total, que no he incluido en la tabla, hay muchos que pueden sumarse a estas dos grandes categorías, siempre tematizados por pequeños productores y pueblos originarios: «Falta de pozos de agua y agua potable» (PO-RC3), «Escasez de productos del monte para recolectar» (PO-RC3), «Invasión de propiedad privadas por ventas de tierras a grandes capitalistas» (PP-RC3), «Alambrados de áreas de uso indígena» (PO-RC3), «Falta de acceso a la propiedad comunitaria de la tierra» (PO-RC4), por mencionar solo algunos.

En cuanto a los temas vinculados al manejo de cuencas, que en su conjunto son los más mencionados por todos los sectores, los pequeños productores y pueblos originarios (junto con la mesa de medianos productores de la RC2) hacen hincapié en el problema de las inundaciones, en tanto que daño directo que sufren a raíz de modificaciones en el ambiente. Otros daños debidos a las modificaciones ambientales figuran entre los puntos «suelos» de las mesas de pequeños productores y pueblos originarios: «pérdida de insectos polinizadores» y «caída que la producción hortícola por falta de floración» (PP-RC2), «aumento de la temperatura del ambiente» (PO-RC3), etc. Por su parte, la contaminación por agroquímicos marca un daño directo derivado de las prácticas agrícolas asociadas al desmonte.

A partir de estas observaciones puede decirse que en las mesas de pequeños productores y de pueblos originarios el problema se articula en términos de un discurso «territorial», que enfatiza las consecuencias de los procesos de transformación del territorio para la reproducción de la vida de la población perteneciente a esos grupos. El abanico de temas abarca desde aspectos jurídico-formales (títulos precarios, falta de reconocimiento de legislación indígena, falta de participación de indígenas en instancias de decisión), pasando por una multitud de consecuencias propiamente ecológicas de las transformaciones del

territorio (inundaciones, contaminación por agroquímicos, aumento de vientos y de temperaturas, falta de insectos polinizadores y pérdida de cosechas, mayor incidencia de enfermedades, etc.) y la escasez de recursos clave para la economía de los pequeños productores e indígenas (agua, forraje, madera y otros) hasta actos concretos de invasión del territorio (corte de caminos tradicionales, alambrados, construcción de obras sin consulta previa) y, por último, la expulsión de la población o su migración como consecuencia de todo lo anterior.

Sin embargo, se pueden marcar algunas diferencias entre las mesas de pequeños productores y las de pueblos originarios. En efecto, un tema que aparece solo en mesas de pequeños productores es el reclamo de políticas de fomento específicas para el sector: «Falta de políticas focalizadas para pequeños productores» (PP-RC1 y PP-RC6); «Imposibilidad de acceder a tecnologías agropecuarias», «Imposibilidad de acceso al crédito» (PP-RC1). A esto pueden añadirse las alusiones a un modelo de desarrollo alternativo que se vislumbran en algunos puntos sueltos, como los que mencionan la «pérdida de la diversificación de la producción por la tendencia al monocultivo» y «falta de valor agregado a la producción en sus lugares de origen» (PP-RC1). Todo ello sugiere que subyace en este sector la aspiración de una política de desarrollo rural que fortalezca sus prácticas productivas con mejoras tecnológicas, acceso al financiamiento, etc. Veremos que esta impresión se corrobora con las actas de las mesas zonales y las presentaciones espontáneas de este sector.

Por su parte, los pueblos originarios apelan al corpus legal específico que los protege, sea que se mencione éste en general («falta de reconocimiento de derechos indígenas») o que se especifiquen algunos aspectos («falta de acceso a la propiedad comunitaria de la tierra»). En uno de los puntos sueltos se alude además a la diferencia cultural entre la perspectiva de desarrollo vigente y la de los pueblos originarios, al hablar de la «imposición de la visión productivista por sobre la visión indígena de integración con el ambiente» (PO-RC4). Aquí, entonces, la aspiración parecería ser otra: la del reconocimiento de un estatus diferenciado que respete la alteridad cultural. También esta impresión puede robustecerse con las presentaciones espontáneas del sector.

Veamos ahora las posiciones de los sectores restantes. Hay algunos temas que aparecen masivamente en las mesas de grandes productores y en las de estatales, pero que no son

mencionados por los indígenas y pequeños productores. Uno, notable, es el que hace referencia a la falta de esfuerzos conservacionistas o de manejos tendientes a asegurar la biodiversidad⁶⁵. Otro tema que aparece mencionado en varias ocasiones en las mesas de grandes productores y de estatales es el del impacto ambiental del sobrepastoreo.

En las mesas de grandes productores hay, además de esto, algunos puntos sueltos que celebran los desarrollos agroempresariales: «en la zona este, de pendiente media, hay actividades forestales y frutihortícolas importantes» (GP-RC1; «recuperación de zonas degradadas para habilitación agrícola» (GP-RC2). En cuanto al manejo del cuencas, los grandes productores lo plantean como una necesidad, sin referirse en general a daños específicos como las inundaciones (aunque en un caso sí se habla de «suelos hidromorfos y extensos encharcamientos»); en otros dos, en cambio, se hace hincapié en la necesidad de políticas estatales para el manejo, y en uno se menciona simplemente la «falta de conservación de cuencas»).

De esta manera, el «problema de política» se plantea en estas mesas, por un lado, en términos de un discurso «conservacionista», con temas como la necesidad de aplicar medidas que preserven la biodiversidad y de mantener áreas protegidas, es decir, con una concepción en la que la protección del ambiente aparece como una tarea específica, separada de las actividades productivas, y posiblemente en competencia con ellas. Por otro lado, se reconoce la importancia del manejo de cuencas, sin que el formato escueto del punteo permita especificar qué nociones concretas se asocian con esta premisa general; puede inferirse, sin embargo, que aquí juega una noción de la gestión ambiental como mantenimiento de un «recurso» clave para las actividades productivas.

Por su parte, las mesas de estatales introducen algunos temas que no aparecen en otras mesas:

65 «Falta de parches o corredores que conecten áreas», «Falta de manejos que preserven la biodiversidad de la zona» (GP-RC1); «Falta de cortinas forestales con conectividad para conservar la biodiversidad» (GP-RC2); «Falta de cortinas forestales y parches de bosques cerrados que conserven la biodiversidad» (E-RC2); «Falta de corredores biológicos que conecte la zona de selva y chaco, principalmente en las márgenes del río Bermejo y Seco» (E-RC3); «Ausencia de planes de manejo para áreas de conservación» (E-RC4); «Existencia de territorios que hoy son propiedad de la provincia, y que se deberían integrar a las áreas protegidas de la provincia, sobre todo el sector que relaciona Baritú con Calilegua. Por ej: hay un lote ubicado justo en el medio» (GP-RC4); «Falta de planes de protección a los Bosques Nativos» (GP-RC6). Se podría objetar que las mesas de los otros sectores también mencionan la falta de cortinas forestales, pero en ningún caso las relacionan explícitamente con la biodiversidad (las cortinas cumplen diversas funciones, principalmente la de reducir la erosión eólica); tampoco aluden a la necesidad de áreas protegidas ni de otras medidas coservacionistas.

el de la habilitación de tierras no aptas para cultivos y el de la extracción de áridos de los ríos. Por lo demás, si bien coinciden con los grandes productores en algunos temas, como acabo de mencionar, también comparten algunos temas con las mesas de pequeños productores y pueblos originarios, en especial el de la contaminación por agroquímicos y el de las críticas al modelo de desarrollo vigente⁶⁶. En este sentido, las mesas de estatales parecen ocupar un lugar intermedio entre las de los otros sectores⁶⁷.

Hay algunos temas que atraviesan a todos los sectores: en primer término, el del manejo de cuencas, el tema más mencionado, aunque ya he señalado que incluye subtemas (inundaciones, extracción de áridos) que están distribuidos de manera desigual entre los sectores. Luego, la falta de control estatal o el incumplimiento de las leyes ambientales, quizá el tema más auténticamente transversal, que aparece indistintamente en las mesas de los diferentes sectores, en diferentes reuniones consultivas. También la falta de cortinas en los desmontes es mencionada por mesas de varios sectores, a lo que pueden sumarse los casos ya mencionados de temas que aparecen en varias mesas pero solo en una reunión (impactos de la actividad petrolera; insuficiencias del proceso participativo). Por último, diversos puntos hacen mención de disconformidades con cuestiones de procedimiento referidas a la política ambiental. Además de los ya señalados cuestionamientos al proceso participativo que se articulan en la RC4, la mesa de pueblos originarios en la RC3 reclama por «falta de representantes indígenas en el equipo de la Secretaría de Política Ambiental» y por «audiencias públicas para autorización de desmonte»; en la misma reunión, la mesa de grandes productores marca su «desconocimiento del aspecto político provincial» y la «falta de claridad de los aspectos político a nivel nacional y su influencia con la provincia», mientras que en la RC4 la mesa de estatales critica la falta de «información relacionada a la aptitud de uso, las limitaciones potencialidades del suelo» y manifiesta su «preocupación por no existir la reglamentación de la ley 26331».

Si miramos las mesas sectoriales que existen en una sola reunión, el panorama es el siguiente: casi todos los temas que toca la mesa de «medianos productores» (RC2) coinciden con los

66 Este tema aparece en los puntos «suelos» de la mesa de estatales de la RC1: «falta de definición de un modelo de desarrollo regional que sea sustentable» y «falta de fuentes de trabajo asociada al monocultivo de la soja».

67 Aunque cabe preguntarse si se trata efectivamente de una posición intermedia, o si en este «sector» especialmente heterogéneo aparece una mayor dispersión entre participantes «estatales» que simpatizan con el sector indígena o de pequeños productores, y otros que simpatizan con el de la gran producción.

mencionados por las mesas de pequeños productores (excepto la mención del aumento de los vientos, que comparten con una mesa de pueblos originarios y una de estatales), de manera que esta mesa podría asimilarse a las de pequeños productores. Las restantes mesas (FO-RC3, OA-RC4, MSC-RC6) no tienen suficientes coincidencias con otras para que podamos situarlas; en particular la de forestales (RC3), si bien solo incluye temas que también son mencionados por alguna mesa de grandes productores, elude los temas más característicos de éstas (necesidad de manejos de biodiversidad o conservación, falta de manejo de cuencas).

Volviendo sobre el panorama general de las mesas, es importante destacar que las posiciones expresadas por los diferentes sectores revelan un escenario de conflictos. En efecto, las diferentes mesas imputan a los otros sectores varios tipos de daños, aun si no siempre nombran de manera explícita al autor. Los problemas mencionados en las mesas de pequeños productores y de pueblos originarios (desmontes, contaminación por agroquímicos, escasez de los recursos clave, invasiones y expulsiones) se sobreentiende que deben imputarse a los grandes productores como categoría general, aun si puede haber distinciones entre ellos; en alguna mesa se nombra en este sentido a «grandes empresas capitalistas», pero generalmente la mención directa se omite. Por su parte, las mesas de grandes productores y de estatales deploran el daño ambiental producido por el sobrepastoreo; éste es señalado en general sin mayores precisiones en cuanto a la atribución de responsabilidades, pero en un caso se habla de «degradación del monte por el pastaje de ganado de puesteros» (es decir, pequeños productores ganaderos), que es el sujeto que debe sobreentenderse también en los restantes.

Además de estos temas frecuentes, se cruzan también otras imputaciones: en la RC3, como hemos visto, todas las mesas señalan los daños producidos por los petroleros; en otros casos, pequeños productores acusan a indígenas de extraer madera de modo irregular y denuncian la pesca clandestina; la mesa de forestales, por su parte, señala a los cazadores furtivos como autores de incendios forestales.

Se reconoce aquí, por un lado, el conflicto por la apropiación de la tierra, central para el relato de los pequeños productores e indígenas, y por otro lado, toda una multiplicidad de «conflictos ecológico-distributivos», en los que se pone en cuestión la desigual distribución de las consecuencias ecológicas de ciertos usos del territorio (Martínez Alier 2004). En términos generales, son los indígenas y pequeños productores quienes denuncian el accionar de los

empresarios, aunque éstos imputan a aquellos algunos daños puntuales, como el sobrepastoreo.

Cabe notar que el principal destinatario de las demandas que se formulan es el estado, aunque también este aspecto en la mayoría de los casos queda implícito. Esto vale para las mesas de grandes productores, cuyas demandas vinculadas a las políticas de conservación y al manejo de cuencas aluden a responsabilidades del estado, pero también para las de indígenas y pequeños productores, aunque aquí el estado es demandado más bien en su rol de garante de derechos, y, en el caso de los pequeños productores, de agente promotor del desarrollo. Una demanda compartida por los diferentes sectores es la de un control estatal más eficaz de las diferentes actividades que impactan sobre el ambiente.

Actas de las Mesas Sectoriales Zonales

A pesar del formato limitado al que quedan reducidas las voces de los participantes en los informes oficiales de las Reuniones Consultivas, hemos podido trazar a partir de ellos algunas líneas divisorias claras entre los sectores en cuanto a la construcción del problema de política y destacar algunos núcleos temáticos recurrentes. Las posiciones de los actores se encuentran más desarrolladas en las actas de las «Mesas Sectoriales Zonales» y en las presentaciones espontáneas realizadas por varios de los actores. Por otro lado, estas actas y presentaciones no nos ofrecen un panorama tan general como los informes de los espacios participativos, ya que no todos los actores que participan en éstos generan documentos de ese tipo.

Me ocupo primero de las actas de las Mesas Sectoriales Zonales, dejando las presentaciones espontáneas para el apartado que sigue. Ambos tipos de documentos aparecen confundidos en el Resumen Ejecutivo oficial (Salta 2008a:32-33), pero se distinguen claramente por las características de los textos y por la situación en la que éstos se producen.

Las cinco actas de mesas sectoriales zonales tienen entre una y tres páginas. Están fechadas los días 29, 30 y 31 de octubre de 2008; cada una está firmada por entre tres y ocho personas, incluyendo en algunos casos a funcionarios de la Secretaría. Cuatro de los documentos corresponden a mesas de pequeños productores (actas 1, 2, 4 y 5) y uno a representantes de dos comunidades indígenas guaraníes de los departamentos Orán y San Martín (acta 3)⁶⁸.

⁶⁸ Estas actas se encuentran en las fs. 882-895 del Anexo I, cuerpo 02 de la ley 7543; les otorgo números para facilitar las referencias, a saber, acta 1: pequeños productores de Anta, fs. 882; acta 2: pequeños productores de los Valles Calchaquíes, fs 883-884; acta 3: comunidades indígenas de Caraparí y Urundel, fs. 885-886;

Las actas siguen una estructura estereotipada: comienzan con una fórmula introductoria («El día..., en las oficinas de la Secretaría de Política Ambiental..., se reúnen... con técnicos del Área de Participación para el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) en el marco del procesos participativo»). Luego se resume lo dicho en la reunión: explicaciones del personal de la Secretaría acerca de la ley y del proceso participativo; exposición por parte de los representantes acerca de los problemas detectados en sus zonas respectivas; propuesta de zonificación para esa zona. Sigue un párrafo de cierre («Siendo las... , sin más que tratar, se da por finalizada la reunión») y las firmas.

Los documentos están redactados en un estilo formal-burocrático, propio, indudablemente, de las funcionarias que reciben en sus oficinas a los delegados, aunque se incorporen algunas expresiones tomadas del registro oral empleado en la reunión. Veremos enseguida que otros actores, con mayor capacidad de organización, prefieren realizar presentaciones espontáneas, es decir, redactar sus propios documentos sin esa ayuda-interferencia del personal de la Secretaría. Las «mesas zonales» que envían representantes a la capital, en cambio, solo consiguen inscribir sus voces al costo de admitir esa intermediación⁶⁹. En alguna ocasión, uno de los representantes reconoce explícitamente que «[n]o tiene una propuesta trabajada por esto de la falta de organización» (acta 3).

Veamos ahora el contenido de las actas. La mayoría de los temas que se abordan concuerdan con los puntos planteados por las mesas de pequeños productores en las Reuniones Consultivas: se mencionan consecuencias negativas del desmonte, que se pueden agrupar en varias de las categorías que ya hemos visto en los punteos, entre ellos: las *inundaciones* (actas 3 y 5); la *escasez de los recursos que se obtienen del monte* (actas 3 y 5); las *fumigaciones* (actas 1 y 4), que se señalan como causantes de enfermedades y como fuente de daño para los cultivos de los pequeños productores (acta 1) y su producción apícola (acta 4); las

acta 4: pequeños productores zona Sur, fs. 887-888; acta 5: pequeños productores Rivadavia Banda Norte y Banda Sur, fs. 889-891 con anexos en fs. 892-895. A fs. 880-881 figura el acta de un «taller participativo exigido por la ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos» realizado en Cachi el 24 de septiembre, que difiere de las restantes por no haber sido animado por el personal de la Secretaría de Política Ambiental sino por los propios participantes. El texto tiene una sola página (la segunda es de firmas), y contiene una escueta enumeración de las zonas que se proponen como «rojas» y «amarillas».

69 Como caso intermedio cabe mencionar a los delegados departamento Rivadavia, que asisten a la reunión con el personal de la Secretaría pero vienen trayendo las actas de dos asambleas realizadas en localidades de su departamento, para que obren como anexo en el documento que redacta la funcionaria que los recibe. Posteriormente, algunas organizaciones de Rivadavia banda norte realizan además de esto una presentación espontánea.

enfermedades (actas 3 y 4), atribuidas ya sea a las fumigaciones, ya sea, sin mayor explicación, a la «pérdida de los Bosques» (acta 3).

Junto con esas diversas consecuencias negativas de los desmontes se mencionan los factores que permiten o agravan esos procesos. Esto se refiere, por un lado, a *problemas con la titularidad de las tierras* (actas 3 y 5) y, por otro lado, a la *falta de control estatal* sobre la extracción de madera, sobre las fumigaciones y sobre otras actividades como la pesca (actas 1 y 5). Sin embargo, los reclamos al estado no se agotan en la exigencia de un mayor control y de una solución para el problema de la titulación de las tierras, sino que se amplían hacia otros ámbitos, como también lo habíamos observado en las Reuniones Consultivas. Así, se solicita *asistencia técnica o financiera* (actas 1, 2, 4) y se reclama mejoramiento de *infraestructura*, especialmente obras para provisión de agua de riego o bebida (actas 4 y 5). Y por último, como novedad con respecto a los punteos de las mesas de pequeños productores en las Reuniones Consultivas, aparece la solicitud de mantener o ampliar *áreas protegidas* (actas 4 y 5)⁷⁰.

A pesar de esta coincidencia, en cuanto a los núcleos temáticos, con lo registrado en las Reuniones Consultivas, las actas de las Mesas Sectoriales Zonales presentan una visión original: emerge en ellas lo abigarrado de los entramados socioproductivos locales, diferentes en cada uno de los puntos de la provincia, con sus diferentes producciones, sus problemas ambientales específicos, sus conflictos vecinales. Los puntos que, por la fuerza del formato de inscripción, en las Reuniones Consultivas aparecían meramente enunciados se encuentran en las actas de las Mesas Zonales insertos en un relato complejo que vincula constelaciones de actores, actividades productivas, rasgos del paisaje, conflictos distributivos y demandas al estado.

En todas las mesas, los delegados que han acudido a la capital detallan las actividades productivas que realizan los pequeños productores (o los indígenas, en el caso de los delegados guaraníes) y otros actores presentes en la zona, y se refieren a la relación entre la pérdida o el deterioro de los bosques y el funcionamiento de esos sistemas productivos. En

⁷⁰ Si cruzamos los temas que se abordan en estas actas con los punteos del sector de pequeños productores en las reuniones consultivas de las respectivas zonas, podemos observar que, si bien hay una continuidad general (en las actas se mencionan los mismos temas que en los punteos), no hay una determinación local (en todas las mesas zonales se expresan puntos que no han sido mencionados en las correspondientes reuniones consultivas, y viceversa). Esto es interesante ya que refuerza la noción de una homogeneidad en el discurso de los actores de un mismo sector, que prevalece sobre las diferencias entre zonas.

varios casos, se destaca una relación ambigua entre la destrucción de los bosques y el desarrollo productivo local (actas 2, 4, 5). Por ejemplo:

Explica [el señor B.] que la causa actual más importante de pérdida de los Bosques Nativos en el departamento [San Carlos] es el gran aumento de hornos de ladrillo que usan como combustible maderas duras como el algarrobo, el chañar y el tala. Señala que, según un relevamiento realizado por ellos, hasta el año 2000 había dos «cortadas» de ladrillo, mientras que en la actualidad ascienden a 26.

A su vez, pese al daño causado al monte, las cortadas de ladrillo generan muchos puestos de trabajo y han activado la economía local, por lo que se considera importante que puedan mantenerse, aunque aplicando otras tecnologías. Comenta el señor [B.] que han sostenido reuniones con los dueños de las cortadas y que ambos concuerdan en que es importante cambiar el modo de quemar los ladrillos. Piden una alternativa técnica para lograrlo (acta 2).

El mismo tipo de tensión reaparece en otros relatos. Productores tabacaleros apuntan que «están sufriendo una fuerte deforestación debido a la necesidad de leña para las estufas» (se refieren a las utilizadas para secar el tabaco) (acta 4). Productores ganaderos señalan «un fuerte sobrepastoreo por falta de capacitación para el manejo de ganadería en la zona» (acta 5).

En otros casos (actas 1, 3, 5), los delegados resaltan que otros actores (empresarios agrícolas, madereros, empresas petroleras) están realizando desmontes o actividades de tala, mientras que los pequeños productores sufren las consecuencias negativas: menor acceso a recursos productivos, inundaciones, fumigación, etc.; en varias actas se individualiza a los empresarios o las empresas que ocasionan esos daños.

En resumen, la problemática de los desmontes y de la tala se plantea desde una perspectiva centrada en la práctica vital de los pequeños productores, y no mediante conceptos más abstractos y ligados a un presunto interés universal, como «biodiversidad», «servicios ecosistémicos» o «desarrollo», como veremos que aparecen en las presentaciones espontáneas de los otros sectores.

Un ejemplo de esta perspectiva centrada en la práctica vital puede encontrarse en el modo en que se formula la solicitud de mantener o ampliar *áreas protegidas* (actas 4 y 5), que no aparecía en los punteos de las mesas de pequeños productores en las Reuniones Consultivas:

Se manifiesta la importancia de extender la zona de reserva desde El Palmar, bañado del Quirquincho, bordeando todo el límite del departamento hasta la ruta 41 (ya que es una zona donde no hay muchas familias y tiene mucho potencial de conservación por la cantidad de aves, mamíferos y árboles como la palmera, palo santo, palo cruz, algarrobo, quebrachos, chañar y varias

especies de cactáceas, muchos en peligro de extinción). Esa área zonificada a través de la Categoría I permitiría detener los desmontes producto del avance de la frontera agropecuaria del departamento de Anta. El resto de la zona de uso de las familias deberá pertenecer a la Categoría II para permitir un desarrollo adecuado de las actividades que realizan (acta 5).

Puede notarse que la justificación que se aduce para proponer esa área protegida no solo hace referencia en términos específicos a la diversidad de fauna y flora que contiene, sino también a las consecuencias que la zonificación tendría para la economía de los pequeños productores, así como a la necesidad de «detener los desmontes», que representan una amenaza.

Por otra parte, es importante destacar que las demandas que se presentan en estas mesas desbordan la temática estrecha de los bosques, particularmente en lo que hace a la solicitud de asistencia técnica o financiera. En algunos casos, ésta se vincula con la cuestión de los bosques, como en el caso de los productores que pedían «una alternativa técnica» para evitar el impacto negativo de la producción de ladrillos o de la ganadería bajo monte. Pero la solicitud de asistencia también aparece desligada de problemas vinculados específicamente al bosque, por ejemplo cuando se reclama por la falta de provisión de agua (acta 5) o se señala que «[l]a falta de articulación entre el Estado y los productores no permite aprovechar oportunidades para la comercialización» (acta 4). No deja de ser llamativo que los delegados acudan a la reunión para el OTBN con este tipo de demanda; esto podría estar señalando una dificultad general de este sector para canalizar sus reclamos ante el gobierno de la provincia.

En resumen, las actas de las Mesas Sectoriales Zonales, correspondientes casi todas a pequeños productores criollos, contienen reclamos y posiciones similares a los expresados por ese sector en las Reuniones Consultivas, pero las conectan en un relato anclado en un conocimiento cotidiano del territorio, de sus rasgos de paisaje, de sus actividades productivas, de las relaciones sociales que lo atraviesan. Destacan las tramas de intereses complejas, y a veces ambiguas, que rodean la cuestión de los bosques y de su eliminación y degradación, y señalan conflictos puntuales por la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos productivos. Preconizan modalidades de desarrollo basadas en la diversidad productiva local y reclaman del estado políticas tendientes a promoverlas, sean las referidas especialmente a los bosques a través del OTBN, u otro tipo de medidas de fomento como la provisión de infraestructura y de asistencia técnica y financiera.

Presentaciones espontáneas

Recordemos que las Mesas Sectoriales Zonales se formaron inicialmente en las Reuniones Consultivas; debían seguir reuniéndose para presentar, hacia fines de octubre, un diagnóstico de los problemas territoriales y una propuesta de zonificación. Sin embargo, hemos visto que solo llegaron a esta instancia cuatro mesas de pequeños productores y una de indígenas. Entre tanto, diversos actores hicieron llegar a la Unidad Ejecutora del OTBN escritos en los que manifestaban su posición con respecto al ordenamiento de bosques y realizaban solicitudes o propuestas con respecto a la zonificación del territorio. Dado que estos materiales fueron entregados relativamente tarde (entre septiembre y noviembre de 2008) y sin que hubiera ningún mecanismo previsto para su integración o procesamiento por parte de la Unidad Ejecutora, ésta solo llegó a hacer un uso selectivo de ciertos elementos, especialmente de la información georreferenciada que acompañó algunas presentaciones (ver cap. 5). En varios casos los materiales circularon también públicamente, como herramientas de divulgación y propaganda⁷¹, y puede pensarse que la principal intención de algunas de las presentaciones radicara en esto, más que en obtener respuestas concretas de la Unidad Ejecutora.

Las presentaciones espontáneas exhiben un grado de elaboración autónoma mayor que las actas de las Mesas Zonales. Ciertamente, existen entre ellas grandes diferencias en este sentido, pues abarcan desde una presentación preparada con gran profesionalismo por la ONG ProYungas hasta un acta manuscrita de una página presentada por las organizaciones wichi. Pero incluso ésta última implica un trabajo de elaboración considerable, ya que viene acompañada de un conjunto de imágenes satelitales con los polígonos correspondientes a la delimitación de los territorios de las comunidades; la misma información es entregada a la UE en formato digital.

En una primera aproximación, los textos disponibles⁷² pueden agruparse con un criterio similar al que utilizaron los actores en las Reuniones Participativas; hay así dos

71 Recibí de este modo, a través de listas de distribución por mail, las presentaciones de Asociana *et al.* (2008) y de Greenpeace (2008); es posible que otras circularan de igual modo.

72 El Resumen Ejecutivo del proceso participativo (Salta 2008a:32-33) menciona un total de 17 «aportes», sin distinguir entre actas de Mesas Sectoriales Zonales y presentaciones espontáneas. En el anexo I, cuerpo 02, de la ley 7543 se encuentran solamente los ocho textos que estudio aquí, además de cinco actas de mesas zonales y un acta de Cachi (ver nota 68); En el Resumen Ejecutivo se mencionan además «Aportes presentados por productores Viñateros de los Valles», «Aportes presentados por Productores de Anta (Familia My)» y «Aportes presentados por Mesa Sectorial de Forestales», que no se encuentran en el expediente de la ley.

presentaciones pertenecientes a organizaciones indígenas (la organización kolla Qullamarka y un conjunto de organizaciones del pueblo wichi), dos presentaciones pertenecientes a actores del ámbito empresarial (empresa San Martín del Tabacal y Consorcio de Usuarios del dique El Tunal), dos presentaciones pertenecientes a organizaciones de pequeños productores (Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño - Comisión Zonal de Criollos de Los Blancos, y Organización de Familias Criollas de los Lotes 55 y 14). A esto se añaden dos presentaciones pertenecientes a ONG, de las cuales una forma prácticamente un anexo a la presentación de las organizaciones wichi (Asociana, Fundapaz y Tepeyac) y la otra es una propuesta de ordenamiento territorial elevada por Greenpeace.

No obstante, el elenco de actores que se expresan por esta vía difiere del que observábamos en las Reuniones Participativas. Los heterogéneos actores que en los espacios participativos se habían identificado como «estatales» no insisten con presentaciones espontáneas. Tampoco lo hacen las principales organizaciones del sector agroempresarial, que a la sazón concentran sus esfuerzos de *lobby* sobre el poder legislativo. En cuanto a los restantes sectores, las presentaciones ponen en tensión el nivel de agregación territorial y organizativa con el que opera el proceso, ya que son hechas por organizaciones de mayor nivel o alcance territorial que las que habían intervenido en los espacios participativos, donde se convocaba a organizaciones locales o zonales y a ciudadanos individuales⁷³.

Una observación que se desprende de aquí es que hay actores de casi todos los sectores que, sin abandonar el proceso participativo, tratan de desbordar el formato preestablecido. En primer lugar, ponen en cuestión el esquema implícito en ese formato, en el que los participantes son posicionados como legos, que manejan «saberes locales» pero no participan del discurso «técnico» reservado a la Unidad Ejecutora (siendo la excepción las «mesas de

⁷³ Al menos las presentaciones de los indígenas son elevadas por organizaciones que pretenden la representación unificada de los respectivos pueblos; es el caso de Qullamarka (si bien hay kollas que no se adhieren a esa organización), pero también la reunión *ad hoc* de las organizaciones wichi se concibe como representación unificada (en efecto, señalan: «Dejamos aclarado que en este mapa [se refieren al material cartográfico que acompaña al texto] faltan algunas comunidades del Depto. de Anta y Metán que próximamente será presentado ante las autoridades correspondientes»; esto indica que *a priori* se atribuyen la representación exhaustiva de las comunidades wichi). Las ONG de desarrollo rural, por su parte, también se presentan agrupadas en un bloque unificado; su intervención tiene el carácter de una «asesoría» o de un apoyo experto para la presentación de las organizaciones de los pueblos indígenas del chaco salteño, con las que, como hemos visto, mantienen relaciones fluidas. Las dos organizaciones de «criollos» por su parte, no realizan una presentación conjunta, pero salta a la vista que el texto de ambas presentaciones es idéntico (difieren en el material cartográfico y fotográfico que se adjunta a cada una), lo cual indica una coordinación operativa entre ellas.

especialistas», que formarían por así decir un estamento aparte, separado de los actores «sectoriales»). Con estas presentaciones los actores señalizan que pretenden dialogar en pie de igualdad con el discurso «técnico», ya sea en los propios términos de éste, como es el caso, por ejemplo, de la presentación preparada por ProYungas, ya sea impugnándolo, como el texto de la organización Qullamarka.

Organizaciones de pequeños productores

Las dos presentaciones provenientes de asociaciones de pequeños productores refuerzan la lectura que hemos hecho de los punteos de las Reuniones Consultivas y de las actas de las Mesas Sectoriales Zonales. Ambas son relativamente breves (tres páginas de texto, más imágenes satelitales, fotos del terreno, hoja de firmas); el texto de ambas es casi idéntico. Presenta, en primer lugar, una serie de «Criterios criollos para el Ordenamiento Territorial», entre los que otorga un lugar prioritario a la regularización de los títulos de las tierras que ocupan los criollos; bosqueja también un modelo de desarrollo que implique el fortalecimiento técnico del sistema productivo predominante, «foresto-ganadero» y la diversificación productiva; para las áreas con aptitud agrícola, exige «segregar claramente los emprendimientos basados en el desmonte masivo y promocionar nuestro sistema de Agricultura Familiar»; reclama obras de infraestructura y provisión servicios públicos básicos, y propone «considerar las áreas cuya conservación sea necesaria, como franjas de riberas y cañadas, conectividad entre eco-regiones, zonas de reserva y otras». En segundo lugar, presenta una «Propuesta general para el uso futuro de nuestro monte», que consiste en mejorar técnicamente todos los componentes del sistema vigente, que combina ganadería, agricultura a pequeña escala y extracción de madera. Por último, cada una de las presentaciones contiene un mapeo de los «puestos» de los pequeños productores criollos en la respectiva zona, para que sean tenidos en cuenta en el ordenamiento⁷⁴.

De esta manera, las dos presentaciones coinciden en la perspectiva que hemos visto en los otros documentos correspondientes al mismo sector, que concibe la cuestión de los bosques en relación estrecha con su práctica cotidiana y su sistema productivo, ve en los desmontes una amenaza directa a ese modo de vida, y solicita del estado la asistencia necesaria para mejorar la productividad y la sustentabilidad de su economía. Lo que se destaca en estas

⁷⁴ Además de la presentación en papel, estos mapeos fueron entregados a la Unidad Ejecutora en formato electrónico, como diré en el capítulo 5.

presentaciones es la formulación tajante de la necesidad de regularizar los títulos de las tierras, mientras que en las Reuniones Consultivas y en las Mesas Zonales se señalaban más bien los conflictos de tierra como problema, pero sin llegar a ese reclamo explícito. Aparentemente, la agudización de esta demanda se relaciona con la existencia de organizaciones, que justamente se expresa en las presentaciones espontáneas.

Organizaciones wichi

Las presentaciones de las organizaciones indígenas son muy diferentes entre sí. La de las organizaciones wichi⁷⁵ consiste en el acta manuscrita de una reunión celebrada en Salta el 30 de septiembre de 2008 y tiene una sola página, más dos de firmas. Viene acompañada de nueve páginas de imágenes satelitales en las que está marcada el «Área de bosques nativos que las Comunidades Indígenas del Chaco Salteño tradicionalmente habitamos y aprovechamos», como reza el rótulo de cada imagen. El objeto del escrito es

presentar el mapa que muestra nuestras tierras que ocupamos tradicionalmente desde tiempos inmemoriales para que se incluya y se respete en el Ordenamiento Territorial que esta llevando a cabo el Gobierno de la Provincia en el marco de la Ley N° 26331 y que también contempla nuestras formas de uso de los recursos naturales.

Se denuncia además que «las comunidades de Sopota, el Traslado y el Escrito están sufriendo la expulsión de sus tierras y la pérdida del monte por el avance de la frontera agrícola» y que «la zona de Rivadavia Banda Sur sufre la tala indiscriminada de madera y alambrados perimetrales por personas inescrupulosas que no respetan nuestros derechos». Por ello se exige al gobierno que tome «las medidas correspondientes».

Pese a lo breve del texto, puede decirse que adopta un enfoque centrado en la cuestión del control sobre el territorio y apoyado en la legislación que reconoce derechos específicos a los pueblos indígenas; hace alusión a «nuestras formas de uso de los recursos naturales», pero no desarrolla un discurso al respecto.

Qullamarka

En contraste con la presentación de las organizaciones wichi, la de la organización

75 Lo firman las siguientes organizaciones: Organización Zonal Wichi Tch'ot Lhamenjenpe (Rivadavia Banda Norte), Asociación Lhaka Honhat (lotes 55 y 14), Consejo de Organizaciones Wichi – Bermejo, Comunidades de la zona de Gral. Ballivián, Comunidades de la Cuenca del río Itiyuro (ruta 86), Organización Zonal Rivadavia, Banda Sur del Bermejo, Comunidades de la zona de La Unión y Santa Rosa, departamento Rivadavia.

Qullamarka, del pueblo kolla, es una de las más voluminosas (53 páginas⁷⁶). No se trata de un texto corrido, sino de varias partes: una carta dirigida al ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable, fechada el 5 de noviembre de 2008; el acta resolutive del VI Qullamarkatinkunakuy, del 13 de julio; una imagen satelital en la que se marcan los límites del territorio; un «diagnóstico social» a cargo de técnicos de Parques Nacionales (41 páginas, con fotografías) y un informe jurídico a cargo de abogados de ENDEPA⁷⁷ (8 páginas).

La presentación se caracteriza por oscilar entre dos discursos claramente diferentes, aunque no incompatibles. Así, si se consideran los primeros dos documentos, en los que las autoridades de la organización hablan por sí mismas⁷⁸, se observa que en la carta inicial esgrimen un discurso «de la diferencia», haciendo hincapié en la alteridad cultural que separa al pueblo kolla de la cultura dominante; en el acta resolutive, en cambio, se hace un planteamiento centrado en un discurso de derechos, con apoyo en la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y la ley 26160. La misma cesura se encuentra en el resto de la presentación, redactado por técnicos o asesores: el diagnóstico social elabora largamente el tema de la diferencia cultural y la noción de la identidad indígena, caracterizada por su cosmovisión y sus prácticas ancestrales, que se postula como modelo alternativo al desarrollo capitalista; en cambio, el informe de ENDEPA se centra en la cuestión de los derechos legalmente reconocidos de los pueblos originarios.

Como ejemplo, veamos solamente los primeros dos documentos. La carta dirigida al ministro de Ambiente (del 5 de noviembre de 2008) se centra en la dificultad de compatibilizar el ordenamiento territorial con la cosmovisión y los modos de hacer del pueblo kolla. Admite, no obstante, la importancia del ordenamiento, ya que puede «contribuir a poner freno al gran desastre ecológico y social» de los desmontes, que afecta principalmente a «hermanos de otras etnias» que sufren día a día «el desalojo y la fragmentación de su territorio». Continúa diciendo:

Si bien la ley contempla que para las zonas habitadas por comunidades indígenas deben respetarse las legislaciones nacionales e internacionales para pueblos originarios, todo el marco legal y técnico está sustentado desde una cosmovisión muy distinta a la nuestra y a la cual le es muy difícil ver o vivenciar otras formas de relacionarse con la naturaleza. En cambio para nosotros el monte no

76 En rigor tiene 54, pero una de ellas (la que contiene la imagen satelital del territorio) aparece repetida.

77 Equipo Nacional de la Pastoral Aborigen.

78 Aunque los documentos vienen firmados también por algunos técnicos de ENDEPA, Parques Nacionales y el PSA.

es un valor económico, no es un «recurso» a explotar, es nuestro bosque sagrado, nuestra Pachamama también, nuestra madre, donde habitan nuestras plantas deidad (plantas medicinales) que nos curan, al monte no se va por ir nomás, tiene su tiempo de ir, no se recoge una planta medicinal o un palo en cualquier tiempo, así como el monte nos cría, lo criamos también, hay como en todo y con todo en nuestra cultura una relación de profundo respeto, cariño y reciprocidad (fs. 826).

Aclara que no se trata de rechazar la ciencia en general, sino de buscar una complementación, ya que «[c]reemos sin dudas que la ciencia tiene muchísimas yapas para nuestra cultura, y que nuestra cultura tiene también muchísimas yapas para la ciencia». Por último manifiesta la voluntad de seguir dialogando, de manera que el mapa y la propuesta no deben considerarse algo acabado.

El acta resolutive del VI Qullamarkatinkunakuy (del 13 de julio), por su parte, se centra en la cuestión del territorio, exigiendo la entrega de títulos comunitarios a todas las comunidades que aún no los tienen y condicionando la implementación de la Ley de Bosques al cumplimiento de la ley 26160 (relevamiento de territorios indígenas). Sostiene que la Ley de Bosques constituye un avance en materia de protección ambiental y de reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, pero que «el proceso de implementación hasta el momento [...] no ha generado los mecanismos apropiados de participación y decisión» en los términos del Convenio 169 de la OIT, ni se ha adaptado a la idiosincrasia y a los tiempos del pueblo kolla. No obstante, reafirma el compromiso del Qullamarka de continuar elaborando «una propuesta integral respetuosa de nuestras pautas culturales» y de compartir su postura con los otros pueblos originarios de la provincia.

La presentación de la organización kolla se destaca por plantear de modo tajante la cuestión del conflicto existente en el territorio. Este se concibe como un choque entre el ideal andino del «Bien vivir», basado en la reciprocidad y el intercambio y en el cuidado del *pacha*, y el «modelo de desarrollo, entendido como proceso hacia una economía moderna, industrial y capitalista». Estas concepciones estructuran dos modos de vida entre los cuales existe un conflicto que se materializa (entre otras cosas) en el problema de la tenencia de la tierra. Como lo plantea el «diagnóstico social»⁷⁹:

⁷⁹ Un punto que merece reflexión es que sean los «técnicos» los encargados de presentar la cosmovisión y las prácticas indígenas, y más aún que lo hagan apoyándose en citas de autores (Hugo Trincheró, Carlos Reboratti, Diego Domínguez, Arturo Escobar...) y no en testimonios directos. El «diagnóstico social» expone la cosmovisión indígena «en sus propias palabras» (según el subtítulo correspondiente), pero no se trata de palabras de pobladores del Qullamarka, sino de citas del antropólogo Víctor Bascopé y del artista y activista paceño Denis Ramos Huanca. Esta curiosa sustitución, que en una primera lectura puede abonar

El conflicto por la tierra pone al desnudo que se trata de una lucha por conservar el espacio en el cual se asienta una forma de vida determinada, un hábito de hacer y estar, un conjunto de prácticas que permiten la reproducción de la vida como ellos la conciben desde su cosmovisión. Así la lucha por la tierra aparece asociada a la defensa de la estrategia de vida de los campesinos, a la posibilidad de reproducirse materialmente por el uso de los distintos pisos ecológicos y, por ende, de la diversa «oferta ambiental». Pero también remite a la posibilidad de seguir sosteniendo un tipo de pensamiento y concepción del mundo: dual, cíclica, móvil (Domínguez 2004) (fs 857, la referencia bibliográfica es del original).

Las dos presentaciones realizadas por organizaciones de pueblos originarios, a pesar de su diferente extensión, coinciden en colocar el foco en el conflicto por el territorio y en apoyar su alegato en el corpus legal referido a los derechos indígenas. El Qullamarka combina este enfoque con una consideración acerca de la alteridad cultural de los indígenas frente al sistema dominante, aspecto que en la escueta presentación de los wichi no aparece desarrollado (apenas se alude al pasar a «nuestros modos de vida»); puede considerarse que esa alteridad constituye la razón de ser de los derechos indígenas, pero en la presentación del Qullamarka no se insiste en esta conexión, sino que más bien parece haber voces que se centran en la cuestión de los derechos, y otras voces que pregonan una alteridad radical y en su nombre cuestionan incluso el orden jurídico mismo, como parte integrante del orden capitalista. En cualquier caso, el discurso de los pueblos originarios se distingue en estas presentaciones, aun más claramente que en los registros de las Reuniones Consultivas, del de los pequeños productores y de otros sectores.

Asociana, Fundapaz y Tepeyac

La presentación conjunta de las ONG Asociana, Fundapaz y Tepeyac («Territorios indígenas y bosques nativos en el Chaco salteño») se inscribe en la misma matriz discursiva. En efecto, puede decirse que cumple, con respecto a la presentación de las organizaciones wichi, la misma función que los informes técnicos incluidos en la presentación del Qullamarka, aunque formalmente las ONG lo presentaran por separado⁸⁰.

El informe se articula en tres partes. La primera contiene una descripción de los territorios indígenas del Chaco salteño; se delimitan allí los territorios correspondientes a cada una de las

una visión cínica sobre la relación entre los técnicos y dirigentes y la población que presuntamente representan, puede leerse también como una marca de la debilidad de la elaboración discursiva y teórica de la organización.

80 No obstante, los integrantes del equipo técnico coinciden en señalar que fueron las ONG quienes les hicieron llegar el mapeo de los territorios indígenas, en particular su versión electrónica (entr. 5; cf. Somma *et al.* 2011)

organizaciones que firmaban la presentación de los pueblos wichi, indicando ubicación, superficie, cantidad de población e impacto de los desmontes en el territorio. La segunda parte desarrolla «aspectos antropológicos y jurídicos»: expone la relación «especial» entre el pueblo wichi y su territorio, explica cómo sus modos de uso de los recursos no caben en la lógica de la propiedad privada y señala la legislación que reconoce derechos territoriales específicos a los pueblos originarios. La tercera parte contiene una «recomendación», que hace hincapié en la urgencia de asegurar a los pueblos del chaco salteño el control sobre sus territorios y de tomar «todas las medidas necesarias para preservar y respetar las áreas boscosas de la que dependen estos pueblos para sobrevivir». En efecto:

A nuestro entender erróneamente, se separó el análisis del tema tierra y territorios del análisis del OAT, es necesario que estos procesos confluyan. De no ser así muy difícilmente se puedan solucionar los problemas de fondo que hoy tienen las comunidades.

En comparación con lo que ocurre en los textos del Qullamarka, en esta presentación el discurso de la diferencia aparece más sólidamente amalgamado con el de los derechos. Sin embargo, en términos generales puede decirse que operan dentro de una misma matriz discursiva, aun si el Qullamarka por momentos apela a una visión más radical de la alteridad del mundo indígena.

Consortio de Usuarios El Tunal

Las presentaciones del Consortio de Usuarios El Tunal (un consorcio de regantes) y la empresa azucarera Tabacal Agroindustrias representan los dos extremos entre los que se mueven las posiciones del sector empresario, tal como se expresan en otras fuentes (notas de prensa, sitios web, informes técnicos, entrevistas). Éstas van desde una afirmación sin cortapisas de la expansión agropecuaria, donde la conservación del ambiente queda reducida a una dimensión residual y la conflictividad social es en buena medida ignorada, hasta un discurso moldeado en la matriz del desarrollo sustentable, para el cual el crecimiento económico no solo es compatible con la conservación y con la armonización de los conflictos sociales, sino que estos tres aspectos forman un «círculo virtuoso». No es casual que este discurso «modernizador» sea esgrimido por una gran empresa de capital transnacional como lo es Tabacal; hemos visto en el cap. 2 que este tipo de empresas (Techint, Ledesma) tienden a cuidar su imagen como parte de su «capital intangible» y despliegan para ello políticas de «responsabilidad social y ambiental». Para los productores agropecuarios que no tienen un

capital simbólico que valorizar, ese tipo de concesiones aparecen como un puro costo.

La presentación del Consorcio de Usuarios El Tunal ofrece una descripción del área de riego servido por sistema de El Tunal y formula una propuesta de ordenamiento territorial para la zona, preconizando la conversión en cultivos bajo riego de toda el área posible en función de la disponibilidad de agua y de la aptitud agrícola de los suelos. En cuanto a protección de bosques, propone dejar únicamente «cortinas forestales» y «áreas que por su baja aptitud agrícola con riego sea conveniente preservarlas con monte», y en las márgenes de los cursos de agua, respetar «criterios a conciliar con la Secretaría de Recursos Hídricos». La sustentabilidad se concibe, así, en términos estrictamente agronómicos, como mantenimiento de la productividad agropecuaria en el tiempo, mientras que la protección de los bosques sería puramente residual. No se concibe un compromiso o equilibrio entre conservación y producción, como lo proclaman muchos otros actores.

El texto presenta la situación actual como una relación entre actantes a los que atribuye roles precisos. El protagonismo corresponde a las empresas, que realizan inversiones y operan con tecnologías avanzadas (nivelación laser, siembra directa, semillas genéticamente modificadas, riego por aspersión), derramando los beneficios del «desarrollo integral» sobre la población. El principal antagonista es la naturaleza, que pone obstáculos (clima desfavorable, vegetación sin valor aprovechable), aunque también ofrece oportunidades (disponibilidad de agua y suelos); la tecnología y la inversión permiten aprovechar estas oportunidades para superar esos obstáculos. El tercer actante que aparece es el estado, al que le cabe un rol de apoyo y compensación de las iniciativas empresariales: sostiene en gran parte las obras hidráulicas y coordina el manejo de la cuenca; se le reclama que atienda el problema de la colmatación del dique. Por último, aparece la población local, «que no tiene posibilidades de inserción laboral» de no ser por la actividad empresarial, y por lo tanto es beneficiaria pasiva del desarrollo que ésta genera; así, el modelo de desarrollo impulsado por las empresas se presenta como exitoso, no solo en términos estrictamente empresariales, sino también en cuanto su impacto social:

Aspectos sociales: La situación social y el desarrollo integral de los pueblos de nuestra zona es una demostración clara de la mejora producida en su condición, en paralelo con el desarrollo de los cultivos y producción con riego [...] (fs. 713, destacado del original).

Se señalan con insistencia las soluciones técnicas para diferentes problemas: el mejoramiento

de la red de riego, el perfeccionamiento de las técnicas agrícolas, los estudios de suelos para determinar la aptitud agrícola de los terrenos a desmontar, en consonancia con «normas internacionales». En cambio, no se enfatizan los aspectos conflictivos del modelo de desarrollo vigente. Si bien se menciona el problema de pequeños y medianos regantes que «han visto agravarse sus dificultades para captar agua» debido a la profundización del cauce del río, como consecuencia de la habilitación del dique El Tunal, no se ve en ello un conflicto distributivo entre regantes beneficiados y perjudicados, sino un problema que aqueja a los pequeños y medianos regantes y los vuelve objeto de una política social: la solución consiste en construir un nuevo canal, soportado en su mayor parte (75%) por el estado, ya que se trata de una obra de «alto contenido social».

En resumen, la presentación del Consorcio apela a un modelo de desarrollo centrado en la actividad empresarial, que incorpora tecnología y capital; el estado aparece como facilitador de este desarrollo al proveer obras de infraestructura y al absorber impactos sociales negativos. No se incorpora ningún punto de la agenda ecologista; la sustentabilidad del modelo de desarrollo se concibe como estabilidad agronómica y del sistema de riego, sin prever ningún tipo de medida específicamente destinada a prevenir o mitigar impactos sobre el ecosistema.

Tabacal Agroindustrias

Diferente es el enfoque de la presentación de la empresa Tabacal Agroindustrias⁸¹, un combinado azucarero de capitales estadounidenses⁸². Como lo indica el logo de la portada, la presentación fue elaborada por la Fundación ProYungas, un dato elocuente si recordamos el papel de esta ONG en los conflictos previos a la Ley de Bosques (capítulo 2).

El texto, de 53 páginas, ofrece primero una caracterización de los «ambientes ecorregionales» presentes en las propiedades de la empresa (111 mil hectáreas en el departamento Orán⁸³), con abundancia de datos ecológicos y paisajísticos y detalle de las transformaciones sufridas por cada tipo de ambiente. En segundo término identifica prioridades de conservación, destacando

81 *Propuesta de ordenamiento territorial de las propiedades de Tabacal Agroindustria en la Alta Cuenca del Río Bermejo*, fs. 744-796.

82 Pertenece desde 1996 a la Seaboard Corporation (<http://www.seaboardcorp.com/our-companies/tabacal-agroindustria/>, accedido 18 noviembre 2012).

83 Esto incluye tierras propias de la empresa (algunas sujetas a conflictos de tenencia, como se detalla luego) y otras gestionadas por ellas mediante convenios con otras empresas.

la importancia de la alta cuenca del río Bermejo como área de biodiversidad sobresaliente, y subrayando cómo la empresa Tabacal contribuye a su conservación: en este contexto sitúa la propuesta de zonificación de los predios pertenecientes a la empresa en el marco del OTBN; los criterios adoptados para ello no son otros que los contenidos en el anexo de la ley 26331, con ligeras reformulaciones⁸⁴. Luego se detalla el uso actual de la tierra en las propiedades de la empresa, discriminado según unidades ambientales y distinguiendo áreas silvestres y de uso; éstas cubren más de 36 mil hectáreas y corresponden principalmente a cultivos de caña de azúcar, a lo que se añaden otros cultivos e instalaciones industriales.

A continuación se hace referencia explícita a la «conflictividad social», concretamente a litigios de tierras que son reclamadas por comunidades indígenas: se identifican tres áreas de conflicto (La Loma, Río Blanco Banda Sur y Finca San Andrés), se esboza en uno o dos párrafos la naturaleza del conflicto, se localiza en cada caso el área litigiosa mediante una imagen satelital, y se enumeran las principales acciones ocurridas en los cinco años precedentes (manifestaciones, intervención del INAI, acciones judiciales, etcétera). La perspectiva es pragmática: el conflicto aparece como un problema a resolver para la empresa, no se lo interroga en sus causas histórico-culturales ni se justifica explícitamente la posición de ninguna de las dos partes:

Las propiedades de Tabacal Agroindustria por su extensión y por estar inmersas en un espacio histórico de conflictividad social creciente, se encuentran vinculadas con una serie de reclamos territoriales de comunidades aborígenes y campesinas de distinta magnitud. [...] Dichos episodios sin duda generan una exposición pública de la Empresa dañando su imagen empresarial, además de generar situaciones de cierta incertidumbre en relación al uso de dichos espacios y a su inclusión en el desarrollo futuro de esos espacios, tanto para la producción agropecuaria y forestal como de protección del ambiente. La solución de estos conflictos es fundamental para que Tabacal Agroindustria pueda generar una estrategia sólida y confiable de responsabilidad social empresarial y ambiental. (p. 35)

Por último, el texto ofrece una propuesta de zonificación detallada para las propiedades de la empresa. No solo se presenta un mapa tricolor, según el esquema previsto en la Ley de Bosques, sino que se expone en detalle el tipo de uso o manejo que se hará de diferentes porciones de terreno. Esto incluye áreas forestales para manejo forestal con certificación, reservas forestales sin explotación⁸⁵, áreas de recuperación de cobertura boscosa, sitios MDL

84 Recordemos que el anexo de la Ley de Bosques está tomado de documentos producidos precisamente por ProYungas, en especial el ordenamiento de bosques de Jujuy (ver cap. 3).

85 Se trata de 30 mil hectáreas correspondientes a zonas en litigio: «se eligió esta categoría debido a que la misma implica una actitud empresarial de resguardar el patrimonio natural y productivo de estas superficies hasta tanto se resuelva la situación de tenencia».

(para cultivos forestales, con bonos de carbono); áreas de protección de la biodiversidad, incluyendo corredores riparios silvestres, corredores riparios actualmente transformados (1.300 ha que «en un futuro podrán ser destinadas a actividades más amigables con la protección»), bosques riparios (anegadizos), áreas silvestres de conservación destinadas a preservar valores biológicos sobresalientes; y áreas de uso agrícola actual y potencial (aproximadamente 1500 ha).

Los actantes que el texto sitúa son, primero, la empresa, que busca armonizar sus objetivos económicos con el cuidado del ambiente y con la reducción de conflictos, que dañan su imagen e implican imprevisibilidad. Segundo, la naturaleza, que se representa como variada y compleja; en contraste con el texto precedente, en el que se enfatizaban rasgos estáticos como el relieve, el clima y los tipos de suelo, aquí se hace hincapié en la interdependencia de procesos dinámicos que conforman el ecosistema, y cuya preservación exige medidas específicas de gran alcance (como la Reserva de la Biosfera de las Yungas). Tercero, las comunidades indígenas y campesinas que reclaman por la tenencia de la tierra; no se abre juicio sobre la justificación o no de tales reclamos. Por último, cuarto, aparece el estado en diferentes funciones: como gestor de reservas naturales, como árbitro en los conflictos de tierras, y tácitamente como destinatario de la propuesta y responsable de la planificación territorial; a las deficiencias en la acción del estado se imputan conflictos y problemas ambientales. De manera implícita se sitúa también la voz del enunciador, la Fundación ProYungas, indiscutible autoridad en materia de protección ambiental en la región⁸⁶.

La presentación se inscribe en el paradigma del desarrollo sustentable, con un enfoque que apunta a compatibilizar la producción capitalista con la conservación del ambiente y a evitar conflictos sociales. Los costos que puede ocasionar esta política para la empresa se conciben como inversiones, principalmente desde el punto de vista del cuidado de la «imagen empresarial» como activo intangible. La formulación de la propuesta de ordenamiento y el compromiso de atenerse a ella representa «un paso fundamental en su compromiso de

⁸⁶ Es público y notorio – al menos en el ámbito de los potenciales lectores de un texto de esta índole – que la Fundación (o el personal perteneciente a ella) ha diseñado la Reserva de la Biosfera de las Yungas, ha publicado numerosos libros y artículos sobre diversos aspectos ecológicos y socioeconómicos de la región, ha ejecutado diversos proyectos en el terreno, ha asesorado a grandes empresas en cuanto al manejo sustentable de los recursos (ingenio Ledesma, Forestal Santa Bárbara), ha formulado el OTBN de Jujuy antes de la sanción de la Ley de Bosques, entre otros antecedentes. No existe otro grupo con una trayectoria comparable.

Responsabilidad Social y Ambiental en línea con las exigencias del mercado internacional» (p. 52).

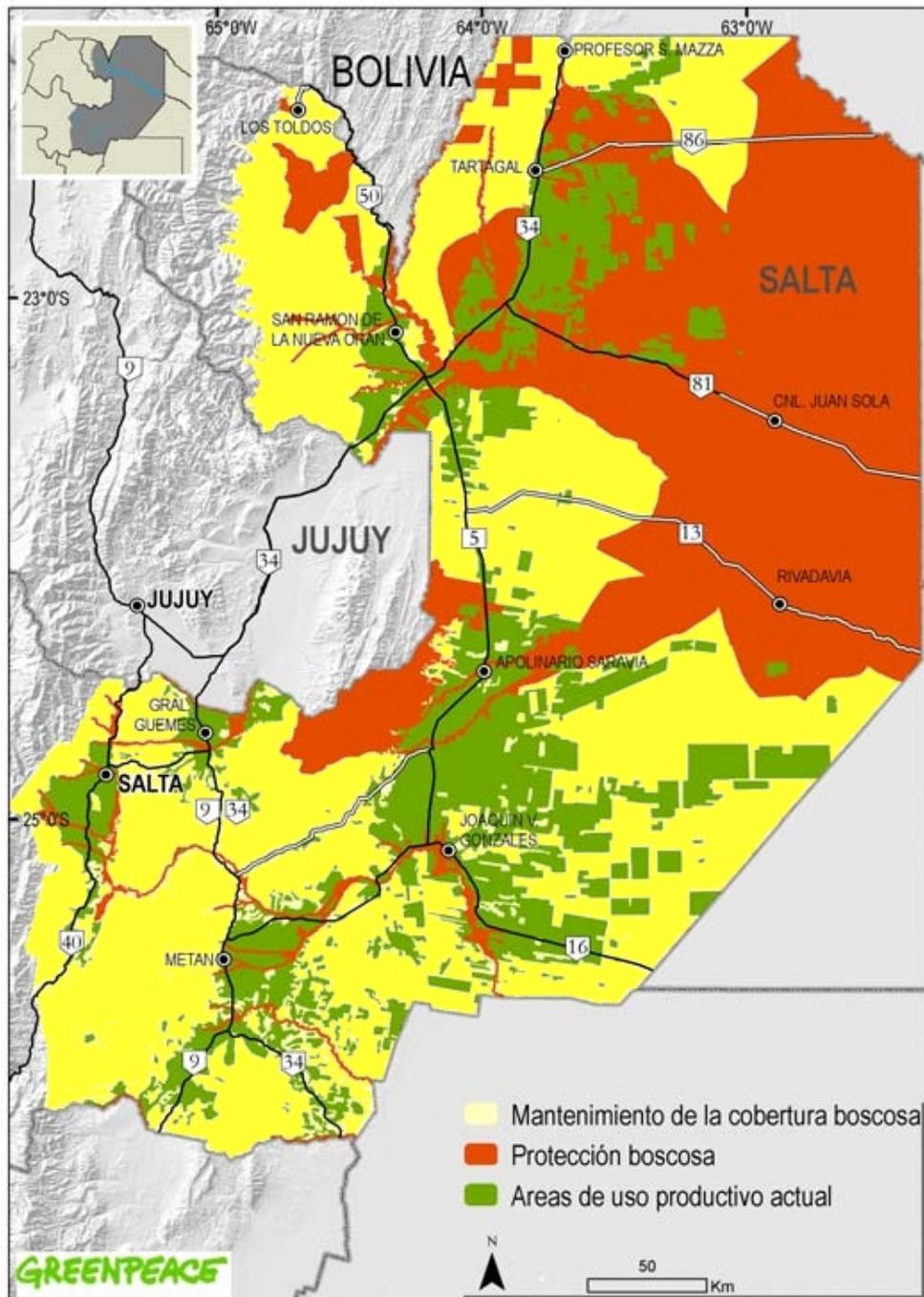
Greenpeace

Entre los sectores que se habían agrupado en las Reuniones Consultivas ninguno impulsaba una agenda netamente ambientalista. En efecto, si bien en Salta había a la sazón algunas organizaciones e iniciativas ambientalistas, como hemos visto, éstas no conformaban un movimiento con poder de presión política, a diferencia de las ONG que operan a nivel nacional. En este sentido, la *Propuesta de ordenamiento territorial de la provincia de Salta* presentada ante la Unidad Ejecutora por Greenpeace aparece como una singularidad dentro de la documentación del proceso de elaboración del OTBN salteño. Es, además, la única presentación que se refiere a todo el territorio de la provincia: en los demás casos, los actores limitaban sus observaciones y propuestas a su respectiva zona de influencia.

El texto atribuye a los bosques una función crítica «para el mantenimiento de la biodiversidad regional, para el desarrollo sustentable del sector forestal provincial y para el mantenimiento de un conjunto de servicios ambientales» así como «para la obtención de recursos de subsistencia para las comunidades indígenas» (p. 3), y preconiza un ordenamiento con fuerte énfasis en la conservación:

Para desarrollar una planificación estratégica de conservación a largo plazo, es necesario establecer un plan consensuado de ordenamiento territorial que contemple las necesidades actuales y la sustentabilidad de las actividades productivas, sin comprometer a futuro la persistencia de la biodiversidad y otros bienes y servicios ambientales del bosque.

En línea con esta prioridad, el mapa de ordenamiento incluido en la propuesta de Greenpeace clasifica todos los bosques existentes en las categorías I y II, mientras que reserva la categoría III para las áreas ya transformadas a usos agropecuarios (mapa 4.2). La intención es evidentemente polémica. Como explica un miembro de la organización (entr. 12), se trataba de «correr la discusión hacia otro lugar» frente a los «cinco millones de hectáreas que estaba pidiendo el sector productivo para que le pongan en zona verde», pero la propuesta no pretendía ser «la que se votara», sino contrapesar el avance del *lobby* agroempresarial, y de Fundesnoa como su voz «técnica», en la legislatura (ver cap. 5).



Mapa 4.2: la propuesta de Greenpeace. Se clasifican en categoría III únicamente las áreas ya transformadas, mientras que todas las áreas con cobertura boscosa actual se clasifican en categorías I y II (Fuente: Greenpeace 2008).

Salta a la vista que la primera parte de la presentación de Greenpeace, que contiene una «caracterización ambiental regional», coincide textualmente con la presentación de la empresa Tabacal (elaborada por ProYungas), al igual que los «criterios de zonificación» empleados,

que representan una ligera modificación del anexo de la Ley de Bosques; también la copiosa cartografía que se incluye en la presentación proviene, en gran parte, de ProYungas, a juzgar por su característico diseño gráfico (colores, tipografía, etc.). A su vez, la sección referida a la «diversidad étnica» reproduce buena parte de la presentación de Asociana, Fundapaz y Tepeyac. Ya me he referido a la existencia de «vasos comunicantes» entre estas diferentes organizaciones, aun en los momentos en que no persiguen agenda coordinada; dado que estas diferentes presentaciones prácticamente coinciden en el tiempo, hay que pensar que los vasos comunicantes operaron también en este caso.

La propuesta de zonificación concreta incluye el mapa tricolor; se añade, como «zonificación detallada» una breve descripción de las diversas zonas clasificadas en una u otra categoría de conservación, señalando en cada caso las razones que llevan a otorgarle esa categoría⁸⁷.

La presentación se caracteriza por su tono tecnocrático y su aparente solidez técnica, avalada por el uso de citas académicas y la explicitación de métodos empleados; no obstante, si se tiene en cuenta que la propuesta se sostiene en premisas fácticas y metodológicas similares a las de la presentación de la empresa Tabacal, con resultados en cada caso diferentes, se hace evidente el grado de arbitrariedad que encierra ese aparente rigor metodológico.

En contraste con otros escritos de Greenpeace, que apelan a una retórica de la denuncia, este texto apela a la idea de un «plan consensuado», a tal punto que omite toda referencia a los conflictos existentes en el territorio. Incluso la pérdida de territorios que sufren los indígenas aparece como un proceso impersonal, que el ordenamiento debe corregir, y no como un conflicto de intereses; en lo que respecta a los pequeños productores criollos, la pérdida de sus territorios directamente no se menciona. Tampoco se visualizan conflictos entre otros actores (empresas, estado), ni entre el interés común y los intereses particulares.

En resumen, a diferencia de las campañas mediáticas de la organización, el escrito apela a una retórica tecnocrática más que a la denuncia; propone una zonificación que impida toda nueva autorización de desmontes.

87 Un ejemplo tomado al azar: «*Cono aluvial del río Bermejo*: representa el sector del cono aluvial no reclamado por comunidades indígenas. Completa un área asociada al río Bermejo que cumple una importante función de conectividad ecorregional» (p. 37).

Síntesis de las posiciones que se expresan en la arena pública de los espacios participativos

En esta sección hemos visto cómo se presenta el problema de los bosques nativos en la arena pública provista por los espacios participativos para el OTBN de Salta. Encontramos posiciones claramente diferentes que se corresponden con la pertenencia (autoadscripción) de los actores a un «sector» (productores empresariales, pequeños productores, indígenas, y otros), más que a otros factores, como la localización geográfica. En este sentido, el diseño del dispositivo, al agrupar a los participantes por sectores, parece reflejar en efecto una segmentación relevante de este universo.

El cuadro 4.1 presenta de manera sintética estas posiciones; huelga aclarar el carácter esquemático de esta síntesis, que prescinde de los matices, a veces importantes, que presentan las posiciones de cada «sector», aun si en el caso de los actores indígenas y empresarios he intentado representar en parte la diversidad de los discursos agrupando «en paralelo» las posiciones alternativas, si bien no necesariamente contradictorias, que encontramos allí.

A grandes rasgos, las posiciones expresadas por los pequeños productores articulan el problema de política en términos de un discurso «territorial» anclado en una perspectiva local, que enfatiza las consecuencias del proceso de desmonte para la economía y la vida de la población rural. El reclamo central se refiere a los riesgos de expulsión debidos a la precariedad de la tenencia, pero también se subraya la creciente falta de recursos críticos más o menos directamente vinculados al bosque. Subyace en este sector la perspectiva de un desarrollo rural que fomente sus prácticas productivas con mejoras tecnológicas, acceso al financiamiento, provisión de infraestructura y servicios, para fortalecer los abigarrados entramados socioprodutivos locales cuya descripción emerge en las actas de las Mesas Sectoriales Zonales. Las propuestas de zonificación presentadas obedecen principalmente a este objetivo.

Los indígenas coinciden con los pequeños productores en situar en el centro de su interpretación del problema la cuestión de la tenencia de la tierra y el resguardo de sus territorios. Sin embargo, a diferencia de los pequeños productores, no reclaman políticas de desarrollo local, sino que articulan su discurso en torno al derecho a un estatus diferenciado que respete su alteridad cultural. Este reconocimiento se reclama, por un lado, apelando al

corpus legal existente que protege a los pueblos originarios, y por otro lado, destacando el contraste entre la cultura dominante que impulsa la expansión agropecuaria y la cultura indígena que es víctima de esa expansión. En este sentido, la presentación de Qullamarka llega a impugnar lisa y llanamente la noción de desarrollo, «entendido como proceso hacia una economía moderna, industrial y capitalista», en nombre del ideal andino del «Bien vivir» basado en la reciprocidad y en el cuidado del *pacha*. En cuanto a las propuestas de zonificación, el reclamo común es que se respeten los territorios indígenas, otorgándoles una categoría de conservación que impida el avance empresarial sobre ellos.

En cuanto a los actores del sector empresarial, tienden a plantear el problema de los bosques en términos conservacionistas, reclamando políticas de manejo de la biodiversidad o el establecimiento de áreas protegidas. La protección de los bosques aparece así como una tarea específica, separada de las actividades productivas, y posiblemente en competencia con ellas; por otra parte, se reconoce la importancia del manejo de cuencas, lo que pone en juego una noción de la gestión ambiental como mantenimiento de un recurso clave para las actividades productivas. En las presentaciones espontáneas de actores del sector se observan matices entre una posición más crudamente productivista, que otorga un lugar residual a la conservación restringiéndola a espacios sin potencial productivo, y una posición más «eco-modernizadora» (Hajer) que piensa la integración funcional y el manejo sustentable a escala de paisaje. Las propuestas de zonificación, en la medida en que las hay, tienden a ser «minimalistas» (reserva de áreas protegidas y bosques ribereños), salvo en el caso de la presentación de Tabacal realizada por ProYungas, que apela a un paradigma de ordenamiento integral.

Cuadro 4.1 Posiciones expresadas en el proceso participativo (síntesis general)

	Pueblos originarios	Grandes productores/ empresas	Pequeños productores
Línea narrativa principal/ definición del problema	Avance de un modelo de desarrollo contrario al interés de la población indígena: desmontes, desalojos, uso de tóxicos Incumplimiento del derecho especial referido a los territorios indígenas	Gestión inadecuada o ineficiente de los recursos naturales	Avance de un modelo de desarrollo contrario al interés de la población local: desmontes, desalojos, uso de tóxicos Dificultades intrínsecas del desarrollo local y del uso sustentable de los recursos
Paradigma de desarrollo	Modelo diferencial que permita la existencia de comunidades indígenas sin imponerles las consecuencias del modelo de desarrollo dominante	«Bien vivir» basado en reciprocidad. Impugnan «modelo de desarrollo, entendido como proceso hacia una economía moderna, industrial y capitalista»	Desarrollo agrícola empresarial. Sustentabilidad en términos productivos (mantenimiento de productividad del recurso).
Valor atribuido al bosque/ monte	Recurso múltiple necesario para supervivencia material y cultural	Elemento integrante del <i>pacha</i> , nutricio y sagrado	Desarrollo rural con producción diversificada
Posicionamiento 1) Responsables del problema	Empresarios que impulsan desmontes Estado como responsable de la ineficaz aplicación del derecho indígena	Valor «residual» en tierras sin aptitud agrícola Provisión de servicios ecosistémicos (conservación de biodiversidad, regulación hídrica)	Modernización ecológica: compatibilizar producción capitalista y conservación del ambiente y evitar conflictos sociales
Posicionamiento 2) Presuntos beneficiarios de la regulación	Comunidades indígenas. <i>Pacha</i> como entidad que envuelve a humanos y no humanos	Estado que no pone reglas de juego claras o no las hace cumplir, y/o que no garantiza la infraestructura adecuada (obras hidráulicas, etc.) Actores	Recurso múltiple para subsistencia y producción (caza, madera, etc). Elemento identitario y de pertenencia
Movilización de conocimiento o discursos legitimadores	Derecho indígena	Empresas que desmontan Estado que permite y protege esos desmontes Ambigüedad con respecto a usos locales con impacto ambiental negativo pero valor económico positivo	Empresas que desmontan Estado que permite y protege esos desmontes Ambigüedad con respecto a usos locales con impacto ambiental negativo pero valor económico positivo
Soluciones preconizadas	Identidad indígena. Cosmovisión y prácticas ancestrales	Las empresas por mejor performance económica, y a través de ellas, derrame a empleados etc. Empresas, por mejor seguridad jurídica e imagen. Naturaleza y conjunto de la sociedad por servicios ecosistémicos,	Diversidad de actores locales, especialmente los pequeños productores
	Reconocimiento de un estatus diferencial que respete la alteridad cultural	Tecnología «de avanzada», eficiencia empresarial Expertise de fundaciones y especialistas; responsabilidad social y ambiental de la empresa	Conocimiento local del terreno. Tecnologías apropiadas, agrícolas y ganaderas
		Conservacionismo, áreas protegidas. Manejo de cuencas	Formalización de tenencia de la tierra Programas de desarrollo local Mayor control a empresas que desmontan

Con respecto a otros actores que figuran en los espacios participativos, o bien contamos con insuficiente material como para caracterizarlos (como ocurre con sectores que aparecen en una sola Reunión Consultiva y se expresan de manera escueta), o bien presentan posiciones más indeterminadas (como los «estatales» que forman mesas en varias RC). La excepción la constituye Greenpeace, que en general se mantiene al margen del proceso participativo, pero presenta y difunde un escrito en el que mantiene una línea narrativa similar a la que ya hemos conocido en los capítulos anteriores, atribuyendo la responsabilidad de la deforestación al proceder desaprensivo o inescrupuloso de ciertas empresas y del estado que debe controlarlas, y proponiendo un paradigma de desarrollo sustentable que compatibilice la conservación del ambiente con la producción capitalista y a la vez respete los derechos de las poblaciones rurales y deje espacio para modos de producción alternativos.

Conclusión

Las interpretaciones del problema de los bosques que se expresan en el proceso participativo no aparecen visibilizadas con igual nitidez en otras arenas públicas, especialmente en las arenas legislativas de nivel nacional y provincial. En este sentido puede decirse que el proceso participativo alcanza su intención de «democratizar» la palabra, ya que aparecen allí, en un pie de igualdad cuidadosamente escenificado, posiciones de actores poderosos junto a las de quienes carecen del poder para hacerse oír en otras arenas. Esto permite que se articulen claramente los conflictos existentes y se pongan «las cosas bien sobre la mesa», en palabras de una de las organizadoras. Se manifiestan así especialmente los conflictos por el control del territorio, pero también a otros conflictos ecológico-distributivos como los referidos al uso de recursos del bosque (caza, madera) o a las consecuencias de un mal manejo de cuencas (inundaciones, erosión, etc.).

Sin embargo, si el proceso participativo permite a los actores articular públicamente sus posiciones y demandas, y de este modo revela con excepcional claridad los conflictos existentes en el territorio, no ofrece espacios de deliberación o de negociación que permitan procesarlos de manera eficaz. En el esquema previsto, las autoridades del MAyDS debían cumplir el rol de árbitro entre las posiciones enfrentadas. No obstante, debido a su trayectoria previa y al modo en que plantearon el proceso de ordenamiento, carecían de legitimidad frente a los actores más poderosos, que no los percibían como mediadores imparciales; por otro

lado, tampoco contaban con un respaldo incondicional del gobernador (que, por cierto, debía negociar con una legislatura dividida) lo que les impedía imponer una solución por la vía de del «command-and-control».

Puede decirse que la productividad discursiva del proceso participativo no consiste en la legitimación de una línea narrativa, sino todo lo contrario, en la visibilización de varias interpretaciones divergentes del problema, que tiende precisamente a horadar la legitimidad de las interpretaciones dominantes, tanto las propuestas por los actores más poderosos dentro del contexto salteño (las que, como veremos, dominan plenamente el discurso en la legislatura salteña), como las esgrimidas por las organizaciones que logran adueñarse del problema en las arenas públicas del nivel nacional. Los equipos técnicos del gobierno provincial, por su parte, no exponen en el proceso participativo su propia interpretación del problema, lo que impide que ella alcance una función estructurante en el debate.

En la medida en que permite horadar la legitimidad de los discursos hegemónicos en el nivel provincial, el mecanismo participativo pone en tensión un arreglo de poder que tiende a excluir silenciosamente las demandas de algunos actores, como veremos en el capítulo que sigue. Si esto es poco o mucho en términos de democratización del discurso en un contexto como el de Salta es difícil de apreciar; los entrevistados vinculados a los intereses indígenas y campesinos tienden a una evaluación negativa (entr. 17, 18, 19, 21), pero reconocen el proceso participativo como episodio de una puja de más largo aliento, dentro de la cual puede adquirir un sentido positivo, como elemento que permite impugnar política y jurídicamente la ley provincial de ordenamiento (por ejemplo, como antecedente de la causa «Salas»).

Por otro lado, el grado de elaboración de las presentaciones espontáneas da un indicio de que existía, al menos por el lado de los actores organizados, la capacidad y la voluntad de participar de un debate en el que se pusieran sobre el tapete los aspectos «técnicos» del ordenamiento, que en el esquema previsto están reservados al equipo gubernamental. El hecho de que esos actores no logran provocar una controversia sociotécnica se debe en lo inmediato al diseño del mecanismo participativo y a la celeridad con que se desarrollaron los hechos, pero en un plano más estructural es una muestra de un esquema poder en el que los actores de la sociedad civil no disponen de un modo eficaz de hacer oír sus voces e involucrar a los poderes públicos en un debate.

Un punto que no carece de interés es la distancia que separa los discursos que circulan en el proceso participativo salteño de los que veíamos en el Congreso: los actores indígenas y campesinos cuyo interés pretendían representar los impulsores de la ley (Bonasso, Greenpeace) manejan líneas narrativas cuyo foco no está puesto en la dimensión ecológico-ambiental, sino en los conflictos territoriales y en las consecuencias directas que les significa el avance de los desmontes. Pero también los actores empresariales cuyo interés está puesto en juego se abstienen de «ir al choque» reproduciendo la línea narrativa propuesta por la senadora Escudero y otros legisladores nacionales (que retoman, como veremos, varios legisladores provinciales); esto revela el poder estructurante que tiene la arena pública participativa, en la medida en que los actores que se presentan allí seleccionan sus discursos en función de lo que consideran conveniente o inconveniente decir en ese contexto⁸⁸.

En cuanto a su productividad territorial, en el proceso participativo se estructura un tipo específico de representación del territorio, modulada por el formato del OTBN fijado por la Ley de Bosques. Así, los actores no sólo resignifican sus posiciones organizándolas en torno al problema de los bosques, sino que deben traducir sus intereses en términos de una zonificación en tres categorías, como exige la ley. Esta manera de representar y representarse el territorio pasa a formar parte del repertorio semántico de los actores, que en el momento de mis entrevistas (2010) la manejaban con completa naturalidad⁸⁹.

Con respecto al aspecto jurídico-institucional y a la manera en que se estructura el control sobre el territorio, en esta fase no se producen decisiones. En todo caso, como ya he señalado, el proceso participativo condiciona la legitimidad de las decisiones que se tomarán en las fases sucesivas, y en esto radica su productividad, aunque para apreciarla debemos considerar la continuación del proceso, lo que haremos en los dos capítulos que siguen.

88 No necesariamente los mismos actores esgrimen discursos diferentes en las diferentes arenas, sino que el poder estructurante de la arena puede implicar una selección interna dentro de un grupo de actores: asisten los que están dispuestos a manifestarse en los términos que la arena exige, y que consideran conveniente hacerlo.

89 Se trata, está claro, de informantes calificados; no puede suponerse que ello ocurra para el grueso de la población.

Capítulo 5: La ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta

Introducción

Si en el proceso participativo se visibiliza un conjunto de relatos heterogéneos en torno al problema de los bosques nativos, sin que alguno de ellos logre establecerse como hegemónico, interesa estudiar en qué medida estos relatos son retomados en las arenas relevantes para las etapas posteriores del proceso de construcción del OTBN de Salta. Ésta es la tarea que abordo en este capítulo.

Adelantándome a los resultados del análisis, las interpretaciones del problema que emergían en el proceso participativo son silenciadas o ignoradas casi por completo tanto en los informes y productos de los equipos técnicos de la UE-OTBN como en el debate legislativo, en contraste con la insistente apelación al carácter participativo del proceso como base de legitimación. En efecto, intentaré mostrar cómo los técnicos que elaboran el proyecto de ley y el mapa de OTBN para el poder ejecutivo interpretan el problema de política en función de esquemas de interpretación que están determinados principalmente por sus saberes disciplinares, mientras que en el debate legislativo predomina un relato que se acerca más al que esgrimían los legisladores nacionales contrarios a la Ley de Bosques en el Congreso que a los que desplegaban los actores sociales en el proceso participativo.

Esto, en una primera mirada, permite apreciar hasta qué punto las diferentes arenas públicas obedecen a pautas de selección y legitimación de los discursos que les son propias, es decir, estructuran las matrices discursivas que operan en ellas. Pero, en segundo lugar, es importante notar que esta diferente estructuración discursiva de las diversas arenas no es solo un fenómeno curioso y hasta cómico, al estilo de un «diálogo de sordos» o un «teléfono descompuesto», sino que tiene profundas implicaciones en términos de poder. En efecto, es evidente que el anclaje institucional de las diferentes arenas otorga una productividad institucional diferente a los discursos que circulan en cada una de ellas; esto no solo se refiere a las interpretaciones que se imponen como matriz discursiva dominante en la arena legislativa, sino también a las interpretaciones manejadas por los equipos técnicos, en la medida en que el proyecto de ley elaborado por éstos forma la base del texto finalmente

sancionado, aun si los legisladores introducen, como veremos, algunas modificaciones significativas.

En este sentido, es clave el hecho de que hay actores que tienen un acceso diferencial a cada una de las arenas institucionales. Esto se observa en el caso de los equipos técnicos, que reciben y procesan selectivamente las informaciones y discursos codificados en términos asimilables a sus modelos y, por consiguiente, son más permeables para aquellos actores que pueden valerse de ese tipo de codificación. Pero, de manera más aguda, se observa en el caso de la arena legislativa, donde algunos actores pertenecientes a la *polity* provincial tienen, por así decir, las puertas abiertas para el diálogo, mientras que otros protestan infructuosamente frente al palacio legislativo.

Esto redundaría en que la legislatura se mueve en una suerte de espacio discursivo estanco, donde circulan y mantienen su legitimidad interpretaciones del problema que difieren de las que circulan en otras arenas. Como puede esperarse, estas interpretaciones tienden a presentar bajo una luz favorable el rol de los propios actores pertenecientes a la *polity*, en particular del empresariado, cuyo interés se identifica discursivamente con el concepto de «desarrollo», cargado de una valoración positiva. Pero esta matriz discursiva, hegemónica en la arena legislativa, tiene pocos puntos de contacto con los discursos que circulaban en la arena provista por los espacios participativos (incluso con las intervenciones del sector empresarial, que apelaba allí a un discurso más «conciliador»); esto indicaría que el relato que se mantiene vigente en la arena legislativa y en la *polity* salteña no alcanza una hegemonía discursiva en otras arenas o, en otros términos, que no se produce un «cierre discursivo» que trascienda las diferentes arenas. Esto implica un bajo grado de legitimidad de las decisiones de la legislatura entre los restantes actores afectados (al menos aquellos que se han manifestado en las arenas participativas), que se expresa a través de manifestaciones y protestas, pero sobre todo a través de dos causas judiciales presentadas ante la CSJN.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar reseño las iniciativas tomadas por legisladores y por algunos actores con fácil acceso a ellos para desbordar el proceso instituido desde el poder ejecutivo. Luego analizo la manera en la que presentan el problema de política los documentos producidos por los equipos de la UE; por un lado, me refiero al informe del proceso participativo, y por otro lado, a la metodología utilizada para elaborar el

mapa del OTBN, tal como aparece descrita en un artículo retrospectivo firmado por integrantes del equipo responsable. A continuación me detengo sobre los diferentes proyectos de ley: los presentados por el diputado Petró y por el senador Olmedo, el que presenta el poder ejecutivo, y finalmente el texto consensuado en la Comisión de Ambiente y Recursos Naturales del Senado de Salta, que es el que se vota en la legislatura. Por último comento el debate que se produce en las cámaras legislativas y destaco los motivos discursivos que allí predominan.

Iniciativas que desbordan el proceso participativo

Mientras que los equipos dependientes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable trabajaban en la elaboración del proyecto de OTBN, varios actores poderosos que percibían el proceso instituido desde el poder ejecutivo como desfavorable a sus intereses acudieron a la legislatura con la esperanza de asegurarse un resultado más acorde a sus expectativas.

En efecto, el gobernador Urtubey no contaba con una mayoría propia en la legislatura; en la Cámara de Diputados el romerismo seguía siendo la primera minoría y ejercía la presidencia del cuerpo, mientras que en el Senado detentaba la mayoría. Hemos visto (cap. 2 y 3) que antes de la sanción de la Ley de Bosques esta fuerza política se había posicionado como uno de sus adversarios más visibles; en su rol de oposición al gobierno de Urtubey mantuvo la misma línea. Recuérdese que, para que la provincia recibiera las compensaciones del Fondo de Conservación de los Bosques, era necesario que el OTBN fuera sancionado por ley de la provincia (Ley 26331 art. 31). Sin embargo, el proceso de elaboración del OTBN instrumentado desde el ejecutivo no otorgaba a la legislatura un protagonismo acorde con su poder de decisión, sino que preveía presentarle un proyecto cerrado, respaldado por la presunta legitimidad del proceso participativo y del equipo de expertos de la UE.

Sin entrar a evaluar los méritos de esta estrategia del gobernador en el contexto de una legislatura adversa, lo cierto es que abría un espacio para que otros actores buscaran «flanquear» el proceso instituido desde el ejecutivo, en el caso de las asociaciones del ámbito agroempresarial mediante acciones de *lobby* dirigidas a la legislatura, y en el caso de legisladores opositores, mediante la presentación de proyectos de ley alternativos al del ejecutivo.

Adoptando la terminología de Tilly (1977:3,1), puede decirse que los actores del sector agroempresarial, o al menos los dirigentes de las asociaciones sectoriales y algunos empresarios y técnicos destacados, pertenecen a la *polity* de la provincia, es decir, a aquellos actores «que tienen un acceso rutinario y de bajo costo a los recursos controlados por el gobierno». Las vinculaciones entre los dirigentes políticos y el sector de los grandes productores agropecuarios son múltiples¹; en el debate de la Cámara de Diputados algunos legisladores son fustigados por sus colegas debido al interés creado que implicaría su condición de productores agropecuarios², mientras que otros esgrimen su condición tales como fuente de autoridad para entender en el tema, o señalan la importancia del sector agropecuario como contribuyente y la consiguiente necesidad de atender sus demandas³.

Otros actores con un interés directo en juego, especialmente los indígenas y campesinos, se ven excluidos de ese tipo de acceso y para hacer oír sus demandas recurren a repertorios contenciosos como marchas, cortes de ruta, campañas de visibilización a través de la prensa comercial o de medios alternativos, etc. Para ellos, ya el mero hecho de desplazarse a la capital de la provincia se presenta como un acontecimiento digno de ser narrado, y la posibilidad de dialogar con un legislador, un ministro o el propio gobernador aparece como un albur. Por ejemplo, un entrevistado, dirigente wichi, se refiere a las peripecias que precedieron a la acción de amparo presentada ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (causa «Salas», ver cap. 6):

Entonces tuvimos un día planeado de ir a Salta a entrevistar con... te digo más, un día antes

- 1 Sin pretender sustituir un estudio detallado por unos pocos datos aislados, se pueden mencionar a título ilustrativo trayectorias como la de Alfredo Olmedo (h), hijo del mayor empresario del agro salteño y senador provincial en 2008 (luego diputado nacional); la de Milagros Patrón Costas, presidente de la Sociedad Rural en 2008 y luego (2013) diputada provincial por el oficialismo; la de Sergio Usandivaras, jefe del Programa Jurídico del gobierno de Urtubey y (entre otros negocios) apoderado de aquella empresa cuyo cuestionado permiso de desmonte (finca «El Álamo») llevó a la renuncia de la primera secretaria de Política Ambiental.
- 2 Así, el diputado Hucena (PRS-FPV) cuestiona al diputado Petró y al senador Olmedo, porque «cuando algunos ocupan una banca y realizan tareas de legisladores y productores, es muy difícil saber hasta dónde llega la coherencia cuando opinan ». Otro tanto dice el diputado Chauque (Frejuvi), quien afirma que la redacción que los diputados reciben del Senado «fue elaborada por alguien que depredó mucho, ya tiene muchos campos; y está claro que esta gente que se aprovechó de las tierras y las depredó, todavía no está conforme y pretende seguir avanzando, y es por eso que se han modificado muchos temas»; se refiere evidentemente a Olmedo. Por su parte, el diputado López (PO) se refiere a negocios turbios de los Olmedo con el gobierno de Romero (en el caso de Salta Forestal) y denuncia que «los puntos más importantes que han modificado sustancialmente el dictamen original fueron impulsados, claramente, por Olmedo y por FUNDESNOA» (CDS, 16/12/2008, versión taquigráfica).
- 3 Así lo hace la diputada Orozco; por su parte, la diputada Cornejo señala la importancia de legislar de modo favorable para el sector agroempresarial, que aporta a las arcas de la provincia «casi 600 millones de pesos» en impuestos (CDS, 16/12/2008, versión taquigráfica).

estaba... estuvimos mandando aviso para que nos atiendan, el estado...

[L] ¿El gobernador?

[E] El gobernador. Ya tenían conocimiento, pero ¿qué pasa? Cuando nosotros llegamos allá nos damos con que no está... entonces... nos recibieron en mesa de entrada, la nota nomás, pero eso no es condición. Al menos, por lo menos, que nos atienda el gobernador. Al menos que nos haga como de costumbre, que nos mienta, por lo menos que nos diga «bueno, muchachos, tranquilícense ...» [...] Entonces nos apareció... más que nada aparecieron las milicadas ahí, y... y bueno, ¿no? Ni intención de cortar, ni en la calle, le digo. Ni intención, ni se hemos cruzado en decir «bueno, vamos a cortar la calle» o «vamos a tomar este...». No. Ni intención teníamos nosotros. La intención de nosotros era conseguir diálogo con él. O al menos que nos diga, «bueno, vuélvansen dentro de un mes», o «dentro de tres meses, vuélvanse, estoy ocupadísimo». Al menos siquiera eso. Pero...

[L] Nada.

[E] Bajamos... nosotros del Grand Bourg [sede del ejecutivo] bajamos a la legislatura, conseguimos hablar con... otros hermanos, únicamente pasamos los voceros, ¿no?, ahí... y entonces nos dijeron... bueno, atendió un legislador, no sé si es senador, qué es, de la provincia, que es Mashur Lapad, [de] Morillos, no sé si uno de ellos están ahí, en la legislatura, dijeron que «el quince de este mes, o el dieciocho, estaríamos de vuelta con ustedes, para tener audiencia con ustedes». Eso nunca llegó (entr. 20).

Este relato contrasta con el de un dirigente maderero del norte de la provincia, para quien «ir a discutir» a las cámaras legislativas no parece presentar mayores dificultades y es un hecho que se menciona al pasar:

El gobernador no puede vetar una ley sancionada por unanimidad, vamos a ser sinceros... porque se trabajó mucho en la cámara de diputados y en la cámara de senadores. Imaginate que diputados y senadores representan a todo el conjunto de la sociedad, no representan a [este entrevistado], o a los madereros, o a los agricultores ¡Representan a todos, aborígenes, todos...! Todo el mundo iba a presionar sobre el sistema legislativo para que salga un ley que más o menos se acomode a la necesidad y a los intereses de todos los sectores, que de eso se trataba ¿te das cuenta? [...] Yo te estoy hablando de cómo se dieron las cosas, nosotros fuimos a discutir al Senado, a Diputados, a todos lados... (entr. 16).

Otro tanto ocurre con las asociaciones agroempresariales⁴. La percepción que estos actores tienen de su relación con el gobierno provincial es caracterizada con mordacidad por un técnico que asesoró a una de estas asociaciones en relación con el OTBN:

Nosotros hemos trabajado con Prograno, pero... con ese criterio de que Dios proveerá decían: «No, no se calienten, nosotros vamos y hablamos con Urtubey...», así, muy familiarmente te decían, muy

4 Así, el vicepresidente de la Sociedad Rural Salteña explica en una entrevista publicada en el periódico propio de la entidad cómo operó la Rural en la legislatura: «Nos reunimos y estuvimos hablando con los diputados y senadores tratando de mostrar cuál es el potencial, haciéndoles escuchar otra campana. En convenio con otras asociaciones, se hizo un estudio financiado por todas las asociaciones del sector. Ofrecimos a los legisladores herramientas técnicas para que se puedan evaluar los bosques, las partes productivas, y las consecuencias de la ley. Como productores consideramos que hay una armonía entre producción y preservación. Les acercamos información que pudo aportar mucho» («Ordenamiento territorial en Salta», en *Salta Productiva*, 19/1/2009).

suelos de cuerpo, te decían: «Ah, nosotros con Juancho, con Juan Manuel, tenemos todo resuelto». Bueno, y después iban, hablaban con el famoso Juan Manuel, Urtubey, y venían con la cola entremedio de las piernas [...] Porque Juan Manuel tenía detrás, ¿no es cierto?, tenía la presión del gobierno nacional, y la presión de los grupos ecologistas. Y éstos [los empresarios] estaban mal acostumbrados, hay que decir la verdad, que, claro, todo se resuelve con... digamos, con un whiskicito, con una coima de aquí, una coima de allá. Y no. Porque en ese caso vos tenés que coimear a todos. Y no te da el cuero pa' coimear a todos (entr. 22).

Si bien en este caso, a la postre, la percepción de tener «todo resuelto» de se vio desmentida, como explica el entrevistado, debido a las presiones de otros actores poderosos (nótese que no incluyen, según el relato, a los indígenas y pequeños productores de la provincia), es claro que algunos actores tienen un acceso fácil y habitual al diálogo con los dirigentes políticos con poder de decisión en la provincia, mientras que para otros ese acceso es costoso, azaroso e ineficaz. Esto se refiere no solo a la legislatura⁵, donde la oposición se muestra particularmente permeable a iniciativas contrarias a las del gobernador, sino también a las estructuras del ejecutivo.

Entonces, mientras que desde el MAyDS se lleva adelante el proceso participativo y la construcción del mapa de OTBN, algunos legisladores comienzan a tomar iniciativas que desbordan ese marco. Retrospectivamente, el diputado que preside la Comisión de Producción de la cámara (Zottos) lo expresa así:

Desde la Comisión de Producción nos hicimos eco de ese proceso participativo que empezó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable el 4 de abril, llamando inmediatamente al Ministro de Desarrollo Económico, porque había que buscar el equilibrio de lo que es el aspecto ambiental con el desarrollo económico, es decir la faz productiva (CDS, 16/12/ 2008, vers. taq.).

El diputado afirma que la comisión comenzó a ocuparse del tema a fines de abril, y señala que, además de los numerosos actores que intervinieron en el proceso participativo formal, «hay que reconocer que también se acercaron otros organismos a la Comisión que presido», entre los que menciona a Fundesnoa, a asociaciones del sector maderero (FAyMA, Aproficsa) y al Centro Empresario de Tartagal, y también a la ONG Asociana (*ibid.*). Otros diputados se refieren a este tipo de reuniones para denunciarlas como ilegítimas⁶; en cualquier caso, no

5 Incluso, aunque de manera deliberadamente brumosa, el presidente de la Cámara de Diputados insinúa el poder de los *lobbies* en torno al proyecto de OTBN cuando en el debate reprocha a algunos legisladores «que piensan que la política se hace a través de almuerzos, cenas, etcétera, y que eso lleva a una especie de obligación de levantar la mano» (CDS, 26/8/2008, vers. taq.).

6 «Ahora resulta que parece que al momento de opinar sobre las políticas públicas algunos tienen más derecho que otros, un par de fundaciones *muy* vinculadas a personalidades que han concentrado la mayoría de las tierras en nuestra Provincia han sostenido que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo era malo, y acá en el Senado, y ahora en Diputados, se va a tener mucho más en cuenta a esas organizaciones que a los miles de campesinos y aborígenes que han brindado su apoyo al proyecto de ley del Gobernador Juan Manuel

cabe duda de que de algunos actores tienen un acceso preferencial al ámbito legislativo.

En la sesión del 26 de agosto varios diputados, encabezados por el jefe del bloque romerista (Mendaña), manifiestan su preocupación por el proceso de elaboración del OTBN que viene realizando el ejecutivo y sugieren instituir un proceso de consulta paralelo⁷: «que los diputados empecemos a convocar a las instituciones intermedias, a los productores y comencemos a hacer conocer lo que establece la normativa nacional». Afirman que el ejecutivo carece de los recursos para «hacer conocer» la ley de bosques, y acuden a una línea narrativa que reproduce la que esgrimían otros legisladores romeristas en el Congreso: en una provincia «productiva», «donde su mayor riqueza es la agrícola-ganadera» es necesario «diagramar un mapa que permita a Salta seguir desarrollándose y poder brindar oportunidades laborales y económicas para llegar a la Provincia que queremos», porque «esta ley, al igual que la mayoría de las de esta índole, está hecha por un fundamentalista que se llama Bonasso, a quien lo único que le interesa es obtener oxígeno, porque donde él vive ya destruyeron todo el medio ambiente» (CDS, 26/8/2008, vers. taq.). Sin embargo, la iniciativa del diputado no prospera, y la Cámara de Diputados no emprende de manera formal un proceso paralelo al instituido por el ejecutivo.

En cambio, dos legisladores notoriamente vinculados al interés agroempresarial, el diputado Petrón y el senador Olmedo, presentan a fines de octubre sendos proyectos de ley de OTBN sumamente favorables a la continuidad del proceso de habilitación masiva de tierras agrícola⁸. Cabe destacar que entre los actores que buscan adelantarse a la iniciativa del ejecutivo no se

Urtubey» (dip. Morello, destacado del original). Los medios registran además reuniones entre legisladores y otras entidades empresariales («En Salta siguen las reuniones por el Ordenamiento Territorial», *Agronoa*, 11 noviembre 2008).

- 7 La reacción de los legisladores puede aparecer como algo tardía, si se tiene en cuenta que el proceso participativo para el OTBN había comenzado en marzo; pero no hay que olvidar que entre marzo y julio el centro de la escena estuvo ocupado por el conflicto por la «resolución 125». Este conflicto repercute también en Salta, donde se producen diversas protestas del sector agropecuario; la actitud del gobernador Urtubey es ambigua y parece obedecer al intento de evitar la confrontación tanto con el gobierno nacional como con el sector agropecuario («Urtubey actuará como nexo entre los productores de Salta y el gobierno nacional» en *Noticias Iruya* 28/3/2008. A comienzos de junio se produce una protesta masiva de agricultores sin el aval de las grandes asociaciones del sector, que todavía buscan negociar a través del gobernador: «El campo salteño, de pie» en *Noticias Iruya* 6/6/2008. Sin embargo, el gobernador finalmente desiste de su intento de mediación: «Urtubey toma distancia del conflicto con el campo» en *Noticias Iruya* 24/6/2008). En este contexto, la cuestión del OTBN queda inicialmente relegada a un segundo plano.
- 8 El proyecto de Petrón (exp. 91-21.145/08) está fechado el 29 de octubre. El de Olmedo (exp. 90-17.944/08) el 30 de octubre. A la par se presenta otro proyecto que busca legislar sobre los bosques sin conexión con la ley de OTBN: el 28 de octubre se registra en diputados un proyecto sobre los manejos de «desbajadero» (desarbastado selectivo para la ganadería bajo monte), que omite toda referencia a la Ley de Bosques (CDS, 28/10/2008, vers. taq.).

forma un frente unificado que sostenga una única propuesta alternativa, como lo muestra sintomáticamente la existencia de estos dos proyectos, ninguno de los cuales coincide a su vez con las propuestas de Fundesnoa⁹ ni es sostenido oficialmente por las asociaciones del sector empresarial.

El gobernador, presionado por el avance del legislativo, decide entonces remitir a la legislatura un proyecto de ley despojado de su pieza más polémica, el mapa de ordenamiento, y modificado con respecto a la versión inicial de la UE en algunos puntos, especialmente en lo que se refiere al tratamiento que reciben los pequeños productores, como veremos más abajo. El proyecto ingresa a la legislatura por el Senado el 20 de noviembre¹⁰.

A partir de la presentación de esos proyectos, la Comisión de Ambiente y Recursos Naturales del Senado, que se transforma de hecho en bicameral invitando a los diputados a sumarse a ella, se enfoca en el tema del OTBN. Dado que no hay registro disponible de lo actuado en las reuniones de esa comisión, no podemos analizar la dinámica de la interacción que allí se produce. En el posterior debate en el plenario, como he señalado, varios diputados mencionan reuniones de esa comisión con diversos actores, ya sea para resaltar en tono celebratorio el fructífero trabajo de la comisión y los consensos que habría producido, ya sea para denunciar la injerencia excesiva de intereses sectoriales en la redacción de la ley.

Entre los legisladores y la Unidad Ejecutora del OTBN no se produce una interacción directa, y como la UE tampoco hace públicos sus métodos ni el modo general en que abordaba el problema, las discusiones en la comisión legislativa y en el debate plenario no pueden versar sobre el enfoque y los criterios manejados por ella, salvo en la medida en que se reflejan de manera implícita o explícita en el proyecto de ley. Esta situación no favorece un cierre discursivo en torno a los términos manejados por la UE, aunque éstos logren una eficacia silenciosa, subpolítica, ya que el texto de la ley finalmente aprobado reproduce en gran medida de la redacción de la UE, sin mayor revisión o debate, de modo similar a lo que hemos visto en el caso del anexo de la Ley de Bosques.

En efecto, pese a la actividad de la comisión legislativa, el proyecto del poder ejecutivo recibe solo unas pocas modificaciones de parte de los legisladores. Éstas, en apariencia, desactivan algunos de los puntos clave resistidos por el sector agroempresarial, pero no alteran la matriz

⁹ Véase el informe de Pontussi y Neumann (2008).

¹⁰ Senado de Salta, 20/11/2008, vers. taq., «Asunto ingresado a último momento».

conceptual del ordenamiento. Desde el punto de vista de ese sector podría decirse que parecía haberse logrado el máximo efecto con el mínimo esfuerzo, aunque al costo de generar una ley sumamente ambigua, que si no impone restricciones taxativas a la deforestación, tampoco constituye un reaseguro en contra de tales restricciones, como quedará de manifiesto una vez que se presenten los decretos reglamentarios. Pues a pesar de ser celebrada como un triunfo por el sector empresarial y repudiada por la dirigencia de la UNSa y por otros actores vinculados al sector campesino e indígena (incluso dentro del equipo del OTBN), la ley en definitiva delega el poder de decisión en el ejecutivo, que es quien debe generar el mapa de OTBN. Así, frente a la presión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que interviene mediante una medida cautelar dictada en la causa «Salas» (ver cap. 6), el ejecutivo provincial puede producir un ordenamiento mucho más restrictivo que el esperado por el sector empresarial, sin contrariar la letra de la ley.

El texto de la ley, con las modificaciones incorporadas por la comisión legislativa, logra un consenso casi total: será aprobado por unanimidad en el Senado, y en la cámara baja solo votarán en contra tres diputados (del PO y de Libres del Sur). Pero, en última instancia, el aparente consenso entre los legisladores se consigue gracias a una vaguedad en el texto de la ley que deja en suspenso importantes decisiones.

Resumiendo lo expuesto en esta sección, mientras que el equipo designado por el ejecutivo elabora su propuesta de OTBN a través del proceso participativo y del trabajo de los equipos técnicos, diversos actores con acceso privilegiado a los tomadores de decisión buscan asegurarse un resultado más favorable a sus intereses desbordando el proceso participativo formal con acciones de *lobby* en la legislatura y en el ejecutivo. Algunos legisladores opositores se adelantan al ejecutivo con proyectos de ley de OTBN alternativos, extremadamente permisivos para con los cambios de uso del suelo, generando una presión que obliga al ejecutivo a abreviar el proceso de preparación de su proyecto y a buscar soluciones de compromiso suavizando el carácter restrictivo del proyecto que presenta.

Elaboración del proyecto inicial por la Unidad Ejecutora del OTBN

De los espacios participativos al proyecto de ley

Los espacios participativos, visibles para el público y referenciados como elemento

legitimador tanto por los funcionarios del poder ejecutivo como por los legisladores, se encuentran imbricados en una serie de dispositivos que median entre lo que allí se dice y el diseño de la política de bosques que el ejecutivo finalmente propone a la legislatura.

En primer lugar, lo actuado en los espacios participativos es «inscrito» o fijado de acuerdo con pautas de notación específicas por el equipo facilitador, que genera una serie de productos en diversos soportes (informe escrito, fotos, registro fílmico, imágenes satelitales del terreno «marcadas», cartografía). Estos productos son el principal medio a través del cual la actividad discursiva que se produce en los espacios participativos impacta en las fases posteriores del proceso de elaboración del ordenamiento¹¹.

En segundo lugar, el material producido por el «área social» es procesado junto con todo el caudal de datos biofísicos por «área SIG» encargada de generar el primer mapa del OTBN y por los redactores del primer proyecto de ley de la Unidad Ejecutora.

Por último, el proyecto generado por este equipo es reprocesado en el despacho del gobernador, que suprime el mapa e introduce algunas modificaciones en el proyecto de ley antes de remitirlo a la Legislatura. En todas estas instancias los discursos y las imágenes producidos en los espacios participativos son retomados y sometidos a transformaciones que es necesario tratar de entender para apreciar qué lugar ocupan en definitiva las voces de los diferentes actores, en la medida en que se visibilizan a través del dispositivo participativo, en la construcción discursiva del problema de política.

A través de este encadenamiento de operaciones, entonces, se elabora la propuesta de política pública para los bosques nativos de la provincia que el poder ejecutivo remite a la legislatura. En cada una de ellas, como veremos, el problema de política es interpretado en función de diferentes supuestos cognitivos y valorativos, que tienen poco en común con las líneas narrativas que estructuraban el debate en los espacios participativos. De tal manera, si bien estos espacios habían permitido la expresión y visibilización de interpretaciones del problema de los bosques ancladas en los intereses de varios actores que generalmente tienen dificultades para hacer oír sus demandas en las arenas públicas, esas interpretaciones son rápidamente

11 Aunque no el único: los relatos de cada participante transmiten lo ocurrido a sus diferentes grupos y organizaciones, lo que resulta importante para la legitimación o deslegitimación del proceso, como lo muestran las entrevistas con los diversos informantes (entr. 4, 16, 21, 22); por otro lado, el director técnico de la Unidad Ejecutora del OTBN asistió personalmente a varias de las reuniones y recibió impresiones directas, posiblemente más determinantes para la toma de decisiones que la información escrita (entr. 13).

ocuidas por los discursos de los equipos técnicos y los tomadores de decisión políticos.

La pretensión normativa democratizadora que subyace al diseño del mecanismo participativo no encuentra su continuidad en el procesamiento de los resultados por parte de los equipos técnicos, que apuestan más bien a una legitimación tecnocrática, ni en los debates legislativos, donde prima una retórica centrada en ideas como la de equilibrio y consenso, que, sin embargo, no se apoya en ninguna instancia de negociación o debate efectivo que hubiera permitido integrar al equilibrio o al consenso los intereses y las posiciones de los actores que se expresaron en los espacios participativos, sino solamente en la negociación y búsqueda de consensos entre el gobierno provincial y miembros poderosos de la *polity*. Esto, sin embargo, no significa que el proceso participativo haya carecido de toda productividad, ya que permitió la articulación de un escenario de conflicto que mantuvo en tensión el proceso y, gracias a la intervención de la CSJN en la causa «Salas», contribuyó a un resultado diferente del que intentaron imponer los actores más poderosos mediante la sanción de la ley 7543¹².

El informe oficial del proceso participativo

El equipo facilitador documentó el proceso participativo en una serie de informes escritos, ilustrados con fotos y cartografía, que obran en los anexos de la ley 7543¹³. Estos informes tienen un cuerpo principal, titulado *Proceso participativo para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de Salta. Resumen ejecutivo* (Salta 2008a) de 39 páginas¹⁴ y de seis anexos con los «resúmenes ejecutivos» zonales, que incluyen el informe de cada Reunión Consultiva y de los correspondientes Talleres Participativos¹⁵.

12 Según Sabatini (1998:182), «los sectores que más recelan de la participación ciudadana» advierten que los mecanismos participativos, en lugar de contribuir a reducir los conflictos, tienden a intensificarlos. Esto puede aparecer como un resultado no deseado para aquellos actores interesados en la reducción del conflicto, como suelen serlo los organizadores de ese tipo de mecanismos, pero desde el punto de vista de un actor que opera con un repertorio contencioso por carecer de acceso a la *polity* (un *challenger* en la terminología de Tilly 1977), puede no ser el peor de los resultados, comparado con su exclusión silenciosa. Para Sabatini, la participación no explica el origen de los conflictos, sino que solo los pone a la vista; pero esto puede constituir un logro en sí mismo para algunos actores, por lo cual la apertura de esos espacios no es neutra en términos de poder.

13 El art. 38 dispone: «Téngase por cumplido el Proceso Participativo para el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta, cuyo resumen ejecutivo se incorpora como Anexo I de la presente Ley».

14 La paginación de este documento obtenido en formato digital aparece afectada por problemas de compatibilidad de software; cito con la paginación que aparece en mi sistema, colocando en cursiva los números de página.

15 Se realizó también un registro filmico del proceso, que se utilizó durante el mismo proceso participativo, por ejemplo en forma de un *spot* editado para ambientar al auditorio en el acto de cierre; luego quedó archivado y aparentemente no tuvo un uso ulterior.

A pesar de su título, el informe no se concentra en describir el proceso participativo y presentar las voces de los participantes. Éstas aparecen en los resúmenes ejecutivos zonales bajo la forma de los escuetos «punteos» que hemos analizado en el capítulo 4, y ni siquiera allí ocupan más que una pequeña porción del texto, más preocupado en documentar el hecho de que se realizó un proceso formalmente correcto (indicando la metodología, las invitaciones cursadas, los anuncios publicados en la prensa, y adjuntando varias páginas de fotografías) que en registrar la argumentación de los participantes. En el resumen ejecutivo general las voces de los participantes aparecen aun más desjerarquizadas, al punto que el documento puede considerarse más bien un informe técnico del «área social» de la Unidad Ejecutora para el OTBN, basado en literatura especializada y en el análisis de datos censales, que un registro formal del proceso participativo.

Veamos brevemente el contenido de ese resumen ejecutivo. Después de los tramos introductorios (introducción, objetivos, metodología), el capítulo 4 enuncia un «Marco conceptual» en el que se desarrollan una serie de «conceptos clave»: «desarrollo sustentable», «ambiente-territorio», «participación desde la noción de ciudadanía», «diversidad cultural», «pueblos originarios», «pequeños productores», «producción empresarial». Éstos se definen en su mayoría con apoyo en documentos oficiales y declaraciones internacionales¹⁶, añadiendo algunas referencias a la literatura académica. Con apoyo en esas citas, el texto preconiza un desarrollo sustentable que preserve la diversidad cultural existente en el territorio. Para ello, entiende que es necesario garantizar a las diversas culturas el goce de un «ambiente-territorio» que les permita reproducir sus modos de vida. En efecto, sostiene el informe:

El ambiente-territorio forma parte del propio sistema social y condiciona su funcionamiento, originando respuestas múltiples a las actuaciones resultadas de ese sistema social. Ello supone distintos modelos culturales de estructuración espacial (Salta 2008a:7).

Y más adelante:

Como en el resto de América Latina, la diversidad cultural, también en nuestro contexto regional, se entrecruza con la diversidad económica, con diferentes formas de producción, que están intrínsecamente vinculadas a una percepción y uso del entorno natural de características peculiares a cada caso.

A lo largo del proceso de participación se ha registrado, con el aporte de todos los participantes,

16 El de «desarrollo sustentable» haciendo referencia al Informe Brundtland, el de «bosques nativos» según la ley 26331, el de «diversidad cultural» según la UNESCO, el de «pueblos originarios» según el Convenio 169 de la OIT y la Agenda 21, el de «pequeños productores» según el FONAF.

esta diversidad que no puede, de ningún modo, soslayarse y a la que se debe contemplar para que el OTBN sea una herramienta que esté inscripta en el contexto de las demás leyes ambientales y de protección de los derechos culturales y en lo que establece la Constitución Nacional, que en su artículos 41 y 75, inciso 17, entre otros (Salta 2008a:9).

Aquí, entonces, se propone una definición específica de desarrollo sustentable, se indica la importancia del «ambiente-territorio» en relación con él, y se atribuye al OTBN la función de promover ese modelo de desarrollo.

En el capítulo 5 se busca caracterizar la diversidad de «tipos de producción» existentes en la provincia, para apoyar la noción de que ésta alberga una diversidad económica y cultural; para ello se acude a datos cuantitativos de fuentes oficiales que permiten visualizar la diversidad inter e intra-departamental de la producción agropecuaria, y se caracteriza cualitativamente la producción de pequeños productores y pueblos originarios en las diferentes regiones (chaco, yungas y valles) con apoyo en bibliografía específica e información de terreno (Salta 2008a:21).

Los «Resultados del proceso participativo» se exponen en el capítulo 6; primero se presenta una tabla con datos que buscan mostrar la solidez de ese proceso: cantidad de espacios participativos, «productos» obtenidos, cantidad de aportes de las mesas sectoriales. Luego se presenta un «diagnóstico participativo» sintetizado en forma de un «“Árbol de Problemas socio-ambientales” vinculados a la pérdida de los bosques nativos» (figura 5.1). Como se puede ver, este árbol no distingue las diferentes voces que se han tenido en cuenta para el «diagnóstico», sino que reúne en un mismo grafo todos los puntos mencionados por los diversos actores, conectándolos con flechas que marcan algún tipo de relación (causa/ consecuencia; generalización/ especificación). Este modo de presentar el contenido sugiere una cierta unanimidad, más que una disputa de sentidos.

En tercer lugar se presentan algunos resultados de una encuesta realizada durante los Talleres Participativos; la gran mayoría de los participantes afirma que el bosque es «muy importante» para ellos e informa acerca del aprovechamiento que de él hace (caza, recolección de frutos, leña)¹⁷. Este resultado se complementa con expresiones de diversos participantes, que ilustran cómo «para personas que probablemente no se conozcan nunca, de lugares muy diversos de la

17 Recordemos (cap. 4) que en estos Talleres participaban únicamente personas de los sectores de pequeños productores y pueblos originarios, en su mayor parte pertenecientes a organizaciones sectoriales previamente vinculadas a instituciones de desarrollo rural (estatales u ONG).

provincia, el monte, el bosque, es mucho más que un “recurso natural”»¹⁸. Se trata de citas «de color» que otorgan un tono más vívido a la afirmación de que los participantes de los Talleres consideran «muy importante» el bosque, pero de ninguna manera pueden considerarse un registro de las posiciones expresadas en los espacios participativos.

Cuarto, se exhiben los «mapas de uso de los pueblos originarios, los pequeños productores y producción empresarial del territorio de bosques nativos de Salta» (mapa 5.1). Estos mapas, que forman la «capa social» del SIG de la Unidad Ejecutora, fueron generados superponiendo información de diversas fuentes, a saber: los mapas de uso recabados durante el proceso participativo; los mapas proporcionados por la Qullamarka, por la ONG Fundapaz y por los pueblos originarios del departamento Rivadavia, en sendas presentaciones espontáneas ante la Unidad Ejecutora; un mapa generado a partir del análisis del CNA 2002 por radio censal y fracción, donde se contabilizan como áreas de uso de pequeños productores o pueblos originarios aquellas donde más de un 60% de las explotaciones es de tipo familiar.

Por último, se enumeran los «Aportes para el OTBN presentados por Mesas Sectoriales», donde se incluyen indistintamente las actas de Mesas Sectoriales y las presentaciones espontáneas de diversos actores. Puede decirse, en definitiva, que el resumen ejecutivo presenta los resultados del proceso participativo de manera muy selectiva y esquemática, y no deja entrever la complejidad de las posiciones expresadas por los participantes ni el antagonismo que existe entre ellas, que a mi entender constituye su rasgo más saliente.

El capítulo 7 vuelve a apoyarse en datos censales y otra información oficial para mostrar que las zonas de mayor diversidad productiva, donde hay mayor cantidad de pequeños productores, son las que emplean más mano de obra, y para alertar sobre el proceso de

18 «Algunas de las respuestas a la pregunta ¿Por qué es para usted muy importante el Bosque? (afirmación del 85% de los participantes) fueron:

“Porque hay de todo: quirquinchos, animales, frutos, leña. Si se pierde se van a tener que ir todos. Hay que cuidarlo porque en las ciudades están todos apretados, hay más pobres, están tirados, no tienen qué comer” (participante de Tartagal)

“Aprovechar los recursos del bosque es nuestro modo de supervivencia» (participante de General Ballivián)”

“Vivo del monte” (participante de Aguaray)

“Nos da leña y alimento para los animales” (participante de Apolinario Saravia)

“Por la madera para artesanía y las variedades de alimentos naturales y las hierbas medicinales ancestrales” (participante de Urundel)

“Porque es el sustento de nuestras comunidades” (participante de Iruya)

“Porque es nuestra vida” (participante de San Carlos)

[...]» (Salta 2008a:29, cursivas del original)

urbanización que se produce en Salta, que no implica una mejora en indicadores como las NBI, mientras que tiende a agravar los problemas de desnutrición, significativamente mayor entre la población urbana y periurbana que entre la rural. El capítulo 8, por último, recapitula lo dicho y pondera la calidad del trabajo realizado y de los datos recabados.

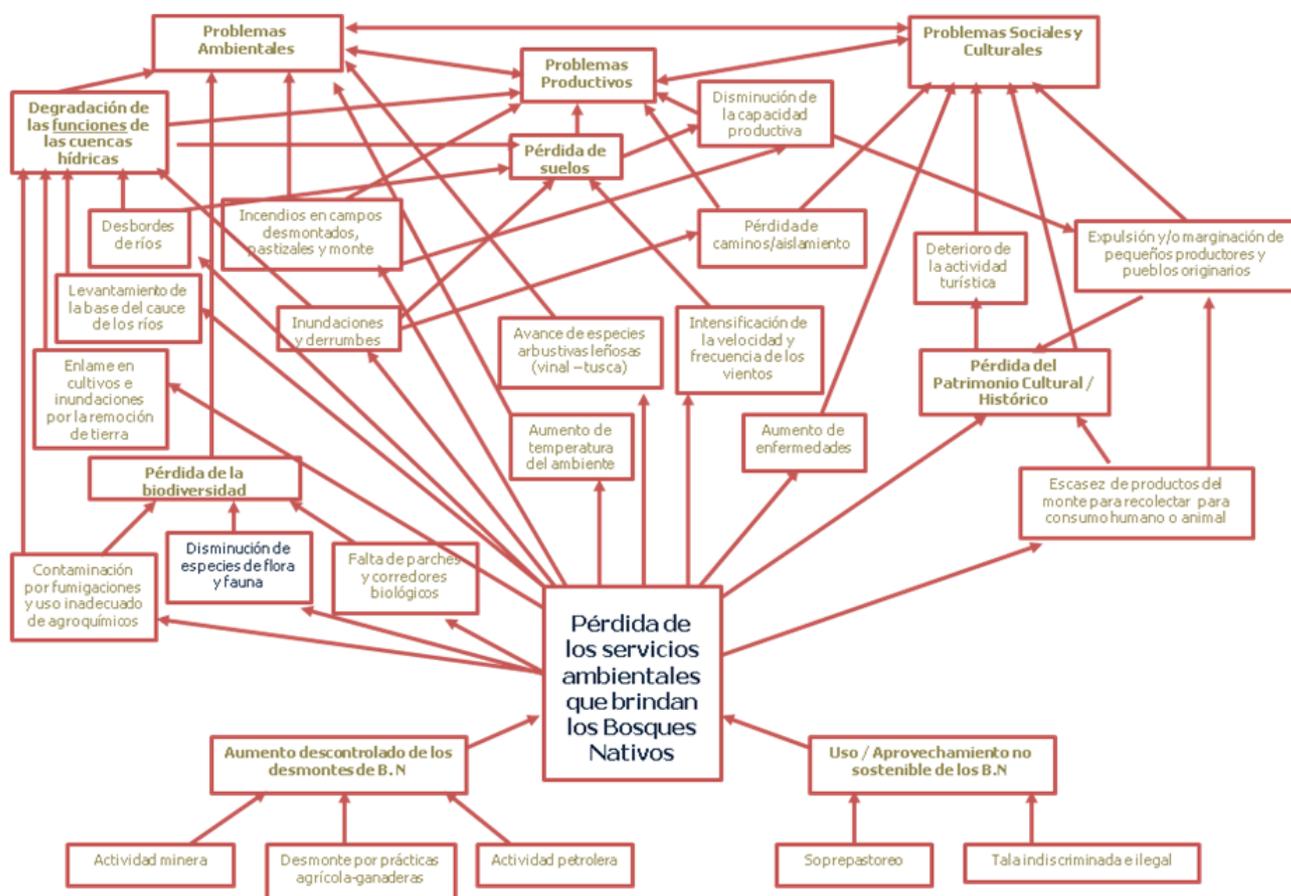


Figura 5.2: «Árbol de Problemas socio-ambientales» (fuente: Salta 2008a:27)

En conjunto, el resumen ejecutivo del proceso participativo no refleja las posiciones, muchas veces antagónicas entre sí, de los participantes, sino que ofrece un diagnóstico unificado del problema, centrado en la potencialidad del OTBN como herramienta para la preservación de la diversidad cultural, ambiental y productiva. Esta construcción discursiva no sólo borra las disputas de sentido que emergen en los espacios participativos, sino que incluso elude toda referencia explícita al carácter conflictivo de las relaciones entre los diferentes actores presentes en el territorio¹⁹. Sólo de manera tácita se alude al conflicto, cuando se preconiza la necesidad de preservar la diversidad cultural y ambiental, lo que supone la presencia de

19 Si bien entre los objetivos del proceso se enuncia «Diagnosticar los conflictos socio-ambientales según la percepción de los actores sociales», en el cuerpo del texto no se hace referencia explícita a conflictos.

fuerzas que la amenazan.

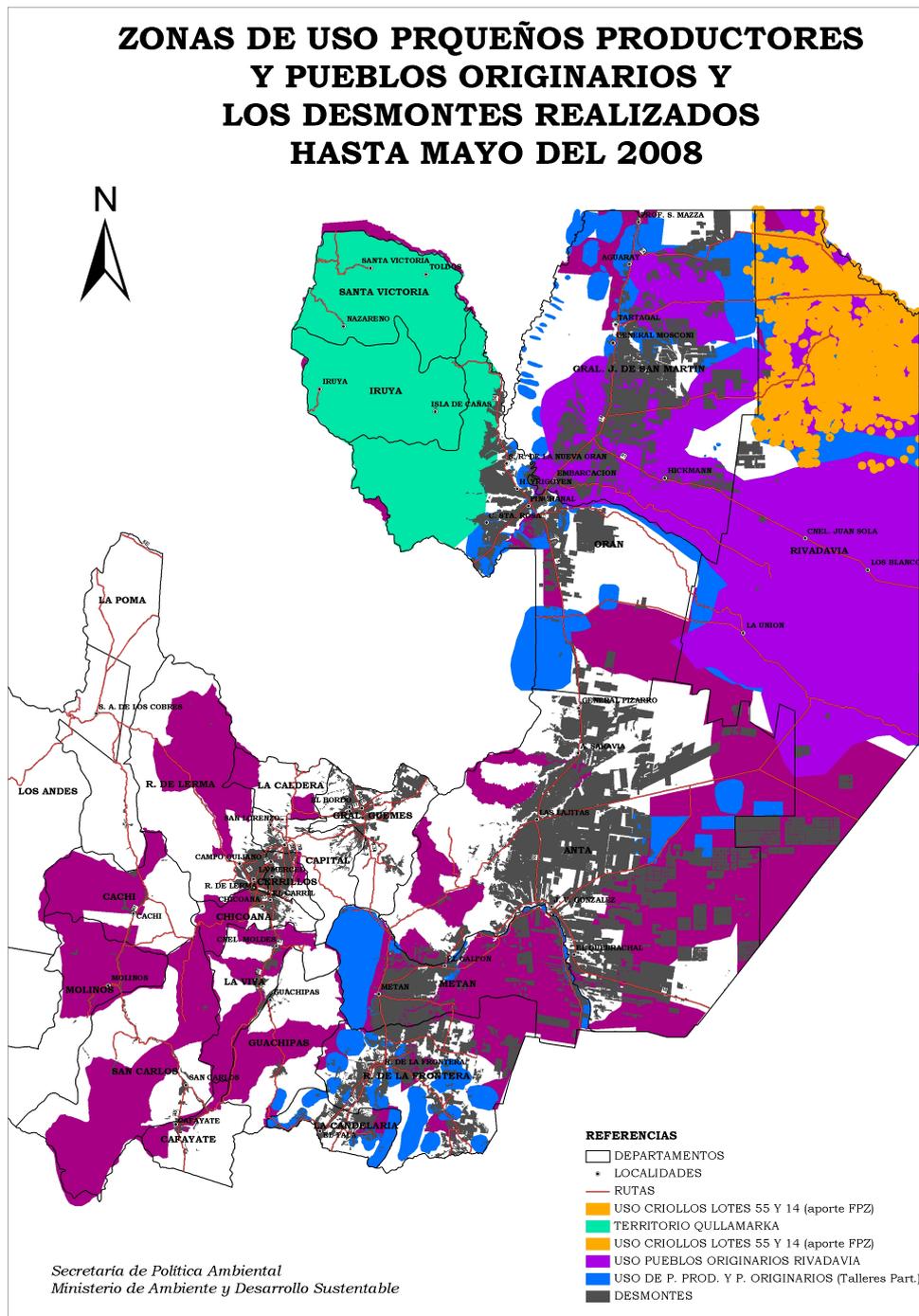
De algún modo, en el texto se refleja el carácter híbrido del «área social» de la UE, que era a la vez un equipo de expertos en ciencias sociales y la encargada de facilitar del proceso participativo. En el informe la primera de estas facetas prevalece claramente sobre la segunda, en la medida en que la interpretación que se ofrece del problema se construye apelando a legislación, declaraciones internacionales, datos censales y literatura especializada, y solo subsidiariamente y de manera muy selectiva echa mano de las posiciones expresadas durante el proceso participativo. Sin embargo, la manera en la que se presenta el informe (mediante su título y sus capítulos de introducción y de conclusiones) enfatiza la importancia del proceso participativo, más que el trabajo experto del «área social» de la UE.

La asimetría entre organizadores y participantes que notábamos en la puesta en escena de los espacios participativos se encuentra corroborada y aun exacerbada en el informe del proceso. El equipo organizador ofrece una interpretación totalizadora del sentido del problema de política y usa las voces de algunos participantes a título de ilustración. No obstante, en el plano de la legitimación, el carácter «participativo» del proceso ocupa el lugar central.

El mapa de la Unidad Ejecutora

La Unidad Ejecutora del OTBN no produce un informe general destinado al público, ni siquiera a un público restringido como podrían serlo los legisladores que deberán decidir sobre la ley de ordenamiento territorial. Únicamente contamos con el informe parcial del área social, que acabamos de considerar. El área SIG, encargada de elaborar finalmente la propuesta de OTBN, no deja redactado un informe; en el expediente de la ley se encuentran diversos documentos de su trabajo, tales como contratos, presupuestos, convenios, informes de avance, memorias técnicas (fs. 896-1020), casi todo en copias de pésima calidad, prácticamente ilegibles²⁰. Por lo tanto, es imposible reconstruir a partir de la documentación oficial de qué manera y en qué medida los dichos de los participantes fueron tomados en cuenta para la elaboración del proyecto de OTBN.

²⁰ Me refiero al ejemplar que obraba en febrero de 2010 en la Cámara de Diputados de Salta, que según se me informó debía pasar luego al archivo legislativo; no existía copia en el Ministerio de Ambiente ni en la Secretaría de Política Ambiental.



Mapa 5.1: Zonas de uso de pequeños productores e indígenas y zonas de uso agrícola empresarial (desmontes), según el área «social» de la Unidad Ejecutora (Fuente: imagen JPEG obtenida en la Secretaría de Política Ambiental de Salta, cf. imágenes similares en Salta 2008a:30-31).

Esto, por un lado, representa un obstáculo para el análisis, pero, por otro lado, es en sí mismo un dato significativo, ya que marca los límites de lo que se encuentra abierto a debate en este proceso: la Unidad Ejecutora funciona como un mecanismo opaco que absorbe una masa de información heterogénea, incluyendo la producida por el proceso participativo y, al cabo de una operación no explicitada, emite el proyecto de ley y el mapa de OTBN. La manera en que se procesa la información no es accesible para el público, salvo a través de metáforas vagas como la de la «balanza», como hemos visto.

En un contexto donde los organismos encargados de llevar adelante el ordenamiento sufren un déficit de legitimidad en todos los frentes²¹, esta «estrategia de comunicación», si puede llamársela así, no contribuye a encauzar el debate en torno a un modo específico de interpretar el problema de política, es decir, a facilitar un cierre discursivo. Hasta qué punto el personal técnico, sujeto a directivas políticas, disponía de otras alternativas es un punto sobre el que no cabe especular aquí; en un artículo retrospectivo, los propios miembros del equipo afirman:

Uno de nuestros aprendizajes más relevantes de esta experiencia de zonificación para el ordenamiento territorial radica en la gran importancia que tiene un componente de comunicación para un proyecto de estas características. No sólo en aquellos aspectos relacionados con los espacios de participación social, sino fundamentalmente en cuanto a hacer explícita una propuesta que por sus implicancias tiene que estar en conocimiento de los decisores (Somma *et al.* 2011:432).

Lo cierto es que la Unidad Ejecutora, o los organismos de los que ella depende (la SPA y el MAyDS), que se encuentran en una posición privilegiada para imponer los términos del debate y promover un cierre discursivo del problema, no hacen uso de esa posibilidad. En cambio, tratan de elaborar una propuesta cerrada, es decir, una solución precisa a un problema cuyo planteamiento no se somete a debate. Ahora bien, si la posibilidad de «poner cosas en cajas negras» de manera creíble mide el poder discursivo de un actor (Hajer 1995:272, citando a Callon y Latour 2006 [1981]), a la inversa, un actor con poco poder discursivo o investido de escasa legitimidad difícilmente pueda imponer su criterio sin entablar transacciones discursivas con los restantes actores, sometiendo a debate su interpretación del problema y abriendo al escrutinio público los procedimientos que emplea.

Para formarnos una noción de la tarea realizada por la Unidad Ejecutora la mejor fuente es el

21 Recordemos que los representantes de los sectores «productivos» (agroempresa, industrias forestales) rechazan desde el inicio la Ley de Bosques, y que los ambientalistas y las organizaciones vinculadas al sector campesino e indígena habían tomado sus distancias con la salida de la primera secretaria de Política Ambiental (cap. 4).

artículo retrospectivo que acabo de citar (Somma *et al.* 2011). Este trabajo es publicado tres años después de los hechos que estamos estudiando, y en una situación discursiva diferente (un volumen dirigido a un público especializado: Paruelo *et al.* 2011), de manera que no forma parte de la controversia por el OTBN salteño, aunque ofrezca información sobre ese proceso.

Según explica el artículo, el procedimiento para la elaboración del mapa de OTBN sigue el siguiente esquema, basado en el «paradigma de toma de decisión multicriterio (MCDM: “multicriteria decisión making paradigm”)» (Somma *et al.* 2011:413). En primer lugar, se definen cinco aspectos principales que se tendrán en cuenta para evaluar la pertinencia de conservar una determinada porción de terreno con cobertura boscosa: su «potencial para la conservación de cuencas», su «potencial forestal», su «potencial para la conservación de la biodiversidad», su «potencial para la producción agropecuaria», y su «potencial de desarrollo comunitario». Cada uno de ellos se evalúa mediante una serie de subcriterios, jerárquicamente ordenados (fig. 5.2). Una restricción surge del hecho de que no existe información suficiente para evaluar con algún grado de certeza todos estos potenciales; ello requeriría de información espacialmente explícita que, en su mayor parte, no está disponible y no puede ser generada por la propia Unidad Ejecutora, debido a la escasez de tiempo y recursos. En particular, no se logra estimar el «potencial forestal», por lo cual este criterio se descarta²².

En segundo lugar, se establece una jerarquía entre esos criterios principales: en el máximo nivel jerárquico se coloca el potencial potencial de conservación de cuencas hidrográficas. Para cada cuenca de segundo nivel de la provincia se establece un «umbral de cambio admisible», es decir, el máximo de hectáreas que puede transformarse a un uso agrícola sin afectar la estabilidad hidrológica de la cuenca.

22 Esto puede parecer absurdo tratándose de una ley sobre bosques. Suponiendo que el potencial forestal (en el sentido del valor económicamente aprovechable de la producción forestal) fuera importante, cualquier estimación, por cruda que fuera, sería preferible a la opción de ignorar la variable. Sin embargo, al menos para la región chaqueña, existe un cierto consenso en que la rentabilidad forestal es insignificante comparada con la rentabilidad de otras producciones (ganadera o agrícola).

Por otra parte, en los últimos años, y en parte debido al impulso de la Ley de Bosques y los OTBN provinciales, se ha incrementado el interés en los sistemas mixtos (silvopastoriles), que intentan conjugar la explotación ganadera con algún grado de producción forestal (véanse, por ejemplo, las *Actas del II Congreso Nacional de Sistemas Silvopastoriles*, Arroquy *et al.* 2012), y en *el aprovechamiento múltiple del bosque para añadir otras fuentes de rentabilidad a la maderera* (ver, por ejemplo, la realización del 2º Seminario Nacional de Productos Forestales No Madereros: Diversidad, Producción y Vida en Santiago del Estero, 12-14 de junio de 2013). En el caso de las yungas, por otro lado, existen explotaciones forestales rentables con certificación internacional de manejo sustentable, aunque ello aparentemente exige una escala y una tecnología que solo está al alcance de pocas empresas del sector (ver por ejemplo Brown *et al.* 2007b).

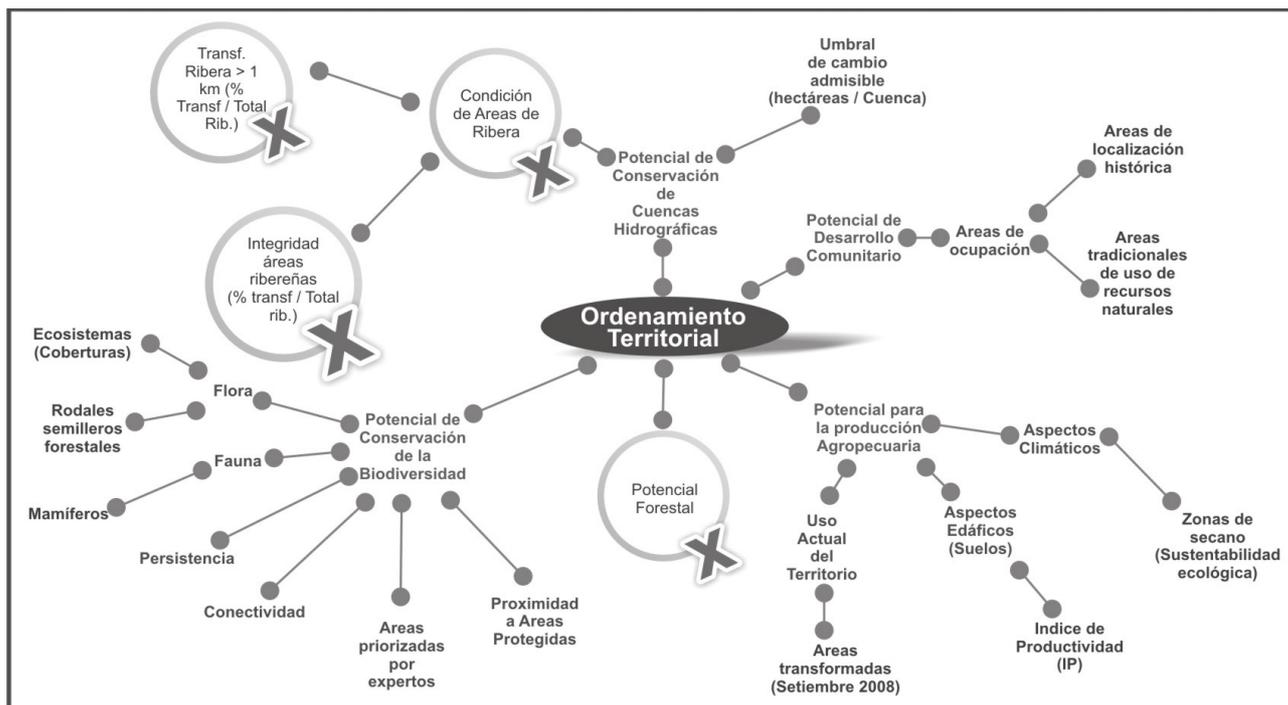


Figura 5.2: Criterios para el OTBN según la metodología aplicada por la UE-OTBN (Fuente: Somma *et al.* 2011:415).

En tercer lugar, se trata de determinar en qué áreas deberían ubicarse los desmontes que se permitan hasta alcanzar ese tope por cuenca. Para ello se combinan los criterios «potencial para la conservación de la biodiversidad» y «potencial de producción agropecuaria», a lo que se añade el mapa de zonas ya transformadas a usos agropecuarios. Las zonas con alto potencial de conservación de biodiversidad y las zonas con alto índice de productividad agropecuaria pueden coincidir o no. En aquellas zonas donde coinciden aparece un «dilema de análisis espacial», que el equipo busca resolver con el uso de un software especializado (MOLA)²³:

La selección de zonas para los distintos objetivos se estableció a partir de satisfacer una meta general de superficie (conservar 15% de cada región forestal como categoría 1-rojo, la de máxima protección de la Ley 26331) para cada región forestal (Chaco, Monte y Yungas) y una meta mínima de superficie para cada parche [Franco Maass y Bosque Sendra 1997] o bloque de celdas (para depurar el “efecto sal y pimienta” que produce el MOLA seleccionando parches muy chicos). En la ponderación del MOLA definimos una ponderación de 60% para conservación de potencial de biodiversidad y 40% para producción agropecuaria para favorecer, en primera instancia, las mejores localizaciones para potencial de biodiversidad (Somma *et al.* 2011:424).

De esta manera se obtiene una asignación primaria de las «celdas» del SIG a uno u otro objetivo; pero ésta debe ser compatibilizada con los «aspectos sociales» (áreas de uso por

²³ Esto es, el módulo MOLA, «multiobjective land allocation», del programa Idrisi Andes.

comunidades indígenas y campesinas) y con el tope de conversión definido en el primer paso para garantizar la estabilidad hidrológica. Para ello se exceptúan de la conversión agropecuaria las zonas utilizadas por comunidades, y sobre el remanente se asignan como zonas de uso agrícola potencial, en cada cuenca, tantas hectáreas como admite el umbral hidrológico de conversión.

Los «aspectos sociales» o «potencial de desarrollo comunitario» se incluyen, entonces, en forma de una capa del SIG que marca las zonas de uso por parte de comunidades. Según indica el artículo, para determinar las áreas de uso se emplearon los datos conseguidos en los espacios participativos, que se complementaron con «una muy importante y detallada información de campo, en muchos casos relevada por las mismas comunidades, provista por las Fundaciones Asociana y FUNDAPAZ» (*ibid.*: 425).

Tomado en conjunto, entonces, el procedimiento desarrollado por el equipo técnico de la Unidad Ejecutora puede concebirse como un modo de explicitar y operativizar de manera estructurada los diez criterios cuyo «análisis ponderado» exigía el anexo de la ley 26331.

En cuanto al proceso participativo, si bien el artículo incluye entre sus objetivos los de realizar un «diagnóstico participativo inicial sobre problemas de manejo de la región en general y en relación con recursos naturales en particular», el producto tangible de las reuniones son los mapas que luego pueden ser procesados en el SIG; éstos se obtienen mediante una «experiencia de mapeo comunitario» en la que se vuelca ese diagnóstico y se mapean las zonas de uso de las comunidades indígenas y campesinas (Somma *et al.* 2011:425). Así pues, los participantes aportan a un diagnóstico inicial y proveen información relevante, pero no se los concibe como capaces de intervenir de manera crítica e informada en un debate acerca del diseño de la política pública, ya que la complejidad del problema excedería sus capacidades:

Las decisiones relacionadas con la planificación forestal y los recursos naturales a menudo son complejas y comprenden aspectos que involucran a grupos de interés con prioridades y objetivos diversos [...]. Por lo general, al enfrentarse ante problemas de este tipo, las sociedades intentan utilizar enfoques intuitivos o heurísticos para simplificar la complejidad hasta que el problema aparezca como más manejable [Peterson *et al.* 2003]. En ese proceso de simplificación se puede perder información importante, se podrían descartar puntos de vista alternativos y valiosos, y se podrían ignorar elementos de incertidumbre. Como respuesta a ello, los métodos de análisis de decisión multicriterio han evolucionado como réplica a la comprobada incapacidad de los grupos de interés para analizar de manera eficaz los múltiples canales de información [Kiker *et al.* 2005]

(Somma *et al.* 2011:414).

Es evidente la brecha que hay entre esta perspectiva y la «participación desde la noción de ciudadanía» pregonada en el informe del proceso participativo. Y hemos visto que incluso el proceso instituido en nombre de esa consigna es rebasado por numerosos actores con presentaciones espontáneas bastante elaboradas, que reflejan la voluntad de participar en la elaboración de la política de modo activo y apropiándose de los aspectos «técnicos». El lugar subordinado que el esquema descrito en el artículo otorga a estos actores ocluye la posibilidad de un «cierre discursivo» alcanzado a través de una confrontación discursiva. Con gesto tecnocrático, que desmiente el proclamado carácter participativo del proceso, el equipo técnico de la UE monopoliza la definición de los parámetros relevantes y del modo de evaluarlos, la confección del mapa y la redacción del proyecto.

Éste último, como ya he referido, solo reingresa a la discusión pública a través de versiones no-oficiales, que no vienen acompañadas de ningún tipo de fundamento o explicación, y fue recibido con hostilidad por actores del sector agroempresarial, pero también, por razones inversas, por la organización Qullamarka²⁴. Al no apoyarse en una construcción dialogada que asegurara el apoyo de al menos una parte de los actores interesados, la propuesta de la UE, para lograr eficacia, dependía por entero del respaldo del gobernador, quien decide postergar el conflicto retirando el mapa y enviando a la legislatura solamente el proyecto de ley, con algunos cambios significativos.

Pero antes de pasar a considerar la estrategia del gobernador, cabe hacer algunas observaciones acerca de la metodología desarrollada y aplicada por la UE, tal como la describe el artículo citado.

En primer lugar, la elevada jerarquía que el modelo otorga al criterio de cuencas se acerca a la percepción coincidente de los actores expresada en el proceso participativo. La coincidencia entre los actores no implicaba ausencia de conflicto, ya que a la par de esa preocupación compartida se manifestaban conflictos distributivos, pero puede verse en ella el germen de un cierre discursivo que no se produjo.

En segundo lugar, la manera en la que se evalúan los posibles usos del suelo necesariamente implica opciones metodológicas que introducen sesgos específicos. En efecto, el análisis de

²⁴ Entrevistas 7, 13.

aquellos usos que en su conjunto podríamos llamar el «potencial productivo» del suelo²⁵ se reduce a la noción de «potencial agropecuario». Evaluado mediante una serie de variables climatológicas, edafológicas y orográficas, este concepto supone un determinado tipo de usos posibles, «achatando» la diversidad productiva que aparecía en los espacios participativos, especialmente en las mesas zonales. De esta manera, se plantea una alternativa binaria entre conservación de la biodiversidad y uso agrícola, que refleja solo de manera imperfecta la complejidad de la trama socioproductiva sobre la que tendrá sus efectos la regulación. Esta simplificación, evidentemente, responde al hecho indudable de que el principal motor de la deforestación en la región chaqueña es la conversión del suelo a usos agrícolas; a ésta, entonces, se trata de oponer una política de conservación. Sin embargo, no se analizan escenarios productivos alternativos y su relación con el ambiente y específicamente con el bosque. De esta manera, el esfuerzo de conservación aparece, en términos productivos, como puro costo.

Lo mismo ocurre, en tercer lugar, con el «potencial de desarrollo comunitario»: las áreas que se encuentran en uso por parte de población indígena o campesina quedan eximidas de la posible transformación agrícola; sirven a la protección de modos de vida presuntamente tradicionales y al resguardo de derechos específicos (contenidos en la legislación sobre pueblos originarios), pero no se las piensa como parte de un modelo productivo, sino, una vez más, como puro costo.

El informe del área social intentaba solventar este punto con datos acerca de la mano de obra empleada, la existencia de NBI y los índices de desnutrición rurales y urbanos, poniendo de relieve los costos socioeconómicos del proceso de transformación de usos del suelo. Sin embargo, ni en la argumentación del área social ni en la del equipo de coordinación de la Unidad Ejecutora se explora la hipótesis de un modelo productivo que incluya a estos sectores, sino que se los concibe como portadores de modalidades de producción diferenciales, que merecen ser preservadas a partir de la consideración de su valor intrínseco o de derechos establecidos, sin que quede planteado siquiera hipotéticamente cómo se relacionarán esas modalidades de producción con el sistema económico dominante²⁶. En el

25 En rigor, los usos del suelo vinculados al mantenimiento de servicios ecosistémicos (entre ellos la conservación de la biodiversidad) también son «productivos», aunque su producto no sea apropiable individualmente.

26 Como comenta Durand (2009:24), desde los años 1990 aproximadamente las políticas estatales con respecto a las poblaciones campesinas pasaron a concebirse como un tipo de política social, más que como parte de la

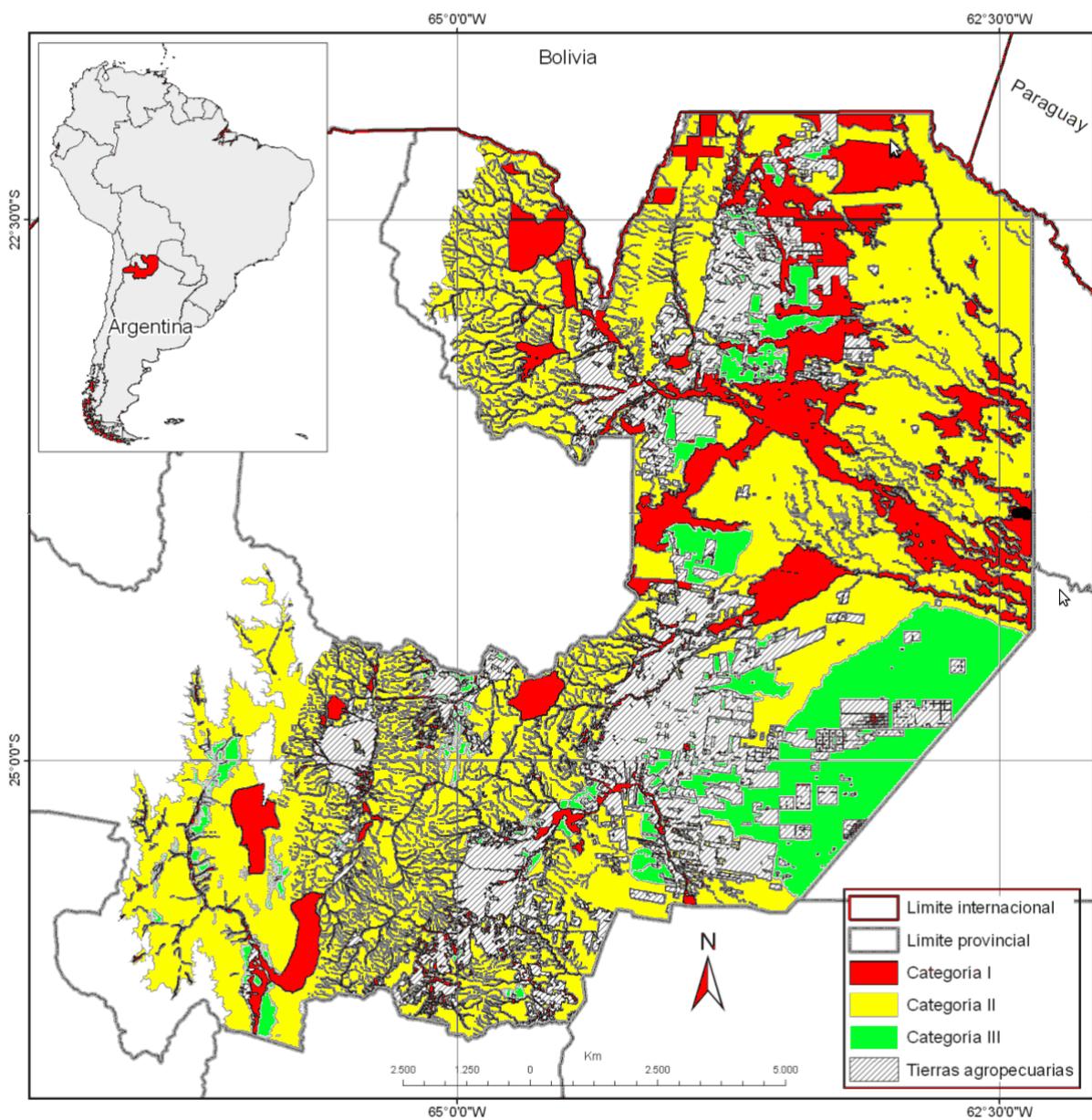
proceso participativo este tipo de planteo era rebasado al menos por las organizaciones de pequeños productores, que sí postulaban hipótesis concretas de desarrollo, es decir, atribuían un potencial económico concreto a sus modalidades productivas, diferentes de la agricultura basada en el desmonte. Pero incluso el Qullamarka, desde una postura mucho más radical en su impugnación del sistema dominante, reivindicaba los modos de organización económica del pueblo kolla como aptos para proveer a su «buen vivir», es decir, les atribuía un valor no solo cultural, sino también económico superior al que pudieran brindarle modos de desarrollo no protagonizados por él mismo.

Con todo lo anterior, en cuarto lugar, se delinea una concepción que el director técnico de la Unidad Ejecutora describía con la metáfora de la «triple balanza» donde pesaban tres factores: el potencial productivo (es decir, agrícola o ganadero) de un terreno, su importancia para «la conservación» y su uso por las comunidades. Pero entre estos factores no se concibe una interdependencia o un mutuo refuerzo (como lo postularía una versión fuerte de la noción de desarrollo sustentable)²⁷, sino una relación de limitación y exclusión. En definitiva, no se alcanza a repensar de manera convincente el modelo de desarrollo, sino que se apunta a aplicar un límite al modelo vigente. Como hemos visto, este tipo de planteo puede ser impugnado como un lujo impropio para una provincia castigada por la pobreza y como una imposición de las regiones ricas que quieren hacer de Salta un «pulmón verde» para el país.

No quiero sugerir que hubiera estado dentro de las posibilidades de un actor en particular, en este caso la UE, producir un vuelco en los paradigmas vigentes, sino solamente constatar que su discurso se mueve dentro de ciertos horizontes que preconfiguran un rango de soluciones posibles y que se engranan con una cierta constelación de actores e intereses, en la medida en que, por ejemplo, solamente permiten visualizar el valor económico de los usos del territorio de tipo empresarial, lo que tiende a fortalecer la consideración del interés de los actores de esta característica.

política de desarrollo económico; en términos teóricos, se transita de perspectivas que analizan las «funciones» del campesinado en el entramado económico agrario capitalista a otras que enfatizan la «exclusión» de sujetos que han dejado de cumplir funciones con respecto a esa economía. Sin embargo, ello no quita que esos sujetos se encuentren en contacto permanente con el modo de producción dominante, generalmente a través de intercambios desfavorables que profundizan su situación de exclusión; la adopción de políticas «sociales» a propósito de ellos, si bien puede ser una medida de contención inobjetable desde un punto de vista pragmático, implica que dependan de transferencias permanentes desde la economía capitalista canalizadas por el estado, una configuración lábil a largo plazo por estar sujeta a vaivenes políticos y por generar una dependencia con respecto al estado que se presta a presiones y abusos.

27 Ver Hajer 1995:24 ss., con referencia al informe Brundtland y otros documentos clásicos.



Mapa 5.2: El mapa del OTBN producido por la Unidad Ejecutora para acompañar el proyecto de ley (Fuente: Somma *et al.* 2011:431. Para facilitar la lectura he coloreado la imagen en blanco y negro publicada; los pequeños cauces que se observan en las zonas montañosas deben ir en categoría I, es decir, en rojo).

El ordenamiento en la legislatura de Salta

Los proyectos de ley

Los proyectos presentados por los legisladores Petró y Olmedo pueden caracterizarse como intentos deliberados de hacer prevalecer las consideraciones «productivas», esto es, el fomento del desarrollo agroempresarial, por sobre las cortapisas que buscan imponer los ambientalistas.

El proyecto del diputado Petró

El proyecto de Petró, según lo indica el breve escrito de fundamentación que lo acompaña, «intenta armonizar los textos normativos impuestos por la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y nuestra legítima aspiración al desarrollo consagrado en la Constitución Provincial ».

Esto se traduce en una serie de disposiciones que tienden a limitar la capacidad regulatoria del estado sobre el uso de los recursos. Ya desde el artículo 1, el texto enuncia: «La iniciativa económica privada sobre el desarrollo y manejo sustentable de los recursos naturales disponibles, es libre»; tal libertad solo podría ser restringida en virtud de «hechos objetivos y concretos guiados por evidencias empíricas suficientemente acreditadas», y en «ningún caso» por «opiniones, especulaciones o razonamientos hipotéticos aún cuando supongan la existencia de “teorías científicas” aplicables» (art. 5); se excluye así la vigencia del principio precautorio. Por otra parte, la autoridad de aplicación carece del poder de policía y debe recurrir a la justicia para obtener la paralización de una «actividad antrópica» (art. 23). Además, cualquier intento de regulación que supere lo establecido en el texto propuesto «hará responsable en forma directa y personal a los funcionarios firmantes o que hayan participado en la formación de dichos actos» (art. 28); es patente la intención de disuadir cualquier activismo regulador por parte del estado.

Para el ordenamiento, Petró adopta un enfoque netamente economicista. Apoyándose en la noción de que los bienes, servicios y recursos tienen un valor expresable en dinero (art. 3), el proyecto prescribe «el uso de categorías reales de costos-beneficios en el proceso evaluativo para la determinación de las categorías definidas en el ordenamiento territorial» (art. 4). Los costos de la conservación incumben exclusivamente al estado: la zonificación de un inmueble

en una categoría restrictiva obligaría al estado a expropiar el terreno correspondiente (art. 6), y en lo que se refiere a los servicios ambientales y sus costos, «[e]l Estado proveerá los recursos conducentes a adoptar las medidas necesarias de protección» (art. 14). Puntualmente, es el estado nacional el que debe asumir enteramente esos costos, ya que según el proyecto los «efectos limitantes» de la ley de OTBN «no resultarán operativos hasta que se efectúe la integración total de los fondos previstos en la ley 26331 al fideicomiso que se crea por esta ley»; el Fiscal de Estado de la provincia queda autorizado para accionar en reclamo de «mayores fondos» (que los previstos en la ley 26331), si estima que los costos de la conservación resultan superiores a la dotación del fondo nacional.

Con todo ello se configura una norma que reduciría al mínimo el efecto de la Ley de Bosques. De hecho, en el escrito de fundamentación el diputado cuestiona la legitimidad de ésta, apoyándose en la narrativa «anti-porteña» repetida por los legisladores romeristas en las diversas arenas:

Los avances pretenciosos de algunos legisladores nacionales de provincias que dilapidaron sus bosques nativos y que responden a intereses extranjeros que propician aplicar políticas que en sus países de orígenes son rechazadas, no están en condiciones de enseñarnos a los salteños cómo podemos progresar en nuestra provincia y a la vez disfrutar de las bendiciones naturales con las que contamos. Lo hacemos desde hace siglos y lo seguiremos practicando.

El proyecto no viene acompañado de un mapa.

Si bien el planteo general de esta propuesta no se traslada al texto de la ley 7543, algunos de sus artículos finalmente serán incorporados a ella. El más polémico de éstos es el que dispone que los pedidos de autorización de desmonte iniciados bajo la legislación anterior deben ser evaluadas en los términos de ésta; es decir que «[e]n ningún caso resultan de aplicación retroactiva la imposición de técnicas o requisitos nuevos» (art. 26 del proyecto). Otro punto que será adoptado en la ley 7543 es la creación de un fideicomiso para administrar los dineros provenientes del Fondo de Conservación (art. 17 y 18 del proyecto). Por último, la creación de una Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, que el proyecto de Petrón preveía como autoridad de aplicación²⁸, es retomada más tarde, con otra función, en el decreto 3676/09 (ver capítulo 6).

28 El proyecto es ambiguo en este punto. Bajo el título «De la autoridad de aplicación» se agrupan varios artículos referidos a esa agencia, pero en el articulado no se enuncia explícitamente que ella es la autoridad de aplicación de la ley, ni se le otorga una estructura administrativa acorde a las funciones que debería ejercer.

El proyecto del senador Olmedo

El proyecto del senador Olmedo es sumamente escueto. Faculta al poder ejecutivo para designar la autoridad de aplicación, imputa los aportes del Fondo de Conservación de la Ley de Bosques al ya existente Fondo Provincial del Medio Ambiente (creado por ley 7070, art. 157) y, en su único artículo relevante (el art. 7), define las tres categorías de conservación de modo tal que la mayor parte de los bosques deban caer bajo la categoría III. En efecto, reconoce como categoría I únicamente las áreas protegidas existentes y las fajas ribereñas de ríos y espejos de agua; en categoría II incluye «zonas boscosas que superen el 15% de pendiente»²⁹, los terrenos fiscales con cobertura boscosa y los «[c]atastros cedidos [sic] a comunidades ubicadas en zonas de alto valor de conservación». Todos los bosques restantes estarán en categoría III, y el proyecto enuncia explícitamente que son «susceptibles de ser incluidas en proyectos de aprovechamiento o desmonte» dentro de la normativa vigente (ley 7070).

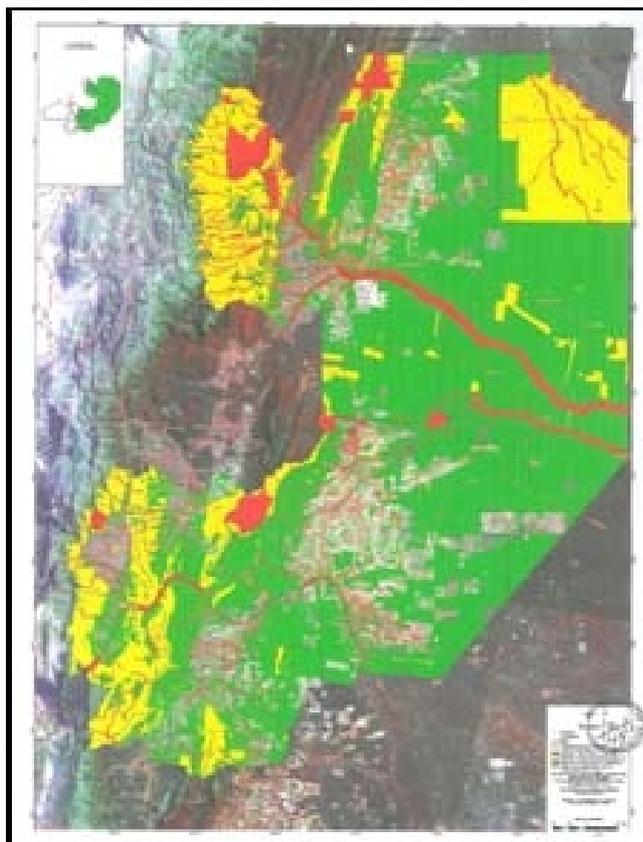
El proyecto de Olmedo venía acompañado de un mapa (mapa 5.3) en el que más de 5 millones de hectáreas de bosques aparecían en verde (cat. III), mientras que las categorías I y II ocupaban en total unos 2 millones de hectáreas.

En declaraciones a la prensa, Olmedo destaca el «matiz productivo» de su proyecto y declara su confianza en que los avances tecnológicos garantizarán una suficiente protección del ambiente:

La producción genera riqueza y si queremos ser equitativos con la sociedad debemos producir riqueza, evitando la pobreza y el estancamiento. Es por eso que es clave el matiz productivo del proyecto de ley. Con los avances que la tecnología pone a disposición del sistema productivo, seguramente vamos a saber proteger el medio ambiente. Proteger el medio ambiente es proteger al ser humano, y una forma de protegerlo es generando alimentos, posibilidad de trabajo y riqueza³⁰.

29 El anexo de la Ley de Bosques menciona entre las «áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias», entre otras, las «áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%)». Si bien el anexo no dispone taxativamente que éstas deban asignarse a las categorías I o II, el proyecto de Olmedo desafía abiertamente ese criterio del anexo.

30 «El Ordenamiento Territorial ya está en la legislatura salteña», en *Noticias Agronoa*, 25/10/2008.



Mapa 5.3: El mapa del proyecto del senador A. Olmedo (Fuente: Schmidt 2010:20)

El proyecto del poder ejecutivo

El proyecto del poder ejecutivo ingresa al Senado de Salta el 20 de noviembre de 2008 y pasa a la Comisión de Medio Ambiente para ser tratado junto con los proyectos de Olmedo y Petrón. El texto se debe principalmente a la UE-OTBN, aunque ha recibido algunas modificaciones en el despacho del gobernador. Además de la supresión del mapa de ordenamiento, esas modificaciones se refieren principalmente al reconocimiento de los «pequeños productores» como merecedores de un trato diferencial a la par de los indígenas: un borrador intercambiado entre el director de la UE y el despacho del gobernador³¹ contenía varios pasajes referidos a los pequeños productores, que no se encuentran en el proyecto remitido a la legislatura. Otros cambios entre una y otra versión del proyecto apuntan a

31 Solo el proyecto definitivo aparece en la documentación oficial (por ejemplo, en la versión taquigráfica de la sesión del 20/11/2008 del Senado de Salta). En la Secretaría de Política Ambiental de Salta obtuve un borrador previo en formato MSWord, que fue intercambiado entre el director de la UE y un asesor jurídico de la gobernación (el documento contiene algunos pasajes en dos versiones, con discusiones en notas). El personal que me facilitó el material desconocía los detalles del proceso de redacción y si se intercambiaron otros borradores intermedios.

reducir las exigencias en los criterios de zonificación: en caso de duda sobre la zonificación de un terreno, el borrador postulaba la aplicación del principio precautorio, obligando a adoptar la categoría de mayor protección; asimismo, en el borrador se especificaba que el potencial productivo del terreno debía medirse con el Índice Potencial de Aptitud de Tierras (un índice estandarizado por el INTA); y por último, para la recategorización de un predio el borrador indicaba la necesidad de un estudio a escala de la micro-cuenca correspondiente, para evitar la fragmentación del paisaje. Estas exigencias son eliminadas en el proyecto definitivo.

Es característico del cambio de enfoque entre una y otra redacción la modificación del artículo 2. Mientras que el borrador de la UE enunciaba:

Artículo 2º.- La finalidad de la presente Ley será la conservación y el manejo sostenible o sustentable de los bosques nativos en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ambiental de la Provincia;

en el proyecto definitivo el artículo reza:

Art. 2º.- La presente Ley tiene por finalidad promover el aprovechamiento racional, la conservación, el manejo sostenible y el desarrollo sustentable de los bosques nativos, armonizando el desarrollo económico, social y ambiental de la provincia de Salta, en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

Nótese, además del añadido del «aprovechamiento racional» entre las finalidades, el cambio del interés «social, económico y ambiental» al desarrollo «económico, social y ambiental» (en ese orden).

Como es de rigor en el trámite legislativo, el proyecto es enviado a la legislatura con un texto introductorio donde se exponen los «antecedentes» o «fundamentos» sobre cuya base se recomienda su aprobación. Paradójicamente, este texto no ofrece argumentos a favor del control de la deforestación o del ordenamiento territorial de los bosques.

Primero desarrolla «antecedentes ambientales», que consisten en: una somera descripción geográfica de la provincia, que no contiene nada que un salteño pueda ignorar; el detalle de la «superficie total evaluada» para el ordenamiento territorial y su desglose en tipos de ambientes, una precisión que carece de referente concreto, ya que el mapa elaborado por la Unidad Ejecutora había sido suprimido del proyecto de ley; y una explicación acerca del análisis del territorio por cuencas, como criterio adecuado «para organizar y planificar el uso controlado de los recursos biofísicos y posibilitar la producción de servicios ambientales y bienes en un horizonte de sustentabilidad regional».

Llama la atención que en estos «antecedentes ambientales» no se haga referencia a problemas ecológicos concretos que la norma propuesta vendría a atender (conservación de la biodiversidad, control de erosión, mitigación del cambio climático etc.); ni siquiera la regulación de los ciclos hidrológicos se menciona explícitamente, a pesar de la insistencia en el criterio de cuencas. Se omite especialmente toda referencia al proceso que dio origen a la Ley de Bosques, esto es, el rápido avance de la frontera agrícola y la amenaza que posiblemente representa para la estabilidad del ambiente. Así, se elude cualquier definición acerca del aspecto más conflictivo de la regulación: la necesidad de imponer restricciones al avance de la frontera agrícola y posiblemente a otras actividades rentables.

Los «antecedentes participativos o sociales» están tomados del Resumen Ejecutivo del proceso participativo; de allí se reproduce casi íntegramente la introducción, los objetivos y la metodología, a lo que se añade la lista de «organizaciones, actores sociales y productivos» que «elevaron propuestas de ordenamiento territorial durante la realización del proceso participativo de Ordenamiento Territorial»³². Vale decir que no se presenta ningún resultado concreto del proceso participativo: no se citan puntos de vista que se hayan tenido en cuenta, intereses que se haya buscado conciliar o soluciones que hayan surgido del diálogo. Simplemente se enuncian los propósitos del proceso y se reproduce una lista de presuntos participantes como respaldo para la siguiente conclusión cargada de adjetivos:

Con todo lo dicho el presente proyecto de ley se presenta como un serio, abierto, moderno, acabado, democrático, plural y participativo proceso de construcción ciudadana de consulta pública para la toma de decisiones estratégicas de desarrollo sostenible provincial.

Los «antecedentes jurídicos» simplemente citan el marco normativo en el que se inscribe el proyecto de ley (Constitución Nacional, Constitución de Salta³³, ley 26331, etc.).

Por último se presenta un resumen del proyecto de ley, donde se presentan de manera escueta los artículos referidos propiamente al ordenamiento territorial, mientras que se subrayan con insistencia aquellos rasgos del proyecto que permiten caracterizarlo como flexible, revisable, y como amigable con la «producción». Se pondera el régimen de adecuación para los

32 Como hemos visto, esta lista, que figura en el Resumen Ejecutivo, incluye en rigor los aportes de las «Mesas Sectoriales Zonales» confundidos con las presentaciones espontáneas de varios actores.

33 De ésta se citan los artículos 30, 80, 84 y 85; vale destacar el artículo 84: «De los Bosques. Los poderes públicos promueven el aprovechamiento racional de los bosques resguardan la supervivencia, conservación, mejoramiento de las especies y reposición de aquellas de mayor interés a través de la forestación y reforestación. Para alcanzar tales fines los poderes públicos ejercen las facultades inherentes al poder de policía».

aprovechamientos existentes o ya autorizados, afirmando que el proyecto «resguarda adecuadamente los derechos adquiridos con motivo de las autorizaciones de aprovechamiento de bosques nativos o desmontes otorgados con anterioridad a la sanción de la Ley 26331»; se señala la creación de un «procedimiento participado de reconversión» que busca «otorgar seguridad jurídica, a la vez que reducir al máximo posible eventuales conflictos»; se hace la salvedad de que la cartografía del OTBN será de carácter «orientativo», mientras que la zonificación a escala predial se definirá en el momento de tramitar permisos de aprovechamiento o desmonte; se aclara que en el caso de existir «nuevas tecnologías [...] que permitan realizar actividades diferentes para las que se habilitó el predio» se podrá tramitar una autorización de cambio de uso del suelo, en los términos de la ley 7.070 de Salta; por último, se recalca que el OTBN «será actualizado por la Autoridad de Aplicación periódicamente». Como «eje» del proyecto se enarbola el concepto de desarrollo sustentable, que permitiría «una responsable compatibilización de la preservación de los servicios ambientales que prestan los bosques nativos con la potencialidad del desarrollo productivo del interior de nuestra Provincia».

En una palabra, el resumen del proyecto reduce a su mínima expresión el tratamiento de los criterios técnicos adoptados para el ordenamiento territorial, y en cambio enfatiza todos aquellos aspectos que pueden contribuir a hacer aceptable el proyecto desde el punto de vista de los intereses empresariales, dando a entender que no impone trabas rígidas y definitivas a la transformación del uso del suelo.

Así, en conjunto, los «fundamentos» del proyecto de ley no ofrecen ni un solo argumento a favor de las restricciones que el ordenamiento territorial implicará para la libertad de los propietarios de disponer sobre el uso de sus terrenos. Al reducir los «antecedentes ambientales» y los «participativos o sociales» a fórmulas vacías, el texto evita precisamente indicar las razones concretas de tipo ecológico que sustentarían la necesidad de imponer ese tipo de restricciones, y evita también referirse a la conflictividad que implican las transformaciones territoriales. Tampoco de los «antecedentes jurídicos» se extraen imperativos concretos de protección de los bosques, más allá de la fórmula general enunciada en la Constitución salteña.

El corolario de esta paradójica argumentación, que parece deliberadamente depurada de todo

argumento a favor de un ordenamiento territorial de bosques que implique restricciones para la actividad agroempresarial, debería ser un ordenamiento meramente formal, que no restrinja en concreto ninguna actividad o lo haga solo en mínima medida. De hecho, el único argumento que se ofrece a favor del proyecto es que no restringe seriamente las posibilidades de transformación de uso del suelo. De esta manera, la «fundamentación» del proyecto de ley se mimetiza con la perspectiva de las asociaciones agroempresariales y de los legisladores que se habían adelantado al ejecutivo con sus proyectos.

No obstante, el proyecto de ley en sí mismo no es consecuente con esa posición. Sus artículos centrales (5 a 22), que conservan en lo sustancial la redacción de la UE, prescriben la metodología que debe utilizarse para elaborar el OTBN. Ésta, evidentemente, coincide con la que había aplicado la UE para elaborar su mapa original, de modo que a pesar de eliminar el mapa por considerarlo excesivamente conflictivo, el ejecutivo en su proyecto mantiene intactas las indicaciones metodológicas que habían guiado su trazado. El artículo clave en este sentido es el 7, que enuncia el modelo jerárquico que he expuesto en la sección precedente, mientras que los siguientes contienen precisiones sobre la definición de las categorías. En la categoría III se introducen sub-categorías (se distinguen «áreas con limitaciones moderadas» y «sin limitaciones»); en todos los casos se interpreta que los terrenos con más de 5% de pendiente deben clasificarse en categorías I o II.

Puede decirse, en resumen, que el poder ejecutivo envía a la Legislatura un proyecto que conserva, en sustancia, la propuesta de la Unidad Ejecutora del OTBN, y por lo tanto permite llegar a un mapa como el que había presentado la UE, pero argumenta en su fundamentación como si estuviera presentando un proyecto alineado con los de los legisladores Olmedo y Petró.

El texto consensuado

La redacción final de la ley 7543 se produce en la Comisión de Ambiente y Recursos Naturales del Senado, con la asistencia de diputados. El texto definitivo no altera el planteo básico del proyecto enviado por el ejecutivo, pero contiene una serie de modificaciones puntuales, dirigidas en su mayoría a atender las demandas del sector empresarial. Dejando de lado modificaciones de mera redacción, los principales cambios que introduce la Comisión se

refieren a dos aspectos³⁴: la definición de las categorías de conservación y el tratamiento de los permisos de desmonte anteriores a la Ley de Bosques y de las propiedades afectadas por las categorías de conservación.

- *Definición de las categorías de conservación.* La ley 7543 establece que la categoría II corresponde a bosques situados en áreas con pendiente superior al 15% o «suelos con limitaciones severas» (art. 14); en estas áreas puede realizarse aprovechamiento forestal (incluyendo la implantación de especies exóticas) y silvopastoril (con restricciones). En el proyecto del ejecutivo el umbral de pendiente era «inicialmente» del 5%, no se preveía la implantación de exóticas en esta categoría, y se admitían los sistemas agroforestales (agricultura bajo cobertura arbórea).

Dentro de la categoría III, según la ley 7543 las áreas con «limitaciones moderadas» incluyen «inicialmente» zonas de entre 7% y 15% de pendiente, sin que se definan exigencias en cuanto a la calidad del suelo; allí se permite, además de manejo silvopastoril sin restricciones (incluyendo desarbustado e implante de pasturas exóticas), la fruticultura y otras actividades similares; se prevé un tratamiento especial para las zonas con riego sistematizado, donde se admiten desmontes: esta excepción estaba contemplada en el proyecto del ejecutivo, pero no tenía efecto para las cabeceras de cuenca. En la ley se define una nueva subcategoría, las áreas con «limitaciones medias», para zonas con pendiente de entre 5% y 7%; las actividades que allí se enumeran no difieren sustancialmente de las permitidas en áreas «sin limitaciones», pero las exigencias para obtener el permiso correspondiente son mayores. Las áreas «sin limitaciones», por último, se definen en la ley como las de menos de 5% de pendiente; el proyecto del ejecutivo exigía, sin mayores precisiones, un estudio de suelo. En el proyecto original de la Unidad Ejecutora, todas las áreas en categoría III debían «inicialmente» ser de menos del 5%, y las limitaciones se definían en función del Índice de Potencial Agrícola de Tierras.

Algo similar ocurre con la zonificación en categoría I de las márgenes de los ríos. El proyecto del ejecutivo preveía una franja de mil metros a cada lado de los ríos Bermejo, Pilcomayo y San Francisco, de 250 metros a cada lado de los ríos principales y de cien a cada lado de los ríos secundarios. En la ley 7543 estos valores se reducen a 500, 200 y cien, respectivamente. A ello se suman, en ambos textos, junto a «cursos de aguas naturales permanentes una extensión de veinticinco (25) metros a cada lado y en cauces no permanentes una extensión de quince (15) metros a cada lado» para el caso específico de los valles áridos.

- *Tratamiento de los permisos de desmonte anteriores a la Ley de Bosques y de las propiedades afectadas por las categorías de conservación.* El proyecto del ejecutivo admitía que los permisos de desmonte ya otorgados constituían derechos adquiridos (art. 28 del proyecto), exigía un relevamiento de las parcelas donde existiera autorización de actividades no compatibles con la categoría del OTBN (art. 29), y disponía que los titulares podían o bien adecuar sus actividades a la categoría correspondiente, o bien acceder a un «procedimiento participado de reconversión» en el que negociaran con el poder ejecutivo condiciones (exenciones impositivas, subsidios, permutas) para su adecuación progresiva (art. 37 y siguientes del proyecto). Para los lotes ya desmontados de manera incompatible con la categoría que les asigna el OTBN, se imponen una serie de requisitos técnico-burocráticos, tales como informes técnicos y la contratación de un «seguro ambiental» (art. 32).

La ley 7543 va mucho más allá: no solo admite que los permisos otorgados antes de la Ley de Bosques constituyen derechos adquiridos, sino que prorroga esos permisos por tres años

34 Estos cambios son analizados en detalle por Schmidt (2010).

(normalmente caducaban a los tres años de su otorgamiento) (art. 30), y más aún, dispone que las solicitudes de permisos de desmonte «incoadas bajo el imperio de normas técnicas de calidad ambiental y presentadas con anterioridad al dictado de la Ley N° 26331, deberán ser consideradas bajo los principios, condiciones y exigencias establecidas en dichas normas y autorizadas según sus preceptos», de modo que «[e]n ningún caso resultan de aplicación retroactiva la imposición de técnicas o requisitos nuevos» (art. 28). Se elimina el capítulo del proyecto referido al procedimiento de reconversión; para la cat. I se prevé la posibilidad de que el ejecutivo negocie condiciones similares a las que allí se preveían (art. 37).

Tanto la prórroga de los permisos otorgados como la aplicación de la legislación anterior para los permisos solicitados antes de la sanción de la Ley de Bosques provienen del proyecto del diputado Petró. n.

Además de éstos, el texto de la ley contiene varios otros cambios:

- *Tratamiento de los pueblos originarios*: si bien la ley mantiene, en el artículo 7, el «potencial para uso de indígenas o pueblos originarios» como uno de los criterios para el ordenamiento territorial, en otros puntos se reduce la importancia otorgada a este aspecto. Entre las definiciones del artículo 4 se elimina la que se refería a pueblos originarios remitiendo al Convenio 169 de la OIT; y, quizá con mayores consecuencias prácticas, en el artículo 22, que exceptúa de la aplicación de la ley las explotaciones de menos de 10 hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o pequeños productores, se añade «a la fecha de promulgación de la presente ley».
- *Administración de las remesas del Fondo de Conservación de Bosques Nativos*. El proyecto del ejecutivo preveía la incorporación de esos dineros al Fondo Forestal Provincial (ley 5442); el proyecto de Olmedo, su incorporación al Fondo Provincial del Medio Ambiente (ley 7070); la ley 7543 crea *ad hoc* un Fondo Fiduciario Provincial de Bosques Nativos (art. 34). Esta solución se encontraba en el proyecto de Petró. n.
- *Cortinas forestales*. Se admite el uso de especies exóticas en la restauración de cortinas forestales; además, se elimina el no-mantenimiento de las cortinas como infracción a la ley 7543 (el ejecutivo ya había eliminado del proyecto original un artículo que obligaba a restaurar cortinas no mantenidas); de todos modos se trata de una infracción a la ley 7070.
- *Plazo para el nuevo mapa de OTBN*. La ley impone al ejecutivo un plazo perentorio de 90 días para presentar el nuevo mapa de ordenamiento; el proyecto del ejecutivo no precisaba un plazo.

Puede decirse que estos cambios tienden en su mayoría a relajar las exigencias del ordenamiento territorial, otorgando mayor libertad a los empresarios para continuar con el proceso de expansión de la frontera agropecuaria que la Ley de Bosques viene a regular.

No obstante, todas estas modificaciones no atacan el núcleo sistemático de la ley, ya que se mantiene intacto el artículo 7, que impone como metodología para el ordenamiento la utilizada por la Unidad Ejecutora. En todo caso, al eliminar otras disposiciones complementarias, como la definición de las categorías por pendiente y calidad de suelos, el texto se hace más vago y otorga mayor discrecionalidad al poder ejecutivo en la confección

del OTBN.

Al igual que en el trámite de la Ley de Bosques en el Congreso, llama la atención aquí el hecho de que los instrumentos clave de la regulación diseñados por los equipos técnicos «pasen» por los cuerpos legislativos sin discusión o modificación. En el caso de la Ley de Bosques, esto se refiere al diseño general del OTBN y a los criterios de zonificación contenidos en el anexo; en el caso de la ley 7543 de Salta, a las pautas metodológicas para la aplicación de ese diseño general y de esos criterios. A pesar de la importancia clave de estos instrumentos para el tipo de regulación que las leyes imponen, y a pesar del hecho de que, por consiguiente, el diseño de esos instrumentos lleva implícitas decisiones políticas centrales para la normativa que se impone, los equipos técnicos imponen aquí sus criterios y métodos sin que se produzca en los ámbitos legislativos un debate acerca de sus implicaciones. Como hemos visto, tampoco el proceso participativo ofrece mecanismos que permitan «desempaquetar» el planteo de los equipos técnicos, ya que éste no se da a conocer, aun si varios de los actores movilizan apoyos expertos que forman una arena capaz de procesar un debate de ese tipo. Tanto en el caso de la ley nacional como en el de la ley provincial, junto con el poder de los grupos de interés que logran presionar para obtener ciertas modificaciones que consideran deseables, es necesario visualizar el poder de los equipos técnicos que toman decisiones clave al abrigo del debate público, en lo que con Hajer y Beck he llamado la esfera de la «subpolítica».

El debate en la legislatura

El proyecto acordado por la comisión legislativa es tratado en el plenario del Senado el día 11 de diciembre. El debate es brevísimo: primero el miembro informante, senador Valle, realiza una introducción y lee los fundamentos que acompañan al proyecto; luego intervienen otros tres senadores, que pronuncian cada uno apenas cuatro o cinco oraciones. Entre ellos, el senador Olmedo se declara «orgulloso de haber nacido en esta tierra de gauchos y de gente trabajadora», y sostiene que el proyecto indica «hacia donde va a avanzar el futuro de nuestra querida Provincia». Agradece su participación a los diversos sectores y concluye afirmando: «Seguramente a las yungas las vamos a saber cuidar, a los árboles los vamos a saber proteger, pero por sobre todas las cosas vamos a proteger lo primero del medio ambiente que es el ser humano». El contraste que aquí se propone entre proteger al bosque (nótese la reducción que

implica aquí referirse a las «yungas» como el objeto a proteger) y proteger al «ser humano» no puede entenderse más que como metáfora del contraste entre «conservación» y «desarrollo» o crecimiento económico. Con similares expresiones de otros senadores, el proyecto es aprobado por unanimidad (Senado de Salta, 11/12/2008, vers. taq.).

En la Cámara de Diputados, en cambio, el debate se prolonga por varias horas, con intervenciones de quince de los sesenta integrantes del cuerpo, varias de ellas con críticas puntuales. No obstante, la ley es votada sin modificaciones por una amplísima mayoría³⁵; en este sentido, como hemos observado también para el Congreso, los discursos legislativos parecen cumplir una suerte de función ritual, ya que carecen de consecuencias directas en el trámite de la ley que se debate. Quizá sea esto lo que quieren expresar los últimos dos oradores de la lista cuando se refieren a los argumentos de sus colegas como «condimentos»: «Era necesario escucharlos a todos porque a este proyecto de ley, que está próximo a aprobarse, le faltaba este condimento para que la comunidad tenga conocimiento» (Sández). «Considero que son razonables todos los condimentos especiales que le han puesto cada uno de los diputados a la situación en particular» (Godoy).

Más allá de esta suerte de ritualización, lo que interesa observar es el hecho de que los legisladores no retoman los argumentos y las narrativas que esgrimían los diferentes actores en el proceso participativo, y tampoco las que sustentaban los informes de los equipos técnicos. Es decir que la arena legislativa se aísla fuertemente de los discursos que circulan en las otras arenas, de la misma manera que lo hacían los discursos de los equipos técnicos con respecto a los que circulaban en la arena participativa. En cambio, nos reencontramos en la legislatura salteña con algunos de los discursos que aparecían en el Congreso, en especial entre los legisladores contrarios a la aprobación de la Ley de Bosques; esto indica que hay una conexión más efectiva entre las arenas legislativas nacional y provincial, dadas por una red de interacción que incluye a políticos que operan en uno y otro ámbito, que entre la arena legislativa provincial y otras arenas públicas de la provincia.

Veamos, en una lectura general, cuáles son los temas que organizan el debate. (CDS

³⁵ CDS, 16/12/2008, vers. taq., donde se lee «aprobado por mayoría»; en declaraciones a la prensa, el gobernador sostiene días más tarde que votaron en contra «dos o tres» diputados («Urtubey promulgó la ley de ordenamiento territorial», en *Nuevo Diario*, 24 diciembre 2008), relato que coincide con el de varios informantes. En *Crítica* («Salta aprobó el Reordenamiento Territorial y sería legal el desmonte», el 18/12/2008) se precisa que votaron en contra Carlos Morello, de Libres del Sur, y Pablo López y Patricia Pobrete, del Partido Obrero.

16/12/2008, vers. taq.); estructuro esta lectura a partir de un análisis temático de contenidos (Bardin 1991), que complemento con un comentario libre.

En primer lugar, casi todos los oradores hacen comentarios sobre *el proceso de elaboración del proyecto de ley*. La labor desarrollada por el Ministerio de Ambiente es mencionada de manera elogiosa por la mayoría de los diputados, generalmente en términos de «reconocimiento» o «agradecimiento» («Quiero empezar felicitando y agradeciendo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a la Secretaría de Política Ambiental y a todos sus técnicos por el gran trabajo realizado durante tantos meses...»). También el proceso participativo recibe elogios de varios oradores; esto se expresa de preferencia como «agradecimiento» hacia quienes han participado; solo un diputado, del Partido Obrero, califica el proceso participativo como «un mero cumplimiento formal» o directamente como un «circo» (sic). En tono de agradecimiento se menciona también a los colaboradores y asesores de la legislatura, a los diputados que han presentado proyectos alternativos, y se celebra la calidad del debate.

La tarea de la comisión legislativa, en cambio, divide las aguas. Siendo el tema más frecuentado del debate (once de los quince oradores lo retoman), el tono en algunos casos es elogioso, y en otros, de franca desaprobación, debido a las modificaciones que se introdujeron con respecto al proyecto del ejecutivo. Los diputados que ponderan la intervención de la comisión legislativa se apoyan en el motivo del «equilibrio entre producción y ambiente», frente al excesivo peso que el Ministerio de Ambiente habría otorgado al aspecto ambiental. Quienes rechazan las modificaciones, en cambio, denuncian la existencia de intereses creados, no solo entre los legisladores sino también en el ejecutivo, que llevaría a favorecer el interés de los productores agropecuarios; el blanco preferido de estos ataques son los legisladores que son a la vez empresarios del sector, que incluso se mencionan por su nombre, pero también se ataca la influencia de Fundesnoa y de otras organizaciones cercanas a los intereses empresariales. Frente a ello, el proyecto original del ejecutivo es elogiado por su presunto carácter participativo, por contar con el respaldo de los equipos técnicos, y también, llamativamente, con el mismo argumento esgrimido por la parte contraria: el equilibrio entre producción y ambiente, que en este caso se atribuye al proyecto original y no a su modificación.

Los diputados que defienden los cambios introducidos por la legislatura en la mayoría de los casos se dedican a cuestionar la legitimidad Ley de Bosques y el modo en que fue aprobada. El diputado Petró, en particular, agota su intervención en un áspero alegato contra esa ley centralizante; cita para ello largamente los fundamentos que la presidenta Fernández había utilizado un mes antes para vetar la Ley de Glaciares³⁶.

En segundo lugar, la división entre diputados favorables y contrarios a las modificaciones introducidas por la legislatura se prolonga en la discusión de *contenidos específicos del proyecto de ley*, entre los que se mencionan casi exclusivamente aspectos que fueron modificados por la comisión legislativa.

Entre éstos se destaca el de las pendientes, mencionado por nueve diputados. Como hemos visto, el proyecto de ley original preveía un máximo de 5% de pendiente para la categoría III (verde); la comisión legislativa había llevado el máximo a 15%, modificación que es celebrada por varios diputados, aunque no se produce ningún argumento concreto a favor de esas cifras. Algunos legisladores subrayan que carecen de elementos de juicio convincentes en un sentido o en otro. Desde esta premisa, varios diputados sostienen que la responsabilidad final recaerá sobre la autoridad de aplicación de la ley, que es en definitiva la que tiene que autorizar cualquier transformación de uso del suelo y decidirá caso por caso. Otros, en cambio, acusan a sus colegas de tomar una decisión irresponsable en ausencia de información suficiente:

Se está tratando este tema con superficialidad absoluta, como diciendo «¿qué diferencia hay entre un 5 y un 7 ó un 5 y un 15 por ciento?»; y vuelvo a reiterar, mi duda es si alguno de los diputados que ha decidido aprobar este proyecto de ley que viene del Senado ha tenido en cuenta, se ha puesto a analizar o a estudiar cuál va a ser el impacto ambiental y social que va a generar la modificación de este numerito de este artículo. Espero que sí (dip. Morello).

En cualquiera de los casos, no se presentan argumentos específicos a favor o en contra de la modificación adoptada, excepto apelaciones genéricas al equilibrio entre producción y ambiente, o a la necesaria prudencia legislativa.

Cabe destacar que por lo menos algunos de los legisladores interpretan que la categoría II comprende *únicamente* los bosques ubicados en pendientes de más del 15% (además de las tierras fiscales de la provincia), de manera que se atribuye a esa cifra una eficacia que a la postre no tendrá:

³⁶ Se refiere a la ley 26418, vetada el 11 de noviembre por el decreto 1837/2008.

En cuanto a lo comprendido en la Categoría “Amarilla” se entiende que no se puede hacer actividad agrícola ni ganadera, porque este color implica que hay más del 15 por ciento de pendiente (dip. Sáñez).

Sin embargo, como hemos visto, si bien el texto de la ley enuncia que pertenecen a la categoría II las áreas de más de 15% de pendiente o con severas limitaciones edáficas (art. 14), en artículos anteriores indica diversos criterios de zonificación, entre los cuales la pendiente no es sino uno más. Esto genera una incertidumbre que no se trasluce en las palabras de varios diputados que, como el que acabo de citar, entienden que el criterio determinante es el de las pendientes.

Un caso similar al de las pendientes es el de la protección de márgenes de ríos; con respecto a lo previsto en el proyecto original, la comisión legislativa redujo considerablemente el ancho de las franjas protectoras. Esta modificación es mencionada con aprobación o desaprobación por los diputados, pero sin que se proponga ningún argumento específicamente destinado a probar lo adecuado o inadecuado de la cifra finalmente definida. Parece haber operado aquí una dinámica de regateo, más que consideraciones fundadas en alguna teoría acerca de las funciones de las franjas ribereñas y del ancho mínimo necesario para garantizarlas (cf. Schmidt 2010).

Varios diputados se refieren a otros aspectos de la definición de las categorías modificados en la comisión: celebran la solución de incluir subcategorías intermedias dentro de la categoría III, así como las modificaciones que permiten incluir especies exóticas en los proyectos de forestación incluso en categoría II y realizar fruticultura en las áreas de pendientes de menos del 15%.

Dos modificaciones introducidas por la comisión legislativa son mencionadas únicamente para rechazarlas: la prórroga por tres años que se otorga para las autorizaciones de desmonte ya aprobadas (art. 30)³⁷ y la disposición que obliga a tratar los pedidos de autorización de desmonte presentados antes de la sanción de la Ley de Bosques de acuerdo con la normativa anterior (art. 28)³⁸. Según explica el diputado de Libres del Sur, dado que esa normativa

37 Recuérdese que en el momento del debate existían numerosos permisos otorgados en 2007 que se hallaban pendientes de ejecución, y sujetos a la mora dispuesta por la ley 26331 hasta tanto se aprobara el OTBN provincial. Éstos «quedan prorrogados para su ejecución por el término de tres (3) años, el que se computará desde el vencimiento del respectivo permiso» (ley 7543, art. 30).

38 «Las peticiones incoadas bajo el imperio de normas técnicas de calidad ambiental y presentadas con anterioridad al dictado de la Ley N° 26331, deberán ser consideradas bajo los principios, condiciones y exigencias establecidas en dichas normas y autorizadas según sus preceptos. En ningún caso resultan de

anterior no se encuadra en los requisitos de la Ley de Bosques, y que ésta tiene vigencia retroactiva en virtud del art. 3 del Código Civil, «aquí hay un choque jurídico bastante flagrante y que va a hacer que este artículo 28, ante la primera presentación bien realizada, caiga como inconstitucional».

Los dos artículos (28 y 30) persiguen notoriamente el fin de salvaguardar los intereses comerciales de los titulares de permisos otorgados o solicitados antes de la sanción de la Ley de Bosques, pero no son defendidos en estos términos por ningún orador. Por cierto, estos artículos son los que dan asidero luego a la causa «Salas», aun cuando no se los mencione explícitamente en los fallos de la CSJN.

Junto con los comentarios sobre el proceso de elaboración de la ley que se va a votar y la discusión de las modificaciones introducidas en la legislatura, el tercer gran tema del debate es el que se refiere a *aspectos de la futura aplicación* de la ley. El más frecuente es el reclamo de que se realicen controles más eficaces que en el pasado, de «reforzar los esfuerzos en el control, en la evaluación y en el monitoreo». Varios diputados vinculan la posibilidad de mejores controles a la disponibilidad de financiamiento, en especial del Fondo nacional; otros reclaman la cooperación de las autoridades municipales o de actores de la sociedad civil.

Se subraya también la relativa indefinición de la norma que se está por sancionar. Dos diputados atacan la vaguedad del texto recurriendo a la metáfora del «cheque en blanco»:

En alguna oportunidad manifestaba «yo no quiero cheques en blanco», como legisladora no quiero entregar ningún superpoder ambiental y la verdad es que este artículo³⁹, por ejemplo, me preocupa muchísimo desde ese punto de vista (Cornejo).

Estos legisladores señalan especialmente la falta del mapa del ordenamiento territorial como fuente de vaguedad. La diputada recién citada propone como remedio la creación de una comisión parlamentaria de seguimiento que controle a la autoridad de aplicación, mientras que el diputado del PO apuesta a la organización y a la movilización popular como medios de resistencia ante la continuidad de los atropellos.

Un tema de preocupación, en este sentido, es el manejo de los dineros provenientes del el Fondo de Conservación creado por la Ley de Bosques: un diputado se manifiesta persuadido de que, gracias a esos fondos, la ley de OTBN se constituirá en una fuente de «negociados»,

aplicación retroactiva la imposición de técnicas o requisitos nuevos».

39 Se refiere al art. 9, que autoriza al ejecutivo a elaborar el mapa del OTBN.

mientras que otra colega señala que la forma de fideicomiso prevista para la administración del fondo a nivel provincial se prestaría para manejos poco transparentes.

Sin embargo, también hay diputados que, en sentido contrario, alaban la «flexibilidad» de la norma y expresan su confianza en que el ejecutivo, y en particular el MAyDS, sabrá enfrentar los desafíos que lo esperan al reglamentar la ley, autorizar los planes de transformación y de manejo, controlar su correcta ejecución. Algunos legisladores destacan además la posibilidad de modificar la ley en el futuro, y recomiendan así la aprobación del texto, postergando los disensos para discusiones futuras:

La preocupación de un año acaba de finalizar, si bien hay ciertos puntos en el proyecto que van a tener su disenso todavía, pero así como lo dijo el Ministro y la Secretaria en su momento, esta es una ley dinámica y es dinámico el medio ambiente y a lo largo de nuestro ejercicio como funcionario o como diputado, seguro que tendremos que tratar después alguna modificación del mismo, de acuerdo a los vaivenes que vengan (Zottos).

Por último, con menor cantidad de menciones, aparece el tema de la *tenencia y uso de las tierras*, sean los territorios indígenas, los de las comunidades campesinas o los inmuebles fiscales. La mayor parte de estas intervenciones celebran los lineamientos adoptados por el proyecto de ley. Con respecto a los territorios de los indígenas y campesinos, sencillamente se afirma que han sido tomados en cuenta, y con respecto a las tierras fiscales se deplora su depredación generalizada, que vendría a ser remediada por esta ley de protección.

Las objeciones, menos numerosas, son más explícitas. Así, el diputado López (PO) recuerda varios casos bien conocidos de manejos turbios con tierras fiscales (Salta Forestal, Lotes 55 y 14, reserva Pizarro), protagonizados por «[el] gobierno anterior, del cual formaba parte el gobernador Urtubey», para poner en duda la vocación del gobierno de defender las tierras fiscales de la provincia; este mismo diputado introduce además el tema de la concentración de la propiedad de la tierra, que no aparece mencionado por otros diputados. Por su parte, el diputado Chauque (PJ), que subraya su pertenencia a un pueblo originario, pone el foco sobre la modificación del artículo 22⁴⁰:

El otro punto que quiero remarcar, es que el Ejecutivo manifestaba que esta ley se propicia para los pueblos originarios y las comunidades aborígenes, pero aquí lo cambiaron y les pusieron límites, porque sólo van a ser exceptuados aquellos que ya son propietarios de las tierras al día de la fecha, mientras que los que aún no las consiguieron, aunque lleguen a ser propietarios posteriormente, no

40 «Quedan exceptuados de la aplicación de la presente Ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a diez (10) hectáreas que sean de propiedad, a la fecha de promulgación de la presente Ley, de comunidades indígenas o de pequeños productores».

serán exceptuados. Les están poniendo límites a los pueblos originarios sin ninguna razón, porque como acabo de manifestar, no han depredado y no lo van a hacer nunca. Entonces ¿por qué les ponen límites?

Deplora además la eliminación de la referencia al Convenio 169 de la OIT y recalca el contraste entre «la gente originaria», que vivía en armonía con la naturaleza, y el «hombre de otras tierras», «ambiciosamente depredador».

Si nos concentramos en las justificaciones que los legisladores movilizan para apoyar sus posiciones, el común denominador es la noción de «equilibrio» o «armonía» entre «producción y ambiente». Esta noción no tiene un sentido preciso que pueda traducirse en un método objetivo (o en un mecanismo autorregulador, como el que postula la teoría económica clásica para el mercado), sino que cumple la función retórica de asignar un valor positivo a la propia posición, sea favorable o contraria a las modificaciones introducidas por la comisión legislativa, y de descalificar la contraria como unilateral y dogmática (a lo que se añade muchas veces su imputación a intereses espurios, sea el de los porteños que quieren hacer de Salta un «pulmón verde» o el de los empresarios inescrupulosos que impulsan la deforestación y han hecho *lobby* en la comisión legislativa).

El supuesto que subyace a esa interpretación es que la ampliación de la frontera agrícola es *per se* equivalente a «producción» o a «desarrollo», como lo habíamos visto en el discurso de la senadora Escudero en el Congreso, y como lo enuncia un diputado en la legislatura de Salta:

En esta categoría [la categoría III del OTBN] tenemos que destacar la intencionalidad del Ejecutivo, porque considero que nuestro Gobernador ha aplicado un criterio productivo a seguir, donde la Provincia, coordinada con el Ministerio de aplicación, haga respetar todas las normas; y, de hecho, el desarrollo de la provincia de Salta no se podía frenar de ninguna manera, porque sabemos que todavía –gracias a Dios– tenemos muchas tierras aptas para cultivo y ganadería, y nosotros, los departamentos productores tanto de ganadería como de agricultura y forestal, necesitamos continuar desarrollándonos (Sández).

Esta identificación de la categoría III, que permite el avance de la frontera agropecuaria, con la «producción» o el «desarrollo» se da por sobreentendida en la mayoría de las intervenciones. A lo sumo los diputados apelan a la idea de una diversificación productiva, que añada el crecimiento forestal y frutícola al agrícola y ganadero. Dos diputados deploran que el OTBN no esté sostenido por una planificación integral del uso del territorio; también aquí apelan al motivo del equilibrio entre diferentes usos y funciones del territorio, que no

quedaría suficientemente contemplado por un ordenamiento unilateral referido solo a la protección de los bosques.

Puede decirse, entonces, que hay una adhesión prácticamente unánime a un modelo de desarrollo basado en el crecimiento de la producción empresarial, incluyendo el avance de la frontera agrícola y ganadera. En este sentido, en la arena legislativa salteña sí se produce un «cierre discursivo» en el sentido de Hajer, es decir que un relato o una interpretación general del problema de política alcanza una hegemonía en ese ámbito. Si hay disenso, éste se refiere o bien a cuestiones del procedimiento legislativo (relación entre el proceso participativo, el proyecto del ejecutivo y las modificaciones introducidas en el Senado, que son valoradas positivamente por unos y negativamente por otros), o bien a puntos de derecho (alcance y carácter vinculante de las leyes de presupuestos mínimos, admisibilidad de la prórroga para los permisos del año 2007), o bien, por último, al punto de «equilibrio» entre producción y ambiente.

La excepción la constituyen, por un lado, el diputado Chauque, citado arriba, que impugna el modelo civilizatorio hegemónico al contraponer la relación armónica entre hombre y naturaleza que ejercían los pueblos originarios a la ambición depredadora de los no-origenarios; y por otro lado, el diputado López, del PO, quien afirma que un «desarrollo integral» debería contemplar aspectos sociales y ambientales de manera integrada, mientras que «el interés de los sojeros no es el desarrollo, sino la especulación».

Estas posiciones que desbordan el marco de consenso son descalificadas. En las raras ocasiones que un diputado se detiene a comentar los dichos de otro, lo hace con esa intención. Así, tras escuchar los argumentos del diputado obrerista, que impugna desde una perspectiva marxista el modelo de desarrollo implícito en el proyecto, la diputada que lo sucede expresa su consternación:

Todavía no termino de reaccionar con todas las expresiones del diputado preopinante. Yo creo que todas las plagas de Egipto son pocas para lo que aparentemente y de acuerdo con lo manifestado, se está viviendo en esta Provincia. Por eso decía, voy a tratar de centrarme en lo que realmente es el proyecto de ley que hoy nos toca tratar (dip. Cornejo).

Las palabras de López son desterradas del ámbito de las posiciones razonables con las que es necesario discutir; más vale concentrarse sobre lo que «realmente es» el proyecto que está a debate.

Otro diputado contrasta la ignorancia arrogante de los legisladores nacionales porteños, que habrían impulsado la Ley de Bosques con un afán pedante de corregir a las provincias del norte, con la de su colega indígena:

En cambio, me parecen sinceras las palabras del diputado Chauque porque pertenece a las comunidades originarias, él viene de Santa Victoria Oeste y seriamente pretende defender, de una u otra manera y sin lugar a dudas, lo que él entiende –sin alcanzar la comprensión de algunos artículos en particular–, y hace a la realidad que experimentó toda su vida y lo que vivieron allí (dip. Godoy).

A diferencia de los porteños, el diputado indígena sería sincero y serio, aunque limitado en su capacidad de comprensión; tampoco con él es necesario debatir en términos de igualdad. De esta manera las posiciones más críticas quedan «encapsuladas»: al presentarlas como absurdas u obtusas se elude la necesidad de dialogar con ellas.

Otro elemento que tiende a evitar el debate sobre los puntos cuestionados es la presunta urgencia de aprobar la ley. Esa urgencia se fundamenta en «el riesgo de perder los beneficios económicos que otorga esta ley» si no se la aprueba, pero también en la necesidad de dar por cerrada una discusión que se ha prolongado ya más de la cuenta.

Por eso, señor presidente y señores diputados, es necesario avanzar en el tratamiento de esta ley y lograr los consensos; sé que no es fácil, hoy por hoy, que nos planteemos grandes modificaciones porque también nos quedamos sin ley y ésta es la otra verdad que tenemos que sincerar en esta sesión (Hucena).

El argumento de la urgencia tiende a mantener clausuradas las expresiones de disenso y contribuye así a defender el cierre discursivo.

Conclusiones

Repasando el análisis que precede podemos destacar, en primer lugar, que los discursos de los equipos técnicos de la UE-OTBN se estructuran en torno a categorías y criterios que no retoman las posiciones expresadas en los espacios participativos, ni son retomados luego por los legisladores. En el caso del «área social», en la medida en que se expresa a través del resumen ejecutivo del proceso participativo, presenta un relato que borra la dimensión conflictiva de las relaciones entre los participantes y las posiciones antagónicas expresadas en los espacios de participación, y en cambio ofrece un diagnóstico unificado del problema, centrado en la potencialidad del OTBN como herramienta para la preservación de la diversidad cultural, ambiental y productiva. En el caso del «área SIG», en la medida en que

puede reconstruirse su trabajo a partir del artículo de Somma *et al.* (2011), su interpretación del problema está fuertemente estructurada por un marco teórico-metodológico específico (el «paradigma de toma de decisión multicriterio») que se apoya en la jerarquización, modelización y cuantificación de diversas variables, predominantemente biofísicas. Este modelo toma como insumo parte de la información recabada durante el proceso participativo, pero no es comunicado ni a los actores que intervienen en ese proceso ni a los legisladores, de manera que no puede constituirse en un elemento estructurante del debate y, mucho menos, reclutar apoyos suficientes como para producir un cierre discursivo.

Sin embargo, hemos visto cómo en el texto de la ley 7543 se encuentran importantes pasajes que provienen directamente del proyecto de los equipos técnicos, en especial el art. 7 de la ley, en el cual se estipula la obligatoriedad de aplicar la metodología desarrollada por los técnicos de la UE para la elaboración del OTBN. Esto señala el considerable poder subpolítico de los equipos técnicos, que concentran algunas de las decisiones clave sin necesidad de legitimar sus criterios en controversias públicas. No obstante, hemos visto que otras partes de la ley, en particular la definición de las categorías y las reglas para el tratamiento de los permisos de desmonte otorgados o solicitados antes de la sanción de la Ley de Bosques, son modificadas sustancialmente por la comisión legislativa, generando un texto ambiguo. En cierto modo, el hecho de que la interpretación manejada por los equipos técnicos no haya pasado por una legitimación discursiva en las arenas públicas en las que se debate el problema, si por un lado parece indicar el poder subpolítico de los expertos, por otro lado encierra una debilidad, ya que la posibilidad de imponer sin debate una solución cerrada depende de la legitimidad discursiva previa de estos actores o de la fuerza del respaldo político con el que cuentan, que en este caso es modesto.

En segundo lugar, hemos visto que el debate legislativo, si bien muestra dos bandos enfrentados (el de los diputados que defienden el proyecto del ejecutivo y rechazan los cambios introducidos por la comisión legislativa, y el de los que celebran esos cambios), se estructura en torno a unos conceptos centrales compartidos por ambos bandos: la identificación de la ampliación de la frontera agrícola con «producción» o «desarrollo» y la noción de la protección del ambiente como una tarea separada de las actividades productivas, y posiblemente en competencia con ellas. Desde estas premisas comunes, unos y otros se

valen de la noción de un «equilibrio entre producción y ambiente», aunque se trata de una imagen sin un sentido preciso, que puede usarse tanto para defender el proyecto del poder ejecutivo contra las pretensiones unilaterales del sector «productivo», como para defender los cambios introducidos por la legislatura en el proyecto unilateralmente «ambientalista» del ejecutivo. En la medida en que la gran mayoría de los legisladores se adhiera a estos supuestos, puede decirse que en esta arena sí se produce un cierre discursivo en el sentido de Hajer, es decir que una interpretación específica del problema consigue la hegemonía y los participantes la admiten sin cuestionarla (los pocos que lo hacen son excluidos como interlocutores válidos).

La especificidad de la interpretación que hegemoniza el debate legislativo salta a la vista si se tienen en cuenta las interpretaciones alternativas del problema de los bosques que circulaban en los espacios participativos: en efecto, en la legislatura no tienen cabida las consideraciones acerca de los conflictos territoriales asociados al proceso de deforestación, ni se barajan enfoques que rebasen la dicotomía «producción-ambiente». Los discursos desplegados por los diferentes actores en los espacios participativos no son retomados explícitamente por los legisladores, que más bien reflotan la narrativa que aparecía en el debate por la Ley de Bosques en boca de los legisladores romeristas; ésta identificaba la expansión agrícola con «desarrollo» y «producción» y se oponía, por consiguiente, a su regulación, que desautorizaba como una imposición de las zonas centrales del país, contraria a los intereses de Salta. En este sentido, puede decirse que la productividad discursiva del debate consiste justamente en la supresión de las diversas interpretaciones que aparecían en los espacios participativos y la reafirmación de una línea narrativa hegemónica.

Como he intentado mostrar, los cambios introducidos por la legislatura son fruto de su atención a los intereses del empresariado y de su receptividad para con los *lobbies* empresariales. En efecto, existe en la provincia una densa red de relaciones entre políticos y empresarios, asociaciones y técnicos del sector agroempresarial, que ya hemos visto en operación en el contexto de la sanción de la Ley de Bosques. En esta red circula y se reproduce una serie de relatos y discursos que se hacen visibles en las intervenciones de los legisladores nacionales y provinciales, pero que no aparecen ni en el proceso participativo, ni en los planteos de los equipos técnicos de la UE. A la vez, los discursos que circulan en los

espacios participativos o en los informes técnicos no son retomados en la arena legislativa, de manera que puede decirse que esa red forma una suerte de espacio estanco, que se aísla eficazmente de interpretaciones que pudieran desestabilizar la legitimación de los intereses de un grupo importante de la *polity* salteña.

No obstante, la ley finalmente aprobada, pese a ser recibida con beneplácito por el sector empresarial y generar protestas de otros actores (indígenas, personal de la UNSa), no se allana incondicionalmente a las demandas del sector empresarial, sino que constituye una solución de compromiso entre éstas y la propuesta del poder ejecutivo, elaborada en lo sustancial por la UE. Como se verá con más claridad en el capítulo siguiente, el gobernador no parece perseguir una agenda definida en torno al problema de los bosques, sino que busca limitar los conflictos y mantener el control de la situación; en este sentido, lograr una solución de compromiso frente a una legislatura adversa no era el peor resultado que podía esperar.

Ahora bien, el hecho de que la línea narrativa que logra imponerse en la arena pública parlamentaria difiera sustancialmente de las que estructuran la discusión en los espacios participativos habla de la ausencia de un cierre discursivo que abarque las diferentes arenas, y por lo tanto, de la dificultad de legitimar ante el público interesado un determinado modo de regular el problema de política. La precariedad de la solución así alcanzada se expresa de un modo curioso en la lectura que hace el diputado Mendaña, quien reconoce la escasa legitimidad que ha logrado la ley en todos los sectores interesados pero, lejos de considerarla un fracaso, se ufana de ella como un signo de «equilibrio»:

[C]omo legislador veo que el productor no está conforme con la ley, tampoco lo están el Ministerio ni los ambientalistas, entonces estoy seguro de que estamos sacando una normativa que tiene mucho equilibrio, que va a ser aplicable y que va a tener la posibilidad de regular y de seguir produciendo y de seguir conservando (Cámara de Diputados de Salta, 16/12/2008, versión taquigráfica).

Ciertamente, un punto clave de la solución de compromiso alcanzada consistió en lo que podríamos llamar «la decisión de no tomar una decisión», o sea, de dejar en suspenso la definición concreta de las superficies asignadas a cada categoría, de encomendar al ejecutivo la confección de un nuevo mapa de OTBN, y en general de sancionar un texto ambiguo que deja amplio margen de negociación para el futuro. Así, la productividad institucional del proceso legislativo consiste en definitiva en delegar la responsabilidad en el gobernador; esto reconfigura profundamente el escenario de conflicto, pues la situación del gobernador, que

debe negociar no sólo con los actores provinciales, sino también con el gobierno nacional y, a partir de la causa «Salas», con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no es comparable a la de los legisladores provinciales, especialmente los opositores, que podían ignorar el costo de chocar con esos poderes. De esto nos ocupamos en el capítulo que sigue.

Capítulo 6: La causa «Salas» y los decretos reglamentarios del OTBN salteño

Introducción

En este capítulo considero la nueva redefinición que recibe el problema, primero, con la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa «Salas c/ Salta», y luego en los decretos reglamentarios sancionados por el gobernador Urtubey, fuertemente condicionado por esa intervención del máximo tribunal, que altera profundamente la correlación de fuerzas en el escenario salteño.

En efecto, a mediados de 2009 el gobernador firma dos decretos reglamentando la ley 7543 que resultan aceptables para las organizaciones ambientalistas y para las organizaciones identificadas con los intereses indígenas y campesinos, mientras que son rechazados con dureza por los sectores empresariales. Es decir que se observa un vuelco completo en comparación con la recepción que había tenido la ley 7543 y, en efecto, los decretos reglamentarios adoptan criterios mucho más restrictivos con respecto a los cambios de uso del suelo que lo que ésta había permitido esperar. Los hechos posteriores, por cierto, mostrarán que la eficacia de la regulación que estos decretos imponen al avance de la frontera agropecuaria es, por decir lo mínimo, moderada; pero esta consideración ya no entra en mi relato más que a modo de epílogo.

Interesa entonces, en primer lugar, analizar cómo se reconfigura el problema al pasar a ser tratado ante la CSJN. En términos generales, las arenas judiciales imponen una serie de restricciones altamente formalizadas en cuanto al contenido de lo que en ellas puede plantearse, a la legitimación de quienes pueden acceder a ellas y a los formatos discursivos admisibles. Pero además, la Corte de la primera década de 2000 venía desplegando una vasta estrategia de relegitimación del aparato judicial, dentro de la cual el tratamiento de problemas ambientales ocupa un lugar importante. En este sentido, la estrategia del tribunal en ese período ofrece una estructura de oportunidades que algunos de los actores que no han sido suficientemente considerados por la legislatura salteña pueden aprovechar para promover sus intereses, a condición de emprender o admitir la recodificación de éstos en los términos que resulten relevantes para la acción judicial ante la CSJN. Ello implica, como veremos,

profundizar la resignificación de los conflictos territoriales en términos ambientales, que venía produciéndose como mínimo desde el caso Pizarro, pero que con la causa «Salas» toma un nuevo giro, al punto que la cuestión territorial queda absorbida, por así decir, por el problema ambiental.

Ahora bien, si la intervención de la CSJN reconfigura el escenario de conflicto en Salta, no por ello la interpretación del problema que guía los fallos de la Corte es reproducida por los actores salteños, en especial por el poder ejecutivo, que pasa a ser la figura central en el proceso posterior. Si bien los decretos reglamentarios del OTBN acusan recibo de la presión de la Corte, en la medida en que intentan dejar a resguardo los derechos de las comunidades que han promovido la demanda, y se hacen eco, en algunos puntos, del encuadre que el tribunal había dado al problema, a la vez, frente a los interlocutores del sector empresarial el ejecutivo salteño adopta una estrategia que consiste en restar importancia a los impactos reales que tendrá el ordenamiento, en abrir instancias de negociación creando la expectativa de que se reconsiderarán las medidas restrictivas, y finalmente en ofrecer concesiones a las demandas de ese sector en la «letra chica» de la reglamentación procedimental del OTBN. En otro flanco, el gobierno salteño negocia con las organizaciones ambientalistas que «generan opinión pública» en el nivel nacional, adopta medidas de fomento para la industria forestal-maderera, y posteriormente emprende algunas medidas relacionadas con los conflictos por la tenencia de la tierra de comunidades indígenas y de pequeños productores.

De esta manera, el gobierno «desagrega» las diversas demandas que se habían aglutinado en torno al problema de los bosques nativos; en lugar de ofrecer una solución para un problema, el gobierno atiende ahora por separado diversos problemas. Ciertamente, esta «desarticulación semántica» del problema, como cualquier otra interpretación, puede ser disputada, y resulta relativamente fácil para los actores reactivar «el problema de los bosques nativos» bajo alguna de las interpretaciones que se han estructurado a lo largo del proceso que hemos estudiado, como puede observarse en la actualidad (2014-2015), al vencer el plazo de cinco años al cabo del cual correspondería actualizar el OTBN.

La causa «Salas»

La intervención de la CSJN en el proceso de elaboración de la política de bosques de Salta

Como expuse al comienzo del capítulo 4, mientras que por un lado la Unidad Ejecutora designada por el poder ejecutivo elaboraba el proyecto de OTBN y llevaba adelante el proceso participativo, y por otro lado en la legislatura se producían iniciativas paralelas que buscaban adelantarse a esos esfuerzos para favorecer los intereses del sector empresarial, un grupo de actores vinculados a la Mesa de Tierras de Salta preparaba una presentación ante la justicia que cambiaría profundamente el curso de los acontecimientos (cf. figura 4.1). Retomo aquí este tercer hilo narrativo que había quedado pendiente.

Las autorizaciones de desmonte otorgadas por el gobierno de Salta antes de la sanción de la Ley de Bosques, y especialmente en los últimos meses de 2007, en varios casos no habían cumplido con los procedimientos tendientes a garantizar los territorios de comunidades indígenas, según lo denunciaban éstas y las organizaciones que colaboraban con ellas. Con el alejamiento de la primera secretaria de Política Ambiental se había desvanecido la perspectiva de que fueran sometidas a revisión. Por ello, la Mesa de Tierras de Salta, un espacio de coordinación que nuclea a representantes de comunidades campesinas e indígenas, a miembros de las ONG que trabajan en el territorio y a personal de la iglesia católica, decide acudir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Una técnica de una ONG recuerda:

Con todo lo que estaba pasando antes [de la sanción de la Ley de Bosques], en realidad se estaba preparando un amparo desde nosotros, digamos, los sectores de allá, varias comunidades involucrándose y algunos criollos, pero después eso se paraliza un poco en virtud de una esperanza, de a ver qué es lo que iba a hacer Catalina [la primera secretaria de Política Ambiental] al frente de la Secretaría... Pero bueno, viendo un poquito cómo venía la mano, se empezó a preparar ese amparo que finalmente se presentó en diciembre del 2008 (entr. 4).

De esta manera, mientras que en la legislatura se ultimaban los detalles de la ley 7543, las organizaciones de la Mesa de Tierras de Salta preparaban, por así decir, su contraofensiva, retomando una estrategia judicial que habían dejado temporariamente en suspenso. Así, al día siguiente de la sanción de la ley, el 17 de diciembre de 2008, inician una acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (autos «Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo»)¹. La demanda se dirige contra el estado nacional y la

1 En las semanas previas a la sanción de la ley 7543 las organizaciones indígenas y criollas cuyos

provincia de Salta, y es promovida por representantes de comunidades indígenas wichi y guaraníes de los departamentos Santa Victoria, Orán, San Martín y Rivadavia y de la Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño (criollos de Rivadavia Banda Sur), con el patrocinio de dos abogados porteños.

Con inusitada celeridad, la Corte emite un primer fallo el 29 de diciembre, admitiendo el amparo y prohibiendo, como medida cautelar, «los desmontes y talas de bosques nativos en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria, autorizados por la provincia de Salta durante el último trimestre del año 2007». En el mismo fallo convoca a las partes a una audiencia para el 18 de febrero de 2009.

Un punto controvertido de este fallo radica en la cuestión de la competencia de la CSJN para entender en la causa en instancia originaria. El tribunal recurre a un esquema poco ortodoxo, dejando en suspenso la decisión acerca de su competencia para entender en el fondo de la causa, pero declarándose habilitado para dictar una medida cautelar (Di Paola y Esaín 2009).

Pocos días antes de la audiencia, el 9 de febrero, ocurre en la ciudad de Tartagal un segundo alud² que arrasa parte del tejido urbano y que, ampliamente difundido por los medios nacionales³, genera presión sobre los gobiernos nacional y provincial, que se ven impulsados a exhibir gestos de «respuesta decidida» para legitimarse ante la opinión pública. Así, el 13 de febrero la presidente firma el decreto reglamentario de la Ley de Bosques (decr. 91/2009)⁴,

representantes promoverían la acción judicial habían realizado diversas manifestaciones protestando por el proyecto de ley que se debatía; el 10 de diciembre se manifestaron en la ciudad de Salta (ver video en <http://mundowichi.blogspot.com.ar>, acceso 3/11/2014). Un dirigente wichi entrevistado explica que, pese a protestar todavía formalmente contra la inminente ley salteña, «apuntábamos a la Corte». En este sentido, es característico que se llamara simultáneamente a una manifestación frente a la Casa de Salta en Buenos Aires (ver <http://instantaneasdelorigen.blogspot.com.ar/2008/12/casa-de-salta.html>, acceso 16/7/2012).

- 2 Recordemos que un hecho similar había ocurrido en 2006 y era evocado por el diputado Bonasso en los fundamentos de su proyecto de ley de bosques nativos.
- 3 Una selección: «El barro que arrasa después del desmonte» en *Crítica* 10/2/2009; «Un aluvión dejó a Tartagal bajo las aguas y ya hay dos muertos» en *Clarín* 10/2/2009; «Tragedia en Tartagal: siguen las lluvias y hay riesgo de otro aluvión» *Clarín* 12/2/2009; «Tartagal, desastre que pudo evitarse» en *Clarín* 13/2/2009; «Tartagal: la mayoría de los afectados se quiere ir» en *Clarín* 14/2/2009; «Buscan a 8 desaparecidos en Tartagal» en *La Nación* 11/2/2009; «Llueve menos en Tartagal, pero continúan las evacuaciones» en *La Nación* 12/2/2009; «Desastre en Tartagal por un alud de lodo» en *La Nación* 10 /2/2009; «El día después, todo barro y mucha bronca» en *Página12* 11/2/2009; «Mucho más que una catástrofe natural» en *Página12* 10/2/2009; «La verdadera tragedia es la pobreza» en *Página12* 12/2/2009; a esto se añaden horas de reportajes televisivos.
- 4 Evidentemente el decreto reglamentario no fue redactado en esos cuatro días. Según las explicaciones de funcionarios de la Secretaría de Ambiente de la Nación, circuló primero un proyecto que fue considerado políticamente inviable por afectar las autonomías provinciales (entr. 25, 32). Luego de un recambio de autoridades (con el alejamiento de la secretaria Picolotti) se procedió a una nueva redacción, que estaba disponible en febrero de 2013. Algunos funcionarios niegan que la fecha su sanción estuviera condicionada

que venía siendo reclamado por las organizaciones ambientalistas⁵ y por diferentes políticos⁶. Por cierto, varios especialistas señalaron que las disposiciones de la Ley de Bosques y su reglamentación, más allá de su importancia en otros aspectos, poco contribuirían a prevenir nuevos desastres como el ocurrido⁷.

En cualquier caso, la audiencia en la Corte se produce en un clima cargado por el reciente desastre⁸. La estrategia defensiva de la provincia, que consistió en impugnar la competencia del tribunal en la causa y en endilgar al anterior gobierno de la provincia la responsabilidad por las autorizaciones otorgadas, es rechazada por el tribunal, y el 26 de marzo éste emite un segundo fallo en el que, siempre sin pronunciarse sobre su competencia para entender en el fondo de la causa, exige a la provincia de Salta la realización de un Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo (EIAAc) en el que se estime el efecto combinado de todos los desmontes autorizados. A la vez, amplía la medida cautelar y ordena «suspender todas las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos descriptos», con lo cual ya no solo abarca los desmontes autorizados en el último trimestre de 2007, sino toda actividad de tala y desmonte sin distinciones; la parte actora había solicitado que además se prohibieran todas las autorizaciones nuevas hasta tanto se resolviera la causa. La medida cautelar de la Corte en la causa «Salas» se mantuvo en vigencia hasta diciembre de 2011, cuando se emite la sentencia definitiva y la causa vuelve a la justicia de Salta.

por el alud, pero el hecho de que el decreto se firmara tan poco después del desastre de Tartagal no puede dejar de considerarse un gesto político.

- 5 Entre otras noticias: «Greenpeace en el tren de las nubes», en *Crítica*, 13/10/2008; «Hecha la ley, hecho el desmonte», en *Página12*, 2/1/2009; «A 14 meses de sancionada, no reglamentan la Ley de Bosques», en *Clarín*, 11/2/2009. Precisamente a comienzos de 2009, pocos días antes del alud, Greenpeace lanzaba una acción de hostigamiento telefónico: «Llamá ahora a Cristina y exigile la urgente reglamentación de la Ley de Bosques», en www.greenpeace.org.ar, 2/2/2009, con acciones de propaganda en las playas marplatenses: «Greenpeace denuncia un boicot a la Ley de Bosques y lanza una campaña de llamados a la presidenta desde su Teléfono Rojo», en *AhoraInfo* (Mar del Plata), 25/1/2009.
- 6 Véase, por ejemplo, la intervención en la Cámara de Diputados de Salta de Mendaña (CDS 26/82008, vers. taq.), así como: «Escudero pidió que se reglamente la Ley de Bosques», en sitio web de la senadora Escudero, 6/2/2009.
- 7 ProYungas (2009), Adamoli (2009), quienes argumentan que el desastre se debió principalmente a la mala planificación urbana y a la deficiente infraestructura hidráulica, así como al cambio climático que se manifiesta en un aumento de las precipitaciones (cada vez más abundantes y más torrenciales en las últimas décadas). El ordenamiento de bosques, si bien puede contribuir a preservar la biodiversidad y la sustentabilidad agrícola, no tendrá efectos sobre esas causas.
- 8 Un funcionario judicial involucrado en el tratamiento de la causa indica que, efectivamente, en el fallo del 26 de marzo influyó el alud de Tartagal, que se produjo pocos días antes de la audiencia. Explica que, si bien la importancia de los desmontes para este fenómeno ha sido discutida y es difícil para el no especialista formarse una opinión, en ese momento se vio como un hecho que necesitaba que se actuara con decisión (entr. 30).

También en febrero de 2009, la Universidad Nacional de Salta, que en diciembre había solicitado infructuosamente al gobernador que vetara la ley 7543 (resolución del Consejo Superior 606/08), inicia por su parte una nueva causa ante la CSJN reclamando que ésta declare nula la ley provincial debido a su incompatibilidad con diversos artículos de la Constitución, con la Ley de Bosques, con la Ley General del Ambiente (ley 25675), y con la legislación sobre pueblos indígenas (autos «Universidad Nacional de Salta c/ Salta y otros s/ acción declarativa de certeza»). En efecto, sostiene el escrito de demanda, la ley 7543 es contraria a la Ley de Bosques y al artículo 41 de la Constitución, ya que

no promueve la conservación de los bosques nativos; no fue el resultado de un proceso participativo (ya que el contenido de los artículos analizados no estaba previsto en el Proyecto del Ejecutivo); no regula la expansión de la frontera agropecuaria; no implementa medidas para regular y controlar la disminución de bosques nativos existentes; no hace prevalecer los principios precautorio y preventivo; no mejora ni mantiene los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad (UNSa 2009).

Entre otros puntos, se destaca que la ley define las categorías de conservación de un modo que no es apto para proteger los bosques nativos, ya que únicamente admite en categoría I los bosques de ribera (además de las áreas protegidas existentes)⁹, mientras que la categoría III queda ampliada hasta pendientes del 15%, haciendo caso omiso de los criterios enunciados en el anexo de la Ley de Bosques. Además, siempre según la demanda, la ley contiene ambigüedades que resultarán en «interminables conflictos jurídicos» porque mezcla los criterios del proyecto original con otros («porcentaje de pendiente») sin explicar cómo conjugarlos, e incurre en contradicciones manifiestas en lo que se refiere a la situación de los titulares de aprovechamientos o desmontes autorizados antes de la sanción de la ley, de quienes se dice que deberán adecuarse progresivamente a la nueva legislación, a la vez que se prorroga la validez de los permisos ya otorgados, y que los solicitados antes de la Ley de Bosques se valoran con la antigua normativa. También se destaca que la ley provincial no respeta la legislación sobre pueblos originarios, en especial las leyes 26160 (emergencia territorial) y 24017 (ratificación del Convenio 169 OIT).

Esta causa también es admitida por la Corte, que la declara de su competencia originaria¹⁰,

9 Según detalla el escrito de demanda, la ley 7543 «no protege los bosques nativos en zonas con pendientes mayores a 5%, ni en las cabeceras de cuenca, ni en las zonas de recarga de acuíferos, ni en los humedales y otras áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, por su valor de conectividad, por la presencia de valores biológicos sobresalientes, de acuerdo a los criterios contenidos en la Ley 26331, deben ser incluidas en la Categoría I (rojo) para su conservación y persistencia como bosque a perpetuidad» (UNSa 2009).

10 A diferencia de las comunidades indígenas y campesinas, la universidad, por ser una entidad del estado

aunque opta por dejarla en suspenso mientras la provincia va precisando su política con respecto a los bosques nativos. No obstante, la existencia de esta causa pendiente ante la Corte representa un elemento de presión adicional para el gobierno provincial, ya que implica el riesgo de que la ley de OTBN, según el modo en que se la aplique, sea en definitiva declarada inconstitucional¹¹.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo de la Nación publica en febrero de 2009 un informe especial titulado *Deforestación en Salta. Consecuencias biológicas y sociales*. Esta intervención de la Defensoría, que era el resultado de «diversas investigaciones realizadas [...] como consecuencia de numerosas denuncias recibidas principalmente entre los años 2005, 2006, 2007 y 2008», no tiene relación directa con las acciones judiciales referidas, pero añade otro elemento de presión, habida cuenta de la influencia de la DPN en la opinión pública nacional y su sólida relación con la Corte Suprema, en particular en lo referido a temas ambientales¹².

De esta manera, todo el proceso de reglamentación del OTBN salteño, incluyendo los decretos 2785/09 y 2789/09 y los posteriores decretos y resoluciones ministeriales, se produce con la presión de dar muestras de buena voluntad al Alto Tribunal; todos los informantes consultados coinciden en considerar que la decisión de la Corte fue determinante para la política seguida por el poder ejecutivo de la provincia. Y, en efecto, en varias de sus resoluciones la Corte hace referencia a las políticas públicas desplegadas en el ínterin por la

nacional, puede acceder a la competencia originaria de la Corte Suprema para entablar pleito con la provincia sobre asuntos de competencia federal, es decir, puede acceder al máximo tribunal no por vía de apelación después de agotar instancias anteriores, sino directamente. La competencia originaria de la Corte se aplica principalmente en litigios entre provincias o entre el estado nacional y una provincia. Después de la Universidad Nacional de Salta, también la de Río Cuarto llevó a la provincia en la que reside (la de Córdoba) ante la Corte Suprema por su ley de OTBN. Sin embargo, en ambos casos la Corte encontró finalmente que las universidades carecían de legitimación procesal, ya que las causas no se encuadraban en los supuestos de «daño ambiental» para los que la ley 25675 otorga legitimación procesal al Defensor del Pueblo, a las asociaciones ambientalistas y al estado (nacional, provincial o municipal) (fallo del 20/5/2014 en autos «UNSa c/ Salta»).

- 11 Sobre la difícil cuestión del control de constitucionalidad en el derecho argentino, véase, además de Di Paola y Esaín (2009), Rivera y Legarre (2009); el debate doctrinal excede mi competencia. Observo, no obstante, que el fallo del 16 de noviembre de 2009 en la causa promovida por la UNSa, donde se exhorta a la parte actora a reconsiderar la pertinencia de su acción declarativa de inconstitucionalidad a la luz de las aplicación que ha hecho de la ley en el el ínterin el poder ejecutivo de Salta (con el dictado de los decretos reglamentarios) parece suponer una distinción al estilo de la jurisprudencia norteamericana entre la inconstitucionalidad manifiesta («on its face») de una norma y la inconstitucionalidad de alguna de sus posibles interpretaciones (inconstitucionalidad «as applied»).
- 12 Cimentada especialmente a partir de la causa «Beatriz Mendoza» referida al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo (véase Merlinsky 2013).

provincia como elemento de juicio para sus decisiones. Así lo hace el 16 de noviembre de 2009 en respuesta a la acción de la UNSa, solicitando a ésta que tome posición frente a los decretos reglamentarios del OTBN, y en la sentencia de diciembre de 2011 en los autos «Salas», donde justifica el levantamiento de la medida cautelar ponderando las políticas de protección de los bosques que el gobierno ha desplegado¹³.

En resumen, si en 2008 la estrategia del gobierno de Salta había respondido a la presión del sector agropecuario salteño y de la legislatura, que amenazaba con desbordar el proceso instituido desde el ejecutivo, impulsando a éste a admitir posiciones cada vez más permisivas para con los desmontes, a partir de 2009 el fallo de la Corte define un nuevo escenario, que lo empuja en sentido contrario.

La reinterpretación del problema por la CSJN: derechos ambientales y derechos territoriales

Desde el momento en que el conflicto pasa a dirimirse ante la CSJN, el problema de los bosques nativos sufre una nueva torsión semántica. Esto se debe, por un lado, a los rasgos inherentes a las arenas judiciales en general, caracterizadas por un conjunto de normas rígidas, altamente selectivas en cuanto a la semántica de los problemas que en ellas pueden procesarse y a las personas legitimadas para acceder a ellas en conexión con esos problemas. Por otro lado, en los circuitos discursivos de los que participa el personal de la Corte operan discursos hegemónicos diferentes de los que prevalecen en otras arenas. Concretamente, cerca de los jueces de la Corte «post-2003» han ocupado un lugar destacado los derechos ambientales. En efecto, además del rol protagónico que la CSJN asumió en el proceso de saneamiento del Matanza-Riachuelo (Merlinsky 2013) y en el tratamiento de otras causas ambientales¹⁴, vale recordar que dos de los ministros del tribunal, entre ellos su presidente, han publicado en años recientes libros referidos a cuestiones de derecho ambiental (Lorenzetti 2008, Zaffaroni 2011).

Vale decir que al pasar a procesarse ante la CSJN la interpretación del problema no solo se ve

13 Tras enumerar diferentes actos administrativos que configuran la política de bosques del gobierno (considerandos 3° y 4°), el tribunal afirma: «[q]ue el contenido de las normas citadas evidencia la voluntad política del Gobierno Provincial de superar el conflicto que dio origen a este proceso, y demuestra un avance significativo en la legislación provincial en lo que concierne a la protección de los bosques nativos, mediante la utilización de diversos instrumentos de gestión ambiental. En consecuencia, al no subsistir las circunstancias que determinaron el dictado de la medida cautelar dispuesta a fs. 313/315, corresponde levantar la suspensión allí ordenada, pues ha desaparecido el peligro de daño irreversible que determinó aquella decisión» (considerando 5°).

14 Un compendio de la jurisprudencia sobre temas ambientales puede encontrarse en CSJN (2012).

condicionada por exigencias de tipo formal (legitimación de los demandantes, formulación de la demanda en términos de derecho federal, justificación de la competencia originaria de la Corte, etc.), sino que se inserta en una arena marcada por la agenda del propio tribunal. Éste, desde su nueva integración en 2003, ha perseguido una estrategia de reconstrucción de su propia legitimidad (y de la del poder judicial en general), que incluye la adopción de diversas medidas dirigidas a un funcionamiento más efectivo y transparente del aparato judicial, el tratamiento preferente de causas con un alto impacto en la opinión pública, y en términos específicamente jurídicos, una renovación de la jurisprudencia en múltiples frentes¹⁵.

En este contexto, los fallos de la CSJN, a través de la solución de causas particulares, apuntan a un plano institucional. En lo que se refiere al derecho ambiental, el tribunal ha hecho especial hincapié en la vigencia de los principios contenidos en la Ley General del Ambiente. Así, según Di Paola y Esaín (2009), si en la causa «Beatriz Mendoza» (referida a la cuenca Matanza-Riachuelo) la Corte había sentado posición sobre el alcance del deber de «recomponer» el daño ambiental causado, en la causa «Salas» pone en juego de manera ejemplar el principio precautorio; en efecto, afirman, «la resolución en autos “Salas” es la primera en la cual la Corte expresamente utiliza el principio de precaución como base para definir la verosimilitud en el derecho en la adopción de una medida cautelar» (p. 29).

A la vez, es claro que la intervención de la CSJN constituye una respuesta directa a la sanción de la ley 7543, y busca encaminar el OTBN de la provincia hacia un enfoque más restrictivo para con los desmontes de lo que esa ley permitía esperar. Lo que está en juego aquí en términos institucionales es la vigencia y el alcance de las normas de presupuestos mínimos como modo de regular las competencias concurrentes de la Nación y de las provincias en materia ambiental. Un ordenamiento que hubiese prescindido ostensiblemente de limitar el avance de la frontera agrícola, como el que pretendían lograr (o haber logrado) los legisladores salteños más identificados con el interés agroempresarial, habría sellado la definitiva inoperancia de la Ley de Bosques y, por extensión, habría debilitado considerablemente el alcance del esquema constitucional de los presupuestos mínimos. El

15 Como medidas tendientes a una mayor transparencia judicial pueden mencionarse: mejoramiento del sistema de divulgación de fallos, circulación de expedientes, publicación de información referida a la corte (acordadas 3/2002, 35/2003, 1/2004); adopción de la figura del «amicus curiae» (acordada 28/2004); creación del Centro de Información Judicial (acordada 17/2006); incorporación de las audiencias públicas para algunas causas (acordada 30/2007) (Dolabjian y Szarangowicz 2009). Sobre la estrategia de legitimación de la Corte puede verse, por ejemplo, Puga (2008).

hecho de que Salta fuese la primera provincia en sancionar su ley de OTBN otorgaba al caso un carácter ejemplar. Sin embargo, la Corte no sienta en «Salas» una doctrina explícita sobre el mecanismo de los presupuestos mínimos¹⁶, aun cuando en los hechos incline la balanza en favor de la potestad reguladora de la Nación.

De esta manera, la productividad jurídico-institucional y discursiva de la intervención de la CSJN trasciende el caso particular, lo que no quita que su impacto en el proceso de producción de la política de bosques salteños sea clave, como detallaremos enseguida.

Por cierto, en aras de una intervención eficaz y oportuna, la Corte se permite una cierta acrobacia jurídica en el tratamiento que hace de la cuestión de su competencia, al dictar una medida precautoria sin pronunciarse acerca de su competencia para decidir la causa de fondo; Di Paola y Esaín (2009) expresan algún recelo con respecto a este esquema, que la Corte ya había aplicado en algunos casos anteriores. En el fallo definitivo de la causa «Salas» (13 de diciembre de 2011) la Corte se declarará incompetente y remitirá los autos a la justicia salteña.

Comoquiera que ello sea, al pasar a dirimirse en la CSJN el conflicto por los bosques queda sujeto a un campo de fuerzas nuevo, diferente de los que operaban en las arenas anteriores. Para ser procesado en ese ámbito, el conflicto debe «traducirse» de tal modo que se enfoquen selectivamente aquellos aspectos que pueden sentar la base para una demanda de amparo basada en derechos constitucionales. Es necesario, en efecto, que las autorizaciones de desmonte otorgadas por la provincia durante el gobierno de Romero y convalidadas y prorrogadas por la ley 7543 se reinterpreten de manera tal que aparezca como admisible invocar la competencia originaria de la Corte. Para ello no hubiera bastado, por ejemplo, con disputar los títulos de propiedad de quienes habían solicitado esas autorizaciones; de hecho, cursaban en la justicia ordinaria de Salta varias causas por la propiedad de la tierra sin que ello hubiera impedido que se extendieran autorizaciones y se realizaran desmontes. Por esta razón, el escrito de demanda despliega una prolija argumentación para mostrar que el estado provincial y nacional, por acción y por omisión, ha afectado derechos fundamentales, protegidos por la Constitución y por tratados internacionales, entre ellos el derecho a la vida y

16 En el fallo del 26 de marzo de 2009 menciona que el OTBN de Salta «debe respetar presupuestos mínimos vigentes en el orden nacional» (cons. 5º), pero en su argumentación no se pronuncia sobre el alcance admisible de éstos ni sobre el modo en que deben dirimirse posibles conflictos entre Nación y provincias a este respecto.

a la salud, el derecho a un ambiente sano, y los derechos específicos de los pueblos indígenas.

La Corte, en su primer breve fallo (29 de diciembre de 2008) se limita a enumerar los diversos derechos vulnerados que invocan los demandantes y a constatar que existe «suficiente verosimilitud en el derecho y en particular la posibilidad de perjuicios inminentes o irreparables», por lo cual ordena la medida cautelar de suspender todos los permisos de desmonte otorgados en los últimos tres meses de 2007, y convoca a la audiencia de febrero.

En su segundo fallo (26 de marzo de 2009), no obstante, la Corte se decanta claramente por enmarcar la causa en el derecho ambiental. En efecto, si bien el escrito de demanda otorga un lugar importante al derecho a un ambiente sano, invoca en igual medida otros derechos; la especificación de la causa como una causa «ambiental» es, por lo tanto, obra del tribunal, que selecciona ese aspecto de la demanda como el más relevante, transformando la causa en un caso ejemplar para la aplicación del principio precautorio. Afirma, así, que «la medida adoptada por esta Corte [es decir, la medida cautelar del 29 de diciembre] se funda en el principio precautorio contemplado en la Ley General del Ambiente 25675 (art. 4)» y sostiene:

En el presente caso se ha demostrado claramente que se otorgaron autorizaciones para la tala y desmonte tomando en consideración el impacto ambiental de cada una de ellas, pero no se ha efectuado ningún estudio relativo al efecto acumulativo de todas las autorizaciones (considerando 2°).

Ello, sin embargo, no satisface las exigencias del principio precautorio, tal como lo interpreta la Corte:

El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios (considerando 3°).

A partir de esta consideración se exige a la provincia, junto con la Secretaría de Ambiente de la Nación, también demandada, realizar un estudio de impacto ambiental acumulativo (EEIAC) que subsane esa falencia.

Por otra parte, el fallo argumenta que el hecho de que la provincia esté elaborando su OTBN añade una razón para imponer la medida cautelar, ya que no se sabe de antemano qué categoría corresponderá a las áreas donde hay autorizaciones de desmonte pendientes. Más aún, «los representantes del Estado provincial reconocieron [...] que muchas de las áreas en

las que se autorizaron desmontes o aprovechamientos forestales, pueden ser ahora categorizadas como de alto valor de conservación» (considerando 2º), lo que implicaría admitir que las autorizaciones anteriormente otorgadas en esas áreas, de ejecutarse, comportan un daño ambiental. Sobre esta base, la medida cautelar impuesta en el fallo de diciembre de 2008 se amplía para referirse ahora a todas las autorizaciones de desmonte existentes en los departamentos de Rivadavia, San Martín, Orán y Santa Victoria (no sólo las emitidas en los últimos meses de 2007).

Es importante observar que la Corte no condiciona los derechos de los demandantes a la vigencia de la Ley de Bosques y a la sanción del OTBN provincial, pero admite que éstos proveen un modo de tutelar esos derechos. De esta manera presiona al gobierno de Salta para que realice un OTBN que ofrezca garantías suficientes en cuanto a los derechos de las comunidades indígenas y campesinas del norte de la provincia¹⁷. Y en sus fallos posteriores, y especialmente en su sentencia definitiva del 13 de diciembre de 2011, la Corte ponderará los avances del ordenamiento como garantía de que los derechos que originaron la demanda se encuentran ahora protegidos, al menos en medida suficiente como para que cese la «posibilidad de perjuicios inminentes o irreparables» que la medida cautelar pretendía evitar¹⁸.

A través de su tratamiento de la causa «Salas» la Corte, entonces, opera una resignificación del problema de los desmontes en los territorios reclamados por indígenas y campesinos en el norte del país, o mejor dicho, refuerza y precisa el vínculo entre conflicto territorial y derechos ambientales que venía construyéndose desde los episodios anteriores a la Ley de Bosques.

En efecto, si bien la vinculación entre la cuestión de los bosques y la cuestión de los territorios indígenas y campesinos aparece como un argumento relevante a favor de la regulación de los desmontes en los debates previos a la Ley de Bosques, ésta se abstiene de legislar de manera precisa sobre el punto y se limita a incluir el «[v]alor que las Comunidades

17 Como he dicho, es la Corte la que selecciona el aspecto ambiental como el más relevante de la demanda; en este sentido, elige presionar a la provincia en lo que respecta a su OTBN, y no, por ejemplo, en lo referente a la ejecución de la ley 26160 (relevamiento de los territorios indígenas), que se hallaba demorada en Salta como en la mayoría de las provincias (AGN 2012).

18 Dicho sea de paso, en la medida en que la Corte admite el OTBN como medio idóneo para tutelar los derechos ambientales de las comunidades, se desdibuja el valor del EIAAc, que de hecho no tuvo mayor impacto en el curso posterior de la causa: la CSJN acusa recibo de él el 11 de agosto de 2009, pero no levanta la medida cautelar, y cuando finalmente lo hace, en diciembre de 2011, no se refiere a los resultados del EIAAc.

Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura» entre los criterios para el OTBN¹⁹. La ley salteña, a su turno, lejos de fortalecer la protección de los territorios de las comunidades, la restringe a los pueblos indígenas²⁰, y mantiene en su enunciado (art. 7) la exigencia de «ponderación y combinación» de este criterio con otros.

Por otra parte, durante el proceso participativo salteño, la vinculación entre protección de los bosques y resguardo del hábitat de las comunidades aparecía con énfasis en las presentaciones de indígenas y campesinos, pero no era enunciado allí como reclamo legal referido al derecho a un ambiente sano, sino que las comunidades reclamaban que se consolidaran sus derechos territoriales (sean los derechos posesorios de los criollos o los derechos específicos de los indígenas sobre los territorios que habitan) como condición previa para el ordenamiento ambiental.

Sin embargo, al judicializarse en la causa «Salas», el reclamo territorial de la población indígena y campesina se reinterpreta como el derecho a no sufrir las consecuencias ambientales negativas de los desmontes autorizados o tolerados por el estado. El desplazamiento semántico es sutil pero significativo: ya no se trata de que los derechos territoriales deben ser tomados en cuenta para el ordenamiento ambiental del territorio, sino de que la población que habita el territorio (más allá de su situación de tenencia) tiene derecho a un ambiente sano, y por consiguiente, a que otros no produzcan modificaciones que afecten negativamente el ambiente en el que se desenvuelven. Es decir: más allá de cómo se resuelva en definitiva la cuestión de la tenencia de la tierra en cada caso, se debe proteger a los habitantes de determinados tipos de transformaciones del territorio que impacten de manera negativa en su ambiente. La dimensión territorial del problema es «absorbida» por su dimensión ambiental.

19 Este criterio no está enunciado como un derecho que debe ser respetado obligatoriamente, sino que debe aplicarse de manera «ponderada» con otros criterios, referidos a aspectos ecológicos y económico-productivos; para el caso de los pueblos indígenas la Ley de Bosques remite a otras leyes ya vigentes, que pueden implicar una protección más sólida (según enuncia el anexo, «se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071, ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)» y «dentro del marco de la ley 26160»).

20 Las comunidades «campesinas» aparecen mencionadas únicamente en el artículo 3 de la ley 7543, que reproduce textualmente los títulos de los criterios enunciados en el anexo de la ley 26331. En el artículo 22 se exceptúa de la aplicación de la ley a «pequeños productores» con terrenos de menos de 10 hectáreas (que revistan la condición de propietarios a la fecha de sanción de la ley).

Por cierto, pueden plantearse dudas con respecto al alcance de la protección que así se impone; no resulta evidente que el derecho a un «ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras» (art. 41 CN) incluya la garantía de un ambiente en el que se pueda seguir manteniendo un determinado tipo de actividad económica que se practicaba anteriormente. Este tipo de garantía sí se encuentra en el Convenio 169 de la OIT, donde se garantizan los derechos territoriales de los pueblos indígenas y, entre ellos, el derecho a ser consultados con respecto a cualquier modificación sustancial del territorio que habitan²¹; pero este instrumento no es una norma «ambiental» en sentido específico. El escrito de demanda, por su parte, distinguía estos derechos: el derecho al ambiente sano, el de protección de las minorías culturales y los derechos específicos de los indígenas, sin identificar el derecho al ambiente sano con el de preservar una determinada identidad cultural arraigada en un cierto tipo de economía.

Más allá del interés teórico que pueda tener esta discusión, introduce una cierta vaguedad (o margen de maniobra político) en el proceso, ya que no queda definido taxativamente hasta dónde se extiende el deber de protección que se atribuye al estado (y en primer lugar, al estado provincial). No obstante, la conexión que se establece entre los derechos de las comunidades y la protección de los bosques es lo suficientemente explícita como para condicionar en medida considerable el ordenamiento de bosques de Salta.

Reestructuración del escenario de conflicto a partir de la intervención de la CSJN

Ahora bien, además de operar este desplazamiento en el sentido del problema público, la intervención de la CSJN reestructura drásticamente el escenario de conflicto. Esto, por un lado, se refiere a la distribución de roles propia de la causa: el estado provincial, que durante el proceso de elaboración del OTBN a lo largo del año 2008 se había posicionado como mediador o árbitro entre los intereses de los diferentes sectores (como se escenificaba claramente en los espacios participativos), aparece ahora en posición de parte, enfrentándose a uno de los sectores en disputa en la provincia, que alega que sus derechos no han sido

21 En varios artículos: art. 7 (derecho a consulta sobre proyectos y programas de desarrollo que puedan afectarlos directamente y a la protección del ambiente que habitan), 13 (importancia del territorio para las culturas indígenas), art. 14 (derecho sobre las tierras que ocupan y sobre otras «a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia»), art. 15 (derecho a los recursos naturales existentes en sus territorios).

tomados en cuenta de manera suficiente. Es elocuente en este sentido la escena de la audiencia pública del 18 de febrero²², donde los representantes del estado (provincia y SAyDS-Nación) y de las comunidades demandantes disponen de igual tiempo para hablar desde el parquet frente a la Corte, que ocupa un sitial elevado, e incluso interrumpe con pocas contemplaciones al representante de la provincia cuando éste pretende cuestionar en su alegato el modo en que el tribunal resolvió la cuestión de la competencia; todo ello subraya la asimetría entre la Corte y las partes, y la simetría entre éstas. El eje se desplaza del conflicto entre diferentes actores con intereses en el territorio a un conflicto entre estado provincial y ciudadanos por la adecuada protección de los derechos.

Pero por otro lado, y más importante, al interior de la provincia de Salta la intervención de la Corte también reconfigura profundamente el conflicto, al trastocar las relaciones de poder entre los actores y forzar así la aprobación de un mapa de OTBN más restrictivo para con los desmontes que el que esperaban los actores del sector agroempresarial²³. En palabras de un técnico de una ONG integrante de la Mesa de Tierras, a partir de la intervención de la Corte, «las organizaciones salieron fortalecidas»:

Hoy en día se la mira a la Mesa de Tierras y a cada una de sus organizaciones miembros de otra forma, con más seriedad: no son «estos pelotudos muertos de hambre», sino «guarda con éstos que están organizados y pueden hacernos doler», ¿no? (entr. 19).

Pero además, si el gobierno de la provincia se encuentra presionado por la Corte para producir un ordenamiento que pueda exhibir alguna eficacia en la defensa de los derechos de los grupos indígenas y de los pequeños productores, a la vez puede descargar la responsabilidad política en el Alto Tribunal. Gracias a ello consigue volver a posicionarse como mediador, esta vez entre el sector empresarial, las comunidades demandantes, la Corte Suprema y los grupos ambientalistas, cuyo poder de incidencia en las arenas de escala nacional (y en la Corte) no podía ignorarse.

Así, puede decirse que para el ejecutivo provincial la aparente derrota ante la Corte resultó en un escenario más favorable que el de fines de 2008, donde la legislatura, y a través de ella el sector empresarial, había logrado ponerlo a la defensiva al desbordar el proceso de decisión instrumentado por él. A partir de la decisión de la Corte, y especialmente del fallo del 26 de

²² El registro audiovisual se encuentra en: www.cij.gov.ar/audiencias.html (accedido noviembre de 2013).

²³ Sin embargo, como se ve al cabo de unos años, esa reconfiguración de las relaciones de poder es sólo transitoria, y el ordenamiento en su aplicación es poco eficaz para tutelar los derechos de los indígenas y pequeños productores.

marzo de 2009, el ejecutivo de Salta recupera la iniciativa para construir soluciones negociadas con respecto a los diferentes aspectos del conflicto.

Una reflexión que cabe añadir aquí se refiere al juego de tensiones entre el nivel nacional y el provincial. Ya en el caso Pizarro, y luego en la Ley de Bosques misma, había resultado una estrategia efectiva para algunos actores, especialmente indígenas, «exportar» los conflictos al nivel nacional²⁴. La clave para ello consistía en construir alianzas con actores que tuvieran incidencia en las arenas públicas nacionales, es decir, que participaran de la *polity* en ese nivel, como las grandes organizaciones ambientalistas, y ello inclusive al costo figurar en posición subordinada en tales alianzas (en el sentido de que las organizaciones ambientalistas retuvieron el poder de negociar y de imponer su interpretación del problema de políticas). La promoción de la causa «Salas» entra en el mismo esquema de «exportación» del conflicto, aunque aquí no median las organizaciones ambientalistas, sino un estudio de conocidos abogados porteños que patrocinan la causa por propia iniciativa²⁵.

De esta manera, la estructura federal del gobierno, y en particular el esquema adoptado para la regulación ambiental mediante las normas de presupuestos mínimos, complejiza los conflictos vinculados a problemas ambientales, en la medida en que éstos pueden ser procesados en varias arenas diferentes, nacionales y provinciales. En cada una de ellas rigen pautas formales y discursos hegemónicos diferentes, y el elenco de actores con acceso al poder (la *polity*, en el sentido de Tilly) es diferente. Esto, sin duda, sucede también en alguna medida en un contexto institucional con un diseño más sencillo, pero como muestra el conflicto (o la sucesión de conflictos) por los bosques nativos, la oscilación entre el nivel nacional y el provincial favorece la inestabilidad de los sentidos atribuidos al problema y de las relaciones de fuerza que operan en torno a él. Esta inestabilidad, por cierto, no necesariamente tiene que ser vista

24 En el caso de la Ley de Bosques, los actores locales y provinciales que participan de la coalición que lleva el conflicto al Congreso no son solamente salteños, sino también de otras provincias, por ejemplo, el Mocase (Movimiento Campesino de Santiago del Estero).

25 Según explica un dirigente wichi, estos abogados eran «particulares que se habían interesado por el tema», no pertenecientes a una organización, y habían tomado contacto con la Mesa de Tierras a fines de 2007 (entr. 18). Ambos profesionales eran miembros conspicuos del ambiente jurídico porteño: Alicia Oliveira fue jueza de menores y luego Defensora del Pueblo de la CABA, además de miembro fundador del CELS («Murió la exjueza Alicia Oliveira, una de las fundadoras del CELS», en *Perfil*, 5/11/2014); Raúl G. Ferreyra es asesor legal de esa Defensoría, profesor de derecho constitucional en la UBA y recientemente (julio de 2014) ha sido nombrado conjuce de la CSJN (decr. nacional 816/2014). Consultado acerca de lo oportuno de la intervención de la Corte, siendo que ella no puede iniciar causas sino solo tratar las que se le presentan, un funcionario de la CSJN involucrado en el tratamiento de la causa «Salas» sostiene que «se comenta» que los jueces pueden pedir a abogados «amigos» que inicien una causa, ya que después de todo «es un mundo judicial bastante chico», aunque se apresura a aclarar que no tiene manera de probarlo.

como una falencia; puede argumentarse también, como hace Engel (2007) con referencia a casos estadounidenses, que introduce un elemento dinámico que promueve la innovación en materia de políticas ambientales.

Los decretos reglamentarios del OTBN de Salta

De la ley 7543 a los decretos reglamentarios

La Unidad Ejecutora que había elaborado la propuesta de ordenamiento en 2008 se había disgregado de manera algo desordenada después de cumplir esa tarea. El director técnico se había retirado en primer término, y a continuación hubo otras salidas de personal que rechazaba el rumbo que estaba tomando el decreto reglamentario del ordenamiento. Según explica una técnica del área social de la Unidad Ejecutora, «empezaron a dar participación a gente con la que a mí me parecía que no había que trabajar [...] Eran representantes de sectores económicos, claramente: tenías entonces a los técnicos de los madereros, los técnicos de los productores de soja de Anta...» (entr. 7)²⁶. Esto ocasionó la salida de la entrevistada y de otros miembros del equipo, de modo que durante el verano de 2008-2009 no se llegó a integrar un equipo estable para la elaboración del mapa de OTBN, que la ley 7543 encomendaba al ejecutivo. Este éxodo de personal coloca al Ministerio de Ambiente en serias dificultades para afrontar el proceso de reglamentación de la ley.

Así, el 26 de marzo, cuando llega el fallo de la Corte corroborando la medida cautelar, el nuevo mapa de ordenamiento no está terminado. El gobernador nombra a un «coordinador de políticas de ambiente y producción», un funcionario designado por fuera de la estructura formal de los ministerios de Ambiente y Producción y encargado de mediar entre ellos²⁷, al que encomienda supervisar la elaboración del EIAAc exigido por la Corte. El funcionario expone al gobernador la necesidad de trabajar simultáneamente sobre el OTBN como único

²⁶ Existe un proyecto de decreto reglamentario producido por Fundesnoa en 2009, que no llegó a ser utilizado por el poder ejecutivo. Dado que en 2010 no quedaba en el Ministerio documento alguno de las tareas realizadas con respecto al OTBN durante el verano de 2008-2009, no he podido verificar si hubo relación entre lo allí actuado y el proyecto de Fundesnoa; el personal vinculado a Fundesnoa que entrevisté tampoco pudo dar precisiones al respecto.

²⁷ Decreto 2408/09. Explica el funcionario: «Yo cumplí, digamos, un rol más o menos importante en esto porque el... el Ministerio de Ambiente estaba muy desacreditado, y estaba muy golpeado, no podía prácticamente articular con el sector privado. Por el otro lado... yo estoy... yo dependo directamente del gobernador. Por el otro lado estaba el Ministerio de la Producción, que... articulaba demasiado, si querés, con el sector productivo. Había que tener un equilibrio entre “desmonto todo” y “no desmonto nada”, y eso me parece que fue mi rol, facilitar un poco ideas, que permitieran que... habláramos sobre cosas concretas» (entr. 23).

medio para destrabar el conflicto político que se expresaba en la medida cautelar (entr. 23). Ambas tareas son encargadas a consultores extraprovinciales: para el EIAAc la provincia contrata un equipo integrado por profesionales santiagueños y porteños, mientras que para la confección del mapa y del decreto reglamentario del OTBN convoca a la Fundación ProYungas²⁸.

Como hemos visto, esta ONG había desempeñado un papel importante en diversos conflictos previos a la sanción de la Ley de Bosques y había contribuido a dar forma al esquema conceptual de ésta, había elaborado el OTBN de la provincia de Jujuy y el proyecto de la Reserva de la Biosfera de las Yungas entre las provincias de Salta y Jujuy, y era uno de los actores más calificados en el área ambiental a nivel regional. Desde el inicio había manifestado su interés por participar de la elaboración del OTBN de Salta, aunque sin éxito²⁹.

En efecto, en la primera formulación del OTBN el Ministerio de Ambiente de Salta había decidido no recurrir a consultores del ámbito privado³⁰. Sin embargo, después de fracasar en el intento de mantener bajo su control político la elaboración del OTBN en 2008, y después de que la CSJN, por otro lado, marcara un límite a las concesiones que el gobierno pudiera hacer al sector empresarial, el poder ejecutivo salteño finalmente decide apoyarse en la Fundación ProYungas, que se había posicionado en ocasiones anteriores como mediadora en conflictos entre las organizaciones ambientalistas, ciertas empresas privadas y los gobiernos provinciales de Salta y Jujuy, según hemos visto en el capítulo 2, y que desempeña un rol similar en este momento³¹.

28 De hecho, el «coordinador de políticas de ambiente y producción» trabajaba para esta ONG hasta el momento de asumir su cargo.

29 Como explica el director de la ONG «Jujuy tiene un millón trescientas mil hectáreas de bosque, así que... Salta para nosotros era un bocadito, tiene ocho millones de hectáreas de bosques, entonces era lo que nos encantaba. Y la verdad que nosotros desde el principio queríamos, a través del ministro... [...] La verdad que queríamos meternos nosotros en el plan de ordenamiento, yo sobre todo quería meterme, pero la verdad que Salta, ni cinco de bolilla».

30 La primera secretaria de Política Ambiental del gobierno de Urtubey, entrevistada por mí, recalca que «el ordenamiento territorial lo tenía que hacer el estado. Yo pensaba que no es tarea de consultoras, que el estado posee la información, que ha invertido en exploración, en mapas, y que toda esa información está dispersa». Comenta que «el ordenamiento territorial de Jujuy, [...] era el ejemplo que nosotros no queríamos seguir, porque era un mapa hecho por una consultora», que «tiene intereses vinculados» (entr. 6); la consultora en cuestión era precisamente ProYungas, como hemos dicho. Por su parte, el director de ProYungas menciona rispideces personales con personal del MAYDS, aunque no con los funcionarios provenientes de la UNSa.

31 El director de ProYungas explica la centralidad de ese rol de mediador para la estrategia de la ONG: «Con ese conflicto del 98-99 [por el gasoducto Norandino] lo que yo visualizo es la importancia de generar un espacio para meterse en los conflictos entre la visión gubernamental, empresarial y las organizaciones de la sociedad civil. Unos se quieren hacer los giles y hacer lo que pueden, digamos, a expensas de todos, y los otros, no les importa la resolución en sí, a veces, del conflicto, sino posicionarse en su idea. Entonces son

En primer lugar, el director de la ONG se asegura el respaldo de las grandes organizaciones ambientalistas, con las que lo une una larga trayectoria común:

Sabemos que es un mapa técnico-político. Ahí el gobierno de Salta nos dijo cuánto querían ellos tener de superficie para habilitar, y... y bueno, yo lo negocié con las otras partes que generan opinión pública, para ver si lo aceptaban. De hecho, Greenpeace, Fundación Vida Silvestre, FARN, Tinkunaku sacaron una solicitada apoyando... ese plan de ordenamiento, frente, un poco, a los embates que venían de [el senador] Olmedo, que quería declarar nula la reglamentación porque decía que alteraba el espíritu de la ley (entr. 26).

La negociación con el sector empresario, en cambio, se prolonga por bastante tiempo después de la firma de los decretos reglamentarios del OTBN, y está a cargo principalmente del «coordinador de políticas». Éste recalca la importancia de la decisión de la Corte en el diálogo con el sector empresarial:

Primero me senté con todos antes de tener un borrador de mapa. Les dije «miren, los números que estamos manejando son más o menos un millón y pico de hectáreas a conversión» – «Eh, pero ¿y los cinco millones..?», me decían los productores. – «No, eso es imposible, flaco. No puedo pintar la provincia de verde. O sea, ustedes tienen que tener dimensión natural y dimensión política. Esto es imposible, no sale. Nos destrozan. Si ya tenemos una medida cautelar, vamos a tener dos medidas cautelares. Eso desde lo político... Y desde lo técnico, además, hay áreas que hay que proteger».

Teniendo en cuenta la causa iniciada por la UNSa, la alusión a «dos medidas cautelares» no es solo un fantasma retórico.

Mientras el equipo de ProYungas elabora bajo estas premisas el mapa de ordenamiento y el decreto reglamentario, la medida impuesta por la CSJN ocasiona severos conflictos con los empresarios y trabajadores del sector maderero del norte de la provincia. Al ordenar «el cese de los desmontes y talas de bosques nativos», el fallo de la Corte del 26 de marzo excluía no solo la transformación del uso del suelo, es decir, los desmontes, sino también la extracción de madera necesaria para el funcionamiento de la industria maderera, concentrada principalmente en Tartagal y en Orán, dos de los departamentos afectados por la medida cautelar. Ante esta circunstancia, los empresarios madereros detienen la producción y reducen las jornadas de trabajo de sus empleados; en Orán y en Tartagal se producen manifestaciones de los obreros, mientras que los empresarios se reúnen con el gobernador para reclamar una

como dos... dos grupos que son bastante extremos, digamos, y lo que vimos con el gasoducto es que no había nadie en el medio negociando una solución. [...] Y... todas las soluciones a ese conflicto las propusimos nosotros. Y ahí yo lo que vi era que era una veta bárbara de trabajo, que hasta ese momento, si bien siempre habíamos pensado en el tema de incidencia sobre políticas públicas, nunca le habíamos encontrado la vuelta, y el conflicto como que despertó en nosotros la idea... [...] Entonces con el conflicto, ahí claramente encontramos la veta, la forma, digamos, y... y la Fundación es hija justamente de eso» (entr. 26).

solución³². Además, una de las asociaciones del sector maderero acude a la CSJN para exponer sus objeciones con respecto a la medida impuesta³³.

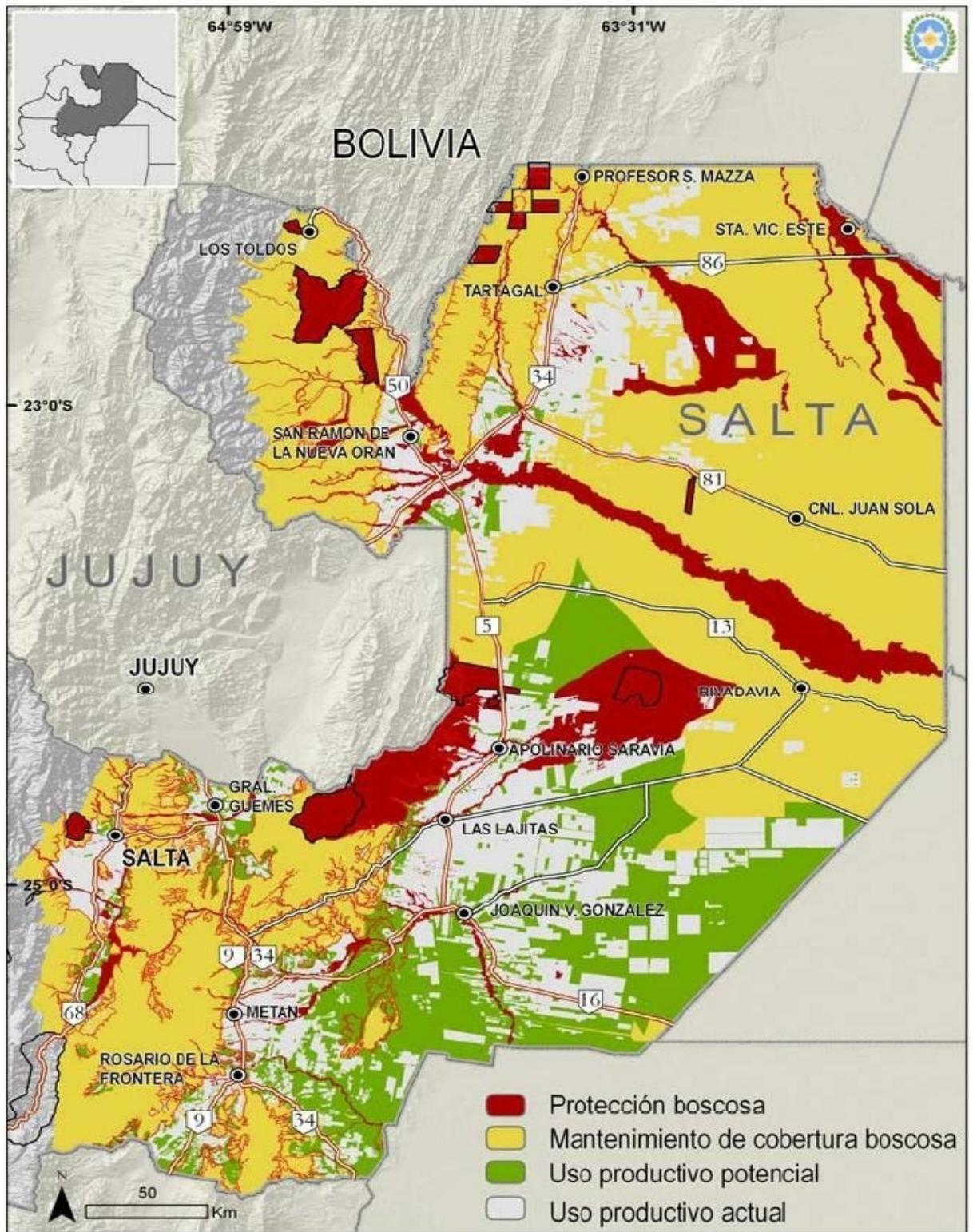
En paralelo avanzaba la realización del Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo. Por orden expresa del tribunal, el EIAAc incluía, además del extenso trabajo de gabinete, una componente «participativa». Ésta consistió en cuatro talleres que se realizaron durante el mes de junio en localidades de los cuatro departamentos alcanzados por la medida cautelar³⁴, es decir, coincidieron con los momentos más tensos del conflicto por los aprovechamientos forestales. Los entrevistados recuerdan el tono por momentos destemplado de las intervenciones, e incluso enfrentamientos a golpes de puño³⁵.

32 Noticias: «Quedarían 7.000 obreros madereros sin fuente laboral», en *El Tribuno* 11/4/2009; «Reducen jornadas de trabajo a madereros por falta de material»; en *El Tribuno* 18/4/2009; «Hay 161 explotaciones forestales», en *El Tribuno* 1/6/2009; «Crece el desempleo por la prohibición de talas y desmontes», en *El Tribuno* 4/7/2009; «Se profundiza el conflicto con los aborígenes en el norte», en *El Tribuno* 20/6/2009; «El Gobernador pidió que se le de un tiempo» (noticia sobre reunión de dirigentes madereros con Urtubey), blog de FAIMA (fuente: FM Alba) 22/7/2009; «Madereros piden la renuncia de Julio Nasser [ministro de Ambiente]» en *El Tribuno* 21/7/2009 (la volanta aclara «Por la prohibición de desmontar en Salta»).

33 Ver noticia: «Salta/ Madereros se presentaron ante la Corte Suprema», en el sitio web de FAIMA (www.faima.org.ar) 26/7/2009. Entrevistas 16, 30.

34 Los talleres se realizaron los días 8 de junio en Morillo, 9 de junio en Orán, 11 de junio en Aguaray y 25 de junio en Los Toldos (Salta 2009b:148). Según la explicación de un entrevistado, la reunión correspondiente al departamento San Martín no se hizo en Tartagal porque todavía se sufrían las consecuencias del alud, de modo que «no podía ir la gente de otros lugares, sólo los que estaban ahí y que venían siguiendo el tema»; por esta razón se hizo en Aguaray.

35 «En la audiencia pública por ejemplo de Orán se les dio día libre a todos los obreros de la madera y fueron con bombos y bueno... y terminaron a las piñas y todo ahí, ¿no?», explica un técnico de una ONG (entr. 19); según un dirigente indígena, la reunión de Aguaray, fue mala, «porque los empresarios no sacaron la cara, sino que mandaron por ejemplo a los indígenas que trabajan en la madera. Así generan un enfrentamiento de pobres contra pobres. Igual en Orán» (entr. 18). Ver también «Aborígenes enfrentados por la tala» en *El Tribuno*, 19/6/2009.



Mapa 6.1: Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta, decreto 2785/09 (Fuente: Salta 2009a)

En medio de estas tensiones, el 30 de junio, el gobernador firma el decreto 2785/09, reglamentario de la ley 7543, que incluye el mapa de ordenamiento territorial (mapa 6.1). El total de hectáreas asignadas a la categoría III (verde) es de 1,5 millones de hectáreas³⁶, muy lejos de las expectativas de las asociaciones agropecuarias y de sus aliados; la categoría II (amarillo) está representada con 5,4 millones de hectáreas; mientras que la categoría I (rojo) comprende 1,3 millones de hectáreas. El decreto viene acompañado de un «Documento Técnico» que expone la metodología utilizada para generar el mapa. El contenido del decreto, más allá del mapa, puede resumirse así:

- se enumeran las diferentes cuencas de la provincia que se tomarán como unidades de planificación (art. 5);
- se siguen para la definición de las categorías los criterios expuestos en el artículo 7 de la ley 7543 (art. 6); este punto es central, ya que aquí radica en gran parte la discrepancia entre las expectativas del sector empresarial (los «cinco millones de hectáreas» en categoría III) y la decisión del poder ejecutivo: el artículo 7 de la ley, no modificado en la comisión legislativa, contiene el núcleo de la metodología de la UE-OTBN, pese a que en otros artículos los legisladores hayan buscado relajar los criterios de clasificación. Ateniéndose a los criterios del artículo 7 de la ley, el decreto clasifica en categoría I, además de las áreas protegidas existentes y los corredores riparios, las planicies de inundación, las cabeceras de cuenca, las zonas de recarga de acuíferos, algunas zonas prioritarias de conservación de la biodiversidad (señaladas por expertos); y en categoría II, no solo las zonas de más de 15% de pendiente y las tierras fiscales, sino también las zonas con menor pendiente que presenten limitaciones edáficas, además de zonas de conservación de biodiversidad y de recarga de acuíferos;
- se enuncian los requisitos para los planes (de conservación, de manejo sostenible o de cambio de uso del suelo, según el caso) que deben presentar los titulares de las tierras para realizar cualquier actividad en las zonas boscosas; estos requisitos se elaboran con todo detalle en los decretos y resoluciones posteriores (especialmente el decreto 2211/2010);
- se dispone que el umbral de conversión para las diferentes cuencas deberá determinarse de acuerdo a una «norma técnica ambiental» a ser elaborada por la autoridad de aplicación; esta disposición es llamativa en la medida en que la determinación de ese umbral, en el diseño metodológico de la UE-OTBN, era el primer paso para la elaboración del mapa;
- se instituye un «régimen de adecuación al manejo ambiental sostenible» (art. 22) en el que se limita la posibilidad de ejecutar autorizaciones de desmonte previas a la ley de OTBN: por un lado, se dispone que en un predio dado, el desmonte autorizado debe realizarse en la zona de menor valor de conservación; y por otro lado, se imponen topes de porcentajes que pueden transformarse, de acuerdo a la extensión de los lotes implicados.

Pocos días después, el 3 de julio, el gobernador firma otro decreto que aborda específicamente la cuestión de los territorios reclamados por comunidades indígenas. Este decreto (2789/09) dispone que durante la vigencia de la ley 26160, y hasta tanto se realice el relevamiento

³⁶ La cifra se refiere a nuevas tierras pasibles de ser desmontadas; se suman a los 1,9 millones de hectáreas ya destinadas a usos agrícolas.

técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las comunidades indígenas que esa ley exige, no podrán ejecutarse las autorizaciones de desmontes pendientes de realización en terrenos incluidos en la categoría II que estén sometidos a un reclamo por parte de comunidades indígenas (art. 1º)³⁷, y las tierras sometidas a reclamos por parte de comunidades indígenas deben quedar clasificadas precautoriamente como pertenecientes a la categoría II. En resumidas cuentas, no pueden realizarse ni autorizarse nuevos desmontes en tierras sujetas a reclamos por parte de comunidades indígenas.

El Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo de los desmontes autorizados antes de la Ley de Bosques es presentado ante la Corte el 6 de agosto; ésta, sin embargo, se mantiene a la expectativa de la evolución de la política pública, hasta dictar su resolución final en diciembre de 2011. La medida cautelar permanece vigente hasta esa fecha y sigue condicionando el escenario de conflicto y negociación.

La interpretación del problema de los bosques en los textos que acompañan a los decretos reglamentarios

La argumentación desplegada en los considerandos que acompañan los decretos 2785 y 2789 se mueve casi por entero en el plano de los antecedentes jurídicos. Omite cualquier referencia a la situación fáctica que estos decretos vienen a regular, esto es, el proceso de cambio de uso del suelo, y a sus consecuencias ambientales y sociales; y añade unas definiciones programáticas que parecen de un calculado laconismo.

En efecto, el decreto 2785, en una página y media de considerandos, cita la Ley de Bosques, la ley 7543 de OTBN, las leyes ambientales generales de Salta (ley 7070) y de la Nación (ley 25675) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio «comprometidos internacionalmente por la República Argentina»³⁸.

Fuera de esto, señala que «el ordenamiento ambiental resulta un proceso que no se agota con la zonificación concretada por el presente Decreto», sino que son parte integrante de él los

37 El artículo especifica: propiedades «que, a la fecha del presente instrumento, se encuentren sometidas a un reclamo formal por parte de Comunidades Indígenas con personería inscripta en los registros de ley».

38 Utiliza esta última fuente para justificar el «piso» del 15% de áreas de conservación por ecorregión, aunque omite la cifra precisa, limitándose a indicar que «la Provincia de Salta se compromete a asegurar una superficie ecológicamente suficiente de cada tipo de ecosistema boscoso nativo, que supere para la Provincia la Meta Ambiental (Nº 14) para el año 2015, consensuadas [...] en el marco de los Objetivo de Desarrollo del Milenio». Vale notar que es la misma cifra que también la UE-OTBN había propuesto como piso de superficie en categoría I para cada tipo de bosque.

reglamentos y otras normas complementarias, lo que abre la perspectiva de que el OTBN continúe ajustándose. Esta misma noción es abonada por la caracterización del mapa de OTBN como «instrumento de orientación y referencia». Veremos que esta presunta flexibilidad del ordenamiento servirá como uno de los principales argumentos del gobierno en su estrategia de negociación frente a las asociaciones empresariales³⁹

Por último, el texto sostiene que se trata de hacer valer un nuevo paradigma en la política ambiental salteña, que en definitiva no parece ser otro que el del «desarrollo sostenible»:

[E]l presente instrumento procura dar inicio a una nueva etapa paradigmática en las políticas públicas ambientales y de desarrollo social y productivo de la Provincia de Salta, donde cada actividad humana con impacto sobre el entorno encuentra sentido en la planificación del Estado y las aspiraciones de nuestra comunidad y la gestión de los recursos naturales se subordina a la vocación de uso que cada ecosistema presenta y que a cada sector de la economía le resulta ventajoso ejercitar como parte de un desarrollo sostenible para todos los habitantes de la Provincia y las generaciones futuras.

Por su parte, los considerandos del decreto 2789 acuden no solo al plexo normativo ambiental, sino también al corpus referido al derecho indígena. En cuanto al aspecto ambiental, citan los principios de congruencia, prevención y precautorio de la LGA; se refieren a la Ley de Bosques y a la ley de OTBN salteña; y recuerdan los mandamientos referidos al ambiente en la Constitución Nacional (art. 41) y en la Constitución de Salta (art. 30). En cuanto a los derechos de los pueblos indígenas, se apoyan principalmente en la ley 26160 (Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras ocupadas por comunidades indígenas), y evocan los artículos constitucionales referidos al derecho de los pueblos indígenas (art. 75 inc. 17 CN, art. 15 Constitución de Salta).

Sobre esta base, el texto sostiene:

Que, en virtud de las garantías constitucionales citadas, no pueden tenerse como intangibles las autorizaciones de desmontes que involucren total o parcialmente tierras que, por invocación de ocupación tradicional preexistente, se encuentren bajo reclamación formalizada por comunidades aborígenes con personería jurídica inscripta en los registros de ley, ante la autoridades públicas, hasta la fecha del presente decreto; con mayor razón aún, en los casos de aquellos desmontes autorizados con posterioridad al dictado de la Emergencia dispuesta por la Ley N° 26160.

Por ello, corresponde «suspender la ejecución de las autorizaciones de desmontes pendientes de realización, hasta tanto se efectúe el Relevamiento Técnico-Jurídico-Catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por Comunidades Aborígenes » exigido por la ley

³⁹ Recordemos que ya en 2008, en los fundamentos del proyecto de ley de OTBN, el poder ejecutivo hacía hincapié en el argumento de la flexibilidad y del carácter provisorio de la regulación como para hacerla aceptable a los legisladores.

26160. Además, en virtud de los citados principios de la ley 26160 «corresponde se considere, de modo precautorio, como de Categoría II (amarillo) – definida por la Ley provincial N° 7543 –, a las áreas boscosas que las Comunidades Aborígenes tienen formalmente reclamadas como de ocupación y/o utilización tradicional».

En términos programáticos, el texto afirma que

es decisión del Gobierno de la Provincia de Salta dar adecuadas respuestas normativas y de gestión, para hacer efectivo el cumplimiento de los principios de Orden Público protectorios del ambiente, por ser éste un patrimonio común de los salteños, proveyendo lo necesario para asegurar el disfrute actual, así como de las generaciones por venir.

Por último, recalca el carácter «urgente y necesario» de las medidas que propone, ya que sin ellas el «riesgo de que las transformaciones que se pudieran estar produciendo en el uso del suelo, frustraría el efecto protectorio de las leyes citadas».

Por ello, apoyándose en el mecanismo previsto en la Constitución salteña (art. 145), el decreto se dicta con carácter de necesidad y urgencia. Esto implica que, de no ser derogado en un lapso determinado por la Legislatura, adquiere fuerza de ley, una precaución necesaria, puesto que el decreto desafía abiertamente los artículos 28 y 30 de la ley 7543, que prorrogaban la vigencia de los permisos de desmonte otorgados antes de la Ley de Bosques y aseguraban que las peticiones de nuevos permisos incoadas en ese tiempo debían procesarse de acuerdo con la normativa vigente entonces.

El hecho de que los considerandos de ambos decretos argumenten exclusivamente en términos legales, añadiendo apenas algún tributo verbal a la noción del desarrollo sostenible, puede verse como una estrategia defensiva: al argumentar a partir de normas constitucionales y legales el ejecutivo de Salta se sitúa retóricamente como mero «aplicador» de esas normas, minimizando su rol activo en el diseño de la política. Así como, gracias a la medida cautelar en «Salas», puede descargar parcialmente en la Corte Suprema la responsabilidad política por el contenido de los decretos, se esmera aquí por descargarla también en los constituyentes y legisladores.

El «Documento técnico» que acompaña el mapa de OTBN, de 88 páginas, se divide en tres secciones. La primera contiene una caracterización ambiental de las zonas boscosas de la provincia y enuncia prioridades regionales de conservación. La segunda sección contiene los métodos utilizados para la elaboración del mapa: primero detalla las cuencas existentes en la

provincia, luego expone algunos aspectos del trabajo de reconocimiento de las áreas forestales y del cambio de uso de suelo en las últimas décadas mediante análisis de imágenes satelitales, en tercer lugar localiza los predios con pedidos de desmonte pendientes (emitidos en 2007) y detalla la localización de los pueblos indígenas del chaco salteño, y por último explica las pautas adoptadas para dar cuenta de cada uno de los criterios de zonificación de la ley 7543 (los diez de la ley 26331 más el «porcentaje de pendiente» incluido, de manera redundante, por la comisión legislativa).

Llama la atención que estas dos primeras secciones del trabajo coinciden casi letra a letra con la presentación espontánea realizada por Greenpeace en el marco del proceso participativo del año 2008⁴⁰. Esto parece indicar que los métodos utilizados, al menos en la medida en que la descripción publicada los detalla, son capaces de producir resultados notoriamente diferentes según la necesidad del momento: un mapa enteramente «rojo y amarillo» (es decir, con todos los bosques en categoría I o II) o un mapa con 1,6 millones de hectáreas en categoría III. Más allá de los procedimientos utilizados internamente por la consultora, el documento técnico oficial no asegura un método transparente o replicable.

La tercera sección contiene los resultados, esto es, presenta una serie de mapas en los que se localizan las unidades ambientales del territorio, las superficies transformadas y la zonificación propuesta. Ésta viene complementada con una descripción en la que se desglosan las áreas correspondientes a las diferentes categorías, indicando, en el caso de la categoría I, qué zonas corresponden a corredores riparios, a áreas protegidas existentes (estatales o privadas), a áreas prioritarias de conservación de la biodiversidad, o a zonas de recarga de acuíferos; en el caso de la categoría II, se indica qué áreas corresponden a lotes fiscales, a tierras reclamadas por comunidades indígenas, a zonas de más de 15% de pendiente, a áreas de conservación de biodiversidad, y a áreas de conectividad entre ecorregiones y/o entre áreas protegidas; en la categoría I, por último, se distinguen áreas de potencial predominantemente agrícola o predominantemente ganadero. Para cada categoría se incluye un mapa en el que se visualiza ese desglose y una tabla que indica número de hectáreas para cada tipo de área.

El texto cierra con unas conclusiones que destacan el carácter equilibrado del ordenamiento, que conjuga metas de crecimiento agrícola con el mantenimiento de una importante masa de

40 Éste, a su vez, coincidía en largos pasajes con la presentación de Tabacal Agroindustrias, pero esta empresa no había presentado un mapa para toda la provincia, sino solo para sus propiedades.

bosques. Así, sostiene entre otras consideraciones:

Las áreas destinadas a actividades productivas agroganaderas no representan un riesgo a la persistencia de la biodiversidad ni provincial ni regional, y considera el **principio precautorio** tanto para la preservación de la biodiversidad, como para el mantenimiento de las formas tradicionales de uso de la tierra por parte de comunidades rurales aborígenes y criollas. Además, la superficie considerada como Categoría III (verde), permite mantener el ritmo promedio de los últimos años de ampliación de la frontera agropecuaria (alrededor de 100.000 ha/año), por espacio de más de una década (Salta 2009d:71, destacado del original).

En este pasaje, al igual que en los considerandos del decreto 2785, se prefigura la estrategia de comunicación y negociación que el ejecutivo salteño adoptará una vez sancionados los decretos, que consiste en minimizar ante los empresarios el impacto concreto que el ordenamiento tiene sobre sus intereses, dar muestras de buena voluntad ante la CSJN, y realizar concesiones parciales en los diferentes frentes. De esto nos ocupamos en la sección que sigue.

En conjunto, los textos considerados plantean el problema de políticas en los términos de las líneas narrativas dominantes en las respectivas áreas de políticas a nivel nacional (y global): por un lado, el concepto de desarrollo sustentable, institucionalizado (aunque con un no desdeñable grado de vaguedad) en la Ley General del Ambiente, en la Ley de Bosques, en la ley 7543 de Salta y en muchas otras normas, y el concepto de un derecho al ambiente sano preconizado por la Constitución Nacional; y por otro lado, el concepto de los derechos de las culturas minoritarias y de los pueblos originarios, tal como los define el Convenio 169 de la OIT y las diversas normas nacionales.

Si bien estas matrices discursivas no pueden considerarse hegemónicas a nivel nacional fuera de los ámbitos relativamente especializados en asuntos ambientales o indígenas, respectivamente⁴¹, y si bien en Salta la legislatura y los grupos pertenecientes a la *polity* conectados con ella habían preferido encuadrar el problema de los bosques en otras matrices discursivas (basadas en los antagonismos desarrollo-conservación, centro-periferia, Buenos Aires-Salta, etc.), al acudir a esas narrativas fuertemente legitimadas, el ejecutivo de Salta puede descansar en ellas y no necesita exponerse con argumentos nuevos y propios a favor de la interpretación que propone para el problema. Con ello, evidentemente, no puede impedir que los sectores que rechazan el nuevo mapa de OTBN disputen esa interpretación, y en

41 Basta con pensar en la matriz expansionista que anima el Plan Estratégico Agroalimentario (Merenson 2011), o en la matriz extractivista que predomina en las políticas minera y petrolera (Svampa 2008) (Gudynas 2010).

especial lo que caracterizan como la «confusión» entre el problema ambiental y el problema de los pueblos indígenas y los criollos. Pero al presentarse como simple ejecutor de la legislación vigente y argumentar basándose en discursos ampliamente legitimados, se asegura una línea defensiva sólida⁴².

Merece ser destacado el hecho de que la interpretación del problema que propone el ejecutivo no retoma ninguna de las que habían circulado el año anterior en el proceso participativo y en la legislatura. A diferencia de lo que observaba Hajer (1995) en los casos en los que se ancla su modelo, aquí la política pública no se apoya en un «cierre discursivo», es decir, no se produce sobre la base de una interpretación o definición del problema de política que haya llegado a establecerse como hegemónica en las arenas públicas provinciales. Más bien, el ejecutivo provincial, que es un actor que tiene que maniobrar simultáneamente en las arenas nacionales y provinciales, se apoya en discursos que son dominantes en las arenas clave de nivel nacional, lo que le permite reducir el conflicto en el frente externo (con la CSJN, con las organizaciones ambientalistas). En el frente interno intenta, por un lado, transferir la responsabilidad política a las autoridades nacionales y principalmente a la Corte, y por otro lado busca «segmentar» el conflicto, atendiendo separadamente las demandas de diferentes actores; y en especial ante las demandas del sector agroempresarial, que representa la oposición más poderosa y decidida a los decretos, adopta una estrategia de flexibilización paulatina de las restricciones, como veremos enseguida.

Negociaciones y disgregación del problema después de los decretos de OTBN

Segmentación del conflicto tras la sanción de los decretos reglamentarios del OTBN

Los decretos 2785 y 2789 generan enérgicas protestas de las asociaciones del sector agropecuario, que recurren entonces a repertorios de acción contenciosos: realizan asambleas públicas, acuden a la sede del gobierno para protestar, amenazan con recurrir a la justicia, buscan apoyo en la Mesa de Enlace nacional del sector agropecuario⁴³, publican una dura

42 Uno de los funcionarios que representan al ejecutivo en las posteriores negociaciones con las asociaciones empresariales y los legisladores identificados con ellas, comenta: «Decían [los legisladores]: “Tenemos que eliminar el mapa”. Y yo: “No, no hay que eliminarlo, el mapa está hecho de acuerdo a una ley que ustedes impulsaron” – “No, no respeta la ley” – “Pero ustedes díganme dónde no respeta la ley. ¡Es un decreto que cumple exactamente lo que dicen ustedes en la ley! Lo que pasa es que no les gusta. Y no les gusta –digo– porque se equivocaron. Si ustedes querían poner otra cosa, tendrían que haber escrito otra cosa”».

43 Como se recordará, esta Mesa de Enlace había ganado mucho protagonismo en 2008, en el contexto del conflicto por la resolución 125.

solicitada en *El Tribuno*⁴⁴ y se hacen oír por todos los medios de prensa posibles⁴⁵.

Sin embargo, el gobierno provincial no modifica sus decretos. Se asegura el respaldo de las grandes ONG ambientalistas, que publican solicitadas en apoyo de los decretos, y consigue el apoyo tácito de las organizaciones indígenas y de pequeños productores. A partir de allí, la producción de la política pública de protección de bosques en Salta ingresa a una nueva fase, en la que el gobierno negocia con las asociaciones empresariales la «letra chica» contenida en resoluciones y reglamentos, así como en nuevos decretos que complementan a los anteriores, y atiende por separado las demandas de los demás sectores, administrando concesiones puntuales y desagregando así «el problema de los bosques» en una serie de problemas específicos.

Inicialmente, para reducir el grave conflicto con el sector maderero, que desde el fallo del 26 de marzo se encontraba poco menos que paralizado (o al menos empujado a la ilegalidad)⁴⁶, el gobierno, mediante resolución 327/09 del MAyDS (27 de julio), permite que se reanude la explotación maderera. Ante la prensa, la secretaria de Política Ambiental enfatiza que esta resolución ha sido tomada sin autorización expresa de la CSJN, quizá para demostrar cierta independencia⁴⁷. La Corte, por su parte, acepta la resolución y aclara los términos de la medida cautelar distinguiendo las actividades de «tala indiscriminada» y «desmonte», que

44 «Esperanza frustrada y realidad del atraso», solicitada en *El Tribuno*, 11/7/2009, firmada por la Asociación ProGrano, la SRS y la Asociación de Productores de Legumbres del NOA.

45 En la semana posterior a la firma del decreto se produce una andanada de noticias en la prensa salteña: «El campo rechazaría en la Justicia la ley de bosques» en *El Tribuno* 12/7/2009 (el copete añade: «Critican la reglamentación de la ley porque “posterga” el desarrollo y “condena” al sector productivo»); «Productores agotarán las instancias de diálogo» en *El Tribuno* 14/7/2009; «Ordenamiento: “sabemos que no es una decisión neutra, es política”, dijo Urtubey» en *Nuevo Diario* 14/07/2009; «Las disidencias por una ley, a la Mesa de Enlace» en *El Tribuno* 15/7/2009; «Revisarán la ley de ordenamiento territorial» en *El Tribuno* 18/7/2009 (con la elocuente volanta «Salta quiere más desmontes»); «El agro va al Grand Bourg [sede del gobierno] por el ordenamiento territorial», en *Nuevo Diario* de Salta, 21/7/2009. Ver también «Asamblea en repudio de la reglamentación del ordenamiento territorial», en la web de Agronoa 14/7/2009, «Martín de los Ríos: “No hay mejor ambientalista que el que vive del producido de la tierra”» en *Valor agregado* 15/7/2009.

46 Se trata de una actividad con un importante grado de informalidad, por lo que el impacto real de la medida de la Corte, como de otras normas, es difícil de apreciar. De cualquier manera, como hemos visto, las protestas de los industriales y obreros madereros contra el fallo de la CSJN son enérgicas.

47 «La Corte no habilitó el corte de madera, fue una decisión política del Gobierno», en *Nuevo Diario* 29/7/2009, donde la secretaria afirma que «fue una decisión del gobierno de la provincia», basada en la interpretación de que la medida cautelar dictada por la Corte Suprema «cesó automáticamente al terminarse el estudio de impacto ambiental acumulativo», si bien el EEIAC solo fue presentado a la Corte el 6 de agosto. Días antes, el gobernador había dado a entender que esta interpretación había sido consensuada con la CSJN («La Corte Suprema de Justicia permitirá que se realice tala selectiva», en *Nuevo Diario* de Salta 26/7/2009; «Los madereros del norte podrán retomar la actividad el lunes», en *El Tribuno* de Salta, 25/7/2009).

serían las alcanzadas por la prohibición, de los «aprovechamientos forestales» autorizados, que estarían permitidos⁴⁸.

A continuación, el ejecutivo provincial busca entablar el diálogo con los actores del sector agroempresarial. Así, en agosto, el «coordinador de políticas de ambiente y producción» se reúne con los legisladores identificados con los intereses del sector agroempresarial⁴⁹ e inicia negociaciones con las asociaciones de los sectores agropecuario y forestal con el fin declarado de lograr acuerdos que hicieran viable la política de bosques. El marco institucional para estas negociaciones lo proporciona el «Consejo Asesor del Ordenamiento de Bosque Nativo de la Provincia de Salta», creado el 25 de agosto (decreto 3676/09), un órgano integrado por funcionarios de alto rango y representantes del sector agropecuario y maderero⁵⁰, cuyas funciones se exponen en el artículo 3° del decreto:

El Consejo Asesor del Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo constituirá una instancia de análisis y consulta previa a la aprobación de las normas técnicas y de gestión ambiental en materia de certificación de aptitud ambiental y social, planes de aprovechamiento del uso del suelo y aquellos vinculados al cambio de uso de suelo y planes de manejo sostenible de bosques nativos, previstos en el Decreto No 2785/09, actuando dicho Consejo Asesor como instancia de consulta necesaria y de consideración obligatoria por parte de la Autoridad de Aplicación.

Llamativamente, pese a ser el Ministerio de Ambiente la autoridad de aplicación de la ley de OTBN, la coordinación del Consejo quedaría a cargo del Ministro de la Producción (art. 4°), respondiendo a la coyuntura política más que al esquema de distribución de competencias entre los ministerios⁵¹. Toda la arquitectura del órgano puede considerarse que responde a la necesidad de negociar con sector empresarial a partir de la tensión generada por los decretos

48 «La Corte avaló “talas selectivas”» en *El Tribuno* 14/8/2009.

49 «Senadores quieren que el desmonte se permita en toda la provincia», en *Nuevo Diario*, 12/8/2009.

50 Según el artículo 2 del decreto, «el Consejo Asesor del Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo estará integrado por los señores: Ministro de Desarrollo Económico; Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Secretario Legal y Técnico; Secretario de Asuntos Agrarios; Secretario de Comercio Industria y Servicios; Secretario de Ingresos Públicos; Coordinador de Políticas para Ambiente y Desarrollo; También integrarán dicho Consejo Asesor un representante de cada organismo, entidad o sector que se indica a continuación: Cámara Regional de la Producción; Sociedad Rural Salteña; PROGRAMA; Asociación de Legumbre del NOA; APROFICSA; Centro de Obrajeros del Norte; Asociación de Consorcios de Usuarios de Aguas Públicas de Salta».

Recuérdese (cap. 5) que el proyecto de ley del diputado Petrón proponía la creación de un órgano colegiado similar (la Agencia Provincial del Ordenamiento Territorial); ésta debía estar integrada por «1 (un) representante del Poder Ejecutivo, 1 (un) representante del Poder Legislativo, 1 (un) representante de las Universidades y de Asociaciones de Aborígenes, 1 (un) representante de la Cámara de la Producción y 1 (un) representante del sector Forestal».

51 Según el coordinador de políticas, «tanto el Ministerio [de Ambiente y Desarrollo Sustentable] como la Secretaría [de Política Ambiental] habían sufrido un desgaste muy grande a lo largo del año y pico que estaban. Entonces hubo... se vio la necesidad de que esto saliera de otro ámbito» (entr. 23).

2785 y 2789. Algunas de las ONG de desarrollo rural hacen circular un petitorio al gobernador en el que señalan que «es obligación del Estado asegurar la representatividad dentro del Consejo Asesor de al menos tres sectores de intereses: la producción (pequeña y grande), la conservación de la biodiversidad y los aspectos ligados a la diversidad social»⁵², sin lograr que se modifique la estructura del organismo. Por su lado, el «coordinador de políticas» señala que el carácter unilateral del Consejo

es una de las primeras críticas que yo también le hice al coso, pero bueno, la idea era que... En realidad, el problema que teníamos era que mi negociación había sido más eficaz, o eficiente, con el sector ambiental que con el sector... [empresario]. Porque claro... los dos iban por todo. La diferencia entre el sector ambiental y el sector productivo extremo, en este caso, es que el sector ambiental sabía que iba a tener que negociar algo, y el sector productivo está acostumbrado a no negociar nada (entr. 23).

En ese espacio se negocian, entonces, a partir de la situación creada por los decretos 2785 y 2789, los pasos siguientes de la elaboración y aplicación de la normativa de bosques nativos en la provincia.

Esto se refiere en primer lugar al decreto 2211/10 (28/5/2010), que dispone el procedimiento para la «bajada» a escala predial del ordenamiento territorial y la presentación de planes de conservación o de manejo de los bosques nativos, o bien de cambio de uso del suelo (desmonte), en función de la categoría de cada predio. El procedimiento prevé la posibilidad de recategorizar parcialmente aquellos predios para los que el interesado considere que la categoría prevista en el mapa del OTBN es inadecuada; para ello debe cumplir una serie de requisitos técnicos (en concordancia con los artículos 3, 5 y 7 de la ley 7543) y en especial, en los lotes de categoría II, debe «compensar» la recategorización de una parte del predio a la categoría III con la recategorización de otra parte, de superficie equivalente, a la categoría I. La posibilidad de la recategorización será criticada por diversos actores por dejar la protección de los bosques en manos del juicio discrecional de la autoridad de aplicación y por proporcionar, en definitiva, un medio de eludir las restricciones del ordenamiento (ver por ejemplo Greenpeace 2013; DPN 2014; AGN 2014).

En octubre de 2009, por otro lado, se crea la Agencia Foresto-Industrial de Salta, dependiente del Ministerio de la Producción, como instrumento para «promover la forestación y mitigar los impactos ambientales» (decreto 4355/09), en diálogo con las organizaciones empresariales

⁵² Anónimo (2009): recibí este petitorio de una de las ONG de desarrollo rural, con la firma en blanco y solicitud de adhesión.

del sector maderero. Esta agencia tenía a su cargo inicialmente tanto lo referente a bosques nativos como a plantaciones forestales; esto, sin embargo, generaba un conflicto administrativo, porque de acuerdo a la Ley de Bosques los dineros provenientes del Fondo de Conservación deben ser canalizadas por la autoridad de aplicación de esa ley y de sus normas complementarias provinciales, es decir, en este caso, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Por esta razón, a mediados de 2010 la Agencia Foresto-Industrial se bifurca en la Agencia de Bosques Nativos, dependiente del MAyDS y encargada de todo lo referente al manejo de bosques nativos, y la Agencia Foresto-Industrial, que conserva ese nombre y el mismo personal directivo, que se limitaría a las plantaciones forestales y la industria maderera (decretos 3464 y 3466/10).

También en octubre de 2009 se produce la primera audiencia pública para la autorización de un proyecto de habilitación de tierras bajo la nueva legislación, correspondiente a un emprendimiento ganadero en el departamento Anta en un predio asignado a la categoría III. Con ello se cierra el período de mora ordenado por la Ley de Bosques⁵³.

A su vez, el gobierno de Salta adopta algunas políticas que atienden a las demandas de los pequeños productores y de los pueblos originarios en cuanto a la problemática de la tenencia de la tierra. Esto incluye, por un lado, el comienzo de implementación del acuerdo marco para los lotes 55 y 14 del departamento Rivadavia, y a otros casos de reconocimiento de territorios de los pueblos originarios. No obstante, el relevamiento técnico-jurídico-catastral exigido por la ley 26160 y ejecutado por el Instituto Provincial de los Pueblos Indígenas de Salta ha avanzado con una lentitud por momentos rayana en la inacción (AGN 2012:27-28). Por otro lado, especialmente con respecto a la población criolla, en diciembre de 2010 se aprueba la ley 7658, que instituye un programa de regularización dominial para los pequeños productores y suspende temporariamente los efectos de las sentencias de desalojo que los afecten.

Además, desde 2010 se suma otro factor que comienza a influir en la política de bosques nativos de las provincias, entre ellas la de Salta, a saber, la presión ejercida desde la Secretaría de Ambiente de la Nación para lograr una cierta homogeneidad en los criterios de aplicación de la Ley de Bosques en las diferentes provincias. La SAyDS inicialmente se había abstenido de inmiscuirse en los procesos de ordenamiento territorial de bosques de las provincias;

53 «El Ministerio de Ambiente realizó una audiencia pública en Joaquín V. González», en *Salta al Día* 20/10/2009.

carecía de competencias formales para ello y de medios eficaces para ejercer presión. Sin embargo, una vez que las provincias hubieron presentado sus OTBN a la SAyDS, conforme lo exige la Ley de Bosques, el organismo comenzó a desplegar una serie de estrategias tendientes a lograr una coordinación entre las provincias, tomando como ámbito de negociación el COFEMA y la Comisión de Bosques de ese organismo. Así, en los años siguientes el COFEMA emite una serie de resoluciones referidas a la gestión y distribución del Fondo de Conservación entre las provincias (res. 189, 199 y 200/2010, 211, 213, 218, 224 y 225/2011, 231/2012, 243, 244 y 255/2013, 277/2014)⁵⁴, a la uniformidad de criterios en el mapeo de bosques en las diferentes provincias (res. 230/2012)⁵⁵, a la metodología que deberán usar las provincias para actualizar los OTBN cuando se cumpla el plazo establecido de cinco años (res. 236/2012), y a los procedimientos que deberán seguir las provincias en la aplicación de la Ley de Bosques y su normativa complementaria, especialmente en cuanto a las características de los planes de manejo del bosque y las solicitudes de autorización de desmontes (res. 277/2014). En toda esta actividad del COFEMA la autoridad de aplicación nacional, la SAyDS, tiene un claro rol de liderazgo, dado por su posición imparcial en la distribución del fondo, por concentrar la información relativa a todas las provincias, por contar con cuadros técnicos más estables y competentes que la mayoría de éstas, y por tener un cierto respaldo del gobierno nacional, que puede ejercer presión política sobre los gobiernos provinciales⁵⁶.

También desde 2010 comenzaron a ejecutarse proyectos con financiamiento del Fondo de Conservación de los Bosques Nativos, aunque la dotación de este fondo en los presupuestos 2011-2014 alcanza apenas una fracción de lo que dispone la Ley de Bosques. Esto inicialmente podía considerarse prudente, ya que no existían las capacidades administrativas y técnicas como para ejecutar de buenas a primeras un presupuesto considerable⁵⁷; esa carencia era común a los organismos estatales y a los actores privados. Sin embargo, con los sucesivos ejercicios no se produjo un incremento gradual que acercara la cifra del Fondo a lo dispuesto

54 Las resoluciones del COFEMA llevan una numeración corrida, añado el año solamente a título de orientación.

55 Este punto es relevante para la situación de negociación en el COFEMA, entre otras cosas, porque la distribución de los fondos depende de la superficie de bosques que cada provincia tiene.

56 Me baso aquí en resultados preliminares de un estudio específico que dedicaré a este punto, para el cual he entrevistado a personal de la SAyDS y de organismos provinciales.

57 Esta explicación fue la que recibí del entonces subsecretario de Planificación y Política Ambiental de la SAyDS, que preconizaba una implementación gradual de la Ley de Bosques, así como de otros funcionarios de ese organismo.

por la ley 26331, lo que ha limitado la posibilidad de desarrollar capacidades técnicas y de ampliar los incentivos vinculados a la conservación de los bosques nativos. De hecho, el presupuesto asignado al Fondo de Conservación fue de 300 millones en 2010 y 2011, pero en 2012 se redujo a 270 millones, y en 2013, a 230 millones; según cálculos de la Auditoría General de la Nación, de acuerdo con el artículo 31, inciso a, de la Ley de Bosques esa cifra debía ser de aproximadamente 1888 millones para el último año mencionado⁵⁸, lo que permite dimensionar la subdotación del Fondo.

Por lo demás, durante los primeros años la eficacia del plexo normativo formado por la ley 26331, la ley 7543, los correspondientes decretos reglamentarios y los decretos y resoluciones que le siguen, medida en términos del impacto que tiene sobre la tasa de deforestación y aun sobre la selección de los sitios sujetos a transformaciones de usos del suelo ha sido, por decir lo mínimo, limitada. Así, un informe preparado por especialistas de la FAUBA para Redaf (2012:12) afirma:

Los datos nos señalan que la Ley de Bosques no tuvo un impacto significativo para una disminución en la tasa de desmontes en la provincia de Salta en los años inmediatamente posteriores a su sanción. Esto, posiblemente es producto de la cantidad de superficie autorizada para desmontar durante el periodo previo a la sanción de la Ley. Cabe aclarar que la Ley 26.331 prohibía el otorgamiento de nuevas autorizaciones de desmontes, pero no la ejecución de los permisos aprobados previo a la sanción de la ley.

Este texto viene acompañado del gráfico que reproduzco aquí como figura 6.2. No obstante, el informe detecta una cierta disminución de los desmontes en 2009, en correspondencia con la entrada en vigor de la medida cautelar de la Corte, aunque este efecto se reduce en 2010 y 2011. Por otra parte, en el período 2008-2012 se detectan «desmontes por un total de 98.895 hectáreas en zonas definidas como de mediano y alto valor de conservación, en las que por ley la deforestación está prohibida» (p. 23)⁵⁹. Similarmente desalentadoras son las cifras difundidas por la SAyDS para todas las provincias (UMSEF 2012)

58 Estimaciones similares pueden encontrarse en Greenpeace *et al.* (2013); por cierto, varias resoluciones del COFEMA reclaman al Congreso, en años sucesivos, que incremente la dotación del Fondo, apoyándose en consideraciones del mismo tenor (res. 200/2010, 225/2011, 231/2012).

59 Cabe hacer la salvedad de que la categorización entra en vigor a mediados de 2009 con los decretos reglamentarios, aunque en algunos departamentos la medida cautelar de la CSJN torna ilegales los desmontes desde comienzos de ese año. Si nos atenemos únicamente a los años 2010, 2011 y 2012, las cifras del informe arrojan un total de 62518 ha desmontadas en categorías I o II, lo que representa un 36% de todos los desmontes realizados en esos años.

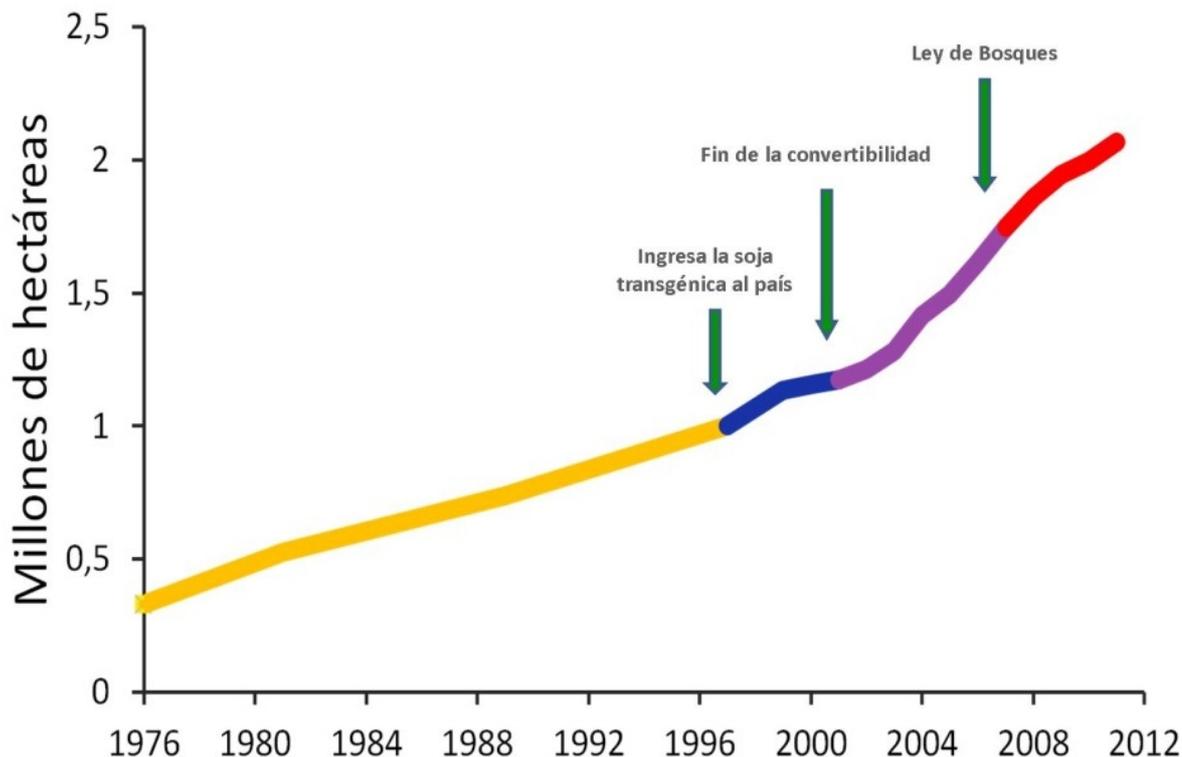


Figura 6.1: Superficie acumulada de desmontes en Salta, 1976-2012, con fechas clave. Fuente: Redaf/ FAUBA LART (2012)

En este punto interrumpo el relato. Como se desprende de este sucinto panorama, a partir de la firma de los decretos reglamentarios del OTBN la dinámica de elaboración de la política de protección de los bosques nativos en Salta entra en una nueva fase, caracterizada por la negociación del gobierno con el sector agroempresarial dentro del marco trazado por la ley 7543, los decretos 2785 y 2789/09 y las decisiones de la CSJN, por la implementación de algunas políticas específicas referidas al problema de la tenencia de la tierra, por los intentos de coordinación interprovincial y con el nivel nacional a través del COFEMA, por la incipiente ejecución de los fondos presupuestados en virtud de la Ley de Bosques, y por las dificultades de la eficaz implementación de la normativa de bosques nativos en el terreno. Todo ello excede los límites que me he trazado para este estudio⁶⁰.

Segmentación del conflicto y disgregación de la semántica del problema

Frente a los decretos 2785 y 2789 y a las interpretaciones del problema de políticas en la que éstos se sustentan, las asociaciones agroempresariales se reafirman en una interpretación que separa tajantemente el problema de los bosques de la cuestión de las tierras indígenas y

⁶⁰ Hemos desarrollado algunas consideraciones al respecto en Gautreau *et al.* (2014), Gisclard *et al.* (2014).

campesinas, y que plantea una relación netamente antagónica entre desarrollo y conservación de los bosques, como la hemos visto ya en el discurso de los legisladores nacionales y provinciales cercanos a este sector.

Así, las asociaciones sectoriales más representativas (Prograno, Sociedad Rural Salteña y Asociación de Productores de Legumbres del NOA) publican una solicitada en *El Tribuno* con el título «Esperanza frustrada y realidad del atraso», donde se dice, entre otras cosas:

Ver en el mapa de Salta a los departamentos de Rivadavia, San Martín y buena parte de Orán pintados de rojo y amarillo [...] presupone aceptar que tan inmensa extensión y los pocos habitantes que allí residen todavía, tienen cerradas por ley las puertas del progreso y desarrollo, al que aspira cualquier comunidad de cualquier lugar del Mundo. [...] Con la bandera del “medio ambiente” y los “pueblos originarios” el acto reglamentario conduce indefectiblemente al efecto contrario, porque sin inversiones productivas y reglas claras, continuará la depredación clandestina del poco bosque que se dice proteger y el sobre pastoreo con ovejas y cabras seguirá siendo la fórmula de supervivencia de los “pueblos originarios” que se dice respetar y que merecen mucho más. Por ese camino y muy pronto no quedarán bosques ni “aborígenes” de quienes ocupamos (*El Tribuno*, 11/07/09, cursivas y comillas del original).

Según esta narrativa, el avance de los desmontes equivale a «inversiones productivas» que traen «progreso y desarrollo» a la provincia, beneficiando en particular a los «pocos habitantes» que «todavía» viven en el «poco bosque» (que, sin embargo, ocupa una «inmensa extensión»). El gobierno provincial, al levantar las banderas de los aborígenes y del ambiente, vulnera (según se afirma en otro pasaje de la solicitada) los «principios fundamentales» de la ley provincial 7543, cuyo articulado era «ejemplo de madurez cívica, hija del consenso de gobernantes y gobernados, fruto del esfuerzo mancomunado en pos del interés general de nuestra provincia».

El entonces director de Prograno sostiene que «la ley en su espíritu preservaba tierras para el desarrollo sustentable conjugando criterios (pendientes, cuencas, ríos, suelo, climas), que en el decreto de reglamentación están planteados en forma diferente» (*El Tribuno*, 12/07/2009); no hace alusión a otros criterios igualmente contenidos en el texto legal, como la presencia de pueblos originarios o la biodiversidad. Más explícita aún es la directora de Fundesnoa, quien sostiene en declaraciones radiales que «una pendiente de un 15%, un suelo A o B o lo que sea, es lo mismo si usted es de izquierda o si es de derecha, si es peronista, si es radical, o lo que sea», vituperando a los técnicos que habían confeccionado los decretos reglamentarios, porque «quienes debían hablar con la verdad, y con la ciencia y con la técnica, están hablando desde otros ángulos, que no es la ciencia y la técnica para dar respuesta a estas cosas»

(Noticiero AM840, 14/07/2009).

Claramente, según este discurso, la ciencia y la técnica se ocupan de pendientes y de tipos de suelos, y son esta clase de variables las que deben tenerse en cuenta al realizar un ordenamiento ambiental de los bosques. La consideración de los territorios de uso de las comunidades indígenas para el ordenamiento «no es una política pública para las comunidades nativas», es sólo «ideología y confusión» que «no soluciona el problema ambiental, no soluciona el problema de la producción y no soluciona el problema de las comunidades nativas, que siguen siendo tan pobres, y que tienen tantos problemas no resueltos». Para enfrentar estos problemas hay «otras leyes, no la de bosques», pero el gobierno «tampoco las ha ejecutado» (ibid.).

Los actores del sector agroempresarial que rechazan el decreto reglamentario del OTBN no lo cuestionan simplemente por su unilateralidad o por privilegiar otros intereses diferentes del de ellos, sino que impugnan radicalmente los supuestos cognitivos y normativos que lo sustentan. Entienden que «mezcla» la cuestión indígena con la cuestión ambiental, cuando correspondería separarlas, y que pretende que los «productores» asuman un rol de conservación, entendido como contrario a la «producción», al progreso y al desarrollo.

En este sentido, puede decirse que los representantes del sector empresarial, lejos de atacar los argumentos del ejecutivo en su terreno, o siquiera de responder a ellos, se abroquelan en un discurso que goza de alta legitimidad y estabilidad dentro de sus propias redes de interacción, aun cuando se encuentre en oposición a discursos fuertemente legitimados en otras arenas, que han logrado institucionalizarse en normas como la Ley de Bosques y la Ley 26160 (y que son movilizados por el ejecutivo provincial para justificar los decretos). De hecho, la tensión entre los discursos legitimados en el seno de la *polity* salteña y aquellos legitimados en otras arenas nacionales y globales no necesariamente tiende a debilitar el consenso interno, sino que en combinación con sentimientos «anti-centralistas» (que, siendo frecuentes en muchas provincias, parecen ser particularmente virulentos en Salta) puede contribuir incluso a fortalecerlo.

Frente a estos ataques, el gobierno no se empeña en una controversia acerca de la interpretación que debe guiar su política⁶¹, sino que apela a la negociación, relativiza los

61 Sí lo hacen las organizaciones ambientalistas, mediante dos solicitudes en *El Tribuno*: «Hablando claro sobre bosques nativos y desarrollo humano en Salta», publicada el 2/7/2009 por Greenpeace, y «¿La conservación

principios declamados, hace concesiones graduales, y consigue que el problema de los bosques pierda visibilidad en las arenas públicas, al menos por algunos años (aunque el conflicto se ha reactivado recientemente, en 2014). Veamos cómo opera esta disgregación de la semántica del problema.

En primer lugar, el gobierno relativiza públicamente las premisas de su política y, sobre todo, el impacto de sus consecuencias. Ya en el momento de presentar al público el mapa de ordenamiento territorial, los ministros de Ambiente y de la Producción subrayan que para el ordenamiento «se priorizó el concepto de establecer como política de Estado el desarrollo económico en consonancia con el cuidado ambiental» y destacan que la incorporación de 1,5 millones de hectáreas a la categoría III «da un horizonte de trabajo para veinte años a este sector [el agropecuario]»⁶². Esta última afirmación, repetida luego por el gobernador, es llamativa pues identifica el «trabajo» del sector agropecuario con lo que es, en efecto, el crecimiento de las superficies explotadas (más que la producción en superficies ya incorporadas a la agricultura): «veinte años» equivalen a un millón y medio de hectáreas si se extrapola el ritmo de la deforestación en los años precedentes (el «Documento técnico» del OTBN hablaba de «diez años» a un ritmo de 100 mil hectáreas por año).

En segundo lugar, los funcionarios del poder ejecutivo destacan una y otra vez que el OTBN se revisará pasados cinco años, de manera que las limitaciones que impone no son definitivas. Así, tras una reunión con representantes del sector agropecuario, el gobernador expresa: «Nadie puede pretender que la provincia en cinco años duplique su capacidad de potencial agrícola porque es técnicamente imposible...». Según su explicación, en cuatro siglos en Salta se habían desmontado 1,9 millones de hectáreas, por lo que «en cinco años no se puede desmontar más que eso»⁶³.

Por su parte, el ministro de Ambiente, también en una reunión con los representantes del sector agroempresarial, señala que al pasar de la escala provincial a la escala predial la zonificación puede presentar modificaciones. De esta manera, «es probable que en una zona

o el desarrollo? Ambas», publicada el 9/7/2009 por Greenpeace, FARN, FVSA y Tinkunaku. Apelan allí a la narrativa del desarrollo sustentable y de la diversidad cultural.

62 «Se presentó el plan de ordenamiento de bosques salteños», gacetilla de prensa del gobierno de Salta, 8/7/2009.

63 «Ordenamiento: “sabemos que no es una decisión neutra, es política”, dijo Urtubey», en *Nuevo Diario*, 14/7/2009.

roja puedan existir zonas verdes pero éstas son en una escala menor y particular»⁶⁴. Si bien con ello no invalida el ordenamiento en general, abre la expectativa de arreglos negociados en cada caso particular⁶⁵.

En el mismo sentido, el «coordinador de políticas» encargado de negociar con los representantes del sector empresarial explica:

Yo les decía a los productores: «Por ahí pueden hacer una propuesta superadora de la dicotomía, o tricotomía, amarillo-rojo-verde» [...] – «No, pero eso sería ir en contra de la ley» – «La ley la escribimos nosotros. No es una ley natural... la gravedad, que se te caen las cosas. No. Las leyes... son leyes prácticas. Entonces si nosotros tenemos argumentos, si ustedes nos traen argumentos suficientes para justificar un cambio parcial, no total, donde el mapa quede más o menos como es ¿viste? O sea...» (entr. 23).

Todos estos gestos del poder ejecutivo tienden a subrayar el carácter provisorio y negociable del OTBN sancionado, sin ponerlo en discusión en forma general. De esta manera, la controversia sobre la interpretación del problema pasa a un segundo plano, y en cambio se negocian soluciones pragmáticas punto por punto. En éstas, el gobierno se muestra dispuesto a relajar las restricciones sobre las transformaciones de uso del suelo, aunque solo gradualmente y bajo la premisa de no desafiar abiertamente a los actores poderosos de nivel nacional (en primer lugar la CSJN, pero también las organizaciones ambientalistas que «generan opinión»).

Si esta es la línea de negociación adoptada para con el sector empresarial, es importante observar que uno de los principales logros del gobierno consiste en «desagregar» las demandas de los diferentes sectores. Así como la visibilización de un problema en las arenas públicas y la configuración de un conflicto supone, entre otras cosas, la agregación de diversas demandas en un único objeto de disputa, de manera que diferentes actores puedan interpretar sus intereses como aspectos parciales de una «causa común», una de las «salidas» de un conflicto (Sabatini 1997) puede consistir justamente en la desagregación del problema, es decir, del objeto disputado, en una serie de demandas que puedan negociarse por separado.

Así, como hemos visto, el gobierno de Salta se asegura el respaldo de las organizaciones ambientalistas de nivel nacional; desactiva los reclamos de los pueblos originarios mediante la clasificación en categorías II y I de las tierras por ellos reclamadas (a través del mapa de OTBN y explícitamente en a través del decreto 2789); consigue, gracias a ello, un compás de

64 «Salta: El gobierno presentó el cuestionado plan de ordenamiento de bosques», en *Copenoa*, 7/7/2009

65 Estos arreglos son cuestionados por diferentes organizaciones (REDAF 2012) (Greenpeace 2013b), etc.

espera frente a la CSJN, que se abstiene de tomar nuevas medidas restrictivas, o de avanzar con la causa por inconstitucionalidad iniciada por la UNSa; admite, con la venia de la Corte, el reanudamiento de las actividades madereras, y acuerda con el sector maderero la creación de la Agencia Forestal de Salta, atendiendo así las demandas específicas de este sector; abre para el sector agroempresarial la perspectiva de futuras modificaciones del OTBN, sea caso por caso, mediante la «bajada predial» del ordenamiento, sea mediante la revisión periódica del OTBN, y con la creación del Consejo Consultivo del Ordenamiento Territorial le otorga una incidencia aparentemente decisiva; avanza con algunos procesos de regularización de los territorios indígenas, especialmente en los lotes 55 y 14; y responde, mediante la ley 7658, al reclamo de la población criolla en situación de tenencia precaria de la tierra y amenazada de desalojo. De esta manera, el problema de los bosques nativos se disgrega en una serie de problemas parciales que pueden atenderse por separado; las controversias públicas sobre «el problema de los bosques» que habían agitado las arenas públicas en 2007, 2007 y 2009 dejan lugar a numerosas negociaciones y acuerdos parciales.

Una marca textual de este modo de proceder puede verse en el hecho de que los diferentes decretos y resoluciones retoman pasajes de los proyectos que habían estado en discusión en 2008 y de otras propuestas, otorgando así logros puntuales a varios de los sectores en disputa: la alusión a los principios de la LGA, y en especial al principio precautorio, en el decreto 2789 (y en el «Documento técnico») se hacía eco del fallo de la CSJN; la creación del Consejo Asesor del OTBN retomaba una propuesta del proyecto de ley del diputado Petró; varias de las precisiones procedimentales que aparecen en el decreto 2785 retoman textualmente las que incluía el proyecto de ley del ejecutivo antes de ser modificado por la comisión legislativa (principio precautorio en la clasificación de un predio, uso del Índice Potencial de Aptitud de Tierras del INTA para definir las condiciones edáficas)⁶⁶; otro tanto ocurre con el decreto 2211/2010 de «bajada predial» que retoma los artículos del proyecto del ejecutivo referidos a la «reconversión» de predios privados clasificados en categoría I (decr. 2211/2010, anexo, punto c.1).

Ahora bien, si en esta fase, después de aprobados los decretos del OTBN, el ejecutivo logra

66 Ver decreto 2785, artículos 18° («En caso de duda respecto de la afectación de un predio en forma total o parcial se optará por la de mayor valor de conservación»; similar formulación en art. 5° del anteproyecto de ley); 19° (uso del IPAT-INTA como índice de aptitud de tierras, cf. art. 7° del anteproyecto); nótese que estas formulaciones se retoman del anteproyecto circulado internamente en el ejecutivo, no del proyecto enviado a la Legislatura.

segmentar los conflictos y desarticular la definición del problema, esta solución no necesariamente es duradera. En efecto, la desarticulación semántica del problema, como cualquier interpretación, puede ser disputada por otros actores, que con relativa facilidad pueden, entonces, reactivar «el problema de los bosques nativos» bajo cualquiera de las interpretaciones que han estructurado el conflicto previo. Por un lado, persiste una memoria colectiva de esas interpretaciones, atribuible a lo que he llamado la «productividad semántica» de los conflictos anteriores; y por otro lado, los actores tienen a su disposición ahora los mecanismos institucionales generados por el proceso anterior (lo que llamamos la «productividad institucional» del conflicto), que genera una estructura de oportunidades políticas que los actores pueden tratar de aprovechar, reclamando ahora «el cumplimiento de la Ley de Bosques», más que la creación de nuevos mecanismos.

Y en efecto, si entre 2010 y 2013 el conflicto por los bosques en Salta pasó por una fase relativamente «fría», en la que los actores se mantuvieron en buena medida a la expectativa de los efectos concretos de la aplicación de la normativa⁶⁷, en 2014, ante el cumplimiento del plazo de revisión del OTBN, y a la vista de los pobres resultados de la aplicación de la normativa en términos de reducción de la tasa de desmontes y de resguardo de los derechos indígenas, se genera un movimiento de protesta de considerable envergadura que retoma las interpretaciones del problema que se habían cristalizado en los procesos anteriores. Este ciclo de protesta se encuentra actualmente (2014-2015) en pleno desarrollo y no puede ser analizado aquí.

Conclusión

Con la intervención de la CSJN en la causa «Salas», el escenario para el OTBN salteño cambia drásticamente; el cierre del problema que habían intentado imponer los legisladores

⁶⁷ Ello no quita que se produjeran diversos episodios puntuales, ya sea de protesta por los continuados avances sobre tierras indígenas y campesinas (ver Redaf 2012), de denuncia de la escasa eficacia de la normativa para reducir la tasa de deforestación (Redaf 2012, Greenpeace *et al.* 2013, Los Verdes 2013), de escándalos de corrupción en el otorgamiento de permisos de desmonte o subsidios del Fondo de Conservación («Descubren voluminosa estafa con fondos de la ley nacional de bosques» en *El Tribuno* 15/4/2011; «Ley de Bosques: “No hubo estafa por los controles”» en *Agronoa* 17/4/2011; «Renunció el director de Bosques, Juan Godoy» en *El Tribuno* 6/5/2011; «Fondos de la Ley de Bosques: “Los mecanismos formales existen y tomamos todos los recaudos”» en *Informate Salta* 17/5/2011; «La justicia federal investiga la presunta estafa de los fondos de la Ley de Bosques» en *Noticias Iruya* 13/5/2011; «Seis procesados por el fraude a la ley de bosques» en *El Tribuno* 12/3/2012; «Tres funcionarios de Medio Ambiente procesados» en *Cuarto Poder* 5/2/2014).

más identificados con los intereses agroempresariales, que reducía al mínimo los efectos de la Ley de Bosques en la provincia, se revela impracticable. El poder ejecutivo de Salta adopta entonces una estrategia compleja, que consiste en aplacar primero a los actores poderosos del nivel nacional y atender luego, separadamente, las demandas de los diferentes actores provinciales.

Un punto destacable de esta dinámica consiste en el hecho de que no llega a estabilizarse una matriz semántica o una línea narrativa que hegemonice de manera duradera los debates. Si la Corte pone el acento en el principio precautorio y recodifica las demandas territoriales de los actores indígenas y campesinos en términos del derecho constitucional a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano (profundizando una aproximación entre derechos territoriales y ambientales que viene encaminada desde el caso Pizarro), el poder ejecutivo salteño al sancionar sus decretos de ordenamiento se repliega sobre un discurso apoyado en las narrativas del desarrollo sustentable y la diversidad cultural, fuertemente legitimados en arenas nacionales y globales; las asociaciones agroempresariales, oponiéndose a los decretos 2785 y 2789, retoman una interpretación que plantea una oposición frontal entre «conservación» y «desarrollo», e identifica éste con la expansión agroganadera, como la veíamos en boca de legisladores nacionales y provinciales. Esta ausencia de un cierre discursivo se encuentra en correlación con la precaria legitimidad que consigue en definitiva la política de bosques salteña.

En este contexto, el poder ejecutivo opta entonces por evitar las controversias sobre definiciones programáticas; ante los actores agroempresariales relativiza el sentido y el impacto de la política que adopta, y se muestra dispuesto a concesiones, mientras atiende por separado las demandas de otros actores. Con ello, el problema se disgrega (al menos temporariamente) en una multiplicidad de problemas puntuales; si hemos hablado de productividad semántica para referirnos al cierre discursivo, o sea, a la estabilización de un lenguaje y un modo de hablar acerca de un problema, podemos admitir también que el fenómeno inverso, que observamos aquí, constituye un tipo de productividad semántica de signo inverso, en la que un modo de hablar de un problema que estaba legitimado pierde vigencia.

Como nota al paso cabe apuntar, por otra parte, la estabilidad de una narrativa como la que

domina en la *polity* salteña, que era defendida por los legisladores nacionales en 2007 y por los legisladores provinciales en 2008, y que es retomada en 2009 por las organizaciones agroempresariales, sin que hagan mella en ella los turbulentos procesos que hemos estudiado. Cabría preguntarse por las condiciones que permiten la reproducción y estabilización de una narrativa en un determinado espacio de sociabilidad que logra aislarse de manera eficaz de los discursos que circulan en las diversas arenas que hemos analizado.

Ahora bien, pese a que no se produzca un cierre discursivo en torno a una narrativa dominante en el nivel provincial, los procesos del año 2009 tienen una alta productividad en términos jurídicos y territoriales. En cuanto a la productividad jurídica, más allá de la creación de la normativa que en definitiva regula la política de bosques de salta, es de destacar la importancia de la causa «Salas» en la jurisprudencia referida al principio precautorio, y la reafirmación del esquema de las leyes de presupuestos mínimos, que habría quedado seriamente debilitado en caso de ser burlado sin consecuencias por la normativa salteña.

En cuanto a la productividad territorial, la presentación del mapa de ordenamiento instala una representación del territorio cuya eficacia se extiende más allá de sus efectos jurídicos precisos (que, por cierto, no terminan de definirse sino con la reglamentación complementaria): así, los representantes agroempresariales pueden protestar por «ver en el mapa de Salta a los departamentos de Rivadavia, San Martín y buena parte de Orán pintados de rojo y amarillo», mientras que en los años sucesivos los actores interesados en la conservación del bosque pueden protestar porque «se desmonta en zona amarilla». La representación del mapa tricolor, con toda su carga polémica, pasa a formar parte del sentido común de los actores interesados.

Por último, cabe volver sobre la manera en que la dinámica nación-provincia configura el campo de fuerzas y mantiene en movimiento la producción de la política ambiental. El gobierno provincial es un actor particular que se ubica en la bisagra de ambos niveles y negocia simultáneamente en uno y otro: con la Corte, con la SAyDS, con las organizaciones ambientalistas, en el nivel nacional, y con el empresariado, los indígenas y campesinos y las organizaciones sociales, en el nivel salteño. Esta posición de pivote le permite recuperar la iniciativa, perdida en el proceso que llevara a la ley 7543, gracias, justamente, a la irrupción drástica del nivel federal a través de la cautelar de la Corte en la causa «Salas». El

movimiento de vaivén entre los dos niveles que se observa en todo el proceso, desde el caso Pizarro hasta la aprobación del OTBN de Salta y, por cierto, también más allá, responde a la estructura de oportunidades que se abre para los diferentes actores a partir del esquema de los presupuestos mínimos adoptado por el artículo 41 de la Constitución. El hecho de que los discursos dominantes en las arenas de nivel nacional y en las de nivel provincial no sean necesariamente los mismos implica una complejidad y una inestabilidad específica de las políticas ambientales, enmarcadas en ese esquema singular.

Conclusiones y perspectivas

Diferente interpretación de los problemas ambientales en las arenas públicas nacionales y provinciales

A lo largo de este trabajo hemos seguido la trayectoria del problema de los bosques nativos a través de diversas arenas públicas relevantes para la formulación de la Ley de Bosques y de la normativa del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta. Como hemos podido observar, en esas arenas el problema es reinterpretado y reformulado en términos de diferentes líneas narrativas, sin que pueda decirse que una de éstas se imponga como hegemónica en todas o en la mayoría de las arenas públicas estudiadas.

Esto se debe en parte a que las disputas por la cuestión de los bosques se producen en contextos diferentes en la escala nacional y en la escala provincial. En una y otra escala intervienen en el conflicto otros actores, y las relaciones de poder entre ellos son diferentes. Pero además, los contextos de una y otra escala difieren en una serie de aspectos como la coyuntura política, el funcionamiento de las instituciones o la legitimidad de la que gozan determinados discursos y tópicos. Por lo tanto, no resulta sorprendente que el problema público se plantee en términos diferentes en las arenas públicas de nivel nacional y provincial.

Concretamente, en el capítulo 2 hemos visto cómo el problema de los bosques nativos se hace visible en las arenas públicas del nivel nacional de la mano de las grandes organizaciones ambientalistas, cuya interpretación pone en el centro el valor ecológico del bosque y de los bienes y servicios que brinda (conservación de la biodiversidad, regulación hídrica, control de la erosión, captura de carbono, etc.) y atribuye su destrucción a empresarios y políticos inescrupulosos. Esta interpretación es, con pocas variaciones, la que prevalece en la argumentación del diputado Bonasso y justifica, en definitiva, la aprobación de la Ley de Bosques (cap. 3). Si bien las consecuencias de la deforestación para las poblaciones indígenas y campesinas son denunciadas en ese relato como un aspecto negativo, lo que permite a los actores ambientalistas reclutar el apoyo de organizaciones de ese sector y sus simpatizantes, no es éste el eje central que organiza la interpretación, y las regulaciones tendientes a asegurar los derechos territoriales de estos actores terminan en gran medida siendo sacrificadas en las negociaciones por la aprobación de la ley.

Pero el relato ambientalista no es retomado por ningún actor provincial en las arenas públicas salteñas. En el proceso participativo que estudiamos en el capítulo 4, los actores indígenas y campesinos, junto con sus apoyos, interpretan el problema público regulado por la Ley de Bosques primariamente como un conflicto por el territorio y por el acceso a los recursos de los que dependen para su subsistencia y el mantenimiento de sus modos de vida. El bosque aparece como un rasgo clave del territorio, asociado directamente a esos modos de vida, y su conservación se concibe como una componente necesaria de la defensa del territorio habitado, más que como el aseguramiento de la provisión de unos bienes y servicios ambientales presuntamente beneficiosos para el conjunto de la sociedad o de la humanidad (aun si este motivo puede ser invocado por estos actores como un argumento más en apoyo de la propia posición). Los actores del ámbito empresarial, en la medida en que se expresan en ese proceso participativo, tienden a presentar el problema regulado por la Ley de Bosques en términos de una competencia entre dos valores, la producción agropecuaria y la conservación de la naturaleza, entre los cuales sería necesario hallar soluciones de compromiso, sin que quede muy claro hasta qué punto la conservación resulta una prioridad atendible en un contexto de estrechez económica. Este relato, matices aparte, aparece como hegemónico en los debates legislativos (cap. 5).

Pero la interpretación del problema de los bosques como un problema principalmente referido al acceso al territorio y a los bienes necesarios para la subsistencia de los actores indígenas y campesinos, que queda relegada en la legislatura de Salta, es retomada, con las inflexiones propias del paso a una arena judicial, en la causa «Salas» ante la CSJN, y a través de ella repercute en el decreto 2789/09 del gobernador salteño, que dispone clasificar en categoría de conservación II (mediano valor de conservación) los territorios que sean objeto de reclamo por parte de comunidades indígenas (cap 6.).

Vemos así que en el pasaje de las arenas públicas nacionales a las provinciales y viceversa, el «mismo» problema es interpretado en función de líneas narrativas o matrices semánticas diferentes. Esto se debe a que las arenas públicas correspondientes a los diferentes niveles se encuentran engarzadas en escenarios de conflicto diferentes en cada caso, en los que operan diferentes relaciones de poder, que refuerzan la legitimidad de ciertos tópicos y relatos, y a la vez son reforzadas por éstos. Así, las organizaciones ambientalistas formadas en las últimas

décadas del siglo XX (FVSA, Greenpeace, FARN y otras) habían logrado, a mediados de la década pasada, instalarse eficazmente en las arenas públicas nacionales, generando vínculos sólidos con los medios de comunicación, con legisladores y con jueces, mientras que en las arenas públicas provinciales en Salta ni esas grandes organizaciones ni otras asociaciones ambientalistas de alcance local tenían una influencia comparable; en vinculación directa con ello, los tópicos ambientales gozaban de una legitimidad alta en aquellas arenas, mientras que no lograban igual presencia en éstas. Los actores vinculados al interés agroempresarial a nivel nacional, por su parte, sumamente poderosos y respaldados por un repertorio discursivo fuertemente legitimado (como pudo comprobarse en 2008 en el conflicto por la «resolución 125»), no se involucran en la disputa por la Ley de Bosques, que no afecta los mayores intereses del sector, concentrados en la región pampeana; en Salta, en cambio, los actores agroempresariales son igualmente poderosos y se oponen frontalmente a la restricción de los desmontes, que afecta de manera directa sus intereses comerciales. En cuanto a los indígenas, si bien son actores subalternos en ambos escenarios, parecen gozar de mayor poder y legitimidad en el nivel nacional en vinculación con un discurso de derechos, como lo testimonian la aprobación de la ley 26160 de emergencia territorial de los pueblos originarios y algunos fallos judiciales como el que hemos visto en la causa «Salas», aunque esta afirmación merecería un análisis más detenido. Más endeble aún parece ser la posición de los campesinos, si bien, nuevamente, el análisis de nuestro caso solo nos habilita para decir que son actores poco poderosos en ambos niveles, y que por consiguiente las interpretaciones que proponen del problema público tienen poca incidencia en la formulación de la política de bosques.

Podemos concluir entonces, primero, que una política cuyo diseño e implementación deba tramitarse sucesivamente (o recursivamente) en instancias nacionales y provinciales, como ocurre con las políticas ambientales encuadradas en el esquema de los «presupuestos mínimos de protección ambiental» (art. 41 CN), se verá sujeta a escenarios de conflicto y a interpretaciones de los problemas públicos que pueden ser muy diferentes en uno y otro nivel. Esto representa un escenario extremadamente complejo para la puesta en marcha de las normas de presupuestos mínimos y, por consiguiente, de las políticas ambientales del país en general.

Para añadir una dimensión más a esta complejidad, es necesario tener en cuenta la existencia de canales de conexión multiformes y variables entre algunas arenas de nivel nacional y provincial. Así, en la legislatura salteña, además de la línea narrativa que acabo de mencionar, se presenta con insistencia otra, que era esgrimida por los legisladores nacionales que se oponían a la sanción de la Ley de Bosques, y entre ellos especialmente por los diputados y senadores salteños que respondían al gobernador Romero. Según esa línea narrativa, el intento de frenar la deforestación en las provincias del norte responde al interés de las regiones más prósperas del país, que pretenden que aquéllas cumplan el rol de «pulmón verde» para compensar la contaminación producida por éstas, aun si ello implica condenar al norte del país a permanecer en la pobreza bloqueando su desarrollo agropecuario. La recurrencia de este relato, ausente en otras arenas, en los debates legislativos nacionales y provinciales habla de la conexión directa que une a los representantes de un mismo grupo político en ambos niveles. Este tipo de conexión podría existir también entre otros actores de los dos niveles, por ejemplo entre organizaciones ambientalistas de alcance nacional y provincial, aun si en nuestro caso no ocurre así; solo la indagación empírica puede determinar en cada caso cómo se configuran esos canales de conexión entre las diferentes arenas.

Un punto importante es que la complejidad del escenario en el que se produce la política de bosques nativos parece depender más de la estructura institucional dada por el mecanismo de los presupuestos mínimos que de algún rasgo específico del problema de los bosques, aun si en algunos casos el nivel de conflictividad puede ser menor. Por consiguiente, el mecanismo de competencias concurrentes creado por la Constitución de 1994 imprime a la política ambiental una dinámica especialmente impredecible, que solo puede irse estabilizando en cada caso a través de sucesivas negociaciones y reajustes. Pero como muestra el periplo de la política de bosques hasta la actualidad, esto lleva largos tiempos de aprendizaje y ásperas disputas de poder. Si esto significa una inestabilidad permanente de las políticas o si redundará a largo plazo en la construcción de soluciones avaladas por un largo proceso de maduración, solo podrá evaluarse a partir de los resultados futuros. Es posible, en este sentido, que la experiencia de la Ley de Bosques genere un aprendizaje colectivo y contribuya a estabilizar determinados esquemas de distribución de competencias que luego podrán transferirse al diseño y la aplicación de otras leyes de presupuestos mínimos.

La desconexión entre las diferentes arenas públicas de nivel provincial y las asimetrías de poder entre los actores

Por otra parte, aun en las arenas públicas correspondientes a un mismo nivel de la organización federal pueden circular y predominar discursos sumamente diferentes, como acabamos de recordar especialmente en lo que se refiere a los discursos que circularon en el proceso participativo salteño y los que se encuentran en el debate de la legislatura provincial. Dado que el anclaje institucional de las diferentes arenas otorga una productividad institucional diferente a los discursos que circulan en cada una de ellas, el hiato discursivo entre esas arenas señala profundas asimetrías de poder, que se reflejan en el acceso diferencial de algunos actores, en particular de los empresarios en nuestro caso, a los ámbitos de toma de decisión política.

Como he mostrado en el capítulo 5, para los representantes de las asociaciones empresariales «ir a hablar» con los legisladores o con altos funcionarios del poder ejecutivo es una posibilidad que se da por sentada y apenas merece una mención, mientras que para los dirigentes indígenas representa una dificultad infranqueable. Esta estructuración de las tramas de sociabilidad que rodean los ámbitos de decisión política encuentra su reflejo en la selección de los discursos que consiguen hacerse oír en la arena pública legislativa, que no incluyen las interpretaciones del problema avanzadas por los indígenas y por los pequeños productores en los espacios del proceso participativo, en los documentos aportados a la Unidad Ejecutora del OTBN, en los testimonios ante la CSJN en la audiencia por la causa «Salas» y en otros ámbitos.

En segundo lugar podemos concluir, entonces, que la selectividad de las arenas públicas en cuanto a los discursos que en ellas pueden circular se vincula a sesgos sistemáticos a favor de ciertos actores. Esto pone en cuestión el carácter democrático de la elaboración de las políticas públicas: si entendemos que éstas responden a las interpretaciones de un problema que logran imponerse en las arenas públicas relevantes para la toma de decisiones institucionales, los sesgos en la selectividad de estas arenas y su mayor o menor permeabilidad para los discursos que circulan en otras arenas resultan definitorios para la legitimidad democrática de esas políticas.

Valiéndonos de una analogía, podemos preguntarnos si en definitiva la legitimación de una

determinada interpretación de un problema público se produce, por así decir, en el espacio abierto del ágora, en el que discuten libremente todos los ciudadanos, o en el espacio compartimentado de un palacio, con sus antecámaras, sus salones y sus despachos, regido cada cual por sus reglas de admisión y de etiqueta, donde una interpretación puede reinar con unanimidad cerca del trono y plasmarse en cédulas reales, mientras que en los pasillos y en las antecámaras circulan otras muy diferentes. El modelo de las arenas públicas, que he utilizado en este trabajo, supone que las situaciones empíricamente observables se sitúan en algún punto intermedio entre estos extremos; desde el punto de vista de la calidad democrática, la cuestión es, en todo caso, en qué medida las arenas más relevantes para la toma de decisiones políticas, como las arenas legislativas, se aíslan de los discursos que circulan en otras arenas.

Pues si bien la resignificación de los problemas al pasar de una arena a otra es sin duda inevitable hasta cierto punto, ya que cada arena se encuentra sometida a reglas y contextos diferentes, cuando la brecha es excesivamente grande y no hay líneas narrativas que sirvan de «puente» entre lo que se debate en las arenas políticas y en otras arenas públicas, como ocurre en nuestro caso de estudio entre la legislatura de Salta y el proceso participativo, la legitimidad democrática de las decisiones sufre menoscabo.

En este sentido, el proceso participativo salteño, en la medida en que contribuyó a visibilizar y otorgar cierta legitimidad formal a algunos de los discursos que quedan elididos en el debate legislativo, si bien no aporta a una democratización efectiva de las decisiones, contribuye al menos a desestabilizar la legitimidad de unas dinámicas que excluyen a los actores menos poderosos no solo en el plano material, sino también en el discursivo, al prescindir de dialogar con sus interpretaciones del problema. En efecto, la realización misma de un proceso participativo lleva implícito el reconocimiento de que la voz de los participantes merece y debe ser escuchada; también los legisladores afirman esa pretensión normativa cuando invocan el carácter participativo del proceso de elaboración del proyecto de ley como elemento de legitimación, pero la defraudan al ignorar las posiciones y los intereses que se expresan en los espacios participativos y no referirse a ellas ni siquiera para refutarlas. Esto menoscaba la legitimidad de la decisión legislativa y es esgrimido por varios actores como argumento en contra de la ley aprobada. De esta manera, si algunos autores han advertido, con razón, que los procesos participativos son en muchos casos meros instrumentos destinados a

obtener una legitimación social para decisiones que se toman prescindiendo de lo que allí se diga (Arnstein 1969 y muchos otros), el caso aquí presentado enseña que también pueden producir el efecto contrario, al otorgar visibilidad y legitimación a las interpretaciones ignoradas por los tomadores de decisión institucionales.

El poder subpolítico de los expertos

Hemos observado también cómo ciertos actores dotados de un poder discursivo específico, en especial los expertos que en un determinado contexto son reconocidos como competentes con respecto al problema, pueden imponer matrices de interpretación que, a través de su adopción en instrumentos normativos, adquieren eficacia práctica y a la vez pasan a estructurar los discursos de los otros actores en los debates públicos posteriores.

Esto ocurre en todas las etapas estudiadas. Como se desprende de los capítulos 2 y 3, la Ley de Bosques impone para todo el país el diseño de OTBN y los criterios de clasificación que habían sido elaborados por ProYungas para Jujuy, y de hecho inicialmente para los predios de la empresa Ledesma. Este diseño es adoptado prácticamente sin modificación y sin un debate específico por los legisladores, que centran sus discusiones en la interpretación general del problema de la deforestación y en el alcance admisible para una ley de presupuestos mínimos, pero no «desempaquetan», por sí mismos o mediante asesores, la solución técnica prefabricada que promovían las organizaciones ambientalistas, tomándola de ProYungas. En Salta, la ley 7543, pese a ser objeto de negociaciones que llevan a la modificación de algunos puntos muy polémicos, como la inclusión de sub-categorías dentro de la categoría II que admiten desmontes en terrenos de hasta 15% de pendiente o la convalidación de los permisos de desmonte otorgados o solicitados bajo la legislación anterior, no sufre una revisión del núcleo conceptual y metodológico elaborado por los expertos de la UE-OTBN y contenido principalmente en el artículo 7 del texto sancionado; de esta manera, la metodología prescrita para la elaboración del OTBN reproduce sin más la propuesta de los expertos, que no se somete a controversia. Otro tanto ocurre, por último, con los decretos reglamentarios, que son elaborados por expertos, nuevamente de ProYungas, sin instancias de debate público; desde luego, a diferencia de lo que sucede en las instancias legislativas, las decisiones del poder ejecutivo no están sujetas formalmente a la exigencia de un debate.

En todas estas instancias la selección y aplicación de las matrices de interpretación y de las soluciones basadas en ellas se sustraen al debate público y a un escrutinio político eficaz, pero estructuran fuertemente las decisiones adoptadas. En efecto, más allá de las interpretaciones del problema público que hayan aducido como motivación los legisladores y otros tomadores de decisión, y que se resumen en las líneas narrativas que hemos señalado, la instrumentación concreta de la normativa queda en buena medida librada al arbitrio de los expertos, cuyas soluciones son adoptadas sin que se discutan públicamente sus supuestos, sus opciones metodológicas o sus consecuencias.

Este poder «subpolítico» de los expertos es sin duda un rasgo estable de una organización institucional con un alto grado de especialización, y en contextos rutinarios puede operar sin sufrir oposición. Pero en un caso como el que hemos analizado, en el que la interpretación general del problema está sujeta a disputas, la falta de discusión pública acerca de los supuestos y los métodos con los que operan los equipos «técnicos» acentúa el déficit de legitimidad de la política diseñada. Queda claro a través de las presentaciones espontáneas elaboradas por varios actores para el proceso participativo salteño así como de otros documentos (por ejemplo, los diferentes informes de Fundesnoa), que los actores organizados no carecen de herramientas para involucrarse en una controversia sociotécnica; sin embargo, ninguna de las arenas públicas analizadas es receptiva para este tipo de controversia. Aquí el obstáculo parece encontrarse más en la estructura institucional (tomando esta noción en un sentido amplio, que incluya los muy diversos tipos de arenas públicas) que en la presunta incompetencia de los actores interesados, como tiende a representársela una mirada tecnocrática. También esto contribuye a erosionar la legitimidad de la política diseñada.

El problema de los bosques y el control sobre el territorio: algo más que el ambiente

Por último, si el problema es reinterpretado y reformulado en términos de diferentes líneas narrativas las diferentes arenas, un punto clave que hemos podido relevar en nuestro análisis es que a través de esas reformulaciones y reinterpretaciones se resignifican en cada caso conflictos preexistentes. En este sentido, puede decirse que el conflicto por los bosques absorbe temporariamente otros conflictos, o que pasa a ser por un momento el vehículo a través del cual se manifiestan otros conflictos. Así, en el Congreso la puja por la Ley de

Bosques es a la vez, y quizá principalmente, una puja por el alcance del poder regulador otorgado por el artículo 41 de la Constitución a los poderes nacionales. Para los indígenas y pequeños productores de Salta, por su parte, la disputa por el OTBN aparece como un episodio en su larga historia de lucha por asegurarse el control de sus territorios y resistir a las presiones que tienden a expulsarlos. Para la Corte Suprema la causa «Salas», más allá de su impacto en el caso particular, permite ante todo sentar un precedente que dé eficacia al principio precautorio contenido en la Ley General del Ambiente; y los ejemplos podrían seguir.

Particular importancia cabe, en este sentido, a los conflictos por la tenencia de la tierra y el control del territorio de las comunidades indígenas y de pequeños productores. Como he reseñado en el capítulo 2, en Salta, como en otras provincias del norte argentino, la proporción de explotaciones en situaciones problemáticas de tenencia es extraordinariamente elevada (en torno al 50% en Salta); la deforestación y la expansión de la frontera agropecuaria implican en muchísimos casos conflictos por la tenencia y/o expulsión de la población existente. Por ello, desde el caso Pizarro hasta la causa «Salas» y el decreto 2989/09 del gobernador de Salta (e igualmente en episodios más recientes) el problema de los bosques ha estado permanentemente entrelazado con el de las tierras indígenas y campesinas.

Este entrelazamiento, como he señalado en el capítulo 2, aparece con mucha claridad en el caso Pizarro, donde a la preocupación «ecologista» por el intento de venta de la reserva provincial se suma la situación de la comunidad wichi Eben-Ezer, que sufre el riesgo de ser desalojada del territorio que ocupa; así, la visibilización del problema de los bosques nativos en las arenas públicas nacionales viene marcada desde el origen por su vinculación con la cuestión de los territorios indígenas y campesinos.

Esto, como hemos visto en el capítulo 3, permite a los ambientalistas contar con el apoyo de ciertas organizaciones indígenas y campesinas y de ONG vinculadas a ellas para impulsar la sanción de la Ley de Bosques. No obstante, se trata de una vinculación lábil. La línea narrativa sostenida por las organizaciones ambientalistas y por los legisladores favorables a la sanción de la ley pone su eje en la dimensión ecológica del problema de la deforestación y no en la cuestión territorial, y el texto aprobado en definitiva otorga a ésta una consideración limitada.

Sin embargo, en el proceso participativo para el OTBN de Salta la vinculación del problema de los bosques con los reclamos territoriales de los indígenas y los pequeños productores aparece con insistencia, al punto que para estos actores puede decirse que el problema de los bosques es una dimensión del problema territorial, y no a la inversa; las líneas narrativas a las que acuden estos actores están centradas en complejidad de los modos de vida y de los entramados socioproductivos locales, en los que el bosque cumple una diversidad de funciones (cap. 4). Pero la legislatura en su tratamiento de la ley 7543 escinde el problema público cuyo tratamiento le exige la Ley de Bosques del problema de los territorios indígenas y campesinos, que prácticamente no figura en el debate legislativo y no es abordado sistemáticamente por la ley (cap. 5).

En la causa «Salas», sin embargo, las dos facetas del problema vuelven a anudarse, aunque de un modo diferente del que aparecía en las expresiones de los actores indígenas y campesinos en el proceso participativo: la Corte parte del derecho a un ambiente sano garantizado por el art. 41 de la Constitución, y reconoce el derecho de los habitantes a no sufrir las consecuencias negativas de los desmontes autorizados o tolerados por el estado, más allá de cuál sea su situación de tenencia. Es decir que reconoce un derecho específicamente ambiental a una cierta integridad del territorio, independientemente de otros derechos sobre el territorio que puedan hacerse valer. El poder ejecutivo de Salta, a su vez, se hace eco de esta lectura al incluir en el decreto 2789/09 la existencia de reclamos territoriales por parte de grupos indígenas como una condición suficiente para otorgar a una porción de bosque la calificación de «mediano valor de conservación». Frente a esto, los actores vinculados a los intereses empresariales articulan con vehemencia el reclamo de no «mezclar» el problema ambiental con el problema de la tierra y la política referida a los pueblos originarios (cap. 6).

En resumen, la vinculación del problema de los bosques nativos con el problema de los territorios indígenas y campesinos es un eje permanente de disputa a lo largo del proceso de definición de la política de protección de los bosques; pero el modo específico en que esas dos facetas se articulan va cambiando de una situación de disputa a otra, y de una arena pública a otra. La cuestión de qué es un problema «ambiental» y hasta qué punto diferentes dimensiones pueden considerarse como partes o aspectos de ese problema, y por lo tanto deben ser tomados en cuenta en su gestión, es uno de los principales puntos que están en

juego en la lucha discursiva entre diferentes interpretaciones del problema. Parafraseando a Azuela y Musetta (2009) podríamos decir que si en los conflictos ambientales generalmente se pone en juego «algo más que el ambiente», la cuestión de definir qué es «el ambiente» y qué es «algo más que el ambiente» pasa a ser un objetivo estratégico de disputa.

La productividad del conflicto como producción continua

A pesar de la complejidad y del carácter caótico o inestable del proceso de elaboración de la política de bosques, que hace difícil pensarlo como un proceso «racional», si por ello se entiende un proceso sujeto a algún tipo de método o guiado por un plan coherente, no puede negarse su productividad jurídica, institucional, territorial, semántica y organizativo-identitaria. Más que reflexionar acerca de la probable imperfección de la política así producida, en comparación con algún estándar apriorístico de racionalidad o eficiencia, interesa quizá considerar el proceso de elaboración de la política como un proceso en el que nadie tiene «la última palabra» y los actores van resolviendo las dificultades que se les presentan y tratando de avanzar sus intereses en un contexto que está siempre ya estructurado por el proceso anterior y va estructurando el proceso posterior.

Desde este punto de vista, el concepto de «productividad» de los conflictos, entendido como el conjunto de transformaciones de mediano plazo que ellos generan en diversos aspectos de la vida social (Merlinsky 2014a, Melé 2007), merece ser reenfocado, con la mirada puesta en la trayectoria de los problemas públicos a lo largo de lapsos de varios años, desde el punto de vista de la «autopóiesis» del conflicto, es decir, del modo en que éste se va reestructurando a raíz de las transformaciones que él mismo produce.

En este sentido, si nos centramos en la productividad jurídico-institucional de los conflictos, podemos observar en primer lugar cómo el caso Pizarro, y la trayectoria previa de conflictos protagonizados en la región por las ONG ambientalistas (Gasoducto, Ledesma), genera las condiciones para la sanción de la Ley de Bosques, e imprime a ésta las huellas del periplo anterior con la adopción a nivel nacional de la solución formulada inicialmente en el contexto del conflicto por el desmonte en Ledesma. Esto constituye, si se quiere, la productividad institucional de esa serie de conflictos, pero sobre todo también dispone el escenario para las disputas en torno al proyecto de la Ley de Bosques y de los OTBN provinciales: los conflictos

posteriores son estructurados en gran parte por las modificaciones producidas por esas fases anteriores. De la misma manera, la sanción en Salta de una ley provincial de OTBN que carece precisamente de su elemento clave, el mapa de ordenamiento, y delega su confección al poder ejecutivo, es por un lado un aspecto de la productividad de los conflictos que hemos analizado en los capítulos 4 y 5, que desestabilizan la elaboración del proyecto de ordenamiento instituido por el poder ejecutivo; pero por otro lado, es la condición clave para la prolongación de los conflictos en el año 2009 y los que le siguen (incluyendo los actuales conflictos en torno a la actualización del OTBN, que en las demás provincias exige la sanción de una nueva ley, mientras que en Salta puede hacerse simplemente con un nuevo decreto). En este sentido, entonces, si los conflictos tienen consecuencias de mediano plazo que englobamos bajo el concepto de su «productividad», y aquí específicamente de su productividad institucional, una de las facetas más interesantes al estudiar el proceso de elaboración de una política pública a lo largo de varios años consiste en la manera en que la productividad de unas etapas de conflicto va configurando los escenarios conflictivos para las etapas posteriores.

Otro tanto ocurre, de modo quizá más evidente, con la productividad de los conflictos en cuanto a la formación de identidades, estructuras organizativas y relaciones entre actores. Nuevamente, son los conflictos anteriores a la sanción de la Ley de Bosques los que permiten que las grandes organizaciones ambientalistas que operan en el nivel nacional, y especialmente Greenpeace, se adueñen del problema de los bosques, mientras que otros actores quedan situados de manera específica con respecto a él: ProYungas, que se sitúa como mediador por excelencia en un patrón conflictivo recurrente, y que podrá ejercer nuevamente ese cuando el fallo de la Corte Suprema ponga en jaque el proceso de ordenamiento salteño; el entramado que incluye a políticos principalmente romeristas, a la ONG Fundesnoa creada en el contexto del caso Pizarro, a varios dirigentes de las asociaciones agroempresariales y a técnicos cercanos a ellas, que se aglutina a partir de la ofensiva de los ambientalistas y se transforma en el núcleo de la resistencia a todas las iniciativas tendientes a la regulación de la deforestación, como aparece en varios de los capítulos de esta tesis; la conducción de la UNSa, que se destaca por su posición intransigente frente al gobierno de Romero en el conflicto por Pizarro, lo que constituye el principal antecedente para que el Ministerio de Ambiente de Salta sea encomendado por Urtubey a personas de esa institución, y su vez

define la situación de ese ministerio frente a los restantes actores interesados en la elaboración de la política de Bosques, generando la resistencia de los actores agroempresariales y la simpatía de los ambientalistas y de los indígenas y pequeños productores; la Mesa de Tierras, que se constituye en el contexto de la disputa por los desmontes en los departamentos del norte de Salta y pasa a ser un actor clave gracias a la causa «Salas»; y la enumeración podría extenderse. La trayectoria de cada actor genera expectativas en los otros, y en los propios miembros cuando se trata de actores colectivos, y así estructura las identidades, las posibilidades de relacionamiento, los roles que cada actor puede ocupar en un momento dado del proceso, los enfrentamientos y las alianzas en las que se encuentra entramado. La productividad de los procesos conflictivos en cuanto a la estructuración de ese tipo de identidades y relaciones puede tener consecuencias que trascienden el desarrollo del propio conflicto, cuando por ejemplo constituyen la condición estructurante de otros procesos; pero en buena medida, sus efectos estructurantes revierten sobre el propio proceso conflictivo, de manera que la productividad del conflicto aparece, desde ese punto de vista, como su continua reproducción y estructuración de sí mismo.

De manera similar, la productividad territorial de los conflictos implica transformaciones con efectos estructurantes para múltiples relaciones y procesos, pero en particular también para el desarrollo posterior de los propios conflictos. Limitándonos a una sola dimensión de la territorialidad, la que se refiere a los modos de representación del territorio, podemos ver que las sucesivas fases de definición de la política consagran ciertos módulos de representación que se vuelven puntos de referencia obligados para los actores en las fases posteriores, de manera que la disputa pasa a ser una disputa por el territorio representado de una manera determinada. Si durante la puja por la Ley de Bosques algunos actores podían centrar su estrategia en la recusación la necesidad misma de un mapa de ordenamiento territorial, en los conflictos por el OTBN salteño los actores se ven obligados a admitir no solo el principio general, sino también los detalles del diseño específico impuesto por la ley nacional. Incluso aquellos que expresan sus reservas acerca del principio general del ordenamiento, como la organización Qullamarka que cuestiona ese modo de representación del territorio como ajeno a su cultura, o como algunas asociaciones de pequeños productores que sostienen que el ordenamiento debería hacerse después de resuelta la cuestión de la titularidad de las tierras, presentan no obstante propuestas específicas de ordenamiento codificadas según el módulo

establecido por la ley, con áreas coloreadas de verde, amarillo y rojo. Una vez sancionado el OTBN provincial, similarmente, los actores pasan a disputar por «lo que puede hacerse en una zona amarilla», ya sea exigiendo mayor flexibilización de los criterios allí vigentes, ya sea denunciando la autorización o realización de desmontes en áreas sujetas a conservación. Los actores asumen en general que cuestionar la representación consagrada por la normativa y tratar de revertir las decisiones anteriores es menos viable que tratar de imponer una interpretación favorable a sus intereses dentro del módulo de representación vigente. En este sentido, también aquí podemos hablar de una estructuración progresiva, pero siempre disputada, de las representaciones del territorio, como producto y a la vez como condición del conflicto en sus fases sucesivas.

Por último, el concepto de «cierre discursivo» propuesto por Hajer, según el cual la elaboración de una política pública supone que una determinada línea narrativa llegue a imponerse como hegemónica, como condición previa para los procesos de «acomodación» (negociación, ajuste interpretativo para dar cabida a intereses diversos) y de «cierre del problema» mediante una política pública, aparece, a la luz de los procesos aquí estudiados, como demasiado estrecho. El proceso de producción de la política pública de bosques en Argentina y en Salta avanza en ausencia de una línea narrativa que se establezca como hegemónica; más allá de lo que esto puede implicar en términos de la legitimidad de esa política, obliga a pensar de manera más flexible la productividad semántica del proceso: éste no necesariamente converge hacia un cierre discursivo, sino que la interpretación del problema puede permanecer disputada a la par que avanza la producción de la política.

Que permanezca disputada, sin embargo, no significa que la interpretación no sea progresivamente estructurada por el contexto institucional que se va configurando. En efecto, los actores con poder institucional (tomadores de decisión políticos, jueces) pueden imponer ciertas interpretaciones como puntos de referencia ineludibles para los otros actores, aun si éstos buscan deslegitimarlas o resemantizarlas de diferentes maneras. Por ejemplo, el hecho de que el Congreso haya adoptado un determinado diseño para el OTBN tiene un efecto fuertemente estructurante para todas las disputas posteriores, aun cuando haya muchos actores que rechacen en todos sus términos tanto el discurso que subyace a la adopción de ese diseño como las consecuencias prácticas que éste implica. De hecho, actores con intereses y

discursos completamente opuestos como la organización Qullamarka y la asociación Prograno pueden rechazar ese diseño (aunque por razones diferentes), y en el límite, podría considerarse que ningún actor en el escenario provincial se apropia enteramente del discurso ambientalista que sustentó la aprobación de la Ley de Bosques ni del diseño elegido para el OTBN, pero que no obstante todos ellos ordenan sus esfuerzos discursivos en torno a ese elemento estructurante. En este sentido, considero que convendría explorar una noción más flexible de «productividad semántica», en referencia a la estructuración progresiva, pero siempre inconclusa, de los discursos a lo largo de un proceso conflictivo como el que hemos estudiado aquí.

La Ley de Bosques más allá de los límites del caso

Los procesos de implementación de la política puesta en marcha por la Ley de Bosques, no solo en Salta sino en todas las provincias del país, sugieren una vasta agenda de investigación como prolongación del estudio que aquí concluye. Mencionaré unas pocas líneas principales, en las que espero avanzar en el futuro próximo.

En primer lugar, de acuerdo con la perspectiva adoptada aquí, esos procesos merecen ser estudiados desde el punto de vista de las interpretaciones que ganan aceptación en los diferentes contextos de interacción en los que se tramita la implementación de las leyes de protección de los bosques nativos. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que hay una diferencia estructural importante entre los procesos «políticos» que hemos estudiado aquí, sujetos a debates públicos y a la puja de poder entre actores (políticos, ONG, jueces etc.) que se manifiestan habitualmente en las arenas públicas, y los procesos «burocráticos» posteriores, en los que intervienen otros actores (el público afectado por las restricciones que impone la ley o beneficiado por los subsidios que otorga, los ingenieros forestales o agrónomos que elaboran los planes de manejo de bosques, los funcionarios que tienen que otorgar los subsidios y controlar el cumplimiento, etc.), sujetos a otro tipo de restricciones y consideraciones estratégicas. Estos procesos no se caracterizan por la proliferación de discursos públicos, y sí por patrones y redes de interacción más discretos y rutinarios; por ello, su estudio requerirá probablemente de una readaptación del enfoque teórico y de la metodología.

En segundo lugar, atendiendo a la dimensión federal de la política ambiental y a la originalidad, dentro del ordenamiento constitucional argentino, del mecanismo de los presupuestos mínimos, reviste un gran interés el estudio de la dinámica nación-provincias no solo en la fase de sanción de las leyes, que he estudiado aquí, sino también en la fase de aplicación. Ésta involucra principalmente a las burocracias nacionales y provinciales, esto es, a la SAyDS, como autoridad nacional de aplicación de la Ley de Bosques, y a las direcciones de bosques u organismos equivalentes de las provincias, como autoridades provinciales de aplicación; como ámbito de concertación entre ellas, desempeña un papel clave el COFEMA. Su principal motor es la distribución del Fondo de Conservación de los Bosques Nativos.

Y por último, como continuación del trabajo presentado aquí sería muy fecundo analizar la reactivación y consolidación de las dinámicas conflictivas dentro de Salta desde 2013; la estabilidad o renovación de las líneas narrativas dominantes, de la configuración de actores, de los repertorios de acción podrían enseñarnos mucho acerca de la productividad de los procesos estudiados en esta tesis.

Comoquiera que se desenvuelva en definitiva la continuación de este trabajo, mensurar la distancia entre las luchas iniciales por la Ley de Bosques y el día a día de su aplicación puede contribuir a una mirada más reflexiva sobre la producción de políticas ambientales de alcance nacional en Argentina.

Fuentes y bibliografía

Fuentes primarias

Consigno aquí las fuentes primarias analizadas para cada capítulo, excepto las entrevistas, que enumero por separado.

► **Capítulo 2: Pizarro**

Chalukian, Silvia C. (coord.) *et al.* [2002] *Informe final. Recategorización de áreas protegidas en el Corredor Transversal Sur, Salta, Argentina.*

Salta [2004] Ley 7274. Desafecta y pone en venta la reserva Pizarro, 17 de marzo.

UNSa [2004] *Informe comisión oficial. Lotes 32 y 33, General Pizarro*, agosto.

Diversos testimonios y documentos contenidos en el libro:

López, Eloy; Silva, Alba; González, Ana *et al.* [2010] *Desmontar Pizarro*, Salta: Parque Nacional Pizarro.

► **Capítulo 3: la Ley de Bosques en el Congreso**

Numerosos proyectos de ley, declaración, pedido de informes, comunicación, iniciados en ambas cámaras del Congreso entre 2004 y 2008 con sus respectivos fundamentos. Relevo 56 proyectos en 2004, 36 en 2005, 40 en 2006, 24 en 2007, 48 en 2008 ; las características de la herramienta de la web de Diputados (www.diputados.gov.ar) no garantizan que se encuentren todos los proyectos vinculados a un tema (busca solo por palabras del título del proyecto).

COFEMA, resoluciones 72/2003, 80/2004, 92/2004, 277/2014.

HCDN (Honorable Cámara de Diputados de la Nación) [2006] Diario de sesiones, sesiones de los días 23 y 29 de noviembre.

HCDN (Honorable Cámara de Diputados de la Nación) [2006] Orden del día N° 2782

HCDN (Honorable Cámara de Diputados de la Nación) [2006] Proyecto de ley exp. 2843-D-2006 «Ley de presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos», firmante: M. Bonasso

HCDN (Honorable Cámara de Diputados de la Nación) [2007] Diario de sesiones, sesiones de los días 14 de marzo y 28 de noviembre.

HCDN (Honorable Cámara de Diputados de la Nación) [2007] Proyecto con media sanción de diputados, exp. 2843-D-2006 «Ley de presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos»

Senado de la Nación [2007] Diario de sesiones, sesiones de los días 22 de agosto y 14 y 31 de noviembre.

Senado de la Nación [2007b] Grabación de las «Jornadas Técnico-Políticas sobre los proyectos de ley de protección de los bosques nativos», 8 y 16 de agosto de 2007.

FARN / Di Paola, María Eugenia y Machaín, Natalia [2007] «La protección legal de los bosques nativos», nota difundida vía mail y en la web <www.farn.org.ar>, junio.

Greenpeace [2006] *Ordenamiento territorial de bosques nativos. La alternativa para salvar los bosques en Argentina*, Greenpeace, campaña biodiversidad, julio.

- Greenpeace [2008] «Emergencia forestal. Debemos frenar la destrucción de los últimos bosques nativos», mayo.
- Asociación Ecologista Cuñá Pirú, Misiones *et al.* [2007] carta a diputados apoyando el proyecto de ley de Presupuestos Mínimos Ambientales para la Protección de los Bosques Nativos, 26 de febrero.
- SAyDS [2007] *Primer inventario nacional de bosques nativos: informe nacional*, Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

► **Capítulo 4: Proceso participativo de elaboración del OTBN**

- Fundación Asociana; TEPEYAC y FUNDAPAZ [2008] *Territorios indígenas y bosques nativos en el Chaco salteño. Delimitación de territorios indígenas a ser considerados en el proceso de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Salta*, septiembre.
- Greenpeace [2006] *Ordenamiento territorial de bosques nativos. La alternativa para salvar los bosques en Argentina*, Greenpeace-FARN, campaña biodiversidad, julio.
- Greenpeace [2007] «Salta aprueba desmontes aceleradamente ante la posible aprobación de la Ley de Bosques», panfleto distribuido vía mail, junio.
- Salta [2008a] *Proceso participativo para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de Salta. Resumen ejecutivo*, informe inédito producido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta, noviembre.
- Salta [2008b] *Resumen ejecutivo N° 1. Talleres zonales y reunión consultiva. Departamentos: La Candelaria, Rosario de la Frontera y Metán*, informe inédito producido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta.
- Salta [2008c] *Resumen ejecutivo N° 2. Talleres zonales y reunión consultiva. Departamento Anta*, informe inédito producido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta.
- Salta [2008d] *Resumen ejecutivo N° 3. Talleres zonales y reunión consultiva para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la Provincia de Salta. Departamentos: Rivadavia y San Martín*, informe inédito producido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta.
- Salta [2008e] *Resumen ejecutivo N° 4. Talleres zonales y reunión consultiva. Departamentos: Orán, Iruya y Santa Victoria*, informe inédito producido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta.
- Salta [2008f] *Resumen ejecutivo N° 5. Talleres zonales y reunión consultiva para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la Provincia de Salta. Departamentos: La Caldera, Chicoana, Cerrillos, Rosario de Lerma, La Viña, Guachipas*, informe inédito producido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta.
- Salta [2008g] *Resumen ejecutivo N° 6. Talleres zonales y reunión consultiva para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la Provincia de Salta. Departamentos: Cafayate, San Carlos, Molinos y Cachi*, informe inédito producido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta.
- Salta [2008h] Registros en video inéditos correspondientes a los anteriores Resúmenes Ejecutivos (N° 1-6), realizados por Daniela Seggiaro para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta.
- Salta [2008i] «Anexo II, cuerpo 2» de la Ley 7543, conteniendo las propuestas de los diferentes sectores para el ordenamiento territorial de bosques nativos, así como el

informe de la Unidad Ejecutora del OTBN.

► **Capítulo 5: La ley 7543 de Salta**

PROGRAMA; Sociedad Rural Salteña y Asociación de Productores de Legumbres del NOA [2009] «Esperanza frustrada y realidad del atraso», solicitada publicada en *El Tribuno* de Salta, 11 de julio de 2009.

Salta [2008j] Ley 7543 Ordenamiento territorial de bosques nativos de la Provincia de Salta, 18 de diciembre.

Salta, Senado [2008] Diario de sesiones. Sesión del 20 de noviembre.

Salta, Cámara de Diputados [2008] Diario de sesiones. Sesión del 16 de diciembre.

UNSa [2008] Resolución 606/08. Petitorio al gobernador Urtubey, solicita veto de la ley 7543, 28 de diciembre.

► **Capítulo 6: La causa «Salas» y los decretos reglamentarios del OTBN de Salta**

Corte Suprema de Justicia de la Nación [2009] «Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo», juicio originario S.C., S.1144, L.XLIV.

Centro de Información Judicial [s/f] Registro fílmico de la audiencia pública por la causa «Salas», 18 de febrero de 2009, accesible en <http://www.youtube.com/watch?v=pQKlsQBy-eY> (accedido agosto 2013).

UNSa, Facultad de Humanidades [2009] Adhesión al acta de declaración de la Mesa de la Tierra, 2 de marzo.

Greenpeace; FARN y Fundación Vida Silvestre [2009] Carta de las organizaciones al gobernador Urtubey por el OTBN, febrero.

Greenpeace; FARN y Fundación Vida Silvestre [2009] Carta de las organizaciones a Urtubey y González Bonorino por OTBN, junio.

Anónimo [2009], Petitorio al gobernador para que incluya a representantes indígenas y campesinos en el Consejo Asesor de Bosques.

Salta [2009a] *Estudio de impacto ambiental acumulativo de los procesos de tala y desmonte. Departamentos Rivadavia, San Martín, Orán y Santa Victoria*, para ser presentado ante la CSJN en el marco de la causa «Salas c/ Salta», junio.

Salta [2009b] Decreto 2785/09 Reglamenta ley 7543, 30 de junio.

Salta [2009c] Decreto 2789/09 Prohíbe desmontes en territorios de comunidades indígenas, 3 de julio.

Salta [2009d] *Documento técnico. Plan de ordenamiento territorial de las áreas boscosas de la provincia de Salta*, informe que acompaña al decreto 2785/09, junio.

Defensor del Pueblo de la Nación [2009] *Deforestación en la provincia de Salta. Consecuencias biológicas y sociales. Informe especial*.

Saravia Toledo, Carlos [2009] *Impactos acumulativos ocasionados por la tala y desmontes sobre los recursos ambientales y sociales de los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria*, informe producido por la fundación Fundamas como aporte a la causa «Salas c/ Salta».

► **Nota:** además de las fuentes consignadas aquí se han relevado aproximadamente 500 notas de prensa (noticias, notas de opinión, entrevistas) de *Clarín*, *La Nación*, *Página 12*, *El Tribuno* (Salta), *el Nuevo Diario* (Salta), de algunos medios «alternativos» (*Copenoa*, *indymedia*, y otros), gacetillas de prensa de varias organizaciones (Greenpeace, Programa,

varios organismos de gobierno). Algunas de estas notas contienen declaraciones textuales de los actores que resultan importantes para el análisis y que he considerado como fuentes de tipo primario. Si bien he registrado la URL de cada noticia y la fecha de acceso, he estimado innecesario consignarlas aquí una a una, debido a que en general las noticias pueden recuperarse fácilmente mediante los motores de búsqueda, contando con el título exacto que he citado en las respectivas notas al pie.

Entrevistas

Entrevistado*	Función o cargo**	Fecha de la entrevista	Lugar
1	profesora de ecología en la UNSa	11 feb 2010	Salta
2	segunda secretaria de Política Ambiental de Salta bajo Urtubey	11 feb 2010	Salta
3	intendente del Parque Nacional Pizarro en formación	12 feb 2010	San Lorenzo (Salta)
4	técnica de Asociana	12 feb 2010	Salta
5	funcionaria de la Secretaría de Política Ambiental, miembro del área «social» de la UE	15 feb 2010	Salta
6	primera secretaria de Política Ambiental bajo Urtubey	17 feb 2010	Salta
7	ex funcionaria de la Secretaría de Política Ambiental, miembro del área «social» de la UE	17 feb 2010	Salta
8	ingeniero agrónomo, docente de la UNSa y activista ambiental	17 feb 2010	Salta
9	director de investigaciones NOA de Parques Nacionales	18 feb 2010	Salta
10	geógrafo de Parques Nacionales, miembro del área «SIG» de la UE	18 feb 2010	Salta
11	funcionaria de la Secretaría de Política Ambiental, miembro del área «social» de la UE	22 feb 2010	Salta
12	activista de Greenpeace, coordinador de la campaña de bosques	26 feb 2010	Buenos Aires
13	técnico de Parques Nacionales, director de la UE-OTBN de Salta	18 mar 2010	Buenos Aires
14	ingeniero forestal, miembro de Redaf	22 jun 2010	Sgo. del Estero
15	ingenieros forestales de INTA (AEA Tartagal)	12 jul 2010	Tartagal
16	presidente de APROFICSA	13 jul 2010	Tartagal
17	asesor de la Asoc. de Pequeños Productores del Chaco Salteño	14 jul 2010	Embarcación (Salta)
18	presidente de la Coordinadora de Organizaciones Wichi	14 jul 2010	Embarcación
19	técnico de Fundapaz	14 jul 2010	Embarcación

20	cacique de la comunidad wichi San Ignacio	15 jul 2010	cerca de Hickmann (Salta)
21	dirigente de Qullamarka, guardaparque	19 jul 2010	Calilegua (Jujuy)
22	técnico de Fundesnoa	22 jul 2010	Salta
23	coordinador interministerial del Gobierno de Salta	22 jul 2010	Salta
24	gerente de Prograno	23 jul 2010	Salta
25	abogada de la SAyDS	24 ago 2010	Buenos Aires
26	director de la Fundación ProYungas	13 jun 2011	Yerba Buena (Tucumán)
27	funcionario de la SAyDS	18 ago 2011	Buenos Aires
28	ex director de la campaña biodiversidad de Greenpeace	1 sep 2011	Buenos Aires
29	abogada de FARN	2 sep 2011	Buenos Aires
30	funcionario de la Corte Suprema de Justicia de la Nación vinculado a la causa «Salas»	18 ago 2011	Buenos Aires
31	secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	21 nov 2011	Villa Carlos Paz (Córdoba)
32	funcionario de la Dirección de Bosques de la SAyDS	30 ago 2011	(vía mail)

* Las referencias a las entrevistas en el texto se hacen por el número. Se consignan las entrevistas por orden cronológico de su realización.

** Se indica el cargo ocupado por el entrevistado o entrevistada en el momento de su intervención relevante en el proceso estudiado, o en su defecto el que ocupaban en el momento de la entrevista.

► **Nota:** Las entrevistas fueron grabadas y posteriormente desgrabadas, excepto las entrevistas 2, 11, 18 y 30, que no fueron grabadas y se registraron mediante notas, la entrevista 29 que no fue desgrabada, y la entrevista 32 que consistió en un intercambio de correos electrónicos.

Bibliografía

- Adam, Silke y Kriesi, Hanspeter (2007), «The Network Approach», en: Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder (CO), Westview Press.
- Adámoli, Jorge (2009), «Las inundaciones de Tartagal», *GENOMA*, vol. 37, pp. 40-47.
- Adámoli, Jorge; Guinzburg, Rubén y Torrella, Sebastián (2011), *Escenarios productivos y ambientales del Chaco Argentino: 1977-2010*, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales - UBA/ Fundación Producir Conservando, Buenos Aires, junio.
- Adámoli, Jorge; Torrella, Sebastián y Guinzburg, Rubén (2008), «La Expansión de la Frontera Agrícola en la Región Chaqueña: Perspectivas y Riesgos Ambientales», en: Solbrig, O. y Adámoli, J. (ed.), *Agro y Ambiente: una agenda compartida para el desarrollo sustentable*, Buenos Aires, Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.
- Adámoli, Jorge; Torrella, Sebastián y Guinzburg, Rubén (2004), *Diagnóstico ambiental del chaco argentino*, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación, Buenos Aires, diciembre.
- AGN (Auditoría General de la Nación) (2012), *Informe de auditoría: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, Programa 16 – Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas*, Auditoría General de la Nación, junio.
- AGN (Auditoría General de la Nación) (2014), *Informe de auditoría: Implementación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos*, Auditoría General de la Nación, mayo.
- Alonso, Angela y Costa, Valeriano (2002), «Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil», en: Alimonda, Héctor (ed.), *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*, Buenos Aires, CLACSO.
- Álvarez, Ana L. (2010), «Mesa de Tierras del Norte de Salta», presentado en IV seminario-taller de la Red Agroforestal Chaco Argentina, "Tierra, agua, bosque".
- Anónimo (2009), *Petitorio al gobernador para que incluya a representantes indígenas y campesinos en el Consejo Asesor de Bosques*, carta circulada por organizaciones indígenas y campesinas y por ONG cercanas a ellas.
- Arnstein, Sherry R. (1969), «A Ladder of Citizen Participation», *JAIP*, vol. 35, pp. 216-224.
- Arroquy, J. et al. (ed.) (2012), *II Congreso Nacional de Sistemas Silvopastoriles. Actas*, Santiago del Estero, Ediciones INTA.
- Asociana, Fundación (2008), *Ley de Bosques/ Ley ta yäme imayhay ta lhamhenya yämlek n'ot'uye tayhi*, Salta, cartilla distribuida en el marco de talleres de capacitación para participar en el proceso de OTBN.
- Asociana, Fundación; TEPEYAC y FUNDAPAZ (2008), *Territorios indígenas y bosques nativos en el Chaco salteño. Delimitación de territorios indígenas a ser considerados en el proceso de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Salta*, Asociana, TEPEYAC, FUNDAPAZ, Salta, septiembre.
- Avritzer, Leonardo (2007), «Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação», *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, pp. 443-464.
- Azuela, Antonio y Mussetta, Paula (2009), «Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en

- tres áreas naturales protegidas de México», *Revista de ciencias sociales. Segunda época*, año 1, pp. 191-216.
- Barbetta, Pablo (2009), *En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero*, tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Bardin, Laurence, (1991), *El análisis de contenido*, Madrid, AKAL.
- Barsky, Osvaldo y Fernández, Leonardo (2005), *Tendencias actuales de las economías extrapampeanas, con especial referencia a la situación del Empleo Rural*, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Buenos Aires.
- Beck, Ulrich (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona/Buenos Aires, Paidós.
- Benton, Allyson Lucinda (2003), «Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino», *Política y gobierno*, vol. X, pp. 103-137.
- Best, Joel (2007), «But seriously folks: the limitations of the strict constructionist interpretation of social problems», en: Holstein, James A. y Miller, Gale (ed.), *Reconsidering social constructionism. Debates in social problems theory*, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers.
- Bidaseca, Karina *et al.* (2013), *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Buenos Aires, abril.
- Billig, Michael (1987), *Arguing and thinking. A rhetorical approach to social psychology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bisang, Roberto; Anlló, Guillermo y Campi, Mercedes (2008), «Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina», *Desarrollo Económico*, vol. 48, pp. 165-207.
- Blanco, Ismael; Lowndes, Vivien y Pratchett, Lawrence (2011), «Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity», *Political Studies Review*, vol. 9, pp. 297-308.
- Boltanski, Luc y Thévenot, Laurent, (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc, (2005), *Una invitación a la sociología reflexiva*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Brown, Alejandro *et al.* (2007), *Análisis del sector forestal en las yungas (provincias de Salta y Jujuy)*, Fundación ProYungas.
- Brown, Alejandro *et al.* (ed.) (2006), *La situación ambiental Argentina 2005*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina.
- Brown, Alejandro y Grau, H. Ricardo, (1993), *La naturaleza y el hombre en las selvas de montaña*, Salta, Proyecto GTZ Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino.
- Brown, Alejandro y Pacheco, Silvia (2006), «La biodiversidad de la ecorregión de las yungas ¿es sustentable a largo plazo?», en: Brown, Alejandro *et al.* (ed.), *La situación ambiental argentina 2005*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina.
- Buliubasich, Catalina y González, Ana (ed.) (2009), *Los Pueblos Indígenas de la Provincia*

- de Salta. La posesión y el dominio de sus tierras. Departamento San Martín, Salta, Centro Promocional de Investigaciones en Historia y Antropología - CEPIHA.*
- Buliubasich, Catalina y Rodríguez, Héctor E. (2002), «La noción de trabajo en la construcción de la identidad: indígenas y criollos en el Pilcomayo salteño», *Cuadernos de Antropología Social*, vol. 16, pp. 185-209.
- Burkart, Rodolfo (2006), «Las áreas protegidas de la Argentina», en: Brown, Alejandro *et al.* (ed.), *La situación ambiental Argentina 2005*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina.
- Callon, Michel y Latour, Bruno (2006), «Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il?», en: Akrich, Madeleine; Callon, Michel y Latour, Bruno (ed.), *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, École des mines de Paris.
- Callon, Michel; Lascoumes, Pierre y Barthe, Yannick, (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Éditions du Seuil.
- Camardelli, Ma. Cristina (2005), «Estrategias reproductivas y sustentabilidad de sistemas ganaderos criollos del Chaco salteño: El caso de los puesteros criollos del Lote Fiscal N° 20 en el Departamento Rivadavia», *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, vol. 22¹.
- CAPOMA; La soja mata y Chaya comunicación (2009), *Expansión de los agronegocios en el Noroeste argentino. Deforestación legalizada y resistencia de las comunidades*, Buenos Aires, CAPOMA/ La soja mata/ Chaya comunicación.
- Carrasco, Morita y Zimmerman, Silvina, (2006), *El caso Lhaka Honhat*, Copenhague/ Buenos Aires, IWGIA-CELS.
- Cass, Noel (2006), *Participatory-Deliberative Engagement: a Literature Review*, Manchester, School of Environment and Development, Manchester University.
- Cefaï, Daniel (1996), «La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques», *Réseaux*, vol. 14, pp. 43-66.
- Cefaï, Daniel (2002), «Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste», en: Cefaï, Daniel y Joseph, Isaac (ed.), *L'Héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Cefaï, Daniel (2009), «Comment se mobilise-t-on ? L'apport d'une approche pragmatiste à la sociologie de l'action collective», *Sociologie et sociétés*, vol. 41.
- Cefaï, Daniel (2011), «Vers une ethnographie du politique. Décrire des ordres d'interaction, analyser des situations sociales», en: Berger, Mathieu; Cefaï, Daniel y Gayet-Viaud, Carole (ed.), *Du civil au politique. Ethnographies du vivre ensemble*, Bruselas, Peter Lang.
- Cefaï, Daniel (2012), «Andrew Abbott: un certain héritage de Chicago», en: D. Demazière, M. Jouvenet (ed.), *Andrew Abbott*, Paris, Editions de l'EHESS.
- Cefaï, Daniel y Pasquier, Dominique (2003), «Introduction», en: Cefaï, Daniel y Pasquier, Dominique (ed.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF.
- Cervera Novo, Juan Pablo (2010), *La cuestión indígena en la Argentina, un estudio de actualización*, MAGYP-PROINDER, Buenos Aires.
- Chalukian, Silvia C. (coord) *et al.* (2002), *Informe final. Recategorización de áreas*

1 No indico número de página en artículos publicados online en revistas sin paginación.

- protegidas en el Corredor Transversal Sur, Salta, Argentina*, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Salta (SeMADeS) y Wildlife Conservation Society (WCS).
- Chateaufreynaud, Francis, (2009), *Public controversies and the pragmatics of protest*, Paper written as a support for a communication held at Harvard University, February 13th 2009.
- Cresud (2010), *Memoria y estados contables*.
- Cruz, Noemí; Casavelos, Juan y Ezcurra, Emiliano (2006), «Caso Pizarro: desafectación y recuperación de una reserva natural», en: Brown, Alejandro *et al.* (ed.), *La situación ambiental argentina 2005*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina.
- CSJN (Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia), (2012), *Derecho Ambiental*, Buenos Aires, Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- Dagnino Evelina; Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (2008), «Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo», en: Raventós, Ciska (comp.) (ed.), *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Dagnino, Evelina (2004), «Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando», en: Mato, Daniel (ed.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo, (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Mexico-Xalapa, CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Dewey, John (2004 [1927]), *La opinión pública y sus problemas*, trad. de Ramón del Castillo, Madrid, Morata.
- Di Paola, María Eugenia (ed.) (2006), *Presupuestos mínimos de protección ambiental II. Recomendaciones para su implementación y reglamentación*, Buenos Aires, FARN.
- Díaz Estévez, Pablo (2011), *El Estado y la lucha campesina en la Provincia de Santiago del Estero. El caso del Departamento Figueroa (2005-2008)*, tesis doctoral, Universidad Nacional de San Martín.
- Diniz, Eli (1995), «Governabilidade, democracia y reforma do estado: os desafios da construção de uma nova orden no Brasil dos anos 90», *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 38 pp. 385-415.
- Dolabjian, Diego y Szarangowicz, Gustavo (2009), «Desmonte y tala de bosques nativos», *La Ley*, vol. 9.
- Domínguez, Diego (2002), *Los campesinos Kollas y la autonomía: entre el conflicto y el desarrollo*, tesis de maestría, FLACSO.
- Domínguez, Diego (2009), *La lucha por la tierra en Argentina en los albores del Siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios*, tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- DPN (Defensor del Pueblo de la Nación) (2014), *Nota al gobernador Urtubey por incumplimiento de la ley 7543 de Salta*.
- Durand, Patricia Beatriz (2008), «Representar y no mandar: Dirigentes campesinos en Santiago del Estero, Argentina», *Mundo Agrario*, vol. 8.
- Durand, Patricia Beatriz (2009), *Desarrollo rural y organización campesina en la Argentina*.

- La experiencia del Movimiento Campesino de Santiago del Estero - MOCASE*, s/ lugar, Libros en red.
- Engel, Kirsten H. (2007), *Harnessing the Benefits of Dynamic Federalism in Environmental Law*, Arizona Legal Studies Discussion Paper 06-37.
- Escolar, Marcelo (2013), «La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina», *Revista SAAP*, vol. 7, pp. 441-451.
- Fahnestock, Jeanne (2005), «Rhetorical stylistics», *Language and Literature*, vol. 14, pp. 215-230.
- Fahnestock, Jeanne (2009), «Quid Pro Nobis. Rhetorical stylistics for argument analysis», en: van Eemeren, Frans H. (ed.), *Examining argumentation in context: Fifteen studies on strategic maneuvering*, Dordrecht, Springer.
- Fernández, Diego Ariel (2010), «Concentración económica en la región pampeana: El caso de los fideicomisos financieros», *Mundo Agrario*, vol. 11.
- Fernández, Diego Ariel (2011), «No sólo mediante la desregulación se favorece la concentración: impacto del intervencionismo cambiario sobre la estructura pampeana», *Theomai*, vol. 23, pp. 54-71.
- Fourniau, Jean-Michel (2007), «"Citoyen en tant que riverain": une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement», en: Revel, Martine et al. (ed.), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, París, La Découverte.
- Freeman, J. L. (1965), *The Political Process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations*, Nueva York, Random House.
- Frère, Pablo (2005), *Tenencia de la tierra en el chaco argentino*, SAyDS, Buenos Aires, enero.
- Gallacher, Marcos; E. Barrón; D. Lema y V. Brescia (2002), *Decision-environment and land tenure: a comparison of Argentina and the U.S*, Universidad del CEMA, Serie documentos de Trabajo 229.
- García Collazo, María Agustina; Panizza, Amalia y Paruelo, José María (2013), «Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino», *Ecología Austral*, vol. 23, pp. 97-107.
- Gasparri, Nestor Ignacio (2010), *Efecto del cambio de uso de la tierra sobre biomasa del chaco semiárido argentino*, tesis doctoral, Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de Ciencias Naturales e Instituto Miguel Lillo.
- Gautreau, Pierre; Langbehn, Lorenzo y Ruoso, Laure-Élise (2014), «Movilización de información en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina. La heterogeneidad de los mapeos provinciales y la institucionalización de la problemática ambiental», presentado en III Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía – IX Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas, 7-9 mayo.
- Giddens, Anthony, (1987), *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías interpretativas*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Gisclard, Marie; Gautreau, Pierre y Langbehn, Lorenzo (2014), «Lógicas de distribución del Fondo de compensación de la Ley de Protección Ambiental de los Bosques Nativos en la

provincia del Chaco: entre lo productivo, lo social y lo ambiental», presentado en Primer Congreso Internacional del Gran Chaco Americano: “Territorio e Innovación”, 6-8 de noviembre.

- González, María del Carmen (2000), *Argentina: situaciones problemáticas de tenencia de la tierra*, SAGPyA - PROINDER, Buenos Aires, abril.
- Grau, H. Ricardo; Gasparri, N. Ignacio y Aide, T. Mitchell (2008), «Balancing food production and nature conservation in the Neotropical dry forests of northern Argentina», *Global Change Biology*, vol. 14, pp. 985-997.
- Greenpeace (2006a), *Ordenamiento territorial de bosques nativos. La alternativa para salvar los bosques en Argentina*, Buenos Aires, Greenpeace, campaña biodiversidad, julio.
- Greenpeace (2006b), *Desmontes S.A. Quiénes están detrás de la destrucción de los últimos bosques nativos de la Argentina. Parte I*, Buenos Aires, panfleto distribuido vía mail y en papel.
- Greenpeace (2007), *Salta aprueba desmontes aceleradamente ante la posible aprobación de la Ley de Bosques*, gacetilla de prensa, junio.
- Greenpeace (2008), *Propuesta de ordenamiento territorial de los bosques nativos de la provincia de Salta*, documento elevado a la Unidad Ejecutora del OTBN de Salta, octubre.
- Greenpeace (2011), *Ganadería intensiva: nueva amenaza para nuestros últimos bosques nativos*, Greenpeace Argentina, Buenos Aires, noviembre.
- Greenpeace (2012), *"El Impenetrable" en peligro. El avance de la ganadería intensiva pone en riesgo a los últimos bosques chaqueños*, Buenos Aires, Panfleto difundido por Greenpeace Argentina, abril.
- Greenpeace (2013b), *Salta: El festival de los desmontes no se detiene*, Greenpeace Argentina, Buenos Aires, julio.
- Greenpeace; FARN y FVSA (2013), *Ley de Bosques: 5 años con pocos avances*, gacetilla distribuida por las organizaciones, enero.
- Gudynas, Eduardo (2010), «Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas», *Ecuador Debate*, vol. 79 pp. 61-81.
- Guidi, Martha (2006), «¿Responsabilidad social empresaria? El caso de un gasoducto en el Noroeste argentino», *Nómadas*, vol. 13.
- Gusfield, Joseph (2003), «Action collective et problèmes publics. Entretien avec Daniel Cefaï et Danny Trom», en: Cefaï, Daniel y Pasquier, Dominique (ed.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF.
- Gutiérrez, Ricardo A. y Isuani, Fernando (2013), «Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013», *Revista S A A P*, vol. 7, pp. 317-328.
- Hadad, María Gisela; Comelli, María y Petz, María Inés (2012), «De las asambleas barriales a las asambleas socio-ambientales: la construcción de nuevas subjetividades políticas. Argentina 2001-2011», *Astrolabio*, vol. 9.
- Hajer, Maarten (1995) *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford, Oxford University Press.
- Hajer, Maarten (2008), «Diskursanalyse in der Praxis: Koalitionen, Praktiken und Bedeutung», en: Janning, Frank y Toens, Katrin (ed.), *Neue Wege in der Policy-*

- Forschung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Harré, Rom, (1993), *Social Being*, Oxford, Blackwell.
- Hendriks, Carolyn M. (2006), «Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy», *Political Studies*, vol. 54, pp. 486-508.
- Hendriks, Carolyn M. (2009), «Deliberative governance in the context of power», *Policy and Society*, vol. 28, pp. 173-184.
- Herrero-Jáuregui, Cristina *et al.* (2011a), «Land sparing vs. Land sharing in the Gran Chaco: the case of the Argentinean province of Santiago del Estero», presentado en 22nd Annual Harvard Forest Ecology Symposium, 15 marzo.
- Herrero-Jáuregui, Cristina *et al.* (2011b), «Cambio de uso del suelo en la región chaqueña: el caso de Santiago del Estero, Argentina», presentado en III Jornadas Argentinas de Ecología del Paisaje, Bariloche, 4-6 de mayo.
- Hilgartner, Stephen y Bosk, Charles L. (1988), «The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model», *American Journal of Sociology*, vol. 94, pp. 53-78.
- Hufty, Marc (2008), «Pizarro Protected Area: A Political Ecology Perspective on Land Use, Soybeans and Argentina's Nature Conservation Policy», en: Galvin, M. y Haller, T. (ed.), *People, Protected Areas and Global Change: Participatory Conservation in Latin America, Africa, Asia and Europe*, NCCR North-South/ Geographica Bernensia, Berna, pp. 145-173.
- Jonas, Hans, (1979), *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Jones, Mark *et al.* (2002), «Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems», *American Journal of Political Science*, vol. 46, pp. 656-669.
- Jones, Mark *et al.* (2007), «Congress, Political Careers and the Provincial Connection», en: Spiller, Pablo y Tomassi, Mariano (ed.), *Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jones, Michael D. y McBeth, Mark K. (2010), «A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?», *Policy Studies Journal*, vol. 38, pp. 329-353.
- Jordana, Jacint (1995), «El análisis de policy networks ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?», *GAPP*, vol. 3, pp. 77-89.
- Jujuy, Gobierno de la provincia y ProYungas, Fundación, (2007), *Plan de ordenamiento territorial adaptativo para las áreas boscosas de la provincia de Jujuy*, Yerba Buena, Ediciones del Subtrópico.
- JUM *et al.* (ed.), (2008), *Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Chaco Sudamericano 2008*, Salta, autoeditado.
- Kiker, Gregory A. *et al.* (2005), «Application of Multicriteria Decision Analysis in Environmental Decision Making», *Integrated Environmental Assessment and Management*, vol. 1 pp. 95-108.
- Kosovsky, Fernando y Soler, Nicolás (2004), «Perspectivas del trabajo jurídico sobre el derecho a la tierra en Argentina», *El otro derecho*, vol. 31-32, pp. 273-297.
- Kunst, Carlos; Ledesma, Roxana y Navall, Marcelo (2008), *Rolado Selectivo de Baja Intensidad*, INTA - EEA Santiago del Estero, agosto.

- Lafaye, Claudette and Thévenot, Laurent (1993) «Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature», *Revue Française de sociologie*, vol. XXXIV pp. 495-524.
- Leake, Andrés (ed.) (2008), *Los pueblos indígenas cazadores-recolectores del Chaco Salteño: población, economía y tierras*, Salta, Fundación Asociana-Instituto Nacional de Asuntos Indígenas-Universidad Nacional de Salta.
- Leake, Andrés y Ecnomo, María de (2008), *La deforestación de Salta 2004-2007*, Salta, Fundación Asociana.
- Ledesma, (2011), *Anuario 2010/2011. Informe de sustentabilidad*, Cartilla promocional distribuida por Ledesma SAAI.
- Leff, Enrique (2000), «Pensar la complejidad ambiental», en: Leff, Enrique (ed.), *La Complejidad Ambiental*, México, Siglo XXI Editores.
- Leiras, Marcelo (2013), «Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales», en: Acuña, Carlos H. (ed.), *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- López, Eloy et al. (2010), *Desmontar Pizarro*, Salta, Parque Nacional Pizarro.
- Lorenzetti, Ricardo, (2008), *Teoría del derecho ambiental*, Buenos Aires, La Ley.
- Los Verdes (2013), *Bosques Nativos Balance 2012. La destrucción no se detiene*, gacetilla distribuida por la organización.
- Luhmann, Niklas, (2005), *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- MAGYP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación) (2011), *Sistema Integrado de Información Agropecuaria*, online: www.siaa.gov.ar.
- Maidana, Fernanda (2008), *Sobre el modo de justificar los ascensos y descensos en los organismos gubernamentales de los dirigentes del Partido Justicialista de Salta (P.J.), Argentina, en los años 1995-2005 (Narrativas de obediencia y lealtad)*, tesis de maestría, Programa de Pós-Graduação em Antropologia de la Universidade Federal Fluminense.
- Marafioti, Roberto (2007), «Discurso parlamentario: entre la política y la argumentación», en: Marafioti, Roberto (ed.), *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario*, Buenos Aires, Biblos.
- Marcuz, Gabriel (2005), «Compromiso social y ambiental en la operación y el mantenimiento del Gasoducto Norandino Argentina», en: Brown, Alejandro et al. (ed.), *La situación ambiental argentina 2005*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina.
- Martínez Alier, Joan (2004), «Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad», *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 1, pp. 21-30.
- Martínez Dougnac, Gabriela y Azcuy Ameghino, Eduardo (2010), *'¿Sojeros y oligarcas?': evolución y problemas de la agricultura familiar pampeana a comienzos del siglo XXI*, .
- Martínez Ortiz, Ulises (ed.) (2007), *Producción agropecuaria y medio ambiente. Propuestas compartidas para su sustentabilidad*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina.
- Mayer, Frederick, (2014), *Narrative Politics: Stories and Collective Action*, Oxford, Oxford University Press.

- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney y Tilly, Charles (2007), «Comparative Perspectives on Contentious Politics», en: Lichbach, Mark y Zuckerman, Alan (ed.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure: Advancing Theory in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Melé, Patrice (2003), «Introduction: conflits, territoires et action publique», en: Melé, Patrice; Larrue, Corinne y Rosemberg, Muriel (ed.), *Conflits et territoires*, Tours, Presses universitaires François Rabelais.
- Melé, Patrice (2006), «Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux», en: Bourdin, A.; Lefevre, M-P. y Melé, Patrice (ed.), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes.
- Melé, Patrice (2007), «Identifier un régime de territorialité réflexive», presentado en comunicación en el coloquio Territorios, territorialité, territorialisation : et après?, 7 y 8 de junio.
- Merenson, Carlos (2011), *¿Agricultura sostenible o Síndrome "Pamphúmedo"?*, gacetilla de la organización Los Verdes.
- Merlinsky, Gabriela (2007), «El conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay: un caso de valor heurístico para analizar la capacidad de acción estatal sobre el medio ambiente», presentado en Seminario: Política y Pasturas en el Río Uruguay: Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social, 16/11/2007, UNSAM.
- Merlinsky, Gabriela (2008), «Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay», *Nuevo Mundo. Mundos Nuevos*, enero.
- Merlinsky, Gabriela (2014b), «La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales», en: Merlinsky, Gabriela (ed.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, CICCUS-CLACSO.
- Merlinsky, Gabriela (ed.) (2014a), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, CICCUS-CLACSO.
- Merlinsky, Gabriela, (2013), *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Minderhoud, Katie (2010), *Round Table for Responsible Soy Association: Breaking Ground for Responsible Soy An institutional response to agricultural expansion and intensification in Argentina*, tesis de maestría, Faculty of Geosciences Utrecht University.
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (2004), *Informe Santiago del Estero*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires.
- Montaña, Elma (2008), «Las disputas territoriales de una sociedad 2001-2011 Conflictos en torno al agua en Mendoza, Argentina», *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 9, pp. 1-17.
- Morello, Jorge (1983), «El Gran Chaco: el proceso de expansión de la frontera agrícola desde el punto de vista ecológico-ambiental», en: (ed.), *Expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina*, Madrid, CIFCA.

- Morello, Jorge y Saravia Toledo, Carlos (1959a), «El bosque chaqueño. I. Paisaje primitivo, paisaje natural y paisaje cultural en el oriente de Salta», *Revista agronómica del Noroeste argentino*, vol. 3, pp. 5-81.
- Morello, Jorge y Saravia Toledo, Carlos (1959b), «El bosque chaqueño. II. La ganadería y el bosque en el oriente de Salta», *Revista agronómica del Noroeste argentino*, vol. 3, pp. 209-258.
- Morello, Jorge; Pengue, Walter y Rodríguez, Andrea F. (2006), «Etapas de uso de los recursos y desmantelamiento de la biota del chaco», en: Brown, Alejandro *et al.* (ed.), *La situación ambiental argentina 2005*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina.
- Muller, Pierre y Surel, Yves, (1998), *L'analyse des politiques publiques*, París, Montchrestien.
- Naharro Norma y Álvarez, Ana L., (2011), *Acaparamiento de Tierras y Producción de Soja en Territorio Wichí, Salta – Argentina*, Salta, Brot für die Welt/ Fundación Asociana.
- Natera, Antonio (2004), *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Área de Ciencia Política y de la Administración.
- Obschatko, Edith Scheinkerman de; Foti, María del Pilar y Román, Marcela (2007), *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, SAGPYA-PROINDER, Buenos Aires.
- Pais, Alfredo *et al.* (2006), «Desarrollo rural local: el caso de los productores criollos de una región del chaco salteño», en: Manzanal, Mabel y Neiman, Guillermo (ed.), *Desarrollo rural : organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, CICCUS.
- Paruelo, José M. *et al.* (2011), «Elementos conceptuales y metodológicos para la Evaluación de Impactos Ambientales Acumulativos (EIAAc) en bosques subtropicales. El caso del este de Salta, Argentina», *Ecología Austral*, vol. 21, pp. 163-178.
- Paruelo, José María *et al.* (2004), *Patrones espaciales y temporales de la expansión de Soja en Argentina. Relación con factores socio-económicos y ambientales*, LART/FAUBA, noviembre.
- Paruelo, José María *et al.* (2006), «Cambios en el uso de la tierra en Argentina y Uruguay: marcos conceptuales para su análisis», *Agrociencia*, vol. X, pp. 47-61.
- Pengue, Walter (2009), «El desarrollo rural sostenible y los procesos de agriculturización, ganaderización y pampeanización en la llanura chaco-pampeana», en: Morello, Jorge H. y Rodríguez, Andrea F (ed.), *El Chaco sin bosques: la Pampa o el desierto del futuro*, Buenos Aires, Orientación Gráfica Editora.
- Plumwood, Val (1996), «Naturaleza, yo y género: feminismo, filosofía del medio ambiente y crítica del racionalismo», *Mora*, vol. 2, pp. 35-59.
- PNUMA (2003), *Estado Actual de las Áreas Nofamiliar Protegidas de América Latina y el Caribe (Versión Preliminar)*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pontussi, Ana Maria y Neumann, Roberto (2008), *Metodología, criterios técnicos y cartografía necesaria para la clasificación de los bosques nativos en la provincia de Salta según ley 26.331*, Fundesnoa.
- ProYungas, Fundación (2009), *Tartagal: a alguien le importa la verdad?*, gacetilla distribuida

por la organización.

- Puga, Mariela (2008), «¿A dónde va la Corte en las causas Verbitsky y Riachuelo? “Ni uñas, ni dientes”, intervenciones experimentalistas», *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, vol. L, pp. 151-164.
- Reboratti, Carlos (2005), «Efectos sociales de los cambios en la agricultura», *Ciencia Hoy*, vol. 15, pp. 52-61.
- Reboratti, Carlos (2006), «La Argentina rural entre la modernización y la exclusión», en: Geraiges de Lemos, Amalia Inés; Arroyo, Mónica y Silveira, María Laura (ed.), *América Latina: cidade, campo e turismo*, Buenos Aires, CLACSO.
- REDAF (1999), *Estudio Integral de la Región del Parque Chaqueño. Informe Zonificación*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente - Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental.
- REDAF (2010), *Conflictos sobre tenencia de la tierra y ambientales en la región del chaco argentino*, REDAF - Observatorio de Tierras, Recursos Naturales y Medioambiente, Reconquista (Santa Fe), octubre.
- REDAF (2012), *Monitoreo de Deforestación en los Bosques Nativos de la Región Chaqueña Argentina. Informe N°1 Bosque Nativo en Salta: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia*, REDAF - Observatorio de Tierras, Recursos Naturales y Medioambiente, Reconquista (Santa Fe), diciembre.
- Reed, Mark S., (2008), *Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review*, University of Leeds, SRI Papers N° 8, febrero.
- Revel, Martine et. al. (2007), «Introduction», en: Revel, Martine et al. (ed.), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, París, La Découverte.
- Rivera, Julio César (h) y Legarre, Santiago (2009), «Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad en los Estados Unidos y la Argentina», *Lecciones y Ensayos*, vol. 86 pp. 321-350.
- Rodríguez, Javier, (2007), *Consecuencias económicas de la difusión de la soja genéticamente modificada en Argentina, 1996 -2006*, Buenos Aires, CLACSO.
- Rowe, Gene y Frewer, Lynn G. (2000), «Public Participation Methods: A Framework for Evaluation», *Science, Technology, & Human Values*, vol. 25.
- Sabatier, Paul A. (1991), «Toward Better Theories of the Policy Process», *Political Science and Politics*, vol. 24, pp. 147-156.
- Sabatier, Paul A. y Weible, Christopher M. (2007), «The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications», en: Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder (CO), Westview Press.
- Sabatini, Francisco (1997), «Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas», *Eure*, vol. 22 pp. 77-91.
- Sabatini, Francisco (1998), «Direcciones para el futuro», en: Jordán, R. y Simoni, D. (ed.), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*, Santiago de Chile, CEPAL/Ministero delle affari esteri e della cooperazione (Italia).
- Salta (2008a), *Proceso participativo para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de Salta. Resumen ejecutivo*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y

- Desarrollo Sustentable, noviembre.
- Salta (2008b), *Resumen ejecutivo N° 1. Talleres zonales y reunión consultiva. Departamentos: La Candelaria, Rosario de la Frontera y Metán*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Salta (2008c), *Resumen ejecutivo N° 2. Talleres zonales y reunión consultiva. Departamento Anta*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Salta (2008d), *Resumen ejecutivo N° 3. Talleres zonales y reunión consultiva para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la Provincia de Salta. Departamentos: Rivadavia y San Martín*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Salta (2008e), *Resumen ejecutivo N° 4. Talleres zonales y reunión consultiva. Departamentos: Orán, Iruya y Santa Victoria*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Salta (2008f), *Resumen ejecutivo N° 5. Talleres zonales y reunión consultiva para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la Provincia de Salta. Departamentos: La Caldera, Chicoana, Cerrillos, Rosario de Lerma, La Viña, Guachipas*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Salta (2008g), *Resumen ejecutivo N° 6. Talleres zonales y reunión consultiva para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la Provincia de Salta. Departamentos: Cafayate, San Carlos, Molinos y Cachi*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Salta, Gobierno de la Provincia de (2009b), *Documento técnico. Plan de ordenamiento territorial de las áreas boscosas de la provincia de Salta*, Salta, Gobierno de la Provincia de, junio.
- Salta, Provincia de (2009a), *Estudio de impacto ambiental acumulativo de los procesos de tala y desmonte. Departamentos Rivadavia, San Martín, Orán y Santa Victoria*, Provincia de Salta, junio.
- Saltalamacchia, Homero y Silvetti, Marisa (ed.) (2009), *El Protector Ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo*, Santiago del Estero, CICyT-UNSE.
- Santiago del Estero (2008), *Propuesta de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Santiago del Estero. Documento N° 2: Audiencia pública*, informe oficial inédito del Consejo Provincial de Bosques, Santiago del Estero, noviembre.
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2004), «Para ampliar el canon democrático», en: (ed.), *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*, La Paz, Corte Nacional Electoral.
- Saravia Toledo, Carlos (2009), *Impactos acumulativos ocasionados por la tala y desmontes sobre los recursos ambientales y sociales de los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria*, Fundamas.
- SAyDS (2014), *Informe de estado de implementación. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y planes financiados a través del Fondo Nacional para la Conservación y el Enriquecimiento de los Bosques Nativos*, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, julio.
- SAyDS, (2007a), *Primer inventario nacional de bosques nativos: informe nacional*, Buenos

- Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- SAyDS, (2007b), *Primer inventario nacional de bosques nativos: informe regional espinal*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- SAyDS, (2007c), *Primer inventario nacional de bosques nativos: informe regional parque chaqueño*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- SAyDS, (2007d), *Primer inventario nacional de bosques nativos: informe regional selva misionera*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Schillagi, Carolina (2011), «Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. Algunos elementos para una discusión teórica», *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 10 pp. 245-266.
- Schmidt, Mariana (2010), «Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. Definiciones y debates en la provincia de Salta», *Proyección*, vol. 8.
- Schmidt, Mariana (2012), «Situación de la tierra en la provincia de Salta. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos», *Estudios rurales*, vol. 3, pp. 75-103 .
- Seggiaro, Raúl *et al.* (2004), *Informe comisión oficial. Lotes 32 y 33, General Pizarro*, Universidad Nacional de Salta, agosto.
- Sili, Marcelo y Soumoulou, Luciana, (2011), *La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tendencia y concentración*, Roma, IFAD/ Cooperazione Italiana/ MAGyP.
- Slutzky, Daniel (2005), «Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios», *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, vol. 23.
- Slutzky, Daniel (2008), *Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina*, SAGPyA - PROINDER, Buenos Aires, abril.
- Sola Álvarez, Marian (2013), «La disputa por la licencia social de los proyectos mineros en La Rioja, Argentina», *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, vol. 14, pp. 27-47.
- Solbrig, O. y Adámoli, J. (ed.) (2008), *Agro y Ambiente: una agenda compartida para el desarrollo sustentable*, Buenos Aires, Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.
- Somma, Daniel J. *et al.* (2011), «Aplicación de análisis multicriterio-multiobjetivo como base de un sistema espacial de soporte de decisiones para la planificación del uso sustentable del territorio en regiones forestales. Caso de estudio: los bosques nativos de la Provincia de Salta», en: Paruelo, José M.; Jobbágy, Esteban G. y Laterra, Pedro (ed.), *Valoración de servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, Buenos Aires, Ediciones INTA.
- Soverna, Susana; Tsakoumagos, Pedro y Paz, Raúl (2008), *Revisando la definición de agricultura familiar*, MAGPyA - PROINDER.
- Suárez Cao, Julieta (2011), «¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina», *Revista SAAP*, vol. 5, pp. 305-321.
- Svampa, Maristella (2008), «La disputa por el desarrollo. Territorios y lenguajes de valoración», en: Svampa, Maristella (ed.), *Cambio de época. Movimientos sociales y*

- poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (ed.) (2009), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- Svampa, Maristella; Sola Alvarez, Marian y Bottaro, Lorena (2009), «Los movimientos contra la minería a cielo abierto en Argentina. Entre el “efecto Esquel” y el “efecto La Alumbra”», en: Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (ed.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos-UNGS.
- Tasso, Alberto, (2007), *Ferrocarril, quebracho y alfalfa. Un ciclo de agricultura capitalista en Santiago del Estero, 1870-1940*, Córdoba, Alción.
- Techint (1999), «Gasoducto Nor Andino», *Boletín Informativo Techint*, vol. 300.
- Teubal, Miguel (2006), «Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities», *Realidad Económica*, vol. 220, pp. 71-96.
- Tilly, Charles, (1977), *From Mobilization to Revolution*, Michigan, University of Michigan, Center for Research on Social Organization.
- Torrella, Sebastián y Adámoli, Jorge (2006), «Situación ambiental de la ecorregión del Chaco Seco», en: Brown, Alejandro *et al.* (ed.), *La situación ambiental argentina 2005*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina.
- UMSEF (2003), *Mapa Forestal Provincia de Chaco. Actualización Año 2002*, Unidad del Sistema de Evaluación Forestal. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud y Ambiente, Buenos Aires.
- UMSEF (2004a), *Mapa Forestal Provincia de Jujuy. Actualización Año 2002*, Unidad del Sistema de Evaluación Forestal. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud y Ambiente, Buenos Aires.
- UMSEF (2004b), *Mapa Forestal Provincia de Salta. Actualización Año 2002*, Unidad del Sistema de Evaluación Forestal. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud y Ambiente, Buenos Aires.
- UMSEF (2004c), *Mapa Forestal Provincia de Santiago del Estero. Actualización 2002*, Unidad del Sistema de Evaluación Forestal. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud y Ambiente, Buenos Aires.
- UMSEF (2007), *Monitoreo de bosque nativo. Período 1998-2002. Período 2002-2006 (datos preliminares)*, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Buenos Aires.
- UMSEF (2008), *Pérdida de Bosque Nativo en el Norte de Argentina Diciembre 2007 – Octubre 2008*, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Buenos Aires, noviembre.
- UMSEF (2012), *Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Período 2006-2011. Regiones rorestales Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana*, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Buenos Aires, junio.
- UNSa (2009), *Universidad Nacional de Salta c/ Salta, Provincia de y otros s/ incidente de medida cautelar*, escrito de demanda presentado por la Universidad ante la CSJN.
- Vallejos, María *et al.* (2014), «Transformation dynamics of the natural cover in the Dry Chaco ecoregion: A plot level geo-database from 1976 to 2012», *Journal of Arid Environments*,

- vol. XXX, pp 1-9.
- van Dam, Chris (2002), «Cambio tecnológico, concentración de la propiedad y desarrollo sostenible. Los efectos de la introducción del paquete soja/ siembra directa en el Umbral al Chaco», *Debate Agrario*, vol. 35, pp. 133-181.
- van Dam, Chris (2008), *Tierra, territorio y derechos de los pueblos : indígenas, campesinos y pequeños productores de Salta*, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos - PROINDER, Buenos Aires.
- Vargas Côrtes, Soraya M. (2006), «Foros participativos y gobernabilidad. Una sistematización de las contribuciones de la literatura», en: Lumbano, Catia y Bandeira Coêlho Denilson ande Melo, Marcus A. (comp.) (ed.), *Diseño institucional y participación política. Experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Vargas Paredes, Saúl (2008), «Redes de políticas y cambio organizacional en la política forestal mexicana», *Gestión y política pública*, vol. 17, pp. 101-144.
- Venencia, C.D. et al. (2012), «Conflictos de tenencia de la tierra y sustentabilidad del uso del territorio del chaco argentino», *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, vol. 16.
- Viana, Marta de (2010), «La universidad en defensa del ambiente humano», en: Lance, Florencia (ed.), *Desmontar Pizarro*, Salta, Parque Nacional Pizarro.
- Villaro, Felipe (1986), *Problemática jurídica de áreas deprimidas, con "titulaciones insuficientes" y regímenes anómalos en la tenencia de la tierra*, Consejo Federal de Inversiones.
- Wagner, Lucrecia (2008), «La lucha contra la contaminación y el saqueo: de las movilizaciones en Mendoza a la unión de las reivindicaciones socioambientales en América Latina», *História Unisinos*, vol. 12, pp. 195-206.
- Walter, Mariana (2008), «Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)», *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 8, pp. 15-28.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, (2011), *La Pachamama y el humano*, Buenos Aires, Colihue.
- Zarrilli, Adrián (2004), «Historia, ambiente y sociedad. La explotación forestal de los bosques chaqueños argentinos (1895-1948)», *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, vol. 4.
- Zarrilli, Adrián (2008a), «Bosques y agricultura. Una mirada a los límites históricos de los bosques argentinos en un contexto de la explotación capitalista en el siglo XX», *Revista Luna Azul*, vol. 26, pp. 87-106.
- Zarrilli, Adrián (2008b), «El oro rojo. La industria taninera en la Argentina (1890-1950)», *Silva Lusitana*, vol. 16, pp. 239-259.
- Zurbriggen, Cristina (2011), «La utilidad del análisis de redes de políticas públicas», *Argumentos*, vol. 66, pp. 181-208.