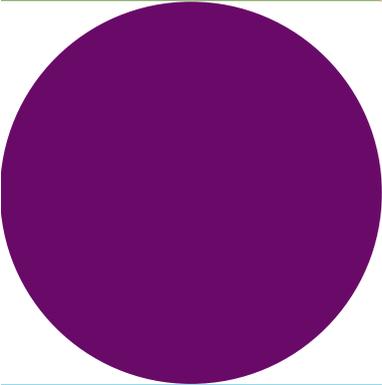


Bosques en disputa

Conflictos y controversias en
torno a las políticas de bosques
nativos en Argentina



**Lorenzo Langbehn y
Mariana Schmidt**
(coordinadores)



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG | GINO GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Agencia I+D+i

BOSQUES EN DISPUTA

CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS
EN TORNO A LAS POLÍTICAS DE
BOSQUES NATIVOS EN ARGENTINA

Langbehn, Lorenzo

Bosques en disputa : conflictos y controversias en torno a las políticas de bosques nativos en Argentina / Lorenzo Langbehn ; Mariana Schmidt ; Compilación de Lorenzo Langbehn ; Mariana Schmidt. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA, 2024. 336 p. ; 22 x 15 cm. - (IIGG-AGENCIA I+D+i /)

ISBN 978-950-29-2020-7

1. Política Ambiental. 2. Bosques Nativos. 3. Conflictos Sociales. I. Schmidt, Mariana II. Langbehn, Lorenzo, comp. III. Schmidt, Mariana, comp. IV. Título.
CDD 344.046

Esta publicación y las jornadas que han dado origen a la misma contaron con los siguientes financiamientos:

PICT-2020-Serie A-00485 "Conflictos y controversias en torno al uso de agroquímicos. Estudios de caso en provincias de la región chaqueña (Chaco, Salta y Santiago del Estero)" (Investigadora Responsable: Mariana Schmidt).

PICT-2020-Serie A-03744 "Zonas de contacto político-jurídico en territorios de vida bajo escenarios de avance del extractivismo y modernización ecológica: humedales del bajo delta del Paraná (Buenos Aires), Chaco húmedo (Chaco) y Chaco semiárido (Santiago del Estero)" (Investigador Responsable: Diego Domínguez).

01-RC 2023-2023-05-00065 "Bosques en disputa. Las políticas de Bosques Nativos en Argentina, 2007-2022" (Investigadoras Responsables: Alma Tozzini y Mariana Schmidt).

Los capítulos que forman parte de esta publicación han sido sometidos a un proceso de evaluación y discusión colectiva por medio de la invitación a comentaristas en el marco de las Jornadas "Bosques en disputa. Las políticas de Bosques Nativos en Argentina, 2007-2022" realizadas en la ciudad de San Carlos de Bariloche en noviembre de 2023.

BOSQUES EN DISPUTA
CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS
EN TORNO A LAS POLÍTICAS DE
BOSQUES NATIVOS EN ARGENTINA

Lorenzo Langbehn y Mariana Schmidt
(coordinadores)



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG | **GINO**
GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Agencia I+D+i



Director del Instituto
Dr. Martín Unzué

Comité Académico 2024-2026

Claustro de Investigadores

TITULARES

Dr. Ajos, Emilio

Dra. Camarotti, Ana Clara

Dra. Hopp, Malena

Dra. Rodríguez, María Carla

SUPLENTES

Dr. Castro Rubel, Jorge

Dr. Rodríguez, Pablo Esteban

Dra. Seghezso, Gabriela

Dr. Laleff Ilieff, Ricardo Jesús

Claustro de Becarios

TITULARES

Lic. Grasas, Julieta

Lic. Lucaccini, Mirna

Lic. Zaidan, Luca

SUPLENTES

Lic. Lemos, Sebastián

Lic. Imperatore, Victoria

Lic. Guevara, Joaquín

Claustro de Auxiliares

TITULARES

Mg. Simone, Vanina Inés

SUPLENTES

Mg. Súnico, Agustina

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
Pte. J. E. Uriburu 950, 6to
(C1114AAD) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
<http://www.iigg.sociales.uba.ar>



Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.

La Ley de Bosques Nativos y la construcción de la política ambiental en Argentina. Aportes desde las ciencias sociales para pensar un caso emblemático <i>Lorenzo Langbehn y Mariana Schmidt</i>	9
---	---

PARTE I. ENFOQUES GENERALES

Coordinación intergubernamental para la implementación de una ley de presupuestos mínimos. El caso de la Ley de Bosques <i>Lorenzo Langbehn y Lucas Figueroa</i>	47
Conflictualidad por el Bosque Nativo: entre los territorios de vida y la protesta ambiental <i>Pablo Barbetta y Diego Domínguez</i>	77
Los conceptos de juridificación y judicialización de las fuentes del derecho vinculadas con la protección ambiental de los bosques nativos en Argentina <i>Pablo Barbetta, Walter Mioni y Clara Minaverry</i>	99
Los servicios ecosistémicos y la economización de la política ambiental. Un análisis crítico de instrumentos de compensación y financierización de los bosques nativos <i>Constanza Casalderrey Zapata, María Paula Ávila Castro, Ignacio Alonso, Malena Castilla y Walter Mioni</i>	125

**PARTE II. LA LEY DE BOSQUES EN LAS PROVINCIAS:
ABORDAJES COMPARATIVOS**

Conflictos y disputas en Salta y Chubut. La implementación de la Ley de Bosques y sus (des)vinculaciones con la Ley de Emergencia Territorial Indígena <i>Natalia Boffa y Alma Tozzini</i>	155
Ambiente, participación y conflicto en la producción del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Buenos Aires. Los casos de Quilmes-Avellaneda y el Delta del Paraná <i>Patricio Straccia y Marina Wertheimer</i>	175
De los ordenamientos a los re-(des)ordenamientos territoriales. Disputas e intereses en conflicto en la actualización de la zonificación de Bosques Nativos en las provincias de Chaco y Salta <i>Mariana Schmidt y Malena Castilla</i>	201
Procesos de turistificación del monte y los bosques: un análisis comparado entre comunidades de las serranías de Córdoba y el sur de Neuquén <i>Magalí Paz y Gabriel Stecher</i>	237
Que las plantaciones no tapen el bosque (nativo). Desarrollo y conservación en las provincias de Misiones y Corrientes <i>Delia Ramírez, Jonathan von Below y Fernando Laprovitta</i>	267
El proceso de elaboración, implementación y actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Mendoza, 2008-2023 <i>Clara Rubio, Patricio Straccia, Alejandro Tonolli, Juan Alvarez, Leandro Alvarez, Bárbara Guida-Johnson, Cecilia Rubio, Facundo Martín, Mariano Cony, Facundo Rojas y Pablo Villagra</i>	291
SOBRE LA RED BOSQUES, POLÍTICAS Y TERRITORIOS.....	321
SOBRE LES AUTORES	323

Lorenzo Langbehn y Mariana Schmidt

INTRODUCCIÓN

LA LEY DE BOSQUES NATIVOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN ARGENTINA. APORTES DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES PARA PENSAR UN CASO EMBLEMÁTICO

INTRODUCCIÓN

En este volumen colectivo buscamos iluminar desde diferentes ángulos las políticas edificadas a partir de la sanción, hacia fines del año 2007, de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Expresión del trabajo de la Red Bosques, Políticas y Territorios, que vincula a investigadoras e investigadores con trayectorias y enfoques diferentes, los capítulos del libro no parten de premisas teóricas y metodológicas uniformes. No obstante, es posible señalar algunos grandes temas que los atraviesan en su conjunto: en primer lugar, los modos en que las estructuras institucionales condicionan el diseño y la implementación de la política y son a su vez tensionadas y modificadas a lo largo del proceso; en segundo lugar, los conflictos que surgen en torno a la política de bosques, los actores que intervienen en ellos, los intereses o proyectos que defienden y la dinámica de su interacción; y en tercer lugar, los discursos, las formas de conocimiento y las valoraciones que se ponen en juego, se estabilizan o se desestabilizan en el trayecto. A la vez, en términos metodológicos, la mayoría de los capítulos han buscado adoptar una perspectiva comparativa, poniendo en relación los procesos de diferentes provincias. Esto fue posible, precisamente, gracias al trabajo en red, que nos ha permitido conectar análisis que en la literatura muchas veces se encuentran aislados, y también —vale destacarlo— aportar material de provincias sobre las que no existían estudios publicados en lo que a la política de bosques nativos se refiere.

El caso de la Ley 26.331, comúnmente conocida como Ley de Bosques (en adelante, LB), es de particular interés para el estudio de las políticas ambientales en Argentina. Por un lado, porque la LB tuvo su origen en una importante movilización social, y su implementación en muchas provincias fue también objeto de conflictos y controversias. Se trata por lo tanto de un caso que permite visualizar las formas de articulación entre los diversos actores sociales y las instituciones estatales que generan e implementan una política ambiental, y en última instancia apreciar las dificultades, pero también los logros, que han tenido los grupos que enfrentan el paradigma extractivista patrocinado en general por las élites económicas y políticas. Por otro lado, desde el punto de vista de la institucionalidad de las políticas ambientales en Argentina, el caso de la LB es de especial interés porque, de entre las leyes enmarcadas en el esquema constitucional de los “presupuestos mínimos”, se trata de la que tiene la implementación más consolidada. La Constitución de 1994, que garantiza a todos los habitantes del país 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”, establece un esquema de competencias concurrentes según el cual “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” (artículo 41). Sin embargo, a treinta años de la reforma constitucional, este esquema no ha dado lugar a la construcción de una política ambiental nacional abarcativa y consolidada, sino únicamente a algunas políticas que abordan aspectos parciales de la problemática ambiental, en muchos casos con escasos avances en su implementación. Sobre este telón de fondo, la LB se destaca como uno de los pocos casos de progresiva consolidación de la política, lo que ciertamente no quita que presente importantes falencias y demoras que limitan su eficacia.

Mirar el destino de la LB con una perspectiva que abarca desde Chubut hasta Misiones y desde Salta hasta Buenos Aires, nos permite reflexionar sobre lo que implica la enorme diversidad de estos escenarios para la aplicación de una política ambiental de alcance nacional. En cada provincia no sólo encontramos diferentes condiciones biogeográficas y económicas, sino que, en conexión con ellas, se configuran diversas constelaciones de actores, debates, conflictos, que otorgan una inflexión particular a la implementación de la política en cada caso. Así, si la LB se sancionó principalmente en respuesta al proceso de deforestación en algunas regiones, como la chaqueña, donde las amenazas al bosque provienen ante todo del avance de la frontera agropecuaria de la mano de actores empresariales orientados a la producción de *com-*

modities exportables, en otras regiones, como en las sierras cordobesas o en las diferentes comarcas de la Patagonia andina, son muchas veces desarrollos inmobiliarios y turísticos los que avanzan sobre los bosques nativos. Se producen entonces tensiones y conflictos en torno a la LB en ámbitos urbanos y periurbanos, con características diferentes de los conflictos referidos predominantemente a áreas rurales que vemos en Salta, Santiago del Estero o Chaco. Estos conflictos en todos los casos involucran “algo más que el ambiente” (Azuela y Mussetta, 2009), es decir, no se trata de una pura tensión entre una agenda de protección ambiental y una agenda de crecimiento económico (“conservación” vs “producción”), sino que se ponen en juego los derechos y medios de vida de diversos colectivos sociales, sean comunidades indígenas, grupos de vecinas y vecinos, poblaciones campesinas u otros, con mayores o menores recursos de organización e incidencia política, y con intereses y estrategias que pueden ser convergentes con las de los actores conservacionistas, aunque no siempre lo son.

Estos escenarios complejos nos obligan a abandonar perspectivas simplistas sobre el Estado y las políticas públicas, y a tratar de entender en cada situación concreta cómo diferentes configuraciones de actores, en contextos institucionales, políticos y económicos específicos, interactúan en torno a la política dándole forma, y adaptando a ella sus acciones y estrategias. Como cabe esperar, dada su importancia práctica y su interés como objeto de estudio, la política de bosques nativos en Argentina viene siendo analizada por numerosas investigadoras e investigadores que trabajan desde diferentes enfoques y disciplinas. Sin ánimo de ofrecer una revisión completa, podemos mencionar, primero, una serie de contribuciones importantes procedentes de las ciencias ambientales y disciplinas afines (Aguiar *et al.*, 2018; Blum *et al.*, 2022; Camino *et al.*, 2023; Faingerch *et al.*, 2021; Gowda, 2013; Guinzburg y Torrella, 2022; Huaranca *et al.*, 2019; Morello y Rodríguez, 2009; Seghezzeo *et al.*, 2017; Vallejos *et al.*, 2020; Vallejos *et al.*, 2021; entre otros). Salvo excepciones, la mayor parte de los estudios existentes hacen foco en la región chaqueña y, en menor medida, en Córdoba y en las provincias patagónicas. Una de nuestras aspiraciones como red ha sido trascender esta limitación, incorporando a colegas que trabajan sobre (y desde) provincias como Buenos Aires, Mendoza, Misiones y Corrientes, como lo refleja el índice de este volumen. A su vez, casi todos los estudios existentes se enfocan en los bosques de zonas rurales, sin duda de mayor incidencia en términos cuantitativos; pero los bosques urbanos y periurbanos son objeto muchas veces de procesos de movilización particularmente intensos, puesto que brindan beneficios directos a una población numerosa y concentrada. En este sentido, hemos procurado incluir también este tipo de casos en nuestro panorama.

Esperamos que los aportes reunidos en este volumen, que se nutren de disciplinas como la sociología, la antropología, las ciencias políticas y el derecho, permitan también ratificar la contribución específica de las ciencias sociales a la discusión sobre las políticas ambientales, y específicamente las de bosques nativos, muchas veces hegemonizada por tratamientos centrados en aspectos biofísicos y técnicos. Sin duda indispensables, éstos no alcanzan para dar cuenta del complejo, polifónico y conflictivo proceso mediante el cual se diseñan y ponen en funcionamiento las políticas y, por lo tanto, para entender las dinámicas que les dan forma y avizorar intervenciones constructivas.

1. BALANCE DE LA LEY DE BOSQUES NATIVOS A MÁS DE QUINCE AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

Los capítulos de este libro se ocupan de diversos aspectos del proceso de implementación de la LB. Adelantamos aquí un breve panorama del contexto en el que la ley fue sancionada, así como algunos datos globales acerca de su implementación y eficacia. Mayores detalles sobre el proceso que llevó a la sanción de la LB y sus diversas aristas de implementación en las escalas provinciales, pueden consultarse en Alonso (2022), Ávila Castro (2019, 2022), Casalderrey Zapata (2020), Casalderrey Zapata y Tozzini (2020), Deón (2016), Fernández Milmanda y Garay (2019), Figueroa (2022), Figueroa y Gutiérrez (2018), Gutiérrez (2017), Juliá (2010), Koberwein (2018), Langbehn (2014, 2015), Minaverri (2018), Peixoto Batista *et al.* (2019), Schmidt (2017), Silvetti *et al.* (2013), Straccia (2021), entre otros. Datos sobre la implementación a nivel nacional pueden encontrarse en los informes y monitoreos que anualmente publica la autoridad ambiental nacional (los más recientes: MAyDS, 2023a, 2023b); también existen diversas iniciativas de monitoreo y seguimiento sostenidas por organizaciones como Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Vida Silvestre (FVS), Greenpeace y Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF), además de iniciativas internacionales como Global Forest Watch.¹ Con respecto a los efectos de la LB sobre la deforestación y

1 Tanto los datos e informes de la Subsecretaría de Ambiente de la Nación como los de las ONG se encuentran en los respectivos sitios web. SAyDS: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/manejo-sostenible-de-bosques/informes-y-publicaciones>; Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA): <https://leydebosques.vidasilvestre.org.ar/>; Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), que edita un Informe Ambiental Anual con contribuciones sobre bosques nativos: <https://farn.org.ar/>; Greenpeace: <https://www.greenpeace.org/argentina/campanas/bosques/>; Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF) en colaboración con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Laboratorio de Análisis Regional y Teledetección de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (LART-UBA): <http://monitoreodesmonte.com.ar/>. El sitio de Global Forest Watch permite poner los datos sobre bosques nativos en Argentina en perspectiva global: <https://www.globalforestwatch.org/>.

degradación de los bosques nativos, se pueden ver diferentes posiciones en Nolte *et al.* (2017), Volante y Seghezzeo (2018) y Alcáñiz y Gutiérrez (2020). Pero volvamos a nuestra síntesis.

1.1. DEL DEBATE A LA SANCIÓN DE UNA LEY DE PROTECCIÓN DE BOSQUES NATIVOS

Previo a la breve cronología del proceso de debate y sanción de la LB, cabe recordar que los primeros antecedentes legales e institucionales en torno a la cuestión forestal en Argentina remiten a finales de siglo XIX, en el contexto de la consolidación de la producción asociada a la explotación maderera para la confección de alambrados, vigas y durmientes para la extensión del tendido de la red ferroviaria nacional, junto con la obtención de leña y carbón para su uso como combustible y la extracción de tanino para el curtido de cuero. Hacia mediados del siglo XX el Estado nacional sancionó una legislación específica en materia forestal: la Ley 13.273 de “Defensa de la Riqueza Forestal”, de 1948, no obstante la cual la degradación y devastación de los bosques continuaron a lo largo de las décadas subsiguientes, acelerándose de modo inédito hacia fines del siglo XX y comienzos del XXI a expensas del avance de la frontera agropecuaria hacia el norte del país (Schmidt, 2018, 2015; Zarrilli, 2008).

La LB fue aprobada el 28 de noviembre de 2007 en medio de una intensa presión social, después de un trámite parlamentario fuertemente disputado. Impulsaba la aprobación del proyecto una coalición liderada por grandes ONG ambientalistas que operan a escala nacional e internacional y que persiguen una agenda ligada al conservacionismo. Estos actores no sólo lograron reclutar el apoyo masivo de un público predominantemente urbano identificado con esa agenda, que se materializó entre otras cosas en la recolección de más de un millón de firmas a favor del proyecto, sino que consiguieron también la adhesión de diversas organizaciones indígenas y campesinas, así como de organismos gubernamentales y ONG que las acompañan en sus reclamos. Para estos actores la regulación de la deforestación constituía un objetivo estratégico en las luchas por sus derechos territoriales, ya que el avance de la frontera agropecuaria —y otros procesos que avanzan sobre zonas boscosas como los desarrollos turísticos e inmobiliarios— ocurre en muchísimos casos a expensas de sus formas de uso del territorio, que suelen ser jurídicamente precarias.

El proyecto de lo que sería la LB fue presentado en mayo de 2006 por Miguel Bonasso, entonces diputado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En un contexto de progresiva visibilización de la cuestión ambiental en Argentina (Merlinsky, 2021) y a pocos días de que el presidente Néstor Kirchner —en respuesta a la intensa conflictividad

desatada por los proyectos de instalación de dos pasteras sobre el río Uruguay frente a Gualaguaychú— declarara que la protección del ambiente debía pasar a ser “política de Estado”, el proyecto parecía encontrar una ventana de oportunidad singularmente favorable. A su vez, la cuestión de los bosques nativos había ganado notoriedad en los años previos gracias a las campañas de las ONG ambientalistas. Un caso muy resonante había sido la desafectación de la reserva provincial Pizarro, en Salta, un área protegida (habitada, además, por una comunidad indígena) que la provincia decidió poner en venta para financiar obras de infraestructura destinadas principalmente a facilitar la exportación de soja. El caso había catapultado la cuestión de los desmontes en el norte del país a las arenas públicas nacionales, y en el marco de ese caso el diputado Bonasso se había perfilado como paladín de la causa de los bosques nativos en el parlamento.

Pero el paso del proyecto por las cámaras del Congreso Nacional estuvo lejos de ser rápido y sencillo. Muchos de los legisladores provenientes de las provincias con mayores tasas de deforestación, en articulación con sus gobernadores y con las asociaciones agroempresariales de sus provincias, montaron una áspera resistencia tanto en Diputados, donde el proyecto obtuvo su media sanción en marzo de 2007, como en el Senado, donde fue aprobado con modificaciones a comienzos de noviembre de ese año. En la actitud que tomaron los legisladores frente al proyecto pesó menos la pertenencia partidaria que el origen geográfico, con los representantes del norte oponiéndose al proyecto y los del centro y sur apoyándolo (Calvo y Tow, 2009).

Los principales argumentos esgrimidos en el Congreso por quienes se oponían a la ley fueron dos. Uno —que forma parte del repertorio estable de quienes se oponen a cualquier ley ambiental— consistía en denunciar que el texto propuesto excedía las competencias que la Constitución otorga a la Nación y avasallaba las autonomías provinciales. El segundo consistió en impugnar la valoración negativa de la deforestación que era el supuesto básico del proyecto de ley; como lo expresó una senadora salteña en su alocución durante la sesión del 14 de noviembre 2007: “Se nos dice que estamos deforestando. Pero la visión nuestra es que estamos incorporando a la actividad productiva, generando riqueza y trabajo, muchas hectáreas abandonadas mientras la gente vivía en total pobreza” (pp. 60-61). En otros términos, estos actores presentaban la reciente expansión agropecuaria como un proceso de desarrollo económico beneficioso para sus provincias, y acusaban a los legisladores del “país rico” de querer transformar al norte en un “pulmón verde” que pagase “las consecuencias de la contaminación” producida en las zonas más industrializadas del territorio nacional.

Tras meses de dilaciones, y frente a la creciente presión social (cuya expresión más recordada fue la recolección de alrededor de 1,3 millones de firmas a favor del proyecto), la aprobación se destrabó gracias a la incorporación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), a través de una negociación entre la Secretaría de Ambiente y las fracciones del Senado más opuestas al proyecto. Mediante este fondo, el erario nacional compensa por los “servicios ambientales” prestados a las provincias que protegen sus bosques nativos y a los propietarios de las tierras que quedan sujetas a medidas de conservación y no pueden ser deforestadas. Con esa modificación, la LB fue aprobada por ambas cámaras en noviembre de 2007 y promulgada de hecho el 19 de diciembre del mismo año.

La LB se inscribe en el esquema previsto en el artículo 41 de la Constitución Nacional, según el cual la Nación establece los “presupuestos mínimos” o estándares mínimos de protección ambiental, mientras que las provincias complementan la legislación nacional con sus propias normas (leyes y decretos provinciales y demás actos administrativos) y son las encargadas de aplicarlas en el terreno. De este modo, la LB contiene los presupuestos mínimos 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” (artículo 1). Para ello, el principal instrumento de regulación de la deforestación y del uso de los bosques es el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), mediante el cual cada provincia clasifica sus bosques en tres categorías: sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse pero pueden ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica (Categoría I, color rojo), sectores de mediano valor de conservación que pueden ser sometidos a usos de aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica (Categoría II, color amarillo) y sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad (Categoría III, color verde). En un anexo de la LB se fijan diez criterios de sustentabilidad ambiental² que las provincias debían tener en cuenta para realizar sus zonificaciones, y que deben aplicar también al actualizarlas periódicamente. La elaboración del OTBN debía realizarse “a través de un proceso participativo” (artículo 6) en el plazo de un año, durante el cual se estableció una moratoria de desmontes.

2 La mayoría se refieren a aspectos biofísicos, mientras que los restantes se refieren a la aptitud productiva (agrícola y forestal) de las tierras cubiertas por bosques y, por último, al valor y uso que les dan las comunidades indígenas y campesinas.

1.2. DE LA SANCIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN

Sin embargo, la implementación de la LB se produjo con demoras.³ Por un lado, el gobierno nacional tardó más de un año en sancionar el correspondiente decreto reglamentario: solo en febrero de 2009, después de un alud catastrófico en Tartagal que muchos actores atribuyeron a los desmontes ocurridos aguas arriba de esa localidad, y luego de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación interviniera en una causa judicial de alta visibilidad mediática referida a la deforestación en Salta (el caso “Salas”), la presidenta Fernández firmó el Decreto 91/2009, que reglamenta la LB y precisa aspectos clave de su instrumentación. Por otro lado, a fines de 2008 sólo la provincia de Salta había sancionado la ley correspondiente (aunque ésta, curiosamente, no incluía el elemento principal, es decir, el mapa de zonificación, cuya confección encomendaba al Poder Ejecutivo). En 2009 la sucedieron Chaco, San Luis y Santiago del Estero. Las restantes provincias fueron regularizando su situación en los años siguientes: Catamarca, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan, Santa Cruz y Tucumán en 2010; Jujuy, La Pampa y Neuquén en 2011; Tierra del Fuego en 2012; Santa Fe en 2013; Entre Ríos en 2014; La Rioja en 2015 y, por último, Buenos Aires en 2016. Las demoras pueden atribuirse en cada caso a diversas causas concurrentes, como lo muestran los trabajos citados más arriba; entre ellos puede mencionarse la elevada conflictividad del proceso en algunos casos, incluyendo la judicialización de los OTBN en algunas provincias, la falta de competencias y capacidades técnicas en la administración pública, la escasa prioridad otorgada a la política ambiental en general por los gobiernos provinciales, entre otras.

Considerados todos los OTBN finalmente aprobados, el área de bosques nativos zonificada ascendió a más de 53 millones de hectáreas, el 19% de la superficie del país. Las cinco provincias que más bosques han informado (Salta, Santiago del Estero, Chaco, Formosa y La Pampa) concentran más de la mitad de esa superficie (52,4%). Vale señalar que la superficie de bosques informada en los OTBN no coincide con la que se incluye en el Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos, que contabiliza 46,3 millones de hectáreas (MAyDS, 2022), ya que las definiciones de qué es lo que “cuenta” como bosque nativo son diferentes en cada caso. De las 53 millones de hectáreas zonificadas, un 81% fue categorizado en rojo y amarillo (10.992.353 ha y 32.000.085 ha respectivamente), mientras que el 19% fue zonificado

3 Para la elaboración de este apartado se utilizaron publicaciones del organismo ambiental de jurisdicción nacional (MAyDS, 2023a, 2023b) junto con informes de seguimiento elaborados por ONG (Di Pangraccio y Cáceres, 2020).

en verde (10.192.063 ha). Las cuatro provincias con mayor cantidad de bosques bajo OTBN (Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa) son precisamente las que mayores tasas de deforestación presentaban en el periodo previo al debate y sanción de la LB. Las provincias con menor superficie de bosque incluyen, en orden ascendente, a Santa Cruz, Río Negro, Neuquén, Tierra del Fuego, Corrientes, Tucumán y Buenos Aires (Mapa 1 y Tabla 1).

Mapa 1
Distribución de los OTBN según provincias

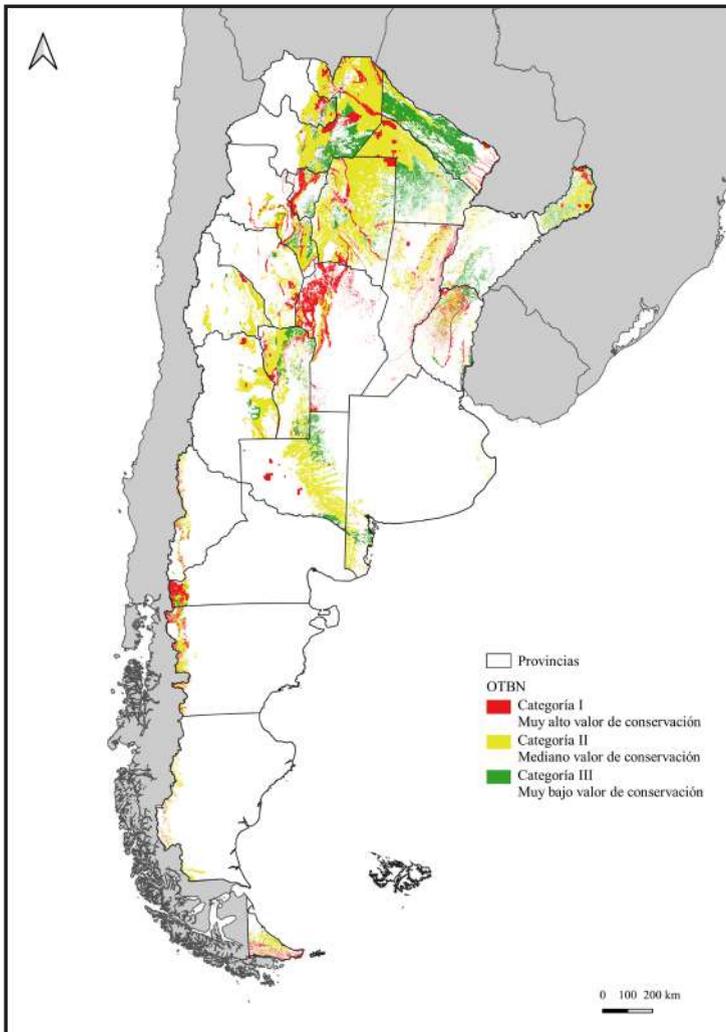


Tabla 1

Superficie de bosques según OTBN (ha), distribución según categorías de conservación (%) y pérdida de superficie boscosa 2008-2022 (ha), según provincias

Provincia	Ley OTBN	Superficie BN (ha)	Categoría I	Categoría II	Categoría III	Pérdida de BN 2008-2022 (ha)*
Buenos Aires	14888/2016	969.943	7%	74%	20%	8.732
Catamarca	5311/2010	2.433.682	24%	63%	12%	41.258
Chaco	6409/2009	4.920.000	6%	63%	31%	485.162
Chubut	XVII-92/2010	1.052.171	40%	58%	2%	10.194
Córdoba	9814/2010	2.923.985	82%	18%	0%	140.591
Corrientes	5974/2010	770.319	8%	38%	54%	10.595
Entre Ríos	10284/2014	1.920.775	46%	34%	20%	113.259
Formosa	1552/2010	4.208.999	12%	18%	71%	485.516
Jujuy	5676/2011	1.110.268	22%	66%	12%	63.144
La Pampa	2624/2011	3.343.376	5%	75%	20%	100.200
La Rioja	9711/2015	1.030.821	30%	66%	4%	107.788
Mendoza	8195/2010	2.034.188	4%	89%	7%	2.767
Misiones	XVI-105/2010	1.612.558	14%	56%	30%	49.346
Neuquén	2780/2011	543.917	35%	64%	1%	4.322
Río Negro	4552/2010	478.900	38%	53%	9%	14.375
Salta	7543/2008	8.280.162	16%	65%	19%	714.050
San Juan	8147/2010	1.494.533	5%	93%	3%	1.475
San Luis	IX-0697/2009	3.152.630	17%	60%	23%	263.513
Santa Cruz	3142/2010	348.589	80%	20%	0%	185
Santa Fe	13372/2013	1.742.061	21%	79%	0%	32.595
Santiago del Estero	6942/2009	7.108.203	14%	82%	4%	983.821
Tierra del Fuego	869/2012	793.909	46%	51%	2%	1.022
Tucumán	8304/2010	910.512	58%	24%	18%	43.674
Total		53.184.501	21%	60%	19%	3.674.584

* Corresponde a datos de Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales. Hasta el año 2017 corresponde a datos de las ecorregiones de Yungas, Parque Chaqueño, Selva Paranaense y Espinal, mientras que desde 2018 incorpora ecorregiones de Bosque Andino Patagónico y Monte. Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por el MAyDS.

En términos proporcionales, las provincias que más bosques atribuyeron a la categoría III (verde) fueron Formosa (71%), Corrientes (54%), Chaco (31%) y Misiones (30%); en contraste, Córdoba, Santa Fe y Santa Cruz no han zonificado bosques en esa categoría. A la vez, Formosa, Salta y Chaco suman el 60% de las poco más de 10 millones de hectáreas zonificadas en verde a nivel nacional. Con respecto a la categoría II (amarillo), las provincias que mayor superficie han destinado a ella en términos proporcionales son San Juan (93%), Mendoza (89%) y Santiago del Estero (82%), mientras que en términos absolutos las pro-

vincias que más contribuyen a esta categoría son Santiago del Estero, Salta, Chaco y La Pampa, que en conjunto representan casi el 53% de los 32 millones de hectáreas zonificadas en amarillo en todo el país. Para la categoría I (rojo), las provincias que mayor proporción de sus bosques han incluido en esta categoría son Santa Cruz (80%), Tucumán (58%), Tierra del Fuego y Entre Ríos (ambas 46%), mientras que las cuatro provincias con mayor contribución absoluta son Córdoba, Salta, Santiago del Estero y Entre Ríos, que totalizan un 50,4% del total zonificado en esa categoría para todo el país.

Es necesario subrayar, frente a este panorama, que el sentido preciso que tienen las diferentes categorías en cada provincia no es homogéneo. Si bien la LB dispone en términos generales los destinos admisibles para cada categoría, es en las leyes y reglamentos provinciales donde finalmente se define con precisión qué prácticas se permite realizar en cada zona. Especialmente para las zonas en “amarillo”, destinadas al aprovechamiento sostenible, pueden encontrarse criterios divergentes (y encendidas disputas acerca de la conformidad de ciertas disposiciones provinciales a la LB); pero incluso para la zona roja, que la LB reserva taxativamente a la conservación y la investigación científica, así como al hábitat de comunidades indígenas, han existido intentos por parte de algunas provincias de flexibilizar este criterio. Otro foco de disputa fueron los mecanismos de “recategorización” adoptados por varias provincias; el objetivo de éstos consistía, supuestamente, en permitir la rectificación de los ordenamientos en casos de error y los ajustes que fueran necesarios al pasar de la escala del mapa provincial a la de un predio. Pero pronto se denunciaron abusos y rezonificaciones de dudosa transparencia que flexibilizaban indebidamente los OTBN, pasando áreas de las categorías I y II a la categoría III y permitiendo, por lo tanto, su deforestación.

Por cierto, como lo observaron tempranamente diversos estudios (García Collazo *et al.*, 2013; Gautreau *et al.*, 2014), además de la diferencia reglamentaria con respecto a las actividades permitidas en cada categoría, también hubo importantes diferencias entre las provincias en cuanto a los criterios de valoración del bosque y la metodología empleada para la elaboración de sus OTBN. Si bien, hasta cierto punto, esto era esperable dentro de un marco de federalismo, en muchos casos lo que se observa es la falta de información suficiente con respecto a los diversos criterios que la LB exige tener en cuenta, o la falta de una metodología que incorpore toda la información disponible, o que explicita el modo en que ella se incorpora. Las revisiones posteriores (que además muchas provincias no han realizado) no llegaron a asegurar un estándar uniforme de método y de calidad para los OTBN.

El Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos —cuya incorporación, como indicamos, resultó decisiva para la aprobación de la LB en el Senado— fue un incentivo clave para que las provincias avanzaran en la sanción de sus ordenamientos e instrumentaran los mecanismos de aplicación de la normativa. En efecto, la sanción de la ley de OTBN era condición para acceder a esos fondos que las provincias reciben año a año en la medida en que cumplen con determinadas obligaciones emanadas de la LB, como informar a la autoridad nacional de los planes de manejo y conservación de los bosques que aprueban, contribuir al registro nacional de infractores a la ley, etc. El Fondo está destinado en un 30% a fortalecer a las autoridades de aplicación provinciales, que deben aplicar los fondos a mejorar sus herramientas de monitoreo control y a implementar programas de asistencia técnica y financiera para pequeños productores y comunidades indígenas), y en un 70% a compensar a los titulares de las tierras en cuyas superficies se conservan bosques nativos. Para acceder a esta compensación, los titulares deben presentar un plan de manejo o de conservación de sus bosques (que puede asumir distintas modalidades: conservación, recuperación, aprovechamiento forestal, uso silvopastoril, explotación de productos no madereros y servicios, entre otras).

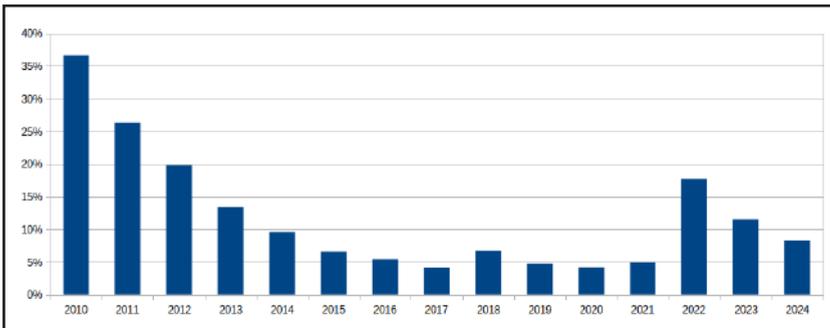
La distribución del Fondo entre las provincias se acordó a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que a lo largo de la implementación de la LB se fue transformando en el principal espacio de articulación entre las autoridades nacionales y provinciales (Langbehn, 2017). El monto total disponible cada año se divide entre las provincias mediante una fórmula que contempla la superficie total de bosques que declara cada provincia, la proporción de ésta que se encuentra cubierta de bosques, y las categorías de conservación que haya otorgado a esos bosques.

Las primeras partidas provenientes del Presupuesto Nacional para la implementación de la LB se asignaron en el año 2010. Desde entonces, los montos asignados han sido siempre muy inferiores al mínimo previsto en la LB, que es del 0,3% del presupuesto nacional (artículo 31 inc. a). Para 2010, esto habría equivalido a unos \$820 millones; frente a ello, la dotación del Fondo de Bosques para ese año fue de sólo \$300 millones (el 36,6% respecto del 0,3% previsto). De allí en más, el monto nominal asignado anualmente se mantuvo prácticamente igual hasta el año 2016, mientras que el presupuesto nacional aumentaba año a año a la par de la inflación, de modo que ese año los fondos asignados representaron el 5,3% de lo estipulado por la LB. Luego de una importante actualización en 2017, el FNECBN volvió a amesetarse en términos nominales, recibiendo unos \$567,5 millones anuales hasta

2020; en 2021 ascendió a \$1.212 millones y en los años 2022 y 2023, a \$5.712 y \$9.000 millones respectivamente, lo que representa un 10% del valor contemplado en la LB. De modo adicional, desde el año 2012 se disponen partidas específicas para la implementación de la ley por parte de la autoridad nacional de aplicación (mediante el Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos), que oscilaron entre los \$14 y los \$32,6 millones entre 2012-2021, aumentando a \$525 y \$1.000 millones en 2022 y 2023 (Figura 1). El desfinanciamiento de la LB ha sido denunciado en reiteradas oportunidades por ONG ambientalistas, asociaciones de productores agropecuarios y forestales, e incluso desde las administraciones provinciales.

Figura 1

Monto otorgado por el presupuesto nacional a la protección de bosques nativos, expresado como porcentaje del monto exigido por la Ley de Bosques



Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos nacionales (2024).

Dadas estas cifras, no resulta sorprendente que apenas un pequeño porcentaje de las áreas boscosas declaradas en los OTBN provinciales se encuentre alcanzada por los subsidios del Fondo de Bosques. Según el último dato disponible (MAyDS, 2023a), la superficie con planes de manejo o conservación vigentes al año 2021 era de 4,1 millones de hectáreas, lo que representa un 7,8% sobre las 53,2 millones declaradas en los OTBN. Entre los años 2010-2021 fueron 10.103 los planes y proyectos compensados económicamente en todas las provincias, en sus distintas modalidades (Córdoba, Chaco y Jujuy son las que más planes presentan). Para ese periodo, fueron beneficiadas un total de 4.253 personas físicas o jurídicas, número que, al ser desagregado por tipo de titular, muestra que una gran mayoría (alrededor del 90%) corresponde a particulares o empresas, mientras que el porcentaje restante se divide entre planes asignados a comunidades indígenas-campesinas, organizaciones gubernamentales y otras instituciones.

Hasta el año 2017, de los poco más de 6.000 planes aprobados hasta el momento, el 1,1% correspondían a comunidades indígenas y el 0,4% a comunidades campesinas, mientras que el 86,8% eran para empresas privadas y particulares, y el porcentaje restante se distribuía entre otros tipos de beneficiarios.⁴

En cuanto a la escasa llegada de los subsidios a las poblaciones indígenas y campesinas, ésta se debe principalmente a los requisitos burocráticos exigidos para acceder a ellos (por ejemplo, contar con títulos dominiales de las tierras), junto con las dificultades para su gestión y rendición. Si bien la restricción mencionada fue subsanada por medio de la resolución 277/2014 del COFEMA, en la cual se aclaró que el término “titulares” empleado en el artículo 35 de la LB debe entenderse en sentido amplio, y se incluyó la figura de “beneficiarios agrupados” para facilitar el acceso a los recursos a los pequeños productores, campesinos e indígenas que por razones de escala, de capacidades administrativas y financieras o de titularidad imperfecta de la tierra tienen dificultades para hacerlo, los datos evidencian que esta medida no ha dado sus frutos en el terreno y no todas las provincias han arbitrado los medios para hacer efectiva la disposición.

Entretanto, si bien las tasas de deforestación presentan cierta tendencia a la baja o a su amesetamiento desde la sanción de la LB (con algunos periodos donde volvieron a incrementarse, como 2017-2018), lo cierto es que según datos provistos por el monitoreo de la pérdida de bosques nativos en las distintas regiones forestales al año 2022, en el período 1998-2022 en Argentina se perdieron cerca de 6,4 millones de hectáreas. Sobre ese total, el 57,6% (esto es, más de 3,6 millones de hectáreas) fueron deforestadas en vigencia de la LB, desde el año 2008. Entre las provincias con mayor pérdida de bosques para el periodo total (1998-2022) se destacan Santiago del Estero (2 millones de hectáreas), Salta (1,5 millones hectáreas), Chaco (800 mil hectáreas) y Formosa (500 mil hectáreas), ranking que vuelve a repetirse al considerar la deforestación para el período 2008-2022 (entre las cuatro jurisdicciones, suman más de 600 mil hectáreas deforestadas). Es importante señalar que, en cuanto a las categorías de los OTBN, de los 3,6 millones de hectáreas que se perdieron desde 2008, una buena parte corresponde a sectores zonificados como de alto y mediano valor de conservación (es decir, son desmontes ilegales). Para el año 2022, de las casi 212 mil hectáreas de bosques perdidas, cerca de la mitad eran bosques categorizados en rojo (24.397 ha) y amarillo (72.311 ha), a lo que se añade un

4 <https://bosques.ambiente.gob.ar/geomaps#heading2>

22% de desmontes en zonas sin categorizar (para el periodo 2007-2022, la deforestación en bosques sin categorizar asciende al 44%).⁵

De modo complementario, cabe mencionar que desde el año 2020 en adelante, gran parte de la pérdida de superficie boscosa en el país se debe a la ocurrencia de incendios forestales (Wertheimer y Fernandez Bouzo, 2023): un total de 320.643 hectáreas para el período 2020-2022, con particular énfasis en la selva de yungas, el parque chaqueño, el espinal y los bosques andino-patagónicos. Tan solo en 2020, en plena pandemia por COVID-19, el 54% de la pérdida total respondió a áreas afectadas por incendios en distintas regiones forestales (178.871 ha). Entre otras de las principales causales de pérdida de bosques nativos se destacan el uso agropecuario y silvopastoril, que en 2022 corresponden al 60,2% (junto con un 34,6% referido a incendios).

Por último, una breve referencia a los procesos de actualización de los OTBN. Según la reglamentación de la LB (decreto 91/09), éstos deben actualizarse cada cinco años a partir de la fecha de sanción del OTBN, aunque todas las provincias se han demorado en cumplir con este requisito. El vencimiento de los primeros OTBN sancionados ocurrió a partir del año 2013, pero hasta el momento, Santiago del Estero (2015), San Juan (2016), Misiones (2017), Jujuy (2018), Formosa (2018), Santa Cruz (2022), Tierra del Fuego (2022) y Santa Fe (2019) son las únicas jurisdicciones que han finalizado un proceso de actualización del OTBN; en algunos de estos casos, el OTBN actualizado ya ha superado su fecha de vencimiento y la segunda actualización se encuentra en mora. Otras provincias han avanzado en mayor o menor medida en sus procesos de actualización, aunque todavía no los han completado. En las revisiones realizadas —y en las que se hallan en proceso— parecen haber pesado más las objeciones técnicas de la autoridad de aplicación nacional a los OTBN anteriores, así como las pautas técnicas parcialmente formalizadas a través de varias resoluciones del COFEMA, que el debate público con los sectores interesados en la aplicación de la ley en cada provincia. Pero a la vez, en muchos casos los procesos de actualización han sido intensamente conflictivos y se han reactivado las disputas de intereses en torno al destino de los bosques nativos como resultado de propuestas de OTBN regresivas respecto de las zonificaciones previas y de la Ley 26.331. En varios casos (como los de Córdoba, Salta y Chaco, entre otros) esta conflictividad ha sido una de las principales causas de las demoras en la actualización.

5 La existencia de “bosques sin categorizar” se debe a que las provincias, al elaborar sus OTBN, no incluyen determinadas formaciones de vegetación que son consideradas “bosques” por las instituciones que miden la deforestación. Esa diferencia puede deberse a que la provincia utiliza una definición diferente de “bosque” o simplemente a errores técnicos u omisiones (involuntarias o deliberadas).

A más de quince años de sancionada la norma, si bien por un lado pueden reconocerse una serie de aspectos positivos —la apertura del debate acerca de los modos de uso y valorización del territorio, una mayor producción de conocimiento sobre los bosques y su conservación, el fortalecimiento de las instituciones nacionales y provinciales encargadas de llevar adelante la política de bosques nativos, y la negociación de soluciones coordinadas entre Nación y provincias, entre otros—, por otro lado no se aprecia una gran disminución de las tasas de deforestación, o siquiera una mayor selectividad de la transformación de bosques a otros usos guiada por criterios ambientales y sociales, o la generalización de prácticas amigables con el ambiente, como pueden serlo algunas modalidades de uso ganadero combinadas con conservación del bosque. A la vista de estos resultados cabe preguntarse si, en el contexto de la Argentina actual, las políticas de conservación del ambiente pueden tener algún impacto sobre los procesos de expansión del modelo extractivista en sus diversas manifestaciones regionales, o si están condenadas a quedar como meras declaraciones de buena voluntad frente al monótono consenso reclutado por éste.

2. ALGUNAS CLAVES DE LECTURA

Los capítulos que integran este volumen ilustran diversas facetas de la implementación de la LB en sus aciertos y desaciertos. Se agrupan en dos partes: una con trabajos que abordan la cuestión de las políticas de bosques desde una perspectiva más transversal y a escala nacional, y otra con trabajos que lo hacen a partir de casos provinciales concretos. Planteados a diversas escalas y adoptando diferentes perspectivas, en su conjunto los capítulos aportan abundante material empírico para reflexionar acerca de la puesta en marcha de una ley de presupuestos mínimos como la de bosques. Pero, además de ilustrar este proceso con casos y datos concretos, los estudios ofrecen algunos núcleos de análisis que permiten trascender la casuística hacia planteamientos de mayor generalidad. Si bien los capítulos son fruto de elaboraciones independientes y no de una construcción teórica previamente compartida, pueden señalarse algunas perspectivas de análisis que aparecen en forma transversal, ya sea porque varios capítulos convergen en problemáticas emparentadas, aun con diferencias en su tratamiento, o porque se trata de supuestos compartidos que aparecen de modo más o menos solapado en muchos de los trabajos. En este apartado queremos destacar algunos de estos núcleos comunes, contribuyendo a promover los diálogos entre los capítulos y, por así decir, la unidad en la diferencia que constituye el carácter de esta obra colectiva.

2.1. LA POLÍTICA DE BOSQUES COMO CAMPO DE DISPUTAS: ESTADO, CONFLICTOS Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Un hilo conductor que atraviesa los capítulos de este libro se refiere al carácter procesual e interactivo de la construcción de una política pública ambiental. Desde diferentes ángulos, ellos nos muestran cómo la política se va construyendo a lo largo del tiempo, no de manera planificada o teleológicamente orientada, sino a través de interacciones impredecibles entre actores con diferentes intereses, formas de conocimiento y recursos de poder, en las cuales se reinterpretan y renegocian una y otra vez los sentidos, las prioridades y los instrumentos de la política. La inscripción normativa e institucional de los resultados parciales de las mismas otorgan al proceso una estructura que condiciona, pero no determina, las interacciones subsiguientes.

Lorenzo Langbehn y Lucas Figueroa en su capítulo *Coordinación intergubernamental para la implementación de una ley de presupuestos mínimos. El caso de la Ley de Bosques*, hacen foco en los mecanismos de coordinación intergubernamental que se ponen en juego para la implementación de la Ley 26.331, bajo la premisa de que, en el marco de una organización federal de gobierno como la de Argentina, la aplicación de una política ambiental de alcance nacional depende crucialmente de la interacción continuada y compleja entre organismos de los diferentes niveles de gobierno. Como señalan los autores, el caso de la LB reviste un especial interés porque se trata del área de política ambiental en que la coordinación entre niveles de gobierno ha alcanzado la mayor consolidación en nuestro país. Esta consolidación se debe principalmente a la acción continuada de los funcionarios estatales —tanto nacionales como provinciales— y se desarrolla en gran parte al margen de las disputas públicas de mayor visibilidad. Sin embargo, en última instancia, resulta decisiva para las formas que adopta la implementación de la política y, por consiguiente, para los efectos concretos que finalmente puede producir.

Entre otros aspectos, el capítulo muestra la variedad de mecanismos que operan en la implementación de la LB, algunos de ellos previstos en su articulado original y otros que fueron tomando forma sobre la marcha. En efecto, de un esquema centrado en la coordinación vertical entre nación y provincias, inicialmente propuesto en la LB, se transitó hacia un esquema que combina la toma de decisiones estructurales en forma multilateral a través del Consejo Federal del Medio Ambiente con formas de articulación vertical principalmente para la gestión rutinaria de la política, incluyendo tareas de fiscalización y control. A estas interacciones se suman otros esquemas de tipo regional, a través de los Nodos Forestales, y multinivel, mediante proyectos financiados y monitoreados o ejecutados por organismos internacionales. Por últi-

mo, el capítulo deja entrever cómo el desarrollo de vínculos constantes entre funcionarios nacionales y provinciales facilitó una dinámica de intercambios y aprendizajes que promovieron cambios en las formas de implementación y favorecieron así su continuidad. No obstante los logros que observan en esta construcción de institucionalidad, los autores no dejan de señalar las limitaciones de la implementación, entre las cuales se destacan la heterogeneidad de los criterios de aplicación de la política en las diferentes provincias y su limitada eficacia para el control de la deforestación ilegal.

Ahora bien, si el citado capítulo nos muestra cómo se construyen mecanismos de articulación y coordinación al interior de los aparatos estatales, otras contribuciones se focalizan en la interacción entre actores estatales y no estatales, que adopta diferentes modalidades, tanto encuadradas en mecanismos formales como en el plano de la “política contenciosa” (Tilly y Tarrow, 2007). En el caso de las políticas ambientales, tienen un lugar prominente tanto en la normativa de nivel internacional como nacional los mecanismos participativos de consulta a las poblaciones afectadas. Esto invita a prestar atención a los alcances y límites de las políticas participativas que convocan a una multiplicidad de actores sociales heterogéneos y se vuelven escenario de intercambio y tensión entre diferentes valoraciones, intereses, saberes (expertos y no expertos) y modos de vida en torno a los bosques.

En esto profundiza el capítulo *Ambiente, participación y conflicto en la producción del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Buenos Aires. Los casos de Quilmes-Avellaneda y el Delta del Paraná*, de autoría de Patricio Straccia y Marina Wertheimer Becich. Allí se ponen en diálogo los procesos de producción del OTBN en dos zonas de la provincia de Buenos Aires —la del Bosque Ribereño y la del Delta y Talaes de Barranca—, haciendo énfasis en dos dimensiones específicas: la participación de las poblaciones locales y la conformación de coaliciones entre actores sociales. Respecto del primer punto, el trabajo analiza los dispositivos de participación institucionalizados y sus efectos a lo largo de estos procesos, y en relación con ello, los mecanismos de participación extrainstitucionales construidos por las poblaciones locales como estrategia de resistencia cuando los dispositivos institucionales no les permitían satisfacer sus demandas. Y respecto del segundo punto, da cuenta de la singular configuración de las coaliciones en cada una de las zonas y sus cambios a lo largo del tiempo, así como de la incorporación de los ambientalistas (y las demandas ambientales) en ellas. Tras analizar el proceso de debate y sanción del OTBN bonaerense, los autores concluyen que es factible pensar en una suerte de instrumentalización de la participación ciudadana por parte de los sectores concentrados a fin de satisfacer sus intereses

específicos: en efecto, el OTBN producido era beneficioso para los productores del Delta del Paraná, y allí había sido “consensuado” entre los diferentes actores a través de un amplio proceso participativo. Pero los legisladores bonaerenses apelaron a la legitimidad de ese proceso parcial para justificar la aprobación del OTBN en general, aun si éste era tenazmente resistido por la población local de la zona del Bosque de Ribera, que había manifestado su desaprobación en todas las instancias participativas. De este modo, la legitimidad de aquel proceso parcial sirvió para justificar un ordenamiento que favorecía claramente a los desarrolladores inmobiliarios de Quilmes-Avellaneda. Cabe destacar que estos procesos estuvieron atravesados por un contexto de alta conflictividad ambiental en la zona insular del Delta y en la zona de Ribera Sur, en una provincia donde, al momento de sancionarse la LB, no existía un inventario que hubiera relevado la totalidad de sus masas boscosas, con excepción de las del sur provincial.

La ausencia inicial de un relevamiento preciso de los bosques nativos y las controversias en torno a su construcción se tematizan también en *El proceso de elaboración, implementación y actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Mendoza, 2008-2023*, escrito por Clara Rubio, Patricio Straccia, Alejandro Tonolli, Juan Álvarez, Leandro Álvarez, Bárbara Guida-Johnson, Cecilia Rubio, Facundo Martín, Mariano Cony, Facundo Rojas y Pablo Villagra. Adoptando una perspectiva diacrónica, el capítulo destaca el proceso de aprendizaje y consolidación institucional desde los inicios de la aplicación de la LB en la provincia hasta el reciente proceso de actualización del OTBN en 2023. Los autores distinguen diferentes etapas, asociadas a crecientes niveles de involucramiento de la autoridad local de aplicación y de la sociedad civil. En la primera, una alianza estratégica entre el sector gubernamental y el científico-técnico permitió elaborar en 2010 la propuesta de zonificación que se sancionó como ley donde se añadió, a los diez criterios que establece la LB para la categorización de los bosques, otro referido al riesgo de desertificación, atendiendo a la especificidad ecorregional y vinculando la política de bosques nativos a la problemática hídrica, de reconocida relevancia en la provincia. Sin embargo, en este primer ejercicio la principal falencia fue la débil incorporación de la valoración del bosque nativo por parte de los actores sociales, en especial de los pueblos originarios. Una segunda etapa se refiere a implementación a terreno de la política, afectada por demoras en la asignación de fondos y otros impedimentos burocráticos, cuya consecuencia ha sido un cierto descrédito y un declive de las expectativas del público con respecto a ella.

En la tercera etapa analizada, la actualización del OTBN, las autoridades buscaron capitalizar los aprendizajes del proceso anterior

(incluyendo algunas tentativas fallidas de revisar el ordenamiento). Apuntaron así a asociar mayor número y variedad de contrapartes y a generar canales de diálogo para posibilitar la participación ciudadana, atendiendo a la multiplicidad de actores vinculados al bosque nativo, con especial interés en las comunidades originarias y campesinas que habitan áreas boscosas y sus áreas colindantes. Esto supuso desafíos para la integración de la diversidad de conocimientos en juego referidos a la localización y valoración del bosque nativo. Un rasgo que distingue el caso mendocino es su carácter relativamente poco conflictivo (a diferencia de lo ocurrido en la provincia con la implementación de otra norma de presupuestos mínimos como la Ley de Glaciares, donde la disputa por los impactos de la megaminería sobre los recursos hídricos ha sido estructurante). Esto le otorga un interés particular, ya que nos invita a considerar aquellos desafíos y dificultades de la implementación de una política que son intrínsecas a la dinámica de las instituciones y no surgen, precisamente, de las resistencias y enfrentamientos entre actores con intereses contrapuestos.

Otro aspecto que se pone en juego en la operacionalización de la política ambiental de bosques, condicionándola y otorgándole inflexiones a veces inesperadas, se refiere a su interacción con otras políticas, organismos y regulaciones que se despliegan en los territorios de modo simultáneo. El trabajo de Natalia Boffa y Alma Tozzini, titulado *De conflictos y disputas. La implementación de la Ley de Bosques en Salta y Chubut y sus (des)vinculaciones con la Ley de Emergencia Territorial Indígena*, analiza de manera comparativa los primeros pasos en la implementación de la LB haciendo foco en sus vínculos y contradicciones con la Ley 26.160 de Emergencia Territorial Indígena. Sancionada un año antes, esta norma había declarado la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias y ordenaba la realización de un relevamiento técnico, jurídico y catastral de las comunidades indígenas y de las tierras ocupadas por ellas de forma actual, tradicional y pública. En concreto, las autoras se detienen en los conflictos ocurridos en comunidades wichí de la zona norte del río Bermejo (departamento San Martín, Salta) y en comunidades mapuche de El Hoyo y Lago Puelo (departamento Cushamen, Chubut), que vieron vulnerados sus derechos territoriales por no estar relevadas al momento de la sanción de la LB y la realización de los OTBN provinciales.

La hipótesis que atraviesa el escrito es que la sanción de la LB visibilizó los conflictos derivados de la irregular implementación de la Ley de Emergencia y logró convertirlos en disputas declaradas en el espacio público. Atendiendo a las formas específicas que adopta el proceso en cada caso provincial (que deriva en la judicialización en el

caso de Chubut y la no judicialización en el caso de Salta), las autoras muestran las tensiones y contradicciones entre ambas normas, sus procedimientos de implementación y las demandas territoriales locales. Esto les permite interrogarse por la capacidad desbordante de estos conflictos respecto de las leyes bajo estudio y por la forma en que se han desplegado las relaciones, contradictorias o no, entre las normativas estatales y los modos de vida indígenas, tanto en lo que se refiere a las modalidades de organización colectiva como a las formas específicas de entender el territorio. El capítulo introduce también la pregunta por la mediación de terceros en el marco de estos conflictos, que en el caso salteño están representados por las ONG y las organizaciones sociales que van pautando las agendas y las acciones concretas, mientras que en el caso chubutense son los abogados de las comunidades quienes llevan el lenguaje de la contienda al terreno puramente jurídico.

Las disputas y las acciones de protesta relacionadas con los bosques nativos, que atraviesan gran parte de los capítulos, son abordadas de manera explícita en el trabajo de Pablo Barbeta y Diego Domínguez, *Conflictualidad por el Bosque Nativo: entre los territorios de vida y la protesta ambiental*. El mismo conjuga una discusión teórica acerca del carácter de la conflictividad ambiental en Argentina con un análisis cuantitativo y cualitativo referido a conflictos y protestas en torno a los bosques nativos, apoyado en datos del año 2018, a diez años de la sanción de la LB. Los autores remarcan que el proceso de re-primarización de la economía desde fines del siglo XX trajo aparejada una intensificación de la “lógica de la apropiación/violencia” en detrimento de la “lógica de regulación/emancipación” propia del Estado desarrollista de la fase previa. En este sentido, invitan a situar las protestas y conflictos ambientales, y en concreto las que se producen en torno al recurso boscoso, en el marco de una disputa con carácter civilizatorio, en la que se ponen en juego proyectos antagónicos de organización de las relaciones sociales y de modos de relación con la naturaleza. En este contexto, la cuestión ambiental se instala en las agendas públicas en Argentina de forma articulada con la cuestión de los derechos territoriales de actores locales, como pueblos originarios y campesinos. Esto aparece claramente en el caso de los bosques nativos, donde se observa una convergencia entre, por un lado, acciones de protesta que reclaman su protección sin referir a un territorio en particular, protagonizadas, por ejemplo, por organizaciones de tipo ecologista y, por otro lado, conflictos territoriales en los cuales las poblaciones o comunidades locales centran sus estrategias de resistencia y defensa en el acceso a recursos como el monte, la tierra y el agua, claves para su reproducción simbólica y material. El texto destaca que la apropiación de los marcos legales por diversos actores sociales ha permitido

la ambientalización de las luchas por la tierra y la territorialización de las luchas ambientales.

De modo complementario, Mariana Schmidt y Malena Castilla proponen un análisis diacrónico de los conflictos y controversias por la definición de los OTBN (y/o el inicio de un nuevo ciclo de debates, con nuevos actores y argumentos) a través de la contribución titulada *De los ordenamientos a los re-(des)ordenamientos territoriales. Disputas e intereses en conflicto en la actualización de la zonificación de Bosques Nativos en las provincias de Chaco y Salta*. El capítulo muestra cómo la categorización de los bosques de ninguna manera queda fijada de una vez y para siempre, apoyada en criterios de conservación objetivos e inscrita sobre una superficie cartográfica neutra, libre de conflictos y controversias, sino que queda sujeta a una puja de intereses cotidiana y desigual entre un abanico heterogéneo de actores. Por caso, a poco de la sanción de las leyes de OTBN, tanto en Salta como en Chaco se implementaron una serie de mecanismos institucionales por medio de los cuales se habilitó cierta flexibilización de las categorías de conservación previstas, e incluso su reversión, mecanismos que posteriormente fueron suspendidos ante presiones internas y externas a las provincias.

Las autoras se sitúan en el período iniciado tras la sanción de los OTBN provinciales para interrogarse por las nuevas disputas abiertas en ambas jurisdicciones en ocasión de los procesos de actualización periódicos previstos en la LB que, recordemos, deberían realizarse cada cinco años. Al día de la fecha, sin embargo, en ambas jurisdicciones los procesos de actualización se encuentran abiertos: en un caso, en función de acuerdos políticos y metodológicos, las discusiones han sido canalizadas de manera institucional por medio de mesas técnicas, talleres y reuniones, aun sin llegar a un cierre definitivo; en el otro, la revisión del OTBN ha llegado a instancias judiciales, a partir de un fuerte activismo de organizaciones locales, de arraigo tanto rural como urbano. Como muestra el meticuloso relato de las autoras, asistimos en ambos casos a procesos de conflicto y negociación que no alcanzan un cierre, en el marco de disputas jurídicas, políticas y económicas que los trascienden. Junto con la conservación de los bosques nativos se encuentran en juego los derechos de pequeños productores campesinos y pueblos indígenas, que aparecen entre los principales afectados por los procesos de avance de la frontera agroganadera en las dos provincias.

Estos hallazgos dialogan con el ya reseñado capítulo sobre el OTBN en la provincia de Buenos Aires, donde los autores muestran cómo en la zona del Delta del Paraná se produjo un proceso de participación institucionalizada evaluado como exitoso por las partes involucradas (lo que no quita que, desde un punto de vista analítico, sea posible señalar la potencial neutralización de las aristas más críticas y disruptivas de la

participación social), mientras que en otro caso el conflicto rebasó los límites institucionales y cobró visibilidad a través de la movilización política y la judicialización, a través del denominado “ambientalismo cautelar”.

Este último aspecto se toca con el análisis que presenta el capítulo *Los conceptos de juridificación y judicialización de las fuentes del derecho vinculadas con la protección ambiental de los bosques nativos en Argentina*, de Pablo Barbetta, Walter Mioni y Clara Minaverry. Los autores abordan las derivas jurídicas y judiciales que han tenido lugar desde la sanción de la LB, a partir de indagar en el papel cumplido por las autoridades administrativas de aplicación dependientes de los poderes ejecutivos nacional y provinciales, y por los tribunales que albergaron demandas vinculadas a amparos o procesos judiciales ambientales. Asimismo, sobre la base de la selección de casos jurisprudenciales desplegados en diferentes jurisdicciones y jerarquías judiciales, analizan el tratamiento que se ha dado a los infractores, su identificación, así como la naturaleza y gravedad de las sanciones impuestas; en particular, señalan la escasa aplicación real que tiene el deber de recomponer el ambiente a su estado previo al daño, que prima tanto en la Constitución Nacional como en la Ley General del Ambiente. Por último, se someten a discusión las diferentes iniciativas que han buscado incorporar en el ámbito del derecho penal las sanciones al incumplimiento de la LB.

En conjunto, puede decirse que estas exploraciones ponen de resalto el carácter procesual e interactivo de la construcción de una política pública. Confluyen en este sentido, entre otros, los aportes de la antropología del Estado que muestran cómo los sentidos de la acción estatal se van negociando y construyendo localmente a lo largo de los procesos de implementación; los de las ciencias políticas que permiten pensar los procesos de construcción de una política como resultante de interacciones y disputas entre actores con diferente poder institucional; los de la sociología de los conflictos ambientales que muestran cómo éstos ponen en juego la disputa pública por sentidos y valoraciones; y los de los estudios críticos del derecho que hacen hincapié en el carácter creativo y profundamente político de los procesos de “aplicación” de las normas legales, que impiden pensar el ordenamiento jurídico como una construcción puramente piramidal y deductiva. La imagen de conjunto que componen así los capítulos del libro es la de un Estado que, lejos de ser un ente monolítico cuya acción tiene un sentido unívoco, es más bien un campo de tensiones y disputas permanentes que eventualmente se estabilizan en ciertas normas, rutinas y reglamentaciones en las que se refleja la resultante de esas disputas y acuerdos en un momento dado.

En este sentido, la creación de leyes y el diseño de políticas emergen como un cierre parcial de conflictos, suturando intereses y posiciones

divergentes en una normativa o plan de acción con algún consenso (que no necesariamente involucra a la totalidad de las partes interesadas). En efecto, si bien la sanción de la LB logró enrolar una multiplicidad de actores y articular coaliciones respecto de la necesidad de poner un freno a la deforestación desmedida que por entonces arrasaba los bosques del norte argentino, estos acuerdos inestables se reconfiguraron al pasar a las arenas públicas provinciales en el inicio del proceso de implementación. Así, si el mandato de generar un “ordenamiento” territorial postulaba como horizonte la armonización entre diferentes proyectos sociales y económicos que se despliegan sobre el mismo espacio, en torno a las leyes de OTBN provinciales se abrieron nuevos campos de disputa. Tampoco con la sanción de los OTBN esta conflictividad quedó eliminada, sino que se reconfiguró en forma de disputas relacionadas con los criterios y modalidades de implementación, y en muchos casos resurgió de manera más virulenta en los procesos de actualización de los ordenamientos. De este modo, la construcción de la política no se asemeja a un proceso planificado o a la progresiva optimización de un concepto general invariable, sino a un campo de disputas de las que eventualmente emergen resultados relativamente estables que condicionan las interacciones sucesivas.

2.2. LA POLÍTICA DE BOSQUES Y SUS FORMAS DE ECONOMIZACIÓN: MERCANTILIZACIÓN, FINANCIARIZACIÓN Y TURISTIFICACIÓN DEL AMBIENTE

Otra preocupación que atraviesa varios de los trabajos se refiere a las formas de economización, mercantilización o financiarización de la naturaleza que se ponen en juego en el marco de la política de protección de los bosques nativos. Una aproximación general sobre estos procesos está desplegada en el capítulo *Los servicios ecosistémicos y la economización de la política ambiental. Un análisis crítico de instrumentos de compensación y financiarización de los bosques nativos*, de Constanza Casalderrey Zapata, María Paula Ávila Castro, Ignacio Alonso, Malena Castilla y Walter Fernando Mioni. La hipótesis que guía a los autores es que los instrumentos basados en la valorización de servicios ecosistémicos tienden a la economización de la política, en general, y de la política ambiental, en particular. En este sentido, ensayan una genealogía de la política forestal que ha tornado posible y políticamente viable la existencia de este tipo de instrumentos en Argentina. Muestran, en primer término, cómo la LB es un antecedente fundamental para la comprensión de la emergencia de nuevos dispositivos de economización de la política ambiental argentina, y condición de posibilidad para el despliegue de novedosas formas de valorización económica de la naturaleza, en el contexto de la crisis climática y ecológica actual.

Esto radica en la novedad que representó, para el caso argentino, la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos que pretende compensar económicamente los servicios ecosistémicos provistos por los bosques nativos. Tal como apunta el capítulo y puede profundizarse en el trabajo de Langbehn y Figueroa ya citado, el FNECBN emergió como prenda de cambio en la negociación para la aprobación de la ley, y fue luego un mecanismo central en torno al cual se articuló su implementación.

A partir de allí, el capítulo aborda la emergencia de nuevos esquemas de pagos por servicios ecosistémicos vinculados a los bosques y las selvas como el programa para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los bosques en países en desarrollo (REDD+) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y se interroga por los modos en que la función de captura de carbono se transforma en mercancía, qué relación guarda el proceso de mercantilización con el de economización de la política y qué rol juega el valor financiero asignado a cada tonelada de CO₂ capturado, y en concreto, quiénes y cómo definen tal valor. Para profundizar en el fenómeno de la financiarización se detienen en el *Eco-Token*, un instrumento financiero digital anunciado por el gobierno de la provincia de Chaco en el año 2022 a través del cual se apunta a promover los bosques chaqueños como activo ambiental a través de tecnologías *blockchain*. Entre las principales conclusiones, los autores afirman que la política ambiental de bosques nativos en Argentina constituye una manifestación de la economización de la política y una consecuente despolitización de la política ambiental, lo cual se evidencia en el lenguaje monetario, cada vez más utilizado para dar cuenta de valores sociales referidos a los bosques, más allá de que se reconozca discursivamente su inconmensurabilidad. Así las cosas, señalan que los nuevos instrumentos basados en el mercado promueven una concepción economizada y utilitaria de los bienes comunes, que excluye otras valoraciones políticas de la naturaleza —en términos de Martínez Alier (2008), otros lenguajes de valoración sobre el ambiente, tal como muestran Barbetta y Domínguez en el capítulo ya reseñado—.

Otra faceta de los modos situados que asume la progresiva economización del recurso boscoso puede encontrarse en *Procesos de turistificación del monte y los bosques: un análisis comparado entre comunidades de las serranías de Córdoba y el sur de Neuquén*, a cargo de Magalí Paz y Gabriel Stecher. Allí se parte de la pregunta por comprender qué sucede cuando un bien común como el bosque o el monte son pasibles de convertirse en un patrimonio que se pretende turistificar, y cómo repercute ese avance en el uso cotidiano que las comunidades campesinas/indígenas realizan. La hipótesis del trabajo apunta a que

el turismo, entendido como una fuente de generación de riquezas, y en concreto como forma de valorización del capital, se ha convertido en el paradigma predominante en los proyectos de desarrollo de las zonas estudiadas, frente a lo cual las necesidades o las identidades de las comunidades locales pasan a un segundo plano. Este enfoque reduccionista del turismo lleva a la masificación y el desplazamiento de la población local, y al debilitamiento, e incluso a la pérdida, del patrimonio natural y cultural.

El capítulo plantea el interrogante de cómo vivencian las comunidades indígenas del sur de Neuquén el turismo y sus lógicas de consumo y en qué situación se encuentran las comunidades campesinas del noroeste cordobés frente al turismo como “promesa” de desarrollo a corto plazo, en el contexto de los conflictivos procesos de OTBN existentes en ambas provincias. Los autores indagan en la formulación de políticas públicas y en los planes de desarrollo turístico provinciales, junto con el impulso de emprendimientos que promueven la selección, activación y formalización de ciertos elementos de los bosques sureños y el monte chaqueño como patrimonios o como atractivos o destinos turísticos. Por un lado, encuentran que en el sur cordillerano de la provincia de Neuquén el modelo de desarrollo que se ha vuelto hegemónico en las últimas décadas consolida de manera indivisible la asociación entre el Estado como titular de dominio de los centros de esquí y el capital privado encarnado en los desarrolladores turístico-inmobiliarios. Por otro lado, tal situación no se registra en igual grado para el noroeste de la provincia de Córdoba, donde parece haber —al menos en los niveles locales de gobierno— una mayor disposición del Estado a integrar a la población local en la planificación y gestión del desarrollo, no obstante lo cual se producen transformaciones territoriales profundas de la mano de proyectos inmobiliarios y de urbanización que han alterado bosques y ciclos hidrológicos, lo que puede desembocar en situaciones de carácter igualmente excluyente.

Por su parte, Delia Ramírez, Jonathan von Below y Fernando Laprovvita introducen la discusión relativa a la financiarización forestal-ambiental, entendida como una etapa crítica en la evolución de la relación entre el sistema financiero y los recursos naturales, centrando su atención en los bosques y la mitigación del cambio climático. A lo largo del capítulo *Que las plantaciones no tapen el bosque (nativo). Desarrollo y conservación en las provincias de Misiones y Corrientes*, los autores se detienen en el análisis de dos provincias que desde la década de 1990 se consolidaron como polo forestal a partir de la expansión de especies exóticas de rápido crecimiento con destino industrial y orientadas hacia la obtención de productos para el mercado global, como la celulosa y la madera aserrada. Especial importancia tienen en este sentido los

efectos de la sanción, en 1998, de la Ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados, que introdujo beneficios fiscales y financieros, y estableció mecanismos de fomento y regulación para promover la inversión y la modernización del sector forestal. El capítulo ofrece una revisión crítica de las narrativas e imaginarios comprometidos en la perspectiva oficial y empresarial del sector forestal, partiendo de una reconstrucción histórica de las experiencias de las dos provincias que en la Argentina lideran la actividad. Como bien advierten los autores, aunque la narrativa oficial (mundial, nacional y local) insiste sobre la función y utilidad de los bosques implantados para disminuir la presión sobre los bosques nativos, las voces ambientalistas advierten que el avance de la forestación intensiva es responsable del reemplazo de ecosistemas nativos (sean bosques o también pastizales) por un nuevo paisaje de monocultivos, por lo que la expansión forestal compromete los ecosistemas de la selva misionera o los Esteros del Iberá, lugares que son emblema de la identidad turística y conservacionista que incluso desde las narrativas oficiales se promocionan en esas provincias.

Tras el recuento histórico y atendiendo a los procesos de sanción de los OTBN en ambas jurisdicciones, los autores muestran cómo en las últimas décadas se observa una radicalización del discurso “verde” forestal, que supone la promoción de una aparente mayor conciencia sobre la importancia de la conservación ambiental y un énfasis en la necesidad de proteger los bosques nativos como parte de la agenda global de sostenibilidad. Esto ha significado cambios en los procesos de gestión del territorio, junto con transformaciones en los imaginarios respecto a la gobernanza de los bosques nativos, a partir de un reconocimiento formal de la importancia de las comunidades locales y los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos forestales. Como correlato, grandes corporaciones y fondos de inversión han incursionado en el sector forestal y han influido en las dinámicas económicas y territoriales de la región, generando transformaciones significativas en la estructura de propiedad de la tierra y la distribución del poder.

En todos estos capítulos —y de manera menos central también en otros— se plantea en definitiva la cuestión de cómo la conservación de los bosques (comoquiera se la interprete en cada caso) aparece como una oportunidad desde el punto de vista de un desarrollo concebido, inevitablemente, en términos capitalistas, y cómo impacta esto en las políticas de conservación y en lo que éstas significan para los diferentes actores interesados. En efecto, si en el debate parlamentario por la LB y en la elaboración de los OTBN de varias provincias, especialmente de la región chaqueña, predominaron construcciones del problema según las cuales había una oposición diametral entre “conservación”

y “producción”, entendida primariamente como producción agrícola a gran escala, en los procesos aquí indagados los bosques nativos como tales y su conservación aparecen como activos a valorizar. Ello puede ocurrir por diferentes vías: a través de los nuevos mercados vinculados a la captura de carbono, de la valorización turística e inmobiliaria de los paisajes boscosos, de los beneficios reputacionales y aquellos derivados de la adecuación a estándares comerciales internacionales por parte de grandes empresas, entre ellas las forestales, etc. El punto clave sería que en estos esquemas se trata de valorizar el bosque nativo como tal, a diferencia de otros procesos como la deforestación con fines agrícolas, ganaderos, urbanos, u otros, donde la premisa para la valorización es precisamente la eliminación de la cubierta boscosa.

En estas configuraciones se produce una aparente convergencia entre la política de protección de los bosques y los intereses de determinados actores empresariales con poder en los territorios. Sin embargo, la misma no se halla libre de tensiones. En efecto, cabe preguntarse hasta qué punto el apostar, en última instancia, a los mercados como principio de regulación del uso de los bosques y su conservación implica una abdicación de la política democrática a favor de los actores con poder económico. Y, en conexión con ello, aun admitiendo que estas (u otras) soluciones basadas en los mercados puedan contribuir a la “conservación” de los bosques nativos, resulta clave entender en qué medida se imponen a expensas de otras prácticas que se realizan en los bosques, e implican entonces formas de despojo que se visibilizan como disputas y conflictos sociales. Por cierto, subsiste en muchos casos la duda de la eficacia real de tales soluciones con respecto a los objetivos que dicen perseguir, es decir, la sospecha de que se trate de formas de “vender humo verde” o de valorizar una supuesta protección de la naturaleza sin que ésta ocurra, o donde se vuelve discutible si ella ocurre y si lo hace de modo más efectivo que en otros escenarios alternativos.

Sin duda, estos breves trazos no agotan el universo de problemas y conceptos que los diferentes capítulos ponen de relieve. Cabría considerar, entre otros aspectos, cuáles son los sentidos de territorio y las formas de territorialidad que se ponen en juego en torno a la política de bosques. De hecho, los enfrentamientos entre diferentes usos del bosque y del suelo, o entre diferentes modelos productivos, pueden entenderse a la vez como enfrentamientos entre diferentes territorialidades: no se trataría sólo de diferentes proyectos de uso o desarrollo de ciertos ecosistemas, sino de diferentes maneras de concebir y ejercer la apropiación y el control del espacio. En este sentido, aparece como relevante explorar la idea de lo común, o de los comunes, como formas contrahegemónicas de territorialidad, pero también la coexistencia entre diferentes modos de percibir, representar y nombrar aquello que

señalamos como “bosque nativo”. También las formas de entender el ambiente o lo ambiental, y las propuestas para “conservarlo” —dependiendo de la definición del objeto de conservación y las políticas diseñadas e implementadas a tal fin— revelan en estas páginas su complejidad y su carácter contingente y construido. En relación con esto, y cerrando provisoriamente esta enumeración, aparece como un tema recurrente a lo largo del libro el lugar de la ciencia y la técnica en la construcción de los problemas ambientales, junto con la multiplicidad y heterogeneidad de otros tipos de saberes que entran en juego en la definición e implementación de políticas ambientales que afectan de manera directa e indirecta los modos de vida locales. Futuros esfuerzos de investigación, de un carácter más sistemático que la presente compilación, habrán de retomar estos hilos problemáticos, para cuyo estudio la política de bosques nativos de Argentina brinda abundante ocasión.

CONCLUSIONES ABIERTAS

Escribir las palabras finales de esta introducción en octubre de 2024 nos coloca en una situación desconcertante. El estudio crítico de las políticas de protección de los bosques nativos en Argentina tiene la aspiración de contribuir a la discusión pública sobre esas políticas y, eventualmente, a su mejoramiento. Más allá de las falencias de la articulación entre la producción de conocimiento a cargo del sistema de ciencia y técnica y el diseño, la implementación y la evaluación de políticas por parte de los organismos estatales competentes, el sentido general del esfuerzo de investigación sobre políticas públicas se cifra en gran parte en la premisa de que con él contribuimos a un debate y a un aprendizaje colectivo que puede redundar en políticas más eficaces, más eficientes y más justas.

Ahora bien, en la coyuntura política actual es difícil dimensionar hasta qué punto estos supuestos siguen alineados con la realidad. No sólo aparece dudoso el grado de continuidad que tendrán en general las políticas ambientales de nivel nacional, con la desjerarquización del organismo competente al rango de subsecretaría y la incertidumbre en cuanto al financiamiento futuro de las políticas que desarrolla. En este contexto, la reciente aprobación en la provincia de Chaco de un OTBN que reduce drásticamente los niveles de protección a favor del avance de la frontera agropecuaria constituye un antecedente preocupante, que podría estar anunciando un desmantelamiento parcial o total de la política que aquí analizamos.⁶ Por cierto, también la política universitaria

6 Al momento de cerrar la edición del libro, vemos con preocupación, entre otros, los siguientes puntos: 1) el presupuesto asignado a las políticas de bosques nativos en el proyecto del presupuesto 2025 presentado por el Poder Ejecutivo representa apenas el 0,0077% de lo exigido en la LB, el porcentaje más bajo desde su reglamen-

y el sistema nacional de ciencia y técnica, al que pertenecemos las y los autores de este volumen colectivo, están en una situación de incertidumbre con respecto a su financiamiento e incluso al mantenimiento de su planta de personal, lo que pone en riesgo la continuidad de los estudios aquí presentados y de los procesos de aprendizaje colectivo aludidos. Cabe hacer la salvedad de que tampoco en las décadas anteriores, y en concreto los años que han visto la sanción y puesta en funcionamiento de la LB, las políticas ambientales ocuparon una alta prioridad en las políticas del Estado nacional (y menos aún en las provincias). Lo que Svampa (2013) ha llamado el “consenso de los *commodities*”, esto es, la convicción compartida por gobiernos de diferentes signos políticos de que para la Argentina (y otros países latinoamericanos) la vía al crecimiento pasa necesariamente por la intensificada exportación de recursos naturales y productos agrícolas, tendió a significar en el caso de los gobiernos progresistas que las preocupaciones ambientales pasaran a segundo plano frente a la prioridad de financiar políticas sociales mediante la contribución fiscal de los sectores productores de *commodities*.

Con todo y a pesar de todo, no hay que dejar de señalar su saldo de aprendizajes y “productividades” (Azuela y Mussetta, 2009; Merlinsky, 2021). En términos institucionales, los organismos ambientales de la Nación y de las provincias se han ido fortaleciendo con la incorporación de personal especializado y la estructuración de sistemas de información que antes de la sanción de la LB se encontraban muy lejanos. De modo más general, en torno a la sanción y la aplicación de los OTBN se ha dinamizado la creación de conocimiento, tanto experto como lego, y la rearticulación de los lenguajes de valoración, permitiendo hoy a los actores sociales enfrentar con mejores herramientas los desafíos que implica la conservación de los bosques. A la vez, la LB ha ofrecido un andamiaje legal desde donde reforzar reclamos de larga data (en el caso de los conflictos por la tierra, por ejemplo) y hay una apropiación de las leyes por parte de actores subalternos, que movilizan los instrumentos legales y judiciales como un argumento más en sus resistencias, y en torno a los reclamos por su aplicación se han producido articulaciones

tación (ver Figura 1); 2) el Fondo Fiduciario de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUES) fue disuelto por Decreto 888/2024, poniendo en riesgo la continuidad en la ejecución de los recursos; 3) la aprobación del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) (Decreto 749/2024) permite avizorar la llegada de emprendimientos forestales y/o agroindustriales de gran envergadura y con altos impactos ambientales y sociales; y 4) la creciente frecuencia de los incendios forestales, como los ocurridos recientemente en Córdoba, exige una robusta política de prevención y combate, incompatible con la desjerarquización de los organismos nacionales competentes y el recorte de gastos que impulsa el actual gobierno.

y alianzas novedosas que pueden fortalecer esas luchas. En este punto es importante también señalar los procesos de retroalimentación que se han producido desde la ley de bosques hacia otras leyes de presupuestos mínimos, como la de glaciares (sancionada en 2010) y la de humedales (sin sanción, en reiteradas oportunidades perdió estado parlamentario) (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020).

En este sentido, seguimos apostando por la construcción de conocimiento crítico, por el discurso razonado y empíricamente fundado, y por la continuidad y profundización, así sea con altibajos, de las políticas ambientales de las que Argentina no puede prescindir. Dejando de lado los compromisos internacionales asumidos por nuestro país y las crecientes exigencias de los mercados con respecto a la trazabilidad ambiental de los productos de exportación, intensificar sin regulación y sin recaudos la presión sobre el ambiente no parece admisible como estrategia de largo plazo. Contribuir al análisis de las políticas ambientales, como lo hacemos aquí con énfasis en los aspectos institucionales, sociales y políticos, es un modesto paso en una dirección que el país necesariamente deberá seguir más tarde o más temprano. En todo caso, los actuales dispositivos de protección del ambiente, precarios y desarticulados, deberán ser superados por propuestas más orgánicas, transparentes y eficaces, para lo cual será clave aprender de la experiencia adquirida en los procesos de construcción de las actuales políticas y sistematizada en trabajos como éste y muchos otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Sebastián; Mastrangelo, Matías; García Collazo, María Agustina; Camba Sanz, Gonzalo; Mosso, Clara; Ciuffoli, Lucía; Schmidt, Mariana; Vallejos, María; Langbehn, Lorenzo; Cáceres, Daniel; Merlinsky, Gabriela; Paruelo, José; Seghezzo, Lucas; Staiano, Luciana; Texeira, Marcos; Volante, José y Verón, Santiago (2018). ¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción? Revisar su pasado para discutir su futuro. *Ecología Austral*, (28), 400-417. http://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia_Austral/article/view/677
- Alcañiz, Isabella y Gutiérrez, Ricardo (2020). Between the Global Commodity Boom and Subnational State Capacities: Payment for Environmental Services to Fight Deforestation in Argentina. *Global Environmental Politics*, 20 (1), 38-59. https://doi.org/10.1162/glep_a_00535
- Alonso, Ignacio (2022). *La implementación de la Ley de Bosques en Argentina. El caso de la provincia de Formosa*. Tesis de maestría, Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad

- Nacional de San Martín. <https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/13352>
- Ávila Castro, María Paula (2019). “Una amenaza sin precedentes”. Problematización contemporánea de la cuestión de los bosques nativos en Córdoba y el país. *Crítica y Resistencias. Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos*, (9), 70-89.
- Ávila Castro, María Paula (2022). Consenso y legitimidad en el proceso legislativo del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Córdoba (2008-2010). *Administración Pública y Sociedad*, (13), 34-63.
- Azuela, Antonio y Mussetta, Paula (2009). Algo más que el ambiente: conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales*, 1 (16), 191-215. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1277>
- Blum, Daniel; Aguiar, Sebastián; Sun, Zhanli; Müller, Daniel; Álvarez, Ana; Aguirre, Inés; Domingo, Sergio y Mastrangelo, Matías (2022). Subnational institutions and power of landholders drive illegal deforestation in a major commodity production frontier. *Global Environmental Change*, (74), 102511. <https://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102511>
- Calvo, Ernesto y Tow, Andrés (2009). Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, (49), 451-477.
- Cámara de Senadores de la Nación (2007). Versión taquigráfica 14° Reunión - 13° Sesión Ordinaria - 14 de noviembre de 2007. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>
- Camino, Micaela; Aceves, Pablo; Álvarez, Ana; Chianetta, Pablo; Cruz, Luis; Alonzo, Karina; Vallejos, María; Zamora, Lecko; Neme, Andre; Altrichter, Mariana y Cortez, Sara (2023). Indigenous lands with secure land-tenure can reduce forest-loss in deforestation hotspots. *Global Environmental Change*, (81), 102678. <https://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2023.102678>
- Casalderrey Zapata, Constanza (2020). *El mapa, entre el consenso y el desacuerdo. Una reflexión a partir del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para la región andina de Río Negro 2007-2015*. Tesis de maestría, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/11442>
- Casalderrey Zapata, Constanza y Tozzini, María Alma (2020). De contar árboles a pintar su ubicación. Gubernamentalidad y aplicación de la Ley 26331 de Bosques Nativos en Patagonia. *Tabula Rasa*, (34), 131-153. <https://doi.org/10.25058/20112742.n34.07>

- Deon, Joaquín (2016). ¿Caminando hacia el movimiento contra el desmonte en Córdoba?. *Cardinalis*, 4 (6), 63-90. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/14884>
- Di Pangrancio, Ana y Cáceres, Nahuel (2020). *Diagnóstico actualizado del estado de implementación Ley n° 26331*. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/FVSA-FARN_Diagnostico-estado-de-implementacion_compressed.pdf
- Faingerch, Melina; Vallejos, María; Texeira, Marcos y Mastrangelo, Matias (2021). Land privatization and deforestation in a commodity production frontier. *Conservation Letters*, (14), 12794. <https://dx.doi.org/10.1111/conl.12794>
- Fernández Milmanda, Belén y Candelaria Garay (2019). Subnational variation in forest protection in the Argentine Chaco. *World Development*, (118), 79-90. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>
- Figuroa, Lucas y Gutiérrez, Ricardo (2018). Enfrentados por el ambiente. Incidencia de las coaliciones sociedad-Estado en la protección de bosques nativos. En Ricardo Gutiérrez (Comp.), *Construir el ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 203-166). Teseo.
- Figuroa, Lucas (2022). *Implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos provinciales. El caso de la Ley de Bosques en Argentina (2008-2019)*. Tesis doctoral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2151>
- García Collazo, María Agustina; Panizza, Amalia y Paruelo, José (2013). Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino. *Ecología Austral*, (23), 97-107.
- 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. *Actas III Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina*, UNICEN-Tandil.
- Gowda, Juan (2013). ¿Qué protegemos y qué deberíamos proteger con la ley de bosques? Aportes para la primera revisión del ordenamiento territorial de los bosques de Río Negro. *Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes*, 4 (2), 46-62.
- Ginzburg, Rubén y Torrella, Sebastián (2022). Impacto de la ley nacional de bosques nativos sobre su conservación Provincias de Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero. *Proyección*, XVI (31), 127-158.

- Gutiérrez, Ricardo (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11 (2), 283-312. <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v11-n2/saap-11-2-gutierrez.pdf>
- Huaranca, Laura; Iribarnegaray, Martín; Albesa, Federico; Volante, José; Brannstrom, Christian y Seghezzo, Lucas (2019). Social perspectives on deforestation, land use change, and economic development in an expanding agricultural frontier in Northern Argentina. *Ecological Economics*, (165), 106424. <https://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106424>
- Juliá, Marta (2010). La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación. *Pampa*, (6), 169-184.
- Koberwein, Adrián (2018). Ciencia, derecho, política y cultura en el conflicto por el bosque nativo en la provincia de Córdoba, Argentina. *Revista del Museo de Antropología*, 11 (1), 217-228. <https://doi.org/10.31048/1852.4826.v11.n1.19917>
- Langbehn, Lorenzo (2014). Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio. En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 223-254). CICCUS-CLACSO.
- Langbehn, Lorenzo (2015). *Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales. Un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009)*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/1333>
- Langbehn, Lorenzo (2017). La Ley de Bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina. *Administración Pública y Sociedad*, (3), 82-105. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ApyS/article/view/16849>
- Langbehn, Lorenzo; Schmidt, Mariana y Pereira, Pablo (2020). Presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. Una comparación entre los procesos de las leyes de Bosques Nativos, Glaciares y Humedales. *Administración Pública y Sociedad*, (10), 207-230. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/31044>
- Martínez Alier, Joan (2008). Conflictos ecológicos y lenguajes de valoración. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública* (Colombia), (26), 24-34.

- Merlinsky, Gabriela (2021). *Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundo*. Siglo Veintiuno.
- Minaverri, Clara (2018). El derecho ambiental en la gestión de los bosques nativos (Espinal) en Argentina. *Sociedad y Ambiente*, 6 (16), 157-177.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2022). *Segundo inventario nacional de bosques nativos (INBN2). Informe nacional*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/07/inbn2_informe_nacional_de_resultados-comprimido.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2023a). *Estado de implementación de la Ley de Bosques. Reportes 1 a 5*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/manejo-sostenible-de-bosques/informes-y-publicaciones>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2023b). *Monitoreo de la superficie de bosque nativo - Año 2022*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/04/informe_monitoreo_superficie_bosque_nativo_2022.pdf
- Morello, Jorge y Rodríguez, Andrea (2009). *El Chaco sin bosques: la pampa o el desierto del futuro*. Orientación Gráfica Ed.
- Nolte, Christoph; Gobbi, Beatriz; le Polain de Waroux, Yann; Piquer-Rodríguez, María; Butsic, Van y Lambin, Eric (2017). Decentralized land use zoning reduces large-scale deforestation in a major agricultural frontier. *Ecological Economics*, (136), 30-40. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.02.009>
- Peixoto Batista, Juliana; Godfrid, Julieta y Stevenson, Hayley (2019). La difusión del concepto de servicios ecosistémicos en la Argentina. Alcances y resistencias. *Revista SAAP*, 13 (2), 313-340.
- Schmidt, Mariana (2018). Historizando la política de protección de bosques. La ley de “Defensa de la riqueza forestal” en Argentina. *Luna azul*, (46), 33-53. <https://doi.org/10.17151/luaz.2018.46.4>
- Schmidt, Mariana (2017). *Crónicas de un (des)ordenamiento territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño*. Teseo. <https://www.teseopress.com/cronicas/>
- Schmidt, Mariana (2015). Un abordaje histórico en torno a los discursos y sentidos vinculados al “recurso boscoso” en Argentina. *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC)*, IV (2), 263-287. <http://revistas.unicentro.br/index.php/halac/article/view/3707/2580>

- Seghezzo, Lucas; Venencia, Cristian; Buliubasich, Catalina; Iribarnegaray, Martín A. y Volante, José (2017). Participatory, multi-criteria evaluation methods as a means to increase the legitimacy and sustainability of land use planning processes. The case of the Chaco region in Salta, Argentina. *Environmental Management*, 59 (2), 307-324. <https://doi.org/10.1007/s00267-016-0779-y>
- Silvetti, Felicitas; Soto, Gustavo; Cáceres, Daniel y Cabrol, Diego (2013). ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas. *Mundo Agrario*, 13 (26), 1-21. <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv13n26a05>
- Straccia, Patricio (2021). Disputas en la producción del ordenamiento territorial de bosques nativos (“Ley de Bosques”) en el delta bonaerense del río Paraná. *Runa*, (42), 369-390.
- Svampa, Maristella (2013). “Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244).
- Tilly, Charles y Tarrow, Sidney (2007). *Contentious Politics*. Paradigm Publishers.
- Vallejos, María; Camba Sanz, Gonzalo; Texeira, Marcos; Mastrangelo, Matías y Paruelo, José (2021). The law is spider’s web: An assessment of illegal deforestation in the Argentine Dry Chaco ten years after the enactment of the “Forest Law”. *Environmental Development*, (38), 100611. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envdev.2021.100611>
- Volante, José y Seghezzo, Lucas (2018). Can’t see the forest for the trees: Can declining deforestation trends in the Argentinian Chaco region be ascribed to efficient law enforcement?. *Ecological Economics*, (146), 408-413. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.12.007>
- Wertheimer, Marina y Fernández Bouzo, Soledad (Coords.) (2023). *Argentina en llamas. Voces urgentes para una ecología política del fuego*. El Colectivo.
- Zarrilli, Adrián (2008). El oro rojo. La industria del tanino en la Argentina (1890-1950). *Silva Lusitana*, 16 (2), 239-259.

— PARTE I —

ENFOQUES GENERALES

Lorenzo Langbehn y Lucas Figueroa

COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS. EL CASO DE LA LEY DE BOSQUES

INTRODUCCIÓN

En este capítulo nos enfocamos en los mecanismos de coordinación intergubernamental que se ponen en juego para la implementación de la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, llamada comúnmente Ley de Bosques (en adelante LB). Esta ley se enmarca en el mecanismo creado por el artículo 41 de la Constitución Nacional de 1994, que atribuye a la Nación la facultad de dictar los estándares mínimos de protección ambiental y a las provincias, las normas necesarias para complementarlos. Más allá de discusiones dogmáticas acerca del carácter y del alcance admisible de las normas de presupuestos mínimos (Esaín, 2021; Saulino, 2022), su aplicación supone una interacción continuada entre organismos de los diferentes niveles de gobierno. En efecto, tanto las normas nacionales como las provinciales que las complementan tendrán sus respectivas autoridades de aplicación (Esaín, 2021), y las funciones que competen a unas y otras, así como las formas de coordinación entre ellas, no pueden deducirse del texto constitucional, sino que deben ser definidas y creadas en cada caso.

Nos detenemos así en un aspecto parcial de un proceso sumamente complejo, como lo es la implementación de una política pública ambiental en el marco de la organización federal de Argentina. En este proceso interviene una multiplicidad de actores tanto estatales como no estatales, algunos de los cuales buscan obstaculizar o eludir la implementación de la política o reducir su impacto y alcance, mientras que otros se empeñan en sentido contrario. Esta puja entre actores

heterogéneos, con intereses divergentes y desiguales recursos, ha sido ampliamente tratada en la literatura, desde perspectivas en general vinculadas al análisis de los conflictos socioambientales. En este sentido se han estudiado los procesos conflictivos en el nivel federal y en diferentes provincias, habilitando miradas comparativas y reflexiones sobre la influencia recíproca entre ellos (Langbehn, 2016; Figueroa y Gutiérrez, 2018; Fernández Milmanda y Garay, 2019, entre otros).

Menos atención se ha prestado, en cambio, a la acción continuada de los funcionarios estatales, que se desarrolla en gran parte al margen de las disputas públicas de mayor visibilidad, pero que, en última instancia, resulta decisiva para las formas que adopta la aplicación de la política y, por consiguiente, para los efectos concretos que finalmente puede producir (Figueroa, 2019, 2022). Como veremos, en buena medida es allí donde se construyen y se mantienen en funcionamiento los mecanismos de coordinación que hacen posible la implementación de la LB.

El caso de la LB y su puesta en práctica reviste un interés especial para el estudio de la coordinación intergubernamental en la aplicación de las políticas ambientales en Argentina, porque se trata del área en que esta coordinación ha alcanzado el mayor desarrollo. Los estudios sobre la implementación de las políticas ambientales enmarcadas en el mecanismo constitucional de los presupuestos mínimos encuentran que éstas tienen un alcance limitado y que la coordinación intergubernamental es reducida (Gutiérrez y Alonso, 2018; Figueroa y Molhe, 2020). La excepción dentro de ese conjunto es la LB, que lleva más de quince años ininterrumpidos de aplicación, y en torno a la cual se ha consolidado una serie de mecanismos de coordinación que pueden resultar instructivos para el diseño y la aplicación de políticas ambientales en otras áreas. Por cierto, este caso de estudio señala también una posible vía de indagación para áreas de política diferentes de la ambiental, que, si bien no operan bajo las premisas del mecanismo constitucional señalado, implican formas de coordinación intergubernamental.

Consideramos relevante, por estas razones, abordar las siguientes preguntas: ¿cómo han sido los procesos de coordinación en la implementación de la Ley de Bosques? ¿Cuál ha sido el impacto institucional y práctico de esta coordinación? ¿Cuáles han sido los límites de la coordinación? Como mostraremos, en la implementación de la LB opera una variedad de mecanismos de coordinación interinstitucional que, si bien en cierta medida están previstos en la propia ley, en su mayor parte se han constituido sobre la marcha, mediante la interacción de los organismos nacionales y provinciales que la aplican. Esta interacción se da en diferentes formatos: de manera bilateral nación-provincias, sea mediante asistencia técnica, sea mediante la instrumentación compartida de mecanismos de control, sea por otras vías; de manera mul-

tilateral, a través del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), que podría decirse que es el mecanismo central para la coordinación en la implementación de la LB (Langbehn, 2017); de manera regional, mediante una coordinación entre funcionarios nacionales y de varias provincias a través de los Nodos Forestales (Figueroa, 2019); y por último, cobra importancia una forma de interacción multinivel en la ejecución de proyectos financiados y monitoreados o ejecutados por organismos internacionales en coordinación con la Nación y con las provincias (Bosques Nativos y Comunidad, Fondo Verde para el Clima). La construcción de esos mecanismos de coordinación es obra, principalmente, de funcionarias y funcionarios de los ejecutivos nacional y provinciales que no ocupan los niveles de máxima jerarquía, pero que generalmente, por su formación previa y por su trayectoria dentro (y fuera) de los organismos, tienen un alto nivel de especialización y de conocimiento de la política específica y se relacionan entre sí de manera habitual y sostenida.

En lo que sigue discutimos, primero, la literatura más relevante sobre federalismo ambiental y sobre la aplicación de la Ley de Bosques. En segundo término, exponemos con mayor detalle los diferentes mecanismos de coordinación intergubernamental recién mencionados. Para ello veremos primero los mecanismos que prevé la LB y su decreto reglamentario, y luego pasaremos revista al modo en que éstos se han instrumentado y se han creado otros en forma complementaria. Por último, en un apartado final, discutimos cuál ha sido el impacto institucional y práctico de la coordinación, y cuáles han sido sus límites.

1. COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

Un sistema político federal presenta al menos dos atributos fundamentales vinculados con la implementación de políticas públicas. Por un lado, coexisten dos o más niveles de gobierno (Estado nacional y Estados subnacionales) que, cada uno de ellos, tiene constitucionalmente ámbitos delimitados o superpuestos de autonomía; por otro lado, estos niveles comparten y regulan el mismo territorio (Riker, 1975; Filipov, 2005). De esta manera, a la hora de formular o implementar una política pública nacional que tiene pretensiones de ser aplicada en todo el territorio, resulta necesaria la coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno (coordinación vertical) y, eventualmente, entre los Estados subnacionales (coordinación horizontal) (Wright, 1997). Pese a su relevancia para la implementación de las políticas, una gran parte de la literatura reconoce que la coordinación no siempre ocurre, más aún en países latinoamericanos caracterizados por su debilidad institucional (Brinks, Levitsky y Murillo, 2019).

Entre las áreas de políticas públicas, la coordinación vertical y horizontal puede resultar particularmente importante para el área ambiental, por varias razones: en primer lugar, muchos problemas ambientales rebasan los límites jurisdiccionales, como ocurre típicamente con los referidos a la gestión de cuencas interjurisdiccionales o a la contaminación transfronteriza, entre otros. En segundo lugar, la fragmentación territorial de las regulaciones involucra el riesgo de una “carrera cuesta abajo” (*race to the bottom*) en la que los gobiernos locales compiten para atraer inversiones mediante normas ambientales más laxas. Y, en tercer lugar, se esperan economías de escala en algunos aspectos de las políticas, por ejemplo, en lo referido a investigación y desarrollo (Stewart, 1977; Engel, 2015). Sin embargo, diversos autores (Ames y Keck, 1997; Fernández Milmanda y Garay, 2019) reconocen que la aplicación de políticas en general no es una prioridad para las élites políticas subnacionales y nacionales. Por ello, estos actores tienden a no destinar grandes recursos (políticos, económicos e institucionales) a establecer mecanismos de cooperación para aplicar las políticas ambientales de forma homogénea. Como resultado, la aplicación de las políticas ambientales nacionales tiende a presentar variaciones considerables entre unidades subnacionales. Así ocurre con la mayor parte de las políticas ambientales nacionales en Argentina, que exhiben pocos avances en su implementación debido a la falta de incentivos (como en el caso de la Ley de Glaciares) o a la ausencia de cooperación vertical y horizontal (como en el caso de la Ley de Residuos Sólidos Urbanos) (Gutiérrez y Alonso, 2018; Figueroa y Molhe, 2020).

La Ley de Bosques es, a este respecto, una excepción destacable, ya que en su implementación se sucedieron distintas instancias de coordinación entre el nivel de gobierno nacional y los subnacionales y, en algunas ocasiones, entre gobiernos subnacionales (Figueroa, 2019). Pese a esto, pocas investigaciones han estudiado las formas que asumió esta coordinación y sus efectos en el plano institucional y en la aplicación concreta de la política. De hecho, la mayor parte de las investigaciones sobre la implementación de la LB ofrece estudios de caso descriptivos sobre el proceso de elaboración de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN) en determinadas provincias (Langbehn, 2013; Silvetti *et al.*, 2013; Vara y Collado, 2013; Schmidt, 2017; Cáceres, 2015; Ávila Castro, 2022), mientras que otros pocos, también desde un plano descriptivo, establecen comparaciones entre provincias en torno al mismo proceso (Gutiérrez, 2017; Casalderrey Zapata y Tozzini, 2020; Figueroa, 2021).¹ Otro conjunto de trabajos busca analizar los efectos disímiles que produjeron los OTBN luego de ser sancionados

1 Ver también el capítulo de Schmidt y Castilla en este volumen.

(v.g., García Collazo, Panizza y Paruelo, 2013; Gautreau, Langbehn y Ruoso, 2014; Figueroa, 2019; Figueroa y Gutiérrez, 2018). Un buen número de estudios se centra en el impacto que tuvo (o no tuvo) la nueva normativa en la reducción de la deforestación (Vallejos *et al.*, 2015; Nolte *et al.*, 2017; Volante y Seghezzeo, 2018; Alcañiz y Gutiérrez, 2020); en efecto, si bien hay consenso en que la tasa de deforestación desciende luego de la sanción de la LB, sólo algunos autores atribuyen esto a los efectos de la implementación de la ley en todo el territorio (Alcañiz y Gutiérrez, 2020). Por otra parte, en diversos estudios se han discutido las causas de la heterogeneidad en la implementación de la LB (Figueroa y Gutiérrez, 2018; Fernández Milmanda y Garay, 2019; Ceddia *et al.*, 2022; Figueroa, 2022). Estos trabajos coinciden en señalar que esos resultados disímiles pueden explicarse a partir de la diferente resolución que en cada provincia tienen los conflictos entre actores favorables y contrarios a la aplicación de la política nacional. Más allá de este consenso, subsisten entre ellos diferencias teóricas: Fernández Milmanda y Garay (2019) argumentan que la variabilidad entre provincias se explica por el resultado del conflicto entre productores agropecuarios y organizaciones ambientalistas que operan a escala subnacional, mientras que Figueroa (2022) considera que la disputa se produce entre coaliciones compuestas por actores estatales y sociales heterogéneos, con objetivos y discursos convergentes, pero no reductibles a una única dimensión.

A pesar de los valiosos aportes de estas investigaciones, ellas no han indagado sobre las instancias de cooperación intergubernamental, la cual entendemos que es central para comprender la manera en que se implementa una política ambiental en un país federal. Un aporte en este sentido es el de Langbehn (2017), que ha contrastado el rol del COFEMA en la aplicación de la LB con la reticencia previa de este organismo a participar en la implementación de leyes ambientales nacionales. En lo que sigue actualizamos los resultados de ese trabajo y ampliamos su enfoque, para englobar también otros mecanismos de coordinación intergubernamental en la puesta en funcionamiento de la LB.

2. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA LEY DE BOSQUES Y SU DECRETO REGLAMENTARIO

Veamos, en primer término, cómo está regulada la coordinación intergubernamental en el texto de la Ley de Bosques y en su decreto reglamentario (Decreto 91/2009). Como veremos, la principal diferencia entre la ley y el decreto radica en el rol destacado que éste otorga al COFEMA, que no aparece mencionado en aquélla.

La LB, como otras leyes de presupuestos mínimos, designa una autoridad nacional de aplicación (ANA) a la que otorga un conjunto

de funciones y competencias que debe cumplir en interacción con las diversas autoridades locales de aplicación (ALA).² Las funciones y competencias que la LB otorga a la ANA pueden agruparse como sigue:

- *Asistencia técnica a las provincias*: para la realización de sus OTBN (artículo 6); para la formulación, monitoreo, fiscalización y evaluación de planes de manejo de bosques; para lograr una homogeneización de criterios entre provincias (artículo 12);
- *Promoción y fomento del manejo sustentable de los bosques*, incluyendo la elaboración de criterios e indicadores, las actividades de promoción destinadas a comunidades indígenas, la creación de reservas forestales y las acciones de reforestación y restauración de áreas forestales, entre otras medidas (artículo 12);
- *Distribución y administración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos* (en adelante FNECBN), funciones que debe cumplir juntamente con las autoridades de aplicación de las provincias (artículo 32 y 36);
- *Producción y difusión de información pública ambiental*, mediante un sistema de información que dé cuenta de la superficie cubierta de bosques y su estado (artículo 12), la publicación del destino de los recursos del FNECBN (artículo 37), y la accesibilidad del Registro Nacional de Infractores (artículo 27);
- *Control y fiscalización*; la ANA recibe de las ALA diferentes tipos de información: evaluación de impacto ambiental de proyectos de bosques (artículos 23 y 25), nómina de infractores a la normativa forestal, que debe incluir en un Registro Nacional de Infractores (artículo 27), y uso y destino de los recursos del FNECBN (artículo 38); además debe acreditar los OTBN provinciales (artículo 33), constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos en cada provincia y sus

2 Para una comparación de las competencias y responsabilidades que las diferentes leyes de presupuestos mínimos otorgan a las autoridades nacionales y provinciales, ver el meticoloso trabajo de Esaín (2021). Este autor señala la confusión terminológica que reina entre las leyes de presupuestos mínimos existentes, y aboga por unificar la nomenclatura en “autoridad de aplicación” (nacional) de la ley de presupuestos mínimos y “autoridades competentes”, que serían las autoridades encargadas de aplicar las normas complementarias a las de presupuestos mínimos. Estas autoridades competentes son generalmente provinciales, pero en algunos casos también se incluirían aquí organismos nacionales que deben aplicar las leyes de presupuestos mínimos en las zonas sobre las que tienen jurisdicción (tal es el caso de la Administración de Parques Nacionales con respecto a la LB). Más allá de lo atendible de la propuesta de Esaín, aquí hablaremos de autoridad nacional de aplicación (ANA) y autoridades locales de aplicación (ALA), porque es la nomenclatura que usa el decreto 91/2009 y que se ha vuelto habitual en vinculación con la implementación LB.

categorías de conservación a los fines de otorgar los beneficios del FNECBN (artículo 34); fiscalizar el uso de los recursos del FNECBN y el cumplimiento de los requisitos por parte de las personas destinatarias de subsidios (artículo 38); y arbitrar los medios para efectivizar los controles por parte de la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación previstos por las leyes de administración pública (artículo 36).

Varias de estas actividades están unificadas bajo el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos creado por el artículo 12.

Con respecto a las provincias,³ éstas deben en primer lugar aprobar sus OTBN. Esta función no está reservada a las ALA, o sea, a los organismos ambientales o forestales que la provincia designe para aplicar la Ley de Bosques y sus normas provinciales complementarias, sino que incumbe a los poderes superiores, y en especial a las legislaturas.⁴ Sin embargo, las ALA como organismos técnicos competentes intervinieron en todos los casos en la elaboración de los OTBN, aun si éstos luego fueron sancionados por las respectivas legislaturas. Las funciones que la LB impone específicamente a las autoridades locales de aplicación son:

- *Autorizar los planes de conservación o aprovechamiento sustentable de los bosques, así como los de desmonte, de conformidad con las normas provinciales; la LB impone exigencias mínimas para estas normas y especifica los procedimientos requeridos en diferentes casos (estudios de impacto ambiental, audiencias públicas, etc.) (artículos 13-25);*
- *Aplicar los recursos del FNECBN para compensar a los titulares de tierras en las que se conservan bosques, para fortalecer sus propias capacidades de monitoreo y control (artículo 35), y para brindar asistencia técnica y financiera para el uso sustentable del bosque por comunidades indígenas o campesinas y por pequeños productores (artículos 21 y 35);*

3 En rigor, a las jurisdicciones locales, que en general son las provincias, aunque en algunos casos la jurisdicción sobre zonas boscosas corresponde a la Nación, por ejemplo en los parques nacionales; allí es la Administración de Parques Nacionales la que realiza el OTBN y aplica la Ley de Bosques.

4 En rigor, los artículos 6 a 9 de la LB, que se refieren al OTBN, no especifican mediante qué tipo de norma provincial debe sancionarse el ordenamiento; aparentemente las provincias podrían cumplir esta obligación a través de un decreto, o incluso mediante un acto administrativo de menor jerarquía. Sin embargo, el artículo 32 dispone que los recursos del FNECBN serán distribuidos “entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial” su OTBN, y en la práctica todas las provincias han aprobado sus OTBN por leyes provinciales. La posterior actualización se realizó en algunos casos por una nueva ley y en otros mediante diferentes actos del poder ejecutivo provincial (MAyDS 2023b).

- *Fiscalizar el cumplimiento de la normativa forestal y de los planes de manejo* (artículo 28);
- *Elevar a la ANA la información requerida* con respecto a su OTBN (artículo 33), a los planes que se aprueban y a los estudios de impacto ambiental correspondientes (artículos 23, 25), al uso de los recursos del FNECBN (artículo 38), y a los infractores a ser incluidos en el correspondiente Registro Nacional (artículo 28).

La LB diseña así un esquema de interacción en el cual la ANA se relaciona en forma bilateral con cada una de las ALA. La autoridad nacional brinda asistencia técnica a las provincias, controla el cumplimiento de la ley de presupuestos mínimos por parte de cada una de éstas y, en común con ellas, administra los recursos del FNECBN. Además, la autoridad nacional por sí misma puede emprender acciones de promoción y fomento del uso sustentable de los bosques, y generar información sobre los bosques y su estado. Las provincias, por su parte, diseñan y aplican sus OTBN, aprueban los planes de bosques y controlan su cumplimiento, y aplican los recursos del FNECBN a su destino final; de todo ello están obligadas a informar periódicamente a la autoridad nacional.

El Decreto presidencial 91/2009, como cabe esperar de un decreto reglamentario, añade una serie de precisiones a lo dispuesto en la ley, tales como especificar el contenido de los informes que las jurisdicciones deben elevar a la ANA, establecer que la periodicidad de actualización de los OTBN debe ser de cinco años, y otras. Sin embargo, en cuanto al esquema que prevé para la coordinación intergubernamental el decreto reglamentario difiere sustancialmente de la LB, ya que otorga un rol central en ésta al COFEMA. En efecto, de acuerdo con el decreto, este órgano interjurisdiccional debe participar en la elaboración del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (artículo 11, inciso b) y en la instrumentación y reglamentación del FNECBN (artículo 36), además ser la instancia en la que se acuerdan estándares metodológicos para la valorización de los servicios ambientales (artículo 5) y se atiende a la coherencia entre los OTBN de diferentes provincias (artículo 6). En otros puntos, el decreto reglamentario dispone que la ANA debe actuar en forma articulada con “las autoridades locales de aplicación” (en plural): para fijar pautas para la actualización de los OTBN (artículo 6), para promover planes en los que participen instituciones de investigación, organismos provinciales y municipales y actores de la sociedad civil (artículo 11), y para determinar los contenidos de los informes provinciales referidos a estudios de impacto ambiental (artículo 18). En la práctica, también estas funciones se han cumplido a través del COFEMA.

Vale decir que, mientras que la ley parece proponer un esquema de coordinación en el que la Nación interactúa de manera bilateral con cada provincia, el decreto reglamentario propone una coordinación basada en un mecanismo multilateral, previsto por el COFEMA, en el cual participan en pie de igualdad las provincias y la Nación. Los considerandos del decreto 91/2009 subrayan que éste fue elaborado con la participación y anuencia de las autoridades provinciales, que intervinieron en su elaboración a través del COFEMA.

En un trabajo anterior (Langbehn, 2017) hemos resaltado el profundo cambio de postura que implicó esta participación: antes de la LB, el COFEMA se había rehusado tajantemente a cumplir un rol similar con respecto a otras leyes de presupuestos mínimos, si bien varias de ellas pretendían instaurarlo como espacio de concertación y coordinación. Sin embargo, según la Resolución 80 del COFEMA (año 2004) todas las leyes de presupuestos mínimos aprobadas hasta entonces avanzaban sobre “competencias reservadas constitucionalmente a las provincias” y debían ser modificadas. Irónicamente, es en el caso de la LB, la cual no hace ninguna mención del organismo, que el COFEMA accede finalmente a cumplir aquel rol. Sin duda, la existencia del FNECBN representaba un aliciente concreto para que las provincias se involucraran de forma activa en la implementación de la LB, y la participación conjunta a través del COFEMA las colocaba en una mejor posición de negociación frente a la Nación. En el trabajo citado recogíamos la explicación de algunos funcionarios que señalaron que la notable presión política hacía inevitable que la LB se aplicara con algún grado de rigor (recordemos que fue aprobada con un masivo apoyo social), y que en esa circunstancia las provincias encontraron en el COFEMA un ámbito favorable para influir en los modos en que se daría esa aplicación.

Ahora bien, pese a su importancia, la coordinación a través del COFEMA no es la única modalidad que opera en la aplicación de la LB. Esto se debe, por un lado, a que la construcción de este rol del COFEMA se produjo de manera gradual, mientras que la implementación de la ley ya venía produciéndose sin que esa instancia de coordinación se hubiera consolidado. En efecto, debido a la urgencia de acceder a los beneficios del FNECBN, dieciocho provincias sancionaron sus ordenamientos entre 2008 y 2011, de modo que la elaboración de los OTBN en su versión inicial implicó tensiones, negociaciones y colaboraciones entre las autoridades nacionales y las provinciales que se resolvieron de manera bilateral, sin la instancia de coordinación multilateral provista por el COFEMA, que comenzó a operar con mayor eficacia después de esos años (Gutiérrez y Figueroa 2018). Por otro lado, como veremos a continuación, sigue existiendo una serie de aspectos en la implementa-

ción de la política que se coordinan de forma bilateral entre Nación y provincias, conforme a lo establecido en la LB, tales como los referidos a la asistencia técnica y a las funciones de control y supervisión que caben a la ANA. Y por último, en la ejecución de proyectos financiados por organismos internacionales, se establecen *ad hoc* mecanismos adicionales de coordinación.

3. COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE BOSQUES

3.1. ORDENAMIENTOS TERRITORIALES DE BOSQUES NATIVOS: PRIMER PASO PARA LA IMPLEMENTACIÓN

El primer paso para comenzar con la implementación de la LB fue la elaboración de los OTBN. Esta tarea requería de un conocimiento técnico específico para cumplir con la producción de los mapas provinciales de bosques considerando los diez criterios de sostenibilidad ambiental establecidos por la ley. Sin embargo, cuando ésta se sancionó en 2007, pocas provincias contaban con burocracias dotadas de las capacidades necesarias para llevar a cabo tal tarea. Por ese motivo, la ANA,⁵ a través de su Dirección de Bosques, brindó a las provincias que lo requirieron asistencia técnica y financiera para elaborar los OTBN. Esto permitió que funcionarios de la Dirección de Bosques nacional tuvieran un seguimiento más preciso de los avances de la formulación de la normativa en esas provincias, sin que ello redundara en una homogenización entre los ordenamientos de las provincias involucradas. En otros casos, las provincias realizaron sus OTBN mediante convenios con instituciones públicas nacionales radicadas en esos territorios (por ejemplo, universidades, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria —INTA—, el Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico —CIEFAP—, etc.) o con apoyo de consultores externos (por ejemplo, colegios de ingenieros forestales, organizaciones socioambientales) (Figueroa, 2022).

Otro de los instrumentos de coordinación vertical y, sobre todo, horizontal que se activaron en la elaboración de los OTBN en algunas provincias fueron los nodos regionales. Los nodos regionales eran delegaciones de la Dirección de Bosques nacional que a lo largo de su exis-

5 La autoridad ambiental nacional pasó por diferentes denominaciones a lo largo del proceso de aplicación de la Ley de Bosques: hasta 2015, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros; entre 2015 y 2019, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; desde entonces y hasta 2023, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS). En la actualidad el organismo ha sido desjerarquizado a la categoría de Subsecretaría de Ambiente.

tencia cumplieron diferentes funciones, entre ellas las de servir como facilitadores de coordinación entre la ANA y las ALA para la aplicación de la LB. La denominación, estructura y función de los nodos fue cambiando a lo largo del tiempo, así como su alcance regional. Para 2016 Argentina contaba con cinco nodos regionales: Nodo Norte 1 (Salta, Jujuy, Tucumán y Catamarca), Nodo Norte 2 (Chaco, Formosa, Santa Fe y Santiago del Estero), Nodo Norte 3 (Misiones, Corrientes y Entre Ríos), Nodo Centro (Córdoba, San Juan, San Luis, Mendoza, La Rioja, Buenos Aires y La Pampa) y Nodo Sur (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) (MAyDS 2020).⁶ De ellos, solamente el Nodo Sur tuvo un rol relevante en la elaboración de los OTBN, de tal manera que todas las provincias vinculadas al nodo y las autoridades nacionales coordinaron criterios generales que luego se vieron reflejados en los ordenamientos provinciales (Figueroa, 2019). En su análisis comparado sobre el funcionamiento diferencial del Nodo Norte 2 y el Nodo Sur, Figueroa (2019) encuentra que las provincias norteañas no contaban con incentivos para elaborar criterios similares entre sí ni tenían suficientes capacidades técnico-burocráticas para impulsar la coordinación. Las del sur, en cambio, contaban previamente con un organismo interjurisdiccional en materia de bosques (el CIEFAP), condición que facilitó la operatividad del nodo como mecanismo de coordinación y, por consiguiente, la adopción de criterios similares para elaborar los OTBN.

En suma, las instancias de coordinación intergubernamental tuvieron un impacto desigual en la elaboración de los OTBN. Al parecer, tanto la coordinación vertical como la horizontal fueron más efectivas en las provincias del sur, mientras que las del centro y norte actuaron de forma atomizada. Esto se refleja con claridad al observar las fronteras provinciales en las regiones mencionadas (ver Mapa 1 en la introducción). A modo de ejemplo, se puede advertir la discontinuidad de las categorías de conservación en los límites entre Santiago del Estero y Salta, o entre Corrientes y Entre Ríos (García Collazo *et al.* 2013), y su continuidad en los límites de todas las provincias patagónicas.

3.2. APLICACIÓN DEL FONDO NACIONAL PARA EL ENRIQUECIMIENTO Y LA CONSERVACIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS

La puesta en funcionamiento del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) y la admi-

⁶ La Resolución 200/2023 del MAyDS, a partir de estos nodos y de otras estructuras preexistentes, crea nueve Unidades Regionales de Extensión con una nueva distribución espacial.

nistración y el control de sus recursos representa una de las principales tareas que llevan adelante las autoridades nacionales y provinciales con respecto a la implementación de la LB, en términos de los recursos burocráticos que a ella se destinan, y constituye una de las instancias más frecuentes y permanentes de interacción entre funcionarios de ambos niveles. Por ello, fue uno de los ejes principales en torno a los que se activaron instancias de coordinación intergubernamental desde el inicio de la implementación de la ley. Esto ocurrió, por un lado, mediante mecanismos de coordinación bilateral Nación-provincias y, por otro lado, en forma multilateral a través del COFEMA.

El primer punto a resolver para poner en funcionamiento el FNECBN fue la proporción en que debían distribuirse sus recursos entre las provincias. Durante los primeros años, esta distribución se formalizó mediante resoluciones *ad hoc* del COFEMA, hasta que, en 2012, a través de la resolución 229,⁷ se adoptó una fórmula de reparto que sigue en uso hasta el presente, basada en la superficie total de bosques de cada provincia, la proporción del territorio provincial que representan esos bosques y las categorías de conservación que les otorga el OTBN de cada provincia. Más allá de esta solución general, año tras año siguieron ocupando al COFEMA diversos asuntos referidos al presupuesto, por ejemplo, el destino que debía darse los fondos no transferidos a aquellas provincias que aún no tenían su OTBN (el último de éstos, de la provincia de Buenos Aires, fue aprobado en 2016), los mecanismos que se implementarían para la rendición de cuentas, así como con la constitución del fideicomiso que, desde 2018, administró los recursos del FNECBN.⁸

Una vez aprobados los OTBN, las ALA, para obtener los fondos, deben elevar a la ANA el detalle de los planes a los que se otorgarán los beneficios del FNECBN, así como una planificación del modo en que invertirán la proporción de los recursos destinada al fortalecimiento de las propias ALA. Como ya se ha señalado, las provincias están obligadas por la LB a informar a la autoridad nacional de todos los planes de conservación, manejo de bosques y cambio de uso del suelo (desmote) que aprueban. La ANA verifica los planes y transfiere entonces a las provincias los recursos correspondientes a los planes de conservación y manejo aprobados, y las provincias los distribuyen entre los titulares; cada provincia establece las condiciones de acceso

7 Las Resoluciones del COFEMA se encuentran en el sitio del organismo: www.argentina.gob.ar/cofema/normativa

8 El Fondo Fiduciario para la Protección de los Bosques Nativos (FOBOSQUE) fue creado mediante la ley de presupuesto para el año 2018 (Ley 27.431, artículo 53) como un fideicomiso de administración y financiero encargado de administrar en FNECBN. El FOBOSQUE fue disuelto sorpresivamente en octubre de 2024 (decreto 888/2024).

precisas y los criterios de prioridad para el otorgamiento del beneficio. Los beneficiarios deben rendir cuentas a la ALA del destino que dan a los fondos recibidos, de acuerdo a los gastos presupuestados en su plan. A su vez, las ALA deben rendir cuentas de dichos gastos ante la ANA. Esta modalidad genera considerables demoras en el flujo de fondos, porque, además del tiempo que exige la evaluación técnica de los planes, la correcta rendición de gastos anteriores es condición para las transferencias futuras, y en muchos casos las rendiciones presentadas por los titulares contienen irregularidades que luego deben ser subsanadas. A la vez, la limitada capacidad burocrática de las ALA lleva a que tanto la evaluación técnica inicial como el control de las rendiciones en muchos casos sufra demoras,⁹ y otro tanto ocurre con el control de las rendiciones provinciales por parte de la ANA. En vistas de las frecuentes dificultades para la correcta rendición de los gastos, en 2014 se convino, mediante la Resolución 277 del COFEMA, que la rendición debía realizarse por “certificación de obra”. De este modo, los titulares de los planes no están obligados a presentar una rendición contable formal de todos sus gastos, sino que reciben una inspección de parte de la ALA que certifica que las actividades planificadas se han ejecutado conforme a lo previsto.

En este contexto, una de las acciones que han tendido a fortalecer la coordinación vertical es el envío, por parte de la autoridad nacional de aplicación, de funcionarios técnicos de la Dirección de Bosques nacional (ya sea personal de los nodos o de la sede central en Buenos Aires) para corroborar en campo que los planes aprobados por las ALA se hayan llevado a cabo según lo estipulado. Entre 2011 y 2019 se realizaron 553 inspecciones, la mayoría de las cuales tuvieron lugar en las provincias del Nudo Norte 1 (155), Nudo Centro (119) y Nudo Sur (104) (MAyDS 2020). Según la apreciación de una funcionaria nacional entrevistada,¹⁰ las numerosas inspecciones a terreno han contribuido a fortalecer los lazos entre los organismos provinciales y la Dirección de Bosques nacional, proporcionando la ocasión para intercambios que tuvieron consecuencias concretas en la aplicación de la LB, tales como reajustes en la clasificación de planes reconocida por la autoridad nacional (ver sección siguiente). A pesar de estos esfuerzos de coordinación y de reglamentación, los criterios y modalidades de distribución del FNECBN varían considerablemente entre las diferentes provincias, lo

9 Existen diferencias considerables en este sentido entre las provincias, por ejemplo en cuanto a la complejidad del plan exigido para acceder a los fondos, y también en cuanto al proceso de rendición.

10 Entrevista virtual a ex-funcionaria de la Dirección de Bosques nacional, septiembre de 2020.

que marca un cierto límite a la coherencia de la aplicación de la LB a lo largo del territorio nacional (Figuerola, 2022).

Otro de los mecanismos de coordinación creados en el curso de la implementación del FECBN son los Planes de Fortalecimiento Institucional (PFI). Según la Resolución 277 del COFEMA (año 2014, actualizada por la Resolución 427 en 2020), que se refiere a los artículos 35 y 38 de la LB, las provincias deben elaborar y presentar ante la ANA un PFI con el objetivo de planificar el uso de los recursos provenientes del FNECBN destinados al fortalecimiento de las ALA en lo que se refiere a sus capacidades técnicas, operativas y de asistencia a grupos campesinos e indígenas; recordemos que éstos constituyen el 30% de la masa total que las provincias pueden obtener del FNECBN. Esta planificación supuso reducir la discrecionalidad e incrementar la transparencia en el uso de esos recursos, y otorga a la autoridad nacional un instrumento de evaluación y control del uso que las provincias hacen de los recursos transferidos. Según los datos a los que pudimos acceder, desde 2017 hasta 2020 todas las provincias, con excepción de Río Negro y Chubut, obtuvieron estos fondos, lo que supone el cumplimiento de aquel requisito y la evaluación favorable de los PFI por la autoridad nacional. Lamentablemente, no se hacen públicos los datos referidos al uso de esos fondos en cada provincia, que permitirían comprender los criterios con que se aplican y su relación con los diferentes objetivos que la LB prevé para esta parte del FNECBN.

En resumen, en la puesta en marcha del FNECBN se conjugan mecanismos de coordinación vertical, previstos en la LB y referidos en particular a la función de supervisión y control de la ANA sobre las provincias y a la obligación de éstas de brindar información, con el mecanismo multilateral provisto por el COFEMA. En efecto, las resoluciones de éste van precisando el modo en que se ejercerán aquellas funciones “verticales”, especificando requisitos y condiciones de acceso al FNECBN para las provincias, contenido de los informes a elevar y modalidades de la rendición de cuentas. A la vez, las reiteradas actividades de campo conjuntas entre la Dirección de Bosques nacional y sus contrapartes provinciales, inherentes a la función de supervisión y control, propiciaron el diálogo entre funcionarios de ambos niveles, permitiendo, entre otras cosas, la retroalimentación de las políticas de nivel nacional con la experiencia de terreno de las administraciones provinciales.

3.3. EL COFEMA COMO INSTANCIA DE CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS TÉCNICOS Y POLÍTICOS

Tras la elaboración de los OTBN, que representó un esfuerzo considerable para las administraciones provinciales y en muchos casos una

fuente de ásperos conflictos, y en paralelo a la aplicación inicial de la LB en las provincias, el COFEMA se fue consolidando como ámbito de coordinación intergubernamental para la implementación de la LB. Como acabamos de ver, el primer asunto que requirió la atención del organismo fue la distribución y administración del FNECBN. Sin embargo, el COFEMA se ocupó además de un amplio abanico de aspectos técnicos, asumiendo plenamente el rol que le atribuye el decreto reglamentario 91/2009; de hecho, no sólo abordó los aspectos que éste le atribuye expresamente, sino también aquellos que según dicha reglamentación deben ser atendidos en forma articulada por la autoridad nacional y las ALA, e incluso fue más allá, delineando una estrategia general para la aplicación de la LB, mediante la Resolución 360 de 2018. De esta manera, el COFEMA se consolidó como el espacio decisivo para la coordinación interjurisdiccional en la aplicación de la ley y, por lo tanto, como una pieza clave para viabilizar la implementación de una política diseñada bajo el esquema constitucional de los presupuestos mínimos.

El espacio en el que se construyeron (y se construyen) los acuerdos técnicos y políticos para ello es principalmente la Comisión de Bosques del COFEMA. Mientras que el órgano decisorio del COFEMA, que es la asamblea, está integrado por funcionarios de rango ministerial de la Nación y las provincias, sus comisiones, como en este caso la de Bosques, están formadas por personal de los siguientes niveles de jerarquía, generalmente más especializado. Es en este contexto que se ponen a punto los instrumentos que luego adquieren vigencia mediante resoluciones de la asamblea.

En marzo de 2012, aprobados los respectivos OTBN por la mayor parte de las provincias,¹¹ el COFEMA sanciona la Resolución 229. Uno de los principales puntos que establece esta resolución, como hemos visto, era la modalidad de distribución de los fondos entre las provincias. Pero además, dispone un reglamento de procedimientos generales para la aplicación de la LB y enuncia los contenidos mínimos que deben tener los planes de manejo y conservación. Esto incluye, por un lado, requisitos formales para el registro nacional de planes, que la ANA debe llevar a partir de información provista por las provincias, procedimientos para la transferencia y distribución de fondos, etc., y por otro lado la definición de los tipos de planes que se contemplan para el aprovechamiento o conservación de los bosques con sus respectivas modalidades, y el tipo de información que deben contener los planes en cada caso. De este modo, se buscaba establecer una cierta homogeneidad de criterios entre las provincias, que a la vez estableciera un

11 Hasta 2011, dieciocho provincias habían aprobado sus OTBN (MAyDS 2023b).

parámetro para la verificación de los planes por parte de la ANA. La Resolución 229 fue actualizada sucesivamente en 2014 por la Resolución 277 y en 2020 por la Resolución 427, con cambios referidos, entre otros temas, a las modalidades de los planes,¹² a la flexibilización de los requisitos vinculados a la propiedad de la tierra (desde 2014 se admite como titulares de planes también a poseedores), y a la posibilidad para pequeños productores de presentar planes de “beneficiarios agrupados” y, desde 2020, “planes integrales comunitarios”.

También en 2012 se acordaron pautas para homogeneizar la cartografía de los bosques nativos entre las provincias (Resolución 230). Que las provincias adopten criterios homogéneos y consensuados para definir y mapear sus bosques es relevante, por un lado, para la distribución del FNECBN, que se realiza según la superficie boscosa declarada por cada provincia; los criterios de mapeo ponen en juego, por lo tanto, la equidad de esa distribución. Y por otro lado, de la definición de bosques nativos depende, en última instancia, el ámbito en el que es aplicable la LB, y una cartografía uniforme otorga certeza jurídica en este aspecto.

En el mismo año 2012, en diciembre, el COFEMA estableció una serie de pautas metodológicas comunes para las actualizaciones de los OTBN (Resolución 236). Para entonces, la mayoría de las provincias ya tenían sus ordenamientos aprobados y se observaba entre ellos una gran heterogeneidad de criterios (García Collazo *et al.*, 2013; Figueroa, 2022). Las pautas establecidas por el COFEMA, que no tienen carácter vinculante, apuntan a una gradual reducción de esa heterogeneidad, que se lograría a través de las sucesivas actualizaciones. Para ello abordan diversos aspectos: ofrecen recomendaciones para la conformación de la Unidad Ejecutora encargada de realizar el OTBN y la secuencia de pasos a observar en esta tarea. Especifican estándares técnicos referidos la cartografía de base y a la integración de los resultados en un sistema de información geográfica (SIG) y proponen una metodología para la ponderación de los criterios de sustentabilidad enunciados

12 Los planes se dividen, en primer lugar, en “planes de conservación” (PC), “planes de manejo” (PM) y “planes de cambio de uso del suelo”, es decir, de deforestación. Los PC pueden tener como “modalidades” el aprovechamiento de productos no madereros y servicios (PNMyS); el mantenimiento del potencial de conservación (CON); y la recuperación del potencial de conservación mediante enriquecimiento, restauración u otras (REC). De acuerdo con la Resolución 229, los PM podían incluir las modalidades de aprovechamiento forestal (AF) y silvopastoril (SP), además de las modalidades de PNMyS y REC que compartían con los PC. En las resoluciones posteriores se añadieron aquí la modalidad CON (también compartida con los PC) y la submodalidad silvopastoril de “Manejo de Bosques con Ganadería Integrada” (MBGI), que está especificada en un convenio entre los ministerios de Ambiente y Agricultura.

en la LB. Consagran el principio general de no-regresividad para las actualizaciones, aunque enuncian las condiciones excepcionales bajo las cuales pueden admitirse recategorizaciones a escala predial.¹³ En sendos apéndices se añaden pautas para los procesos participativos, y especificaciones adicionales para la cartografía y para la ponderación de los criterios de conservación.

En 2017 las pautas para la actualización de los OTBN se complementaron con un conjunto de procedimientos para la acreditación de éstos por parte de la autoridad nacional de aplicación (Resolución 350). El hecho de dar un respaldo normativo a este proceso es relevante porque, como hemos visto, la acreditación es un requisito clave para que las provincias accedan al FNECBN. En la primera generación de OTBN esta acreditación se produjo en función de la interpretación que los funcionarios intervinientes hicieron de la LB y del decreto reglamentario, con un amplio margen de discrecionalidad y por lo tanto de conflicto (Schneider *et al.*, 2018; Alonso 2021).

Por último, en 2018 se adoptaron una serie de “lineamientos técnicos estratégicos” para la implementación de la LB (Resolución 360); la Tabla N° 1 muestra los lineamientos establecidos y una breve descripción de cada uno. Estos lineamientos estratégicos no son meramente declarativos, sino que orientan la implementación de la política en los años sucesivos. Por un lado, los recursos que recibe la Argentina del Fondo Verde para el Clima en el marco del mecanismo REDD+ se invierten en acciones ligadas a estos lineamientos. Por otro lado, mediante la Resolución 497 (de abril de 2022) el COFEMA obliga a cada provincia a presentar un Plan Estratégico de Bosques Nativos (PEBN), con un horizonte a futuro de diez años como mínimo, que pasa a ser condición necesaria para acceder al financiamiento del FNECBN. Estos planes estratégicos provinciales consisten sustancialmente en la aplicación de los lineamientos expresados en la Resolución 360, quedando a discreción de las provincias en qué proporción destinarán fondos a cada uno; también los modos de implementación de estos lineamientos son definidos en sus detalles por las provincias. Todas las provincias cumplieron rápidamente con la presentación de sus PEBN, asegurando así su acceso a los recursos del FNECBN (MAyDS, 2023c, p. 4).

13 Las “recategorizaciones” eran por entonces objeto de polémica, ya que, bajo el pretexto de ajustar a la escala predial la cartografía del OTBN, establecida a escala provincial, en algunas provincias se venían autorizando cambios de uso del suelo (desmontes) en zonas a las que el OTBN atribuía mediano o alto valor de conservación (ver, en este volumen, el capítulo de Schmidt y Castilla). La resolución del COFEMA busca poner límites a esta práctica sin dejar de reconocer que, en casos puntuales, puede ser necesario admitir ajustes a escala predial.

Tabla 1
Lineamientos técnicos estratégicos

Lineamiento estratégico	Descripción
Manejo forestal sustentable a nivel de cuencas.	Son planes de manejo a escala de paisaje, que buscan garantizar la producción a perpetuidad de bienes y servicios de los bosques y la integridad de los ecosistemas, promoviendo la participación de actores involucrados a las cadenas de valor forestal maderera y no maderera (comunidades indígenas y campesinas, proveedores de servicios e industria) bajo enfoques de inclusión social y distribución justa de beneficios.
Manejo de bosques con ganadería integrada.	Busca regular la manera en que se expande la ganadería en los bosques nativos, promoviendo esquemas de producción foresto-ganadera libres de deforestación, estableciendo umbrales de intervención para los diferentes tipos de bosques del país.
Restauración de bosques degradados.	Busca recuperar la capacidad de prestar o producir bienes y servicios por parte de los bosques nativos.
Uso sustentable de la biodiversidad y fortalecimiento de áreas de conservación.	Promueve la conservación desde una perspectiva integradora para todas las escalas de planificación, contemplando la formulación de políticas regionales que direccionen la ejecución del resto de los planes. Contempla elementos de conectividad y corredores biológicos como prácticas para compatibilizar usos productivos con la conservación de la biodiversidad.
Prevención de incendios forestales.	Son intervenciones territoriales orientadas a evitar la ocurrencia y propagación de incendios forestales mediante silvicultura preventiva (disminución de carga de material combustible en los bosques, apertura de calles corta-fuegos, limpieza de tendidos eléctricos, entre otros). También se prevé equipamiento para ataque inicial y compra de maquinaria para la implementación de medidas.
Manejo de zonas de interfase urbano-bosque.	Se trata de planes que buscan establecer acuerdos interinstitucionales y herramientas técnicas para promover la intervención del Estado en la problemática relacionada con la expansión de las ciudades, infraestructura y los ejidos urbanos dentro del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos.

Fuente: Elaboración propia con base en MAYDS (2023)

En resumen, a partir del decreto 91/2009 el COFEMA pasó a ser una pieza clave en la coordinación intergubernamental para la implementación de la LB. En un primer momento, su foco principal estuvo puesto en la elaboración de los OTBN y la distribución del FNECBN, pero progresivamente se fueron incorporando a su agenda otros aspectos que han buscado consolidar la homogenización de las políticas provinciales de bosques nativos. En la elaboración de los acuerdos técnicos y políticos necesarios para ello tienen un rol protagónico las funcionarias y funcionarios de niveles intermedios de los organismos nacionales y provinciales, que se vinculan a través de la Comisión de Bosques del COFEMA.

3.4. EJECUCIÓN DE FONDOS INTERNACIONALES CONVERGENTES CON LA POLÍTICA DE BOSQUES

Otra instancia que requiere, y a la vez fortalece, la coordinación interjurisdiccional es la ejecución de proyectos relacionados con la política de bosques nativos que se financian con fondos internacionales. Especialmente cabe mencionar aquí el proyecto Bosques Nativos y Comunidad (BNyC), financiado por el Banco Mundial entre 2015 y 2022, y el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (PANByCC) financiado por el Fondo Verde para el Clima, que se ejecuta en el lapso 2022-2026. En estos casos, la ANA es la que ha diseñado los programas y preparado las solicitudes de financiamiento, y es la que tiene articulación directa con los organismos internacionales involucrados. Las provincias, por su parte, intervienen necesariamente en la implementación, ya que son las que autorizan y controlan cualquier actividad en los bosques. Pero además de este rol que les otorga la estructura constitucional misma, tanto BNyC como el PANByCC —y especialmente este último— las han incluido como partes en la toma de decisiones.

El proyecto Bosques Nativos y Comunidad, financiado mediante el crédito BIRF 8493-AR entre 2015 y 2022, tenía como objetivo declarado “la mejora de la calidad de vida de las comunidades que habitan los Bosques Nativos respetando su cultura ancestral, fundamentalmente a través de la promoción de la conservación, restauración y uso responsable de sus servicios y productos” (PNUD, 2015, p. 2). En concreto, se implementó en comunidades campesinas e indígenas de las provincias de Salta (departamentos San Martín y Rivadavia), Chaco (departamentos Güemes y Almirante Brown) y Santiago del Estero (departamentos Copo, Alberdi y Pellegrini). Principalmente financió inversiones en infraestructura, equipamiento y capacitación para las comunidades seleccionadas; para ello, éstas debían formular un “Plan Integral Comunitario” (PIC) que consistía en una planificación del uso de los bosques y de las actividades comunitarias en general.

El proyecto BNyC tenía inicialmente un financiamiento externo de 59 millones de dólares, una cifra muy importante si se tiene en cuenta que el total de los recursos otorgados al FNECBN por el presupuesto nacional durante el lapso de ejecución de aquel proyecto (2015-2022) fue de aproximadamente 172 millones de dólares.¹⁴ Sin embargo, a mitad de la implementación del proyecto BNyC, el gobierno nacional decidió desistir de una parte del financiamiento, de modo que éste fue finalmente de 21 millones de dólares.

14 Cálculo propio sobre la base de los montos previstos para el FNECBN en los presupuestos nacionales correspondientes a los años mencionados, con los valores promedio del dólar oficial para esos años.

La implementación del proyecto corrió por cuenta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación,¹⁵ a través de una Unidad Ejecutora Nacional (UEN) de la que dependían tres Unidades Ejecutoras Locales (UEL), una en cada provincia. Toda esta estructura fue creada *ad hoc* con personal externo al ministerio, con contratos que correspondían a la duración del proyecto. Estas UE, a su vez, generaban contratos temporarios con los equipos técnicos que acompañaban la formulación de los PIC, contrataban personal para tareas específicas como capacitaciones, y licitaban la provisión de obras de infraestructura, de equipamiento, etc. Es decir que se creó una estructura temporaria, en cierto modo paralela a la organización propia del ministerio, con capacidad de intervenir en los territorios alcanzados por el proyecto BNyC.

Si bien la implementación corría por cuenta de esta estructura dependiente de la autoridad nacional, las tres provincias alcanzadas participaron en la preparación y aplicación del proyecto.¹⁶ Formalmente esto implicó primero la firma de un acuerdo mediante el cual la provincia accedía a la ejecución del proyecto, y luego la participación de las autoridades provinciales en las “mesas de gestión” que se formaron en cada provincia con diversos actores interesados (organizaciones de pueblos originarios y de pequeños productores, ONG, organismos de desarrollo rural como el INTA y la SAFCI, etc.). Pero, además, dado que en virtud de la LB las provincias son las que finalmente autorizan las intervenciones sobre los bosques, la implementación de BNyC estuvo puntuada por negociaciones más o menos informales entre las UEL y los gobiernos provinciales acerca de los requisitos que debían cumplir los PIC. Esto no se limitó a aspectos de detalle: cada provincia define qué situaciones de tenencia de la tierra admite como válidas para la aprobación de un plan de bosques nativos. Debe tenerse en cuenta que muchos de los potenciales beneficiarios de los PIC (esto es, comunidades indígenas, comunidades campesinas y grupos de pequeños productores) en Salta, Santiago del Estero y Chaco se encuentran en situaciones de tenencia jurídicamente frágiles. De ese modo, la definición de cuáles de ellos pueden aspirar a tener un plan de bosques aprobado resulta crítica para su inclusión o no como beneficiaria potencial de un PIC; las diferencias de criterio entre las tres provincias en este punto fueron considerables, ya que Salta, en particular, limita en principio la

15 Desde el diseño del proyecto hasta el final de su ejecución, el organismo cambió varias veces de nombre y de jerarquía (de secretaría a ministerio y viceversa).

16 Inicialmente se preveía incluir otras provincias como Misiones, y otros departamentos de las provincias ya incluidas, pero con la mencionada reducción del presupuesto esta ampliación quedó desechada.

aprobación de un plan de bosques a la existencia de un título de propiedad, y sólo por vía de excepción admite otras situaciones, mientras que Chaco y Santiago del Estero tienen condiciones más flexibles. También fueron objeto de entendimiento otros aspectos, como la exigencia de que los pequeños productores forestales se registraran como tales, etc. En definitiva, en la práctica la interacción entre Nación (sea a través de las UEL o de la autoridad superior) y provincias excedió largamente los mecanismos formales de coordinación.

A la vez, el hecho de que el proyecto BNYC estuviera financiado por el Banco Mundial supuso una interacción permanente también con este organismo internacional. Esto incluyó inicialmente intensas negociaciones y una serie de idas y vueltas de anteproyectos durante la etapa de formulación, y un monitoreo periódico durante la ejecución; también la ya referida reducción del monto global del crédito implicó nuevas rondas de negociación y acuerdos con el Banco. Por otra parte, los organismos multilaterales como el BM imponen una serie de “salvaguardas” con el fin de garantizar que los proyectos que financian se atengan a determinados estándares en materia ambiental, de derechos laborales, de género, de pueblos originarios, etc., y esto también debió ser incorporado al proyecto en su diseño e implementación. Además del Banco Mundial, también la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina participó otorgando apoyo administrativo a la ejecución del programa.

En resumen, el protagonismo en el diseño y la implementación del proyecto BNYC corresponde netamente a la autoridad nacional. Ésta mantiene una coordinación con las provincias para ajustar el proyecto y posibilitar su ejecución, y se articula con los organismos internacionales que controlan el cumplimiento del proyecto y de las salvaguardas y la rendición de cuentas en el plano administrativo. Pero es la Nación la que diseña el proyecto y lo implementa, operando directamente en el terreno a través de la estructura creada a tal efecto (UEN y UEL) y contratando servicios profesionales, obras de infraestructura, provisión de equipos, etc.

En el caso del PANByCC se profundiza, por un lado, la coordinación Nación-provincias tanto en el diseño como en la implementación del proyecto y, por otro lado, la participación directa de los organismos internacionales. El Fondo Verde del Clima (FVC) es una iniciativa dependiente de la ONU y sostenida con aportes voluntarios de diferentes países. En 2017 lanzó un programa piloto de “pago por resultados” en el marco de los mecanismos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+). Mediante este programa, los países que pudieran mostrar de modo convincente que mediante sus políticas habían logrado reducir la deforestación y degradación

de los bosques podían acceder a fondos no reembolsables, que debían aplicar a la ejecución de un plan de acción previamente acordado. Si bien, como hemos dicho más arriba, hay disputas con respecto a la relación causal entre la sanción de la Ley de Bosques y la caída en la deforestación que se observa en los años posteriores a ella, esta caída en sí es indiscutible, y sirvió como argumento suficiente para que el país pudiera acceder al programa. El monto total del financiamiento para la Argentina es de 82 millones de dólares, a ser ejecutados entre 2022 y 2027.¹⁷

A diferencia del proyecto BNyC, concebido como un instrumento innovador para mejorar la inclusión de las comunidades originarias y campesinas en las políticas de bosques nativos, el PANByCC busca ante todo fortalecer líneas de acción preexistentes. Una de las líneas que sostiene es justamente la de los Planes Integrales Comunitarios, diseñados en el marco de BNyC. Otras líneas principales incluyen la promoción de “cuencas forestales sostenibles”, el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI) y la prevención de incendios forestales. Todas estas líneas existían con algún grado de desarrollo antes de la formulación del PANByCC. En efecto, se corresponden con varios de los lineamientos estratégicos contemplados en la Resolución 360 del COFEMA, adoptada en 2018, salvo en el caso de los PIC, “heredados” —por decir así— del proyecto BNyC.¹⁸ Además de estas diferentes líneas de acción, una parte importante de los recursos obtenidos se emplean para fortalecer las capacidades técnicas y operativas de la ANA (28% de los recursos disponibles) y, en menor medida, de las ALA (5%), especialmente en lo que hace a las capacidades de monitoreo y control (FVC, 2020).

Al igual que en el caso de BNyC, la implementación del PANByCC cuenta con una estructura de personal *ad hoc*, contratada por la duración del financiamiento, con cabecera en el MAyDS y presencia en diversas provincias. A la vez, la estructura territorial permanente del ministerio se actualiza en conexión con la ejecución de este proyecto, ya que es en este contexto que los nodos regionales pasan a ser Unidades de Extensión Regional, como ya se ha mencionado (Resolución MAyDS 200/2023). Por su parte, la administración financiera del proyecto se realiza a través de la oficina de la FAO en Argentina, que es la que gestiona los fondos, licita los contratos, desembolsa las inversiones y

17 La información correspondiente al proyecto puede encontrarse en el sitio del Fondo Verde para el Clima: <https://www.greenclimate.fund/project/fp142>

18 Además, en su Resolución 427/2020 el COFEMA incluye los Planes Integrales Comunitarios como una de las modalidades de planes válidos para ser financiados por el FNECBN.

rinde cuentas ante el FVC, mientras que el MAyDS, a través de la mencionada estructura *ad hoc*, tiene a su cargo la gestión técnica y política.

La distribución de los recursos entre las provincias se realiza siguiendo la fórmula usada también para la distribución del FNECBN. En función del monto que les corresponde, cada provincia decidió cuáles de las líneas de acción contempladas en el PANByCC quería ejecutar en su territorio. Estos recursos se aplican a componentes de los Planes Estratégicos de Bosques que las provincias realizaron en 2022, de manera convergente con los del FNECBN. Las provincias son en este caso las que deciden en qué lugares de su territorio se implementarán los diferentes componentes del proyecto, seleccionan los beneficiarios en el caso de los subsidios con destinatarios específicos (por ejemplo PIC y MBGI), y se involucran directamente en la implementación en otros casos (promoción de cuencas forestales sostenibles, prevención de incendios).

En términos comparativos puede decirse, entonces, que en la implementación del PANByCC las provincias tienen una participación mucho mayor que en la de BNyC, y que la coordinación Nación-provincias se fortalece significativamente entre un proyecto y otro, incluso con una reestructuración de las delegaciones de la ANA en el territorio nacional. También es mayor la convergencia entre el proyecto con financiamiento internacional y la política de bosques que se ejecuta marco de la LB y con el financiamiento del FNECBN.

CONCLUSIÓN. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE BOSQUES: LOGROS Y LIMITACIONES

Lo primero que cabe destacar del proceso expuesto es la consolidación de las modalidades de coordinación interjurisdiccional en la implementación de la LB, tanto en sentido “vertical” (entre alguna o algunas provincias y las autoridades nacionales) como multilateral (a través del COFEMA). Esto contrasta con los hallazgos más frecuentes de la literatura, que marcan la debilidad —o directamente ausencia— de la coordinación interjurisdiccional en diversas áreas de política, y sobre todo en el área ambiental, haciendo de la LB un caso de interés con vista a la implementación de otras políticas ambientales encuadradas en el esquema constitucional de los presupuestos mínimos.

La implementación continuada de la LB a lo largo de más de quince años se presenta, en efecto, como un caso excepcional, en la medida en que las políticas ambientales nacionales en Argentina en general tuvieron un limitado o nulo alcance en las provincias (Gutiérrez, 2017; Figueroa y Molhe, 2020). Si bien la mayor institucionalización de la política de bosques en comparación con otras políticas ambientales

puede responder a una pluralidad de factores, como el interés de diversos actores estatales y no estatales en impulsar la ley y su implementación, aquí destacamos la relevancia que ha tenido las construcción de instancias de coordinación intergubernamental. A lo largo del trabajo mostramos que de un esquema centrado en la coordinación vertical, previsto inicialmente en la LB, se transita a partir del decreto reglamentario hacia un esquema de coordinación que combina la toma de decisiones estructurales en forma multilateral a través del COFEMA con formas de coordinación vertical principalmente para la gestión rutinaria de la política, incluyendo tareas de fiscalización y control.

Sin embargo, entendemos que el desarrollo de vínculos constantes entre funcionarios nacionales y provinciales a través de esta interacción rutinaria favorece una dinámica de intercambios y aprendizaje que permitió cambios en las formas de implementación y, con ello, favoreció la continuidad de esa implementación a lo largo del tiempo. Estos aprendizajes en algunos casos culminaron con la inscripción normativa, a través del COFEMA, de nuevas formas de aplicar la LB a lo largo del territorio nacional.

Pese a este balance positivo en cuanto a la construcción de modalidades de coordinación interjurisdiccional, no pueden desconocerse sus limitaciones, que se manifiestan, por un lado, en la heterogeneidad de los criterios de aplicación de la política en las diferentes provincias (diseño de los OTBN, requisitos de aprobación de planes de manejo y conservación), y por otro lado —lo que es más preocupante—, en la limitada eficacia de la política en lo que se refiere al control de la deforestación ilegal, incluyendo aquí la convalidación de ésta mediante maniobras de dudosa legalidad como las mencionadas “recategorizaciones”. En efecto, si bien varios estudios (Alcañiz y Gutiérrez 2020; Figueroa, 2022) reconocen que la deforestación en Argentina descendió desde la sanción de la LB, la deforestación ilegal continúa siendo el principal problema de la aplicación de esta ley. Excede los alcances de este trabajo indagar en las causas de esta ineficacia, pero puede apuntarse que la autoridad nacional de aplicación no ha impuesto sanciones (por ejemplo, suspensión de las transferencias del FNECBN) a las provincias que no lograron detener la deforestación ilegal, lo que puede deberse tanto a la limitación de las capacidades burocráticas del organismo nacional para tener un seguimiento constante de lo que sucede en cada una de las provincias como a la percepción, por parte de las autoridades nacionales, de que ese tipo de sanción podría llevar al cese de la implementación de la LB a nivel provincial, sin que haya mecanismos expeditivos para forzarlas a retomarla (Figueroa y Molhe, 2020); como también, por último, a una cierta connivencia entre las

autoridades políticas de los diferentes niveles para favorecer los intereses de las coaliciones “productivistas”.

A modo de cierre, podemos decir entonces que la LB marca un camino virtuoso en la construcción de la coordinación interjurisdiccional para la aplicación de una política ambiental encuadrada en el mecanismo de los presupuestos mínimos, pero que ello no basta en definitiva para garantizar una implementación homogénea de la política en todo el país, y mucho menos la plena eficacia de la ley en cuanto al control y la reducción de la deforestación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcañiz, Isabella y Gutiérrez, Ricardo (2020). Between the global commodity boom and subnational state capacities: Payment for environmental services to fight deforestation in Argentina. *Global Environmental Politics*, 20 (1), 38-59. https://doi.org/10.1162/glep_a_00535
- Alonso, Ignacio (2021). *La implementación de la Ley de Bosques en Argentina. El caso de la provincia de Formosa*. Tesis de maestría, Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.
- Ames, Barry y Keck, Margaret E. (1997). The politics of sustainable development: Environmental policy making in four Brazilian states. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39 (4), 1-40.
- Ávila Castro, María Paula (2022). Consenso y legitimidad en el proceso legislativo del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Córdoba (2008-2010). *Administración Pública y Sociedad*, (13), 34-63.
- Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (2019). *Understanding institutional weakness: Power and design in Latin American institutions*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108772211>.
- Casalderrey Zapata, Constanza y Tozzini, Alma M. (2020). De contar árboles a pintar su ubicación. Gubernamentalidad y aplicación de la Ley 26331 de Bosques Nativos en Patagonia. *Tabula Rasa*, 1 (34), 131-53. <https://doi.org/10.25058/20112742.n34.07>
- Cáceres, Daniel (2015). Accumulation by dispossession and socio-environmental conflicts caused by the expansion of agribusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 15 (1), 116-147.
- Ceddia, Graziano; Frey, Sara; Inguaggiato, Carla y Tschopp, Maurice (2022). Talking about trees: The territorial classification of native

- forests in the Argentinian Chaco. *Environmental Research Letters*, 17 (2), 025012. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac4656>
- Engel, Kirsten (2015). Environmental federalism: A view from the United States. *Arizona Legal Studies*, Discussion Paper N° 28-15.
- Esain, José (2021). La teoría de la autoridad de aplicación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. *La Ley*, LXXXV (67), 1-16.
- Fernández Milmanda, Belén y Garay, Candelaria (2019). Subnational variation in forest protection in the Argentine Chaco. *World Development*, (118), 79-90. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>
- Figuroa, Lucas M. (2019). Coordinación intergubernamental en políticas ambientales. La Ley de Bosques Nativos en las regiones forestales. Parque Chaqueño y bosque andino-patagónico (2008-2012). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19 (33), 7-30. <https://doi.org/10.14409/daapge.v19i33.9133>
- Figuroa, Lucas M. (2021). Entre la economía y la política, factores que activan coaliciones. Aportes teóricos a la luz de la adecuación e implementación de una política ambiental nacional en tres provincias argentinas (2008-2019). *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, (60), 251-75. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n60a11>
- Figuroa, Lucas M. (2022). *Implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos provinciales. El caso de la Ley de Bosques en Argentina (2008-2019)*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2151>
- Figuroa, Lucas M. (2023). Políticas que promueven la justicia ambiental en Argentina: participación comunitaria en la protección de bosques. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (116), 23-42. <http://doi.org/10.32992/erlacs.10>
- Figuroa, Lucas M. y Molhe, Elisabeth (2020). Aprendizajes de política ambiental comparando las leyes nacionales de bosques nativos y glaciares en Argentina. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 1 (92), 131-154. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202092-06>
- Figuroa, Lucas M. y Gutiérrez, Ricardo (2018). Enfrentados por el ambiente. Incidencia de las coaliciones sociedad-Estado en la protección de bosques nativos. En Ricardo Gutiérrez (Ed.), *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 103-166). Teseo. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/190808>
- Filippov, Mikhail (2005). Riker and federalism. *Constitutional Political Economy*, (16), 93-111.

- Fondo Verde para el Clima - FVC (2020). *Pagos por Resultados de REDD+ de la Argentina para el período de resultados 2014-2016*, propuesta de financiamiento presentada por Argentina ante el FVC. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/arg_rbp_fp_v0082020-10-07_esp.pdf
- 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*, (23), 97-107.
- 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. En Ana María Fernández Equiza (Comp.), *Geografía, el desafío de construir territorios de inclusión* (pp. 747-770). UNICEN.
- Gutiérrez, Ricardo A. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11 (2), 283-312.
- Gutiérrez, Ricardo A. y Alonso, Guillermo V. (2018). Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 18 (31), 57-80.
- Langbehn, Lorenzo (2013). Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio. En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 223-254). CICCUS-CLACSO.
- Langbehn, Lorenzo (2016). Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la Ley de Bosques entre “conservación” y “producción”. En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II* (pp. 141-168). CICCUS-CLACSO.
- Langbehn, Lorenzo (2017). La Ley de Bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina. *Administración Pública y Sociedad*, (3), 82-105. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ApyS/article/view/16849>. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2020a). *Informe de estado de implementación. Ley 26.331*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2020b). *Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativo*. Buenos Aires: MAyDS.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2022a). *Sistema de Alerta Temprana de Deforestación (SAT). Síntesis de Resultados*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2022b). *Informe Nacional. Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos (INBN2)*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2023a). *Estado de implementación de la Ley 26.331. Reporte 1: Generalidades de la Ley 26.331*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2023b). *Estado de implementación de la Ley 26.331. Reporte 2: Estado del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2023c). *Estado de implementación de la Ley 26.331. Reporte 4: Implementación de Planes*.
- Nolte, Christoph; Gobbi, Beatriz; le Polain de Waroux, Yann; Piquer-Rodríguez, María; Butsic, Van y Lambin, Eric (2017). Decentralized Land Use Zoning Reduces Large-Scale Deforestation in a Major Agricultural Frontier. *Ecological Economics*, (136), 30-40. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.02.009>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2015). ARG 15/004 "Bosques Nativos y Comunidad". *Documento de proyecto, Revisión A*. https://undpngddlsprod01.blob.core.windows.net/pdc/90603_prodoc.pdf
- Riker, William (1975). Federalism. En Fred Greenstein y Nelson Polsby (Eds.), *The Handbook of Political Science, Volume V: Government, Institutions and Processes*. Addison Wesley.
- Saulino, María Florencia (2022). Por una vuelta al federalismo ambiental. *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, (28), 112- 149.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación - SAyDS (2007). *Primer inventario nacional de bosques nativos: informe nacional*.
- Schneider, Cristian; De Luca, Natalia y Massano, Melina (2018). Ley de Bosques en Córdoba: el sentido de la participación ciudadana en políticas públicas. En Ana Di Pangrazio, Andrés Nápoli y Sonia Nordenstahl (Eds.), *Informe ambiental 2018. 10 años* (pp. 313-332). Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Schmidt, Mariana (2017). *Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización*

- de la naturaleza en el este salteño*. Teseo. <https://www.teseopress.com/cronicas/>
- Silvetti, Felicitas; Soto, Gabriel; Cáceres, Daniel y Cabrol, Diego (2013). ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas. *Mundo Agrario*, 13 (26).
- Stewart, Richard (1977). Pyramids of sacrifice? Problems of federalism in mandating state implementation of national environmental policy. *Yale Law Journal*, (86), 1196.
- Vallejos, María; Volante, José; Mosciaro, María J.; Vale, Laura; Bustamante, Laura y Paruelo, José M. (2015). Transformation dynamics of the natural cover in the dry Chaco ecoregion: A plot level geodatabase from 1976 to 2012. *Journal of Arid Environments*, (123), 3-11. <https://doi.org/10.1016/j.jaridenv.2014.11.009>.
- Vara, Patricia y Collado, Leonardo (2013). Hacia la implementación de políticas de protección ambiental de los Bosques Nativos. Un análisis del Proceso de Diálogo iniciado entre el 2008-2012 para el Ordenamiento de los Bosques de la Provincia de Tierra del Fuego. *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*.
- Volante, José y Seghezze, Lucas (2018). Can't see the forest for the trees: Can declining deforestation trends in the Argentinian Chaco region be ascribed to efficient law enforcement? *Ecological Economics*, (146), 408-413. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.12.007>
- Wright, Deil S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.

Pablo Barbeta y Diego Domínguez

CONFLICTUALIDAD POR EL BOSQUE NATIVO: ENTRE LOS TERRITORIOS DE VIDA Y LA PROTESTA AMBIENTAL

INTRODUCCIÓN

En las primeras décadas del siglo XXI la cuestión ambiental se instaló en las agendas públicas y políticas de Argentina. Esto sucedió simultánea y articuladamente con el ascenso de otra cuestión, ligada a los diseños y derechos territoriales de las diversas poblaciones locales del país. Si bien el movimiento ecologista y las preocupaciones ambientales en Argentina datan de mucho antes, los albores del nuevo siglo se caracterizaron por la intensificación de la protesta social con eje en la denuncia en torno del uso depredador de ciertos bienes naturales y sus consecuencias, con ejemplos emblemáticos como las protestas de la población de Esquel contra la megaminería de la *Barrick Gold* (2003), los cortes del puente internacional Gualeguaychú-Fray Bentos (entre los años 2005-2010), las acciones de apoyo a ley de protección de glaciares (2009), o las movilizaciones en el puente Rosario-Victoria contra los grandes incendios en los humedales del Delta (2020), entre otras. Por un lado, se puso en cuestión el conjunto de impactos ambientales derivados de ciertas actividades económicas sobre las condiciones de vida humana y de sustentabilidad de los ecosistemas. Y por otro lado, emergió la disputa entre diferentes concepciones en torno al uso de los recursos y bienes naturales.

A su vez, tampoco es novedosa la movilización social relacionada con la distribución y uso de recursos naturales. Argentina ha atravesado, en diferentes periodos de su historia, movilizaciones muy variadas por tierra, agua y otros bienes, en términos de disputas por el control de las condiciones naturales de producción. Desde la conformación

de la nación argentina, poblaciones rurales han reclamado el acceso a la tierra en casos emblemáticos como las montoneras del Chacho (1863) o la “guerra de Quera” (1875), pero también el Grito de Alcorta en pleno auge del modelo agroexportador (1912), el Malón de la Paz en el ascenso del peronismo (1946), o las Ligas Agrarias y Campesinas durante la proscripción del peronismo y el ciclo de violencia política (1970); hasta los movimientos de pueblos originarios y campesinos en la recomposición democrática, donde se destacan el Grito de los Jurés (1983), la Carpa Negra de la Simona (1998), o la carpa de resistencia a la instalación de una planta de Monsanto en Malvinas Argentinas en la provincia de Córdoba (2016), y el más reciente tercer Malón de la Paz (2023), entre otros casos.

De modo tal, aquello que se destaca para explicar el reciente posicionamiento en agenda, pareciera más bien estar vinculado al entramado de una abigarrada movilización social que ha devenido en una intensificación de la protesta ambiental de base local a lo largo y ancho del país, en ámbitos rurales y también urbanos, con un variopinto repertorio de acciones, alcanzando incluso una narrativa y performatividad que, siguiendo a Santos (2000), podría caracterizarse como paradigmática. Consideramos que la intensificación tiene una dimensión cuantitativa y cualitativa, debido al aumento de la cantidad y masividad de acciones colectivas de este tipo y, también, debido a la multiplicidad de actores sociales involucrados y a la articulación de diversos reclamos y campos de experimentación social alternativa.

La importancia adquirida por la problemática del Bosque Nativo se inscribe en este proceso. Ya sea la creciente conflictualidad a su alrededor o su regulación estatal, son un capítulo clave para observar las agendas ecoterritoriales de Argentina. Estas agendas han reposicionado el debate por los modelos de desarrollo, que a la luz de los actuales escenarios extractivistas, se ha vuelto una querrela por la concepción misma de nación: sea en clave plurinacional como lo afirman desde las comunidades andinas de Jujuy que habitan los salares, sea en clave de soberanía como lo expresan las asambleas en defensa del río Paraná. Desde nuestra mirada esta querrela asume múltiples claves, incluso decoloniales y civilizatorias, de modo que nos acerca a la hipótesis de Santos (2000) sobre la emergencia de campos de experimentación social para la transición paradigmática a pesar de la actual sobre-determinación de la lógica de apropiación y violencia.

El objetivo de este capítulo remite a analizar y comprender los conflictos por los territorios de vida y las acciones colectivas de protesta (en su distinción) con eje en los bosques nativos en la escala nacional haciendo énfasis en los sujetos, estrategias y lenguajes de valoración, durante el año 2018. El primer apartado estará destinado a especificar

los puntos de partida teórico-metodológicos. En el segundo apartado, haremos un primer análisis cuantitativo de la conflictualidad a partir de las bases de datos con las que trabajaremos. En el tercer apartado, nos detendremos en el significado histórico de dicha conflictualidad. El último apartado estará destinado a las conclusiones.

1. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO: LA CONFLICTUALIDAD POR EL BOSQUE NATIVO

A partir de la desregulación y apertura económica de la década de 1990, se desplegó un modelo de desarrollo de reprimarización de la economía nacional, reordenando las principales actividades (agroalimentarias, energéticas, mineras, forestales, pesqueras) bajo el eje rector de los mercados globales y la hegemonía del capital financiero. Se impuso, así, una gramática “neoextractivista” que luego se tornó transversal al consenso de Washington y al consenso de los *commodities* (Svampa, 2012; Giarracca y Teubal, 2013). Como resultado, el núcleo de poder de los sistemas económicos locales pasó a estar conformado por grandes corporaciones transnacionales, ligadas a la exportación de *commodities* y a la provisión de insumos y paquetes tecnológicos. Se asistió, así, a la aparición de nuevos sujetos socioeconómicos o de articulaciones novedosas entre diferentes expresiones del capital concentrado, en un escenario general de aumento de la escala productiva y reapertura de las “fronteras de mercancías” (Moore, 2013), e intensificación de la conflictividad y violencia territorial. De este modo, como señala Hocsman (2014) para el caso del agronegocio, se debe entender el despliegue de los diferentes extractivismos como el resultado de un nuevo maridaje entre mercado y Estado, en clave de concentración económica y exclusión social. Un maridaje diferente de aquel propio del modelo anterior, denominado “modelo de industrialización por sustitución de importaciones” (ISI), donde existían arreglos institucionales para garantizar la articulación de distintos sujetos socioeconómicos de la estructura manufacturera, energética y agroalimentaria (Giarracca y Teubal, 2008).

En este contexto, entendemos que el paso al periodo neoliberal que señalamos, y que tuvo lugar en la década de los setenta, ochenta y noventa, como consecuencia de la crisis del *Estado de bienestar* en los países centrales del sistema mundial o del Estado desarrollista en los países periféricos y semiperiféricos, conlleva, según Santos, un momento histórico en el cual “la lógica de la apropiación/violencia ha ido ganando fuerza en detrimento de la lógica de regulación/emancipación” (2006, p. 38). Si bien la lógica de apropiación y violencia no es “novedosa”, pues ha acompañado todo el proceso configuración y consolidación del Estado-Nación, su preeminencia sobre cualquier otro vector ligado a la regulación social marca un giro. Siguiendo el

argumento del autor, podríamos decir que lo novedoso es que “el dominio de la regulación/emancipación no sólo está contrayéndose sino contaminándose internamente por la lógica de la apropiación/violencia” (*ibíd.*, p. 38).

La preeminencia de la lógica de apropiación y violencia que acompañó el reordenamiento de los territorios en función de las actividades extractivas trajo el aumento de la conflictualidad por los bienes de la naturaleza y la emergencia de organizaciones campesinas e indígenas, de organizaciones ambientalistas locales y asambleas o agrupaciones vecinales, a lo largo y a lo ancho del país. En este contexto, la conflictualidad por los bienes de la naturaleza va más allá de marcar la emergencia de una identidad colectiva y de la capacidad de determinados sujetos de edificar escenarios polémicos en torno a la apropiación y valoración de los bienes naturales. Es una conflictualidad que emerge frente a un modelo civilizatorio que impacta sobre las formas de habitar, sobre las relaciones sociales y el modo de relacionarse con los bienes naturales, y donde un importante sector de la población no sólo se ve expulsado de sus lugares de “pertenencia”, sino que también ve amenazados sus entornos, sus modos de vida, sus saberes, normatividades, etc.

Partir de la idea de que los conflictos, en términos genéricos, son *modos de aparecer y participar de diversos actores en la arena política a través de los cuales disputan con otros sujetos la definición de la realidad*, implica centrar nuestra mirada en los sujetos, sus discursos y sus prácticas. Más específicamente desarrollamos una mirada teórica que hace hincapié en el carácter distributivo-reproductivo de los conflictos y las significaciones en torno a la sustentabilidad que esgrimen los diferentes sujetos involucrados en éstos (Barbetta y Domínguez, 2022a). Así, con una mirada en los sujetos que protagonizan los conflictos se puede avanzar, siguiendo a Soto Fernández *et al.* (2007), hacia una caracterización en torno al carácter distributivo o reproductivo de la confrontación. En efecto, dichos autores analizan los conflictos socioambientales a partir de dos dimensiones: la primera de ellas remite a los objetivos que persiguen los sujetos involucrados y la segunda el impacto del conflicto sobre el medio ambiente. Bajo esta mirada, diferencian los conflictos entre reproductivos y distributivos “en función de si está en juego o no la modificación de las formas de manejo de los recursos o de generación de daños ambientales que supongan un avance, retroceso o conservación de las condiciones de sustentabilidad de los ecosistemas” (*ibíd.*, p. 279). Desde nuestra mirada, los conflictos distributivos están asociados a la idea de justicia ambiental. Este concepto creció en distintos países al calor de diversos movimientos ciudadanos que ampliaban el discurso predominante en torno al medio ambiente en tanto gestión medioambiental hacia otros tópicos que

incorporan las cuestiones de justicia social y equidad. Según Arriaga Legarda y Pardo Buendía,

el término de justicia ambiental es, indudablemente, de carácter distributivo ya que su argumento básico se refiere a la preocupación que se deriva sobre cómo los impactos medioambientales, positivos y negativos, se distribuyen entre los distintos miembros de la sociedad. Las cuestiones de procedimiento también son centrales a la justicia ambiental: aquellas relacionadas con la justicia y la equidad en el acceso a los procesos de toma de decisiones medioambientales; así como en el acceso a los derechos y recursos del derecho medioambiental. (2011, p. 642)

En este sentido, los conflictos por la justicia ambiental, a pesar de sus orígenes diferentes,¹ podrían ser incluidos dentro de lo que Martínez Alier (2008) ha denominado el *ecologismo de los pobres*. Estos conflictos de carácter distributivo, bajo la mirada de Soto Fernández *et al.* (2007), son definidos como conflictos ambientales que ponen en el centro “la disputa por un recurso o por las externalidades que produce su uso; ninguno de los involucrados en él tiene que manifestar una intención explícita de sustentabilidad; incluso su motivo esencial puede ser distinto del uso del recurso” (p. 280). En este contexto, inscribimos aquellas acciones colectivas de protesta que remiten a la degradación de condiciones de vida como consecuencia del agronegocios y/o desmonte, a la protección del bosque nativo y humedales, a la protección de bosque nativo de políticas públicas/infraestructura y las denuncias en torno a los desmontes ilegales.

Por el otro lado, las acciones colectivas de protesta que giran en torno a los desmontes en contexto de conflictos por tierra/territorio, así como los conflictos por los “territorios de vida”, los caracterizamos como conflictos de carácter reproductivo. En ellos se pone en juego la reproducción material y simbólica de cierta población y sus relaciones sociales, y se disputan significaciones y prácticas sobre la naturaleza (que los autores llaman “ambientalistas”). Éstos, si bien pueden ser considerados como una variante de los conflictos ambientales, se caracterizan por el hecho de que una de las partes hace explícita la intención por conservar los recursos en una dirección sostenible manifiesta, pues de ellos depende su existencia social (simbólica y material). Por último, distinguen los conflictos ambientalistas de los ecologistas, ya que los

1 Mientras que el movimiento de justicia ambiental nació en los Estados Unidos, el ecologismo de los pobres abarca todo el conjunto de movimientos en los países del Sur Global que luchan contra los impactos ambientales que amenazan a los pobres (Martínez Alier, 2008).

autores reservan esta última denominación para aquellos movimientos ecologistas actuales. Los dos últimos son considerados por los autores como conflictos intermodales (entre modos), dado que en ellos existe una disputa por los modos de uso o formas de manejo de los recursos y por ende donde se pone en juego la sustentabilidad de los ecosistemas. Y son diferentes de los conflictos distributivos o “intramodales” (dentro de un mismo modo de uso), es decir, de aquellos conflictos centrados en el reparto de un bien o de externalidades sin cuestionar la forma que asume su aprovechamiento y transformación.

En este contexto, si los abordamos —siguiendo a Haesbaert (2004)— en su multidimensionalidad (política, simbólico-cultural, económica, naturalista), consideramos necesario prestar atención a las formas de gestar territorio que realizan los diferentes sujetos involucrados en los conflictos, cómo éstas se entrelazan con el uso y la significación de los bienes comunes de la naturaleza; teniendo en cuenta la diversidad de lenguajes/significaciones sobre la naturaleza y la presencia o no de una noción de sustentabilidad. De esta manera, hacer hincapié en el carácter inter o intramodal del conflicto, siguiendo a Soto Fernández *et al.* (2007), nos permitirá avanzar hacia una comprensión más acabada de dicha conflictualidad, en la medida en que nos da la posibilidad de relacionar la noción de territorio con el carácter reproductivo de la disputa, y por ende, con las *modalidades de uso* de los bienes comunes de la naturaleza (Sevilla Guzmán y González de Molina, 2005).

En efecto, nuestro interés se centra en el abordaje del bosque nativo en tanto eje de una disputa que entrecruza la cuestión ambiental con otras cuestiones como la social y agraria, donde se ponen de relieve clivajes polémicos como la identidad y el territorio. En este sentido, nos interesa observar la problemática del bosque nativo comprendida en un “campo conflictual” (Scribano, 2003) que contiene al menos dos dimensiones de análisis que son de nuestro interés: los conflictos y protestas ecológico-territoriales con eje en el bosque nativo:

- Conflictos: antagonismo por el control/apropiación de espacios/bienes naturales geográficamente situados, donde se explicita la referencia al bosque nativo.
- Protestas: acciones colectivas centradas en el reclamo público (visibilidad) para la protección del bosque nativo.

Para ello, en términos metodológicos, recurrimos, por un lado, a la Base de “Acciones Colectivas de Protesta” a partir de la cual registramos acciones protagonizadas por sujetos agrarios y/o rururbanos que giran en torno la disputa por los bienes naturales y/o cuestiones de la distribución agraria o de las externalidades rurales. Siguiendo a Giarracca y Bidaseca (2001), definimos a las acciones colectivas de protesta como

“una irrupción conflictiva, es decir, aquella que está comprendida en un ‘campo conflictual’ que se inscribe en el espacio público a partir de una demanda concreta y que necesita del discurso y de la acción para adquirir visibilidad” (p. 22). Por el otro lado, a la Base de “Conflictos territoriales” en la cual relevamos conflictos por los “territorios de vida” (Leff, 2006), en donde

se disputan sentidos y prácticas sobre los bienes naturales. Se ponen en cuestión los modos y usos y, en consecuencia, las significaciones del territorio en donde se despliega la reproducción social de los sujetos. Así, el territorio aparece en función de los modos de uso y de vida, de una relación sociedad-naturaleza más allá del patrón industrial o modo terciario (contra la agricultura industrial, o la matriz energética fósil o nuclear; o las megaobras y la geoingeniería, etc.). (Barbeta y Domínguez, 2022a, p. 121)

La importancia del análisis en clave de conflictos por los territorios de vida radica en poner de relieve la confluencia —que en ellos se da— entre las tres cuestiones centrales de la modernidad: la social, la agraria y la ambiental. Esta confluencia se pone de manifiesto en el carácter intermodal (Soto Fernández *et al.*, 2007) de los conflictos, y puesto que también son disputas por la reapropiación de la naturaleza (Leff, 2006). Es en este sentido que la cuestión ambiental subyacente en estos conflictos adquiere una dimensión civilizatoria pues se vincula con la producción socioeconómica y política del espacio (donde se ensambla con lo agrario y con lo social).²

Estas dos dimensiones de la conflictualidad se presentan en forma independiente o combinada. Observamos acciones de protesta que reclaman la protección del bosque nativo sin referir a un territorio en particular (por ejemplo, las campañas de Greenpeace en torno al bosque nativo), y a la inversa, sucede que registramos conflictos territoriales en los cuales las poblaciones o comunidades locales no centran sus estrategias de resistencia y defensa por el bosque nativo sobre la base de acciones colectivas de protesta en el espacio público (por ejemplo, las comunidades indígenas agrupadas en Lhaka Honhat). En algunos casos esto se vincula con la temporalidad del registro, en la cual no coinciden una y otra dimensión de análisis, pero en otras refiere a la performatividad de los actores sociales involucrados. A su vez, cabe mencionar la capacidad de aquellos actores sociales que logran com-

2 Recordemos que el nacimiento de la cuestión agraria y social ya había puesto de manifiesto la crítica a la separación sociedad-naturaleza y a la extrema escisión campo-ciudad, presente en la génesis del capitalismo.

binar su intencionalidad territorial, con la movilización en el espacio público.

Tomamos el año 2018 como marco temporal para el registro de conflictos y protestas por los bosques. Esto incluye conflictos y protestas activos o que se hayan activado en el espacio público en ese año, como también aquellos de larga duración activados en 2018. Por un lado, esta decisión se refiere a los diez años de sanción y ejecución de la Ley de Bosques Nativos en Argentina. Este año también es significativo por la difusión de informes gubernamentales sobre el impacto de la ley en la protección del bosque. También la decisión se sustenta en la disponibilidad de datos provenientes de la articulación de las dos bases de registro del Grupo de Ecología Política, Comunidades y Derechos (GEPCyD).

2. APUNTES SOBRE LA CONFLICTUALIDAD POR EL BOSQUE NATIVO

En el año 2018 la cuestión del bosque nativo estuvo particularmente presente en los debates políticos y públicos. Ese año Pino Solanas estrenó su película documental “Viaje a los pueblos fumigados”, donde registraba los efectos del desmonte y el avance de la frontera agropecuaria con eje en los cultivos transgénicos de soja. Este documental contribuyó con el debate público sobre las consecuencias del modelo agropecuario y la concentración de la tierra. Los desmontes y la salud de las poblaciones expuestas al uso sistemático de agroquímicos por fumigaciones cobraron una extendida visibilidad.

A su vez, durante el año 2018 la conflictualidad en torno del bosque nativo adquirió significativa exposición pública, cuando la comunidad Mapuche (Lof Paicil Antriao) de Villa La Angostura (Neuquén) impidió el desmonte de un predio por parte de “Manu” Ginobili (mediático deportista argentino), en el marco de una disputa por 87 hectáreas. En línea con la difusión pública de este tipo de conflictos en torno del bosque nativo, durante 2018 tuvo fuerte impacto el desenlace trágico de un desalojo violento en Santiago del Estero. Allí el campesino Héctor Corvalán se prendió fuego mientras resistía el desmonte y despojo de sus tierras ancestrales.

Por otra parte, en ese año el informe del Sistema Nacional de Monitoreo del Bosque Nativo,³ mostró un cambio en el descenso sostenido de pérdida de cobertura boscosa. Este año sería bisagra, ya que después de una década de baja consecutiva en la superficie desmontada (a partir de la sanción de la ley), en lo sucesivo la deforestación repuntó. También se observa este año que el cuestionamiento público

3 <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/umsef>

a los desmontes se diversificó con múltiples voceros: desde los pueblos originarios y comunidades campesinas, los agricultores familiares, las ONG ambientalistas, hasta un emergente agroempresariado “verde”. En este aspecto fue notoria la movilización de la Sociedad Argentina de Apicultores (SADA) al Ministerio de Agroindustria para denunciar la responsabilidad de los desmontes y los agroquímicos en la muerte masiva de abejas, con pérdidas millonarias, que habían llevado a la crisis del sector.⁴ En aquel año, ONG internacionales como Greenpeace estuvieron activas en la denuncia a los gobiernos provinciales y al ejecutivo nacional por permitir desmontes, e incluso llevaron sus acciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Por su parte, como otro indicador del clima social preocupado con el problema de los desmontes, ocurrió que en el “Congreso Maizar” la “bioeconomía” fue presentada como respuesta (basada en el emprendedorismo y la innovación tecnológica) a los últimos veinte años de intensos desmontes y la incorporación de hectáreas baratas a la agricultura.

A continuación, presentamos un abordaje cuantitativo de las protestas y conflictos activos en el periodo establecido. Tanto las protestas como los conflictos permiten identificar tres referencias geográficas que concentran la mayor parte de las disputas en el espacio público: región chaqueña; provincia de Córdoba —vecinos frente a infraestructura— y Buenos Aires —zonas de urbanización en humedales—. En la región chaqueña, sobre todo en las provincias de Salta y Chaco, la conflictualidad por el bosque nativo está ligada principalmente a las acciones y reivindicaciones de los pueblos originarios frente a los desmontes y el arrinconamiento de sus territorios ancestrales. Otro espacio geográfico que concentra conflictos y protestas es la provincia de Córdoba. Allí se registra en el periodo una intensa protesta y resistencias locales ante el avance de obras de infraestructura vial sobre bosque nativo. Una tercera zona que presenta una intensificación de la conflictualidad por el bosque nativo es la provincia de Buenos Aires, sobre todo en torno de la disputa por los humedales que son amenazados por diversos frentes económicos, y particularmente en estos casos dada su creciente urbanización.

4 Reunidos con el ministro Luis Miguel Etchevehere, le transmitieron que: “Las abejas están desapareciendo. Porque están desapareciendo sus montes, sus bosques, sus flores. Los apicultores están desapareciendo y pocos jóvenes se acercan ya a la apicultura, porque han desaparecido las chacras, las flores, y el campo se volvió marrón y se sumergió en venenos”, a lo cual el funcionario les respondió: “¿Cómo piensan convivir con eso? Porque el modelo no va a cambiar” (<https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/alerta-por-que-se-estan-muriendo-las-abejas-en-la-argentina-y-en-el-mundo-nid2155875/>).

BOSQUES EN DISPUTA

Conflictos por los territorios de vida por provincia	N° casos	%
Buenos Aires	1	3,1
Catamarca	1	3,1
Chaco	3	9,4
Córdoba	4	12,5
Mendoza	1	3,1
Misiones	4	12,5
Neuquén	1	3,1
Salta	10	31,3
Santa Fe	2	6,3
Santiago del Estero	2	6,3
Tierra del Fuego	2	6,3
Tucumán	1	3,1
Total	32	100,0

Acciones colectivas de protesta por provincia	N° casos	%
Buenos Aires	6	15,4
Catamarca	2	5,1
Chaco	4	10,3
Córdoba	15	38,5
Jujuy	2	5,1
Misiones	1	2,6
Neuquén	1	2,6
Salta	7	18,0
Tucumán	1	2,6
Total	39	100,0

En cuanto a los sujetos que protagonizan el campo conflictual en torno al bosque nativo, la categoría vecinos y asambleístas tienen un peso casi excluyente en las acciones colectivas de protesta, mientras que campesinos e indígenas en los conflictos por los territorios de vida.

Conflictos por los territorios de vida por sujeto protagonista	N° casos	%
Campesinos	6	18,8
Campesinos - Pueblos originarios	1	3,1
Pueblos originarios	19	59,4
Vecinos	3	9,4
Vecinos - Ambientalistas	2	6,3
Vecinos - Pueblos originarios	1	3,1
Total	32	100,0

Acciones colectivas de protesta por sujeto protagonista	Nº casos	%
Ambientalistas	12	30,8
Ambientalistas y vecinos	4	10,3
Asambleístas, comunidades indígenas, ONG, agrupaciones políticas y artísticas	1	2,6
ONG	7	18,0
ONG/Vecinos	1	2,6
Pueblos originarios	3	7,7
Vecinos	11	28,2
Total	39	100,0

La importancia que tienen los pueblos originarios en este tipo de conflictos se vincula, por un lado, con el derecho invocado a la hora de la defensa del bosque nativo, es decir, a los presupuestos constitucionales en torno a la preexistencia de dichos sujetos al Estado nacional. Por el otro, al bien natural en disputa. En este caso, la defensa del bosque nativo se vincula, en la mayoría de los casos, con una disputa por la tierra.

Conflictos por los territorios de vida por derecho invocado	Nº casos	%
Ambiental	2	6,3
DESC ¹ - Protección bosque nativo	3	9,4
Posesorio	2	6,3
Posesorio - DESC - AF ² - Ley prov. N° 13334 ³	1	3,1
Preexistencia	14	43,8
Preexistencia - Protección bosque nativo	2	6,3
Protección bosque nativo	8	25,0
Total	32	100,0

1 Derechos económicos, sociales y culturales.

2 Agricultura familiar.

3 Dicha ley del año 2012 de la provincia de Santa Fe, declara la emergencia y suspensión de los desalojos de predios rurales.

Conflicto por los territorios de vida por bien natural en disputa	Nº casos	%
Bosque	6	18,8
Bosque - Agua	1	3,1
Bosque - Tierra	23	71,9
Bosque - Tierra - Agua	2	6,3
Total	32	100,0

Por último, en cuanto al sujeto reclamado, en el caso de las acciones colectivas de protesta, tienen preeminencia alguna instancia estatal, ya

sea provincial o municipal. En cambio, en la mayoría de los conflictos por los territorios de vida, las empresas se presentan como el principal sujeto antagonista.

Conflictos por los territorios de vida por sujeto antagonista	N° casos	%
Empresa	8	25,0
Empresa - Gobierno municipal	1	3,1
Empresa agropecuaria	8	25,0
Empresa forestal	5	15,6
Gobierno nacional	1	3,1
Gobierno nacional - Gobierno municipal - Gobierno provincial - Empresa - Entidad financiera	1	3,1
Gobierno provincial	8	25,0
Total	32	100,0

Acciones colectivas de protesta por sujeto reclamado	N° casos	%
Gobierno provincial	23	59,0
Gobierno provincial y empresa	1	2,6
Empresa	3	7,7
Gobierno municipal	2	5,1
Gobierno municipal y gobierno provincial	4	10,3
Gobierno nacional	1	2,6
Gobierno nacional y provincial	1	2,6
Gobierno provincial y Poder Judicial	1	2,6
Poder Judicial provincial	2	5,1
Productor agropecuario	1	2,6
Total	39	100,0

Sobre la caracterización de los principales vectores presentes en las protestas podemos señalar que los reclamos y denuncias giran en torno de:

- La degradación de las condiciones de vida, como consecuencia de los agronegocios y/o los desmontes.
- La protección del bosque nativo combinada con la defensa de los humedales.
- La protección del bosque nativo ante los efectos de la implementación de políticas públicas ligadas a obras de infraestructura.
- Las denuncias por los desmontes ilegales.
- Los desmontes en contextos de conflictos por tierra/territorio.

En torno de los conflictos territoriales los principales vectores han sido:

- La defensa del “monte” a partir de la creación o respeto de reservas naturales.
- La defensa del “monte” como parte del territorio de los pueblos originarios y familias campesinas.
- Contra los desmontes ligados a incendios en el marco de la realización de obras de infraestructura o planes inmobiliarios.
- Frente a los efectos del desmonte a consecuencia de la territorialización del agronegocio en zonas de expansión de frontera agropecuaria.

3. LA CONFLICTUALIDAD POR EL BOSQUE NATIVO: NEGACIONISMO, ECOLOGISMO Y REAPROPIACIÓN SOCIAL DE LA NATURALEZA

Se desprende del apartado anterior que la regulación estatal del bosque nativo no desarticuló, ni pudo encauzar, las disputas en torno a su control y uso. Al contrario, a diez años de la sanción de la ley para su ordenamiento, se observa una compleja trama de conflictos y protestas por su apropiación material y simbólica. En este apartado retomamos la conflictualidad antes descrita, para analizarla en términos de los escenarios que configura, los protagonistas que involucra, así como los procesos de territorialización y desterritorialización que desencadena.

3.1. LA DISPUTA POR EL BOSQUE NATIVO ENTRE LO PARADIGMÁTICO Y LO SUBPARADIGMÁTICO

En primer lugar, queremos remarcar que la disputa por el bosque nativo pivotea entre la modalidad de protesta en el espacio público, y la modalidad de disputa territorial por el control material y simbólico de determinados espacios geográficos o bienes naturales. Desde nuestro marco teórico esta diferencia permite distinguir lenguajes de valoración, sujetos, tipos de acción, para observar que la disputa por el bosque nativo recorre el borde entre pretensiones paradigmáticas y subparadigmáticas (Santos, 2000). Parafraseando a Boaventura de Sousa Santos, podríamos decir que en esta conflictualidad están presentes acciones colectivas que buscan intervenir en la regulación social con eje en la preeminencia del mercado con base en la racionalidad cognitivo-instrumental de la ciencia y el derecho. Pero, a su vez, pueden emerger campos de experimentación social que tensionan el paradigma de la modernidad, aun en un contexto de colonización de la regulación social por la apropiación y la violencia.

En este contexto, si bien es cierto que el análisis de la protesta permite afirmar que el movimiento ecologista (el ambientalismo institucionalizado de las ONG y aquel asambleario de arraigo local) es quien le ha dado visibilidad pública al problema de los bosques nativos, también se desprende de lo relevado que las poblaciones rururbanas (como se observa con la categoría “vecinos”) se han movilizadointensamente al sentirse afectadas por los impactos negativos derivados del uso industrial y empresarial del ambiente, a pesar de no asumirse como “ambientalistas”. A su vez, en este sentido, han sido los pueblos originarios y las comunidades campesinas quienes han sostenido los conflictos donde se dirime el acceso y uso de bienes naturales, en la medida en que detentan o pretenden tener el control directo sobre ciertas condiciones de producción y reproducción de la vida. Estas cuestiones que pueden presentarse indiferenciadas en el marco de la movilización social por los bosques nativos son de gran importancia para entender la relación entre transición socioecológica y conflictos. Más allá de las advertencias que se hacen desde la ecología política y la economía ecológica para mostrar que las luchas ambientales pueden llevarse a cabo bajo una narrativa diferente de la ecologista, caso de la mayor parte del ecologismo popular, lo que aquí se nos presenta es más bien la promoción de un modelo alternativo de funcionamiento socioecológico basado en la sustentabilidad (Gonzalez de Molina, Soto Fernández y Garrido Peña, 2015).

Como destacamos en el apartado anterior, los conflictos por los territorios de vida confrontan a las comunidades locales con empresas y corporaciones (forestales, agropecuarias, inmobiliarias, etc.). Entendemos que esto se debe, por un lado, a que son las empresas las que portan las dinámicas “extractivas” y tienen la pretensión de apropiarse y hacer uso de los recursos naturales de cada zona; y por el otro, a que las comunidades identifican a las empresas como las responsables del daño social y ambiental. Sin embargo, en uno de cada tres conflictos las poblaciones confrontan directamente con el Estado (sobre todo provincial), poniendo en evidencia que más allá del cumplimiento o no de la ley, la regulación del bosque nativo participa en la dinámica del despojo y apropiación territorial. Por último, la referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) vinculados a la protección del ambiente (en este caso, a los bosques nativos) presente en los conflictos por los territorios de vida, da cuenta de una juridificación en clave de litigio multiescalar donde diferentes órdenes jurídicos (derecho internacional, nacional y local) que se interpenetran y confrontan entre sí.

Mientras que, en las protestas, el reclamo se dirige al Estado puesto que se lo identifica como el responsable por regular la distribución del daño ambiental. En este sentido, los gobiernos provinciales consti-

tuyen el principal destinatario de las acciones colectivas de protesta. Esto pareciera estar ligado con el hecho de que son estas instancias estatales las que tienen a cargo la ejecución de la ley de OTBN. Parece lógico entonces que hacia allí se dirijan los cuestionamientos sobre el (in)cumplimiento de la regulación.

Un aspecto referido a la disputa por la apropiación simbólica del bosque es la presencia de diferentes lenguajes de valoración para definirlo. En efecto, en los conflictos por los territorios de vida, aunque también en alguna de las acciones de protesta, se destaca la defensa del “monte”. En estos casos, la referencia al “bosque nativo”, en tanto categoría jurídica, es desplazada por una categoría nativa de las poblaciones y comunidades locales que enuncian el monte como parte de su propia producción social del espacio, y en contextos de disputa, como oposición a las pretensiones de hacer un uso lucrativo del recurso. En los conflictos y protestas donde predomina una narrativa centrada en la defensa del monte podemos reconocer un tipo de intencionalidad territorial ligada con la reapropiación social de la naturaleza. Se trata de conflictos protagonizados por campesinos y comunidades indígenas, donde la defensa del monte se articula con otros bienes naturales como la tierra y el agua como salvaguarda de su existencia simbólica y material.

En este sentido, parecen asumir un carácter paradigmático, puesto que interpelan las consecuencias actuales de la modernización (agraria y ecológica) y las políticas de desarrollo (rural y territorial), y abren un escenario de debate en torno a los sistemas agroalimentarios, los paradigmas tecnológicos y las matrices energéticas. En este contexto, decimos que la categoría nativa de “monte” se vuelve parte de una narrativa política. Por un lado, expresando una racionalidad ambiental ligada a la reapropiación social de la naturaleza y los territorios de vida, que sin embargo supone un solapamiento entre las posturas del campesinado y los pueblos originarios. Pero por otro, establece una confrontación con el uso empresarial del bosque, ya sea en su carácter destructivo como también conservacionista. En esta misma clave de disputa, los movimientos ambientalistas han ido incorporando la categoría “monte”, como lo han hecho también con conceptos tales como soberanía alimentaria, territorio, entre otras, para marcar la necesidad de un cambio de modelo de desarrollo. Los ambientalismos en este sentido están indicando la necesidad de ir más allá del desarrollo sustentable tal cual se expresa en la legislación ambiental en Argentina y en la categoría jurídica de bosque nativo.

Esto da cuenta de la articulación del movimiento ambientalista con los sujetos subalternos de la estructura agraria como ser el campesinado y los pueblos indígenas. Una articulación que si bien no es novedosa, les

permitió que se generara un campo de intercambio, de ida y vuelta, entre el movimiento ambientalista que requería la referencia a un sujeto social de las luchas ambientales, y el movimiento campesino-indígena que requería ampliar el horizonte de alianzas, sobre todo con sectores de los centros urbanos y esferas internacionales de toma de decisiones políticas. (Domínguez, 2009, p. 300)

Un ejemplo de dicha articulación se expresó, por ejemplo, en el año 2009, durante la X Asamblea de la Unión de Asambleas Ciudadanas, donde se cristalizó una articulación entre sectores del agro subalterno, pueblos originarios y el activismo de los pequeños y medianos centros urbanos preocupados con los modos de uso de los bienes naturales.

Las organizaciones de todo el país queremos un modelo productivo que asegure un futuro libre para nuestros hijos e hijas. Un desarrollo que cuide la salud de toda la población del campo y la ciudad, que garantice una vida digna para los trabajadores y campesinos, respetando las culturas originarias y las organizaciones sociales. Queremos un modelo que priorice las formas de producción sustentables de cada uno de los territorios y valore el conocimiento de sus pobladores ancestrales, el cuidado de nuestros montes, suelos y ríos, un modelo en el que participemos todas las personas con equidad y soberanía alimentaria. (Comunicado de la Unión de Asambleas Ciudadanas - UAC, 2009: https://www.biodiversidadla.org/Noticias/Argentina_Diez_veces_si_a_la_vida)

Como hemos señalado al principio del apartado, cuando las protestas protagonizadas por las organizaciones ambientalistas no articulan, es decir, cuando van “solos”, sus reclamos y acciones permanecen en el plano de la lucha por la desigual distribución de los impactos ambientales. A la inversa, como en la cita anterior, cuando las organizaciones ambientalistas se articulan localmente con campesinos e indígenas u otros actores sociales, donde se pone en juego la reproducción material de esos sujetos, el conflicto pasa a ser en torno a territorios de vida, y la programática adquiere otros alcances. Como lo indica la cita, no sólo se activa una apuesta por otro modelo de desarrollo, sino la apuesta por, parafraseando a Boaventura de Sousa Santos (2000), una alternativa frente a “la crisis del paradigma dominante”.

3.2. CONFLICTOS POR LOS TERRITORIOS DE VIDA EN ESCENARIOS DE DESTERRITORIALIZACIÓN

El agronegocio, como expresión del ordenamiento neoliberal del agro y del ascenso del extractivismo como rector económico en general, representa un modelo de desarrollo que significó la reconfiguración de las relaciones sociales sobre la base de la primacía de las lógicas

de apropiación y violencia (Barbeta y Domínguez, 2022b), profundamente entrelazadas entre sí. La “apropiación implica incorporación, cooptación y asimilación, mientras que la violencia implica destrucción física, material, cultural y humana” (Santos, 2006, p. 35). En este sentido, ambas tienen por objetivo cancelar la política e invisibilizar a los sujetos que tensionan el orden, ya sea incorporándolos al *status quo* (a través de formas de apropiación) o bien mediante el uso de mecanismos coactivos (el uso de la violencia), y por ende se inscriben en determinadas relaciones de poder. En otras palabras, apropiación y violencia componen la constelación del orden policial (Rancière, 1996) que está en contraposición con la política. En efecto, la política se concibe en términos de distorsión del orden establecido, en tanto “modalidad específica de la acción” llevada a la práctica por sujetos que no son contados como seres parlantes, ni como parte del orden. La política es la ruptura a partir de la cual se hacen contar como seres parlantes e instituyen una comunidad por el hecho de poner en común la distorsión, “que no es otra cosa que el enfrentamiento mismo, la contradicción de dos mundos alojados en uno sólo” (Rancière, 1996, p. 42). Las formas que asume la lógica de apropiación y violencia entonces son operadas por el orden policial por un lado, en términos de negación de la posibilidad de los sujetos (seres parlantes) de autodefinirse, y por el otro, en tanto uso de la coacción legítima. De este modo, la política pone en funcionamiento una lógica completamente heterogénea a la de la policía. Sin embargo, ambas lógicas se hallan anudadas porque la política no tiene cuestiones que le sean propias. El principio de igualdad no tiene nada de político a menos que la lógica política lo inscriba bajo la forma de un litigio, de la verificación de la igualdad en el corazón del orden policial (Rancière, 1996).

Esta dinámica entre la lógica política y el orden policial en la conflictualidad en los territorios de vida estaría asociada precisamente a la recreación de estos actores como sujetos políticos. La territorialización o reterritorialización sería la estrategia política de resistencia y lucha por el control de los “bienes naturales” de los territorios que ocupan tradicionalmente. En este sentido, la conflictualidad territorial puede ser indagada desde la perspectiva de la ecología política, ya que ésta

emerge en el *hinterland* de la economía ecológica para analizar los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por la vía de la valorización económica de la naturaleza, ni por la asignación de normas ecológicas a la economía. (Leff, 2006, p. 256)

En este contexto, las noticias que hacen parte de las bases trabajadas, muestran el despliegue de las lógicas de apropiación y violencia sobre

los territorios de vida bajo diversas modalidades de desterritorialización de los sujetos locales: incendios intencionales, destrucción de viviendas, contaminación de aguas, fumigaciones, intentos de desalojo, violencia policial y parapolicial y amenazas, corte de alambrados, especulación inmobiliaria, entre otras. Son modalidades denunciadas en estos términos por las mismas poblaciones afectadas.

Nos interesan aquí aquellas modalidades en torno a la apropiación de los bosques nativos. Una de ellas es la creación y funcionamiento de las áreas protegidas, sean estatales o administradas por filántropos, organizaciones no gubernamentales o corporaciones multinacionales. Se trata de una nueva cuestión que reactualiza antiguas problemáticas. La conservación de ecosistemas y biodiversidad, a partir de estas figuras, se ha reforzado sin que se resuelva desde el Estado la actitud hacia las comunidades y poblaciones locales que habitan dentro de esas áreas: campesinos, pescadores, indígenas, etc. Si por un lado se crean nuevas áreas protegidas ligadas a la economía verde de los bonos de carbono o bien para la recuperación/investigación de fauna y flora, turismo sostenible, etc., por otro lado se desconocen los derechos de las poblaciones ancestrales a reproducir sus modos de vida (caza, recolección, pesca, agricultura, ganadería), y son perseguidas por fuerzas de seguridad o policías ambientales por su carácter de “depredadores”, “productores insustentables”, “contaminadores”, “traficantes de madera”, “intrusos”, “cultivadores ilícitos”, etc. Sin embargo, es importante remarcar que, en otras ocasiones, la conformación de “reservas” es parte de un reclamo ya sea de vecinos o “asambleas ambientales” frente a las externalidades producto del avance de las actividades extractivas sobre sus espacios de vida, o de organizaciones campesinas, como puede ser el caso del Movimiento Campesino de Córdoba que demanda la creación de “Áreas Campesinas para la Soberanía Alimentaria”. En estas últimas, lo que se pone en juego es garantizar su reproducción material al mismo tiempo que representa una querrela en torno al modelo de desarrollo agropecuario.

Otra de las modalidades del despliegue de las lógicas de apropiación y violencia son principalmente, los desmontes, ya sean estos legales o ilegales. Aquí, el desmonte no se trata únicamente de la disputa por dicho bien natural, sino que también conlleva la lucha por el acceso y control de la tierra/territorio, en clave de cercamiento. En este sentido, el desmonte opera como precondition para el cambio de uso del suelo y que luego en muchos casos se articulará con las fumigaciones.

Ambas modalidades, en el caso de los conflictos por los territorios de vida, implican prácticas desterritorializadoras sobre formas alternativas de apropiación, gestión, organización y dirección de recursos y procesos sociales y políticos. Dichas prácticas operan sobre la reproducción material de los sujetos, como se expresa en la siguiente cita:

Siempre viví del monte. Pero el monte se acabó, se empezó a desmontar con la topadora. Y ahí empezó a cambiar nuestra producción. Ellos ponen soja o maíz y las cabras que nosotros criamos se meten en sus campos, entonces las matan. (...) lo único que se puede hacer es achicar la majada: en vez de tener cien, tenemos cincuenta. Siempre achicamos porque no nos da el lugar. (Entrevista a miembro del Movimiento Campesino de Córdoba)⁵

Sin embargo, siguiendo a Giraldo (2015), la desterritorialización sobre poblaciones rurales, originarias, locales, se lleva a cabo también ontológica y epistemológicamente con base en el “régimen tecnológico, cultural y representacional de verdad” (p. 643).

En este sentido, prácticas agronómicas y saberes tradicionales e identidades emergen en un campo conflictual donde, tal cual lo expresa un dirigente del Movimiento Campesino de Santiago del Estero, lo que está en disputa es una forma de ser y estar en el mundo:

La acción del movimiento no termina en la pura denuncia. Parte de la sabiduría acumulada por la comunidad campesina, que durante siglos ha sido custodia del medio ambiente, el bosque y el monte, y ha organizado actividades productivas sin romper ese equilibrio. Queremos recuperar esa mirada y ese saber distinto, y desde allí plantearnos crecer todos. (Entrevista a dirigente en La Vaca, 2003; citado en Barbeta, 2009)

CONCLUSIONES

A diez años de la sanción de la ley de bosques nativos registramos la intensificación de la conflictualidad en torno de estos bienes. Hemos señalado que se trata de la articulación de acciones colectivas de protesta y de conflictos por los territorios de vida, donde se pone en juego el carácter tanto distributivo como reproductivo de dicha conflictualidad y de las diferentes concepciones en torno al derecho.

Este doble carácter se expresa tanto en las múltiples pretensiones de sustentabilidad como en los modos de construir el daño que sostienen movimientos, asambleas, comunidades, vecinos, etc. Hemos registrado la emergencia de unas narrativas sobre la sustentabilidad que combinan la protección de bienes naturales y ecosistemas, anudadas a otras pretensiones de sustentabilidad que se refieren a la posibilidad de garantizar las condiciones para la producción social del espacio propio (identidades, conocimientos, prácticas productivas, modos de habitar y vincularse con el ambiente, juridicidades subalternas, entre otras).

5 <https://agenciaterraviva.com.ar/cuidar-el-bosque-nativo-es-cuidar-una-forma-de-vida/>

También hemos observado que esta diversidad está presente en las variaciones que asume la construcción del daño, desde la distribución desigual de los impactos hasta las dinámicas desterritorializadoras que afectan el ambiente y los espacios de vida.

Finalmente, por un lado, destacamos que la apropiación de los marcos legales por diversos actores sociales ha permitido la ambientalización de las luchas por la tierra, y la territorialización de las luchas ambientales. Y por otro, resaltamos que en los conflictos por los territorios de vida se observa un abordaje de la protección del bosque nativo en su multidimensionalidad agraria, ambiental y social. Se trata entonces de pensar las condiciones en las cuales la defensa del bosque nativo se integra en una disputa con carácter civilizatorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arriaga Legarda, Alicia y Pardo Buendía, Mercedes (2011). Justicia ambiental. El estado de la cuestión. *Revista Internacional de Sociología*, 69 (3), 627-648. 10.3989/ris.2009.12.210
- Barbetta, Pablo y Domínguez, Diego (2022a). Conflictos sobre a apropriação da natureza e produção social do espaço: uma reflexão entre ecología política e a questão agraria. En Rafael Braz da Silva, Kaué Pessoa y Felipe Bueno Amaral (Orgs.), *Agricultura e Medio Ambiente. Teoria social contemporânea e debates na América Latina* (pp. 103-126). CRV.
- Barbetta, Pablo y Domínguez, Diego (2022b). Apropiación y violencia en el agro argentino actual: un análisis crítico del agronegocios". *Revista Trabajo y Sociedad*, 38 (XXII), 467-486.
- Barbetta, Pablo (2009). *En los bordes de lo jurídico. Luchas por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero* (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- 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 de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Giarracca, Norma y Bidaseca, Karina (2001). Introducción. En Norma Giarracca (Comp.), *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país* (pp. 19-40). Alianza Editorial.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2008). Del desarrollo agroindustrial a la expansión del "agronegocio": el caso argentino. En Bernardo Mançano Fernández (Coord.), *Campesinado y agronegocios en América Latina* (pp. 139-163). CLACSO-ASDI.

- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2013). Las actividades extractivas en la Argentina. En *Actividades extractivas en expansión: ¿Repri-marización de la economía argentina?* (pp. 19-45). Antropofagia.
- Giraldo, Omar (2015). Agroextractivismo y acaparamiento de tierras en América Latina: una lectura desde la ecología política. *Revista Mexicana de Sociología*, 77 (4), 637-662.
- Gonzalez de Molina, Manuel; Soto Fernandez, David y Garrido Peña, Francisco (2015). Los conflictos ambientales como conflictos sociales. Una mirada desde la ecología política y la historia. *Revista Ecología Política*, (50), 31-38.
- Haesbaert, Rogerio (2004). *O mito da desterritorialização*. Bertrand.
- Hocsman, Luis (2014). Horizonte para la producción campesina y agricultura familiar en el modelo agro-alimentario hegemónico mundial. Visión desde el Cono Sur. En Francisco Hidalgo, François Houtart, François y Pilar Lizárraga (Eds.), *La agricultura campesina en Latinoamérica: propuestas y desafíos* (pp. 35-64). Editorial IAEN.
- Leff, Enrique (2006). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Siglo Veintiuno.
- Martinez Alier, Joan (2008). *El ecologismo de los pobres*. Icaria.
- Moore, Jason (2013). From Object to Oikeios: Environment-Making in the Capitalist World-Ecology. Unpublished paper. Department of Sociology, Binghamton Univ.
- Rancière, Jacques (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Nueva Visión.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. CLACSO.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Editorial Desclée de Brouwer.
- Scribano, Adrián (2003). Reflexiones sobre una estrategia metodológica para el análisis de las protestas sociales. *Sociologías*, 5 (9), 64-104.
- Sevilla Guzmán, Eduardo y González de Molina, Manuel (2005). *Sobre la evolución del concepto de campesinado en el pensamiento socialista. Un aporte para la Vía Campesina*. www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/evolucion_del_concepto_de_campesinado.p
- Soto Fernández, David; Herrera González de Molina Antonio; González de Molina, Manuel y Ortega Santos, Antonio (2007). La protesta campesina como protesta ambiental, siglos XVIII-XX. *Historia Agraria*, (42), 277-301.
- Svampa, Maristella (2012). Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Observatorio Social de América Latina*, 13 (32), 15-38.

Pablo Barbetta, Walter Mioni y Clara Minaverry

LOS CONCEPTOS DE JURIDIFICACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN DE LAS FUENTES DEL DERECHO VINCULADAS CON LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS EN ARGENTINA

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

En este capítulo nos proponemos analizar desde una perspectiva sociológica y jurídica los procesos de juridificación y judicialización que enmarcan la sanción de la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos (en adelante, LB) en el año 2007 y las derivas jurídicas que se desprenden de su implementación desde aquel hito histórico hasta la actualidad.

La LB, como expresión de un proceso de juridificación, se cristaliza en 2007 en un escenario de ascenso del agronegocio como modelo de desarrollo agropecuario hegemónico en Argentina y en la región, que provocó una reconfiguración de las relaciones sociales en el agro con base en la primacía de las lógicas de apropiación y violencia (Barbetta y Domínguez, 2022). Los agronegocios implican un sistema agrario y agroalimentario de extrema concentración de las cadenas agroindustriales, privatización de bienes comunes, desarticulación y expulsión de sujetos agrarios (Mioni, Godoy Garraza y Alcoba, 2013), un aumento de la conflictividad por la tierra y los bienes naturales protagonizados por campesinos, indígenas y poblaciones locales, represión de las resistencias y disidencias, mercantilización y artefactualización de la naturaleza (Barbetta y Domínguez, 2022).

Abordamos este análisis de los procesos de juridificación y judicialización enmarcado en lo que muchos autores (Arnaud, 1994; Berman, 1996; De La Torre Rangel, 2006; Santos, 2000; Wolkmer, 2001; entre otros) describen como una crisis profunda del derecho que, desde finales del siglo XX, pone en cuestión los principios de legalidad y legitimidad sobre los que se asienta. Yendo aún más allá, Santos (2000) afirma que la desacreditación del derecho en tanto uno de los dispositivos de

la regulación social en la modernidad no debe restringirse únicamente a esa disciplina. Para dicho autor, dentro de la teoría social contemporánea, es cada vez más frecuente el planteo que sostiene que nos encontramos en un periodo de transición paradigmática, proceso que no sólo se refiere a una transición epistemológica, sino que implica, también, una transformación del paradigma societal. Desde tal perspectiva, las sucesivas crisis de la sociedad capitalista contemporánea muestran las deficiencias del modelo dominante, poniendo de manifiesto que éste ya no es capaz de explicar o dar respuestas a los reclamos y expectativas de gran parte de la ciudadanía. Se trata, para el mencionado autor, de una crisis en torno al paradigma de la modernidad que se caracteriza por la hegemonía del conocimiento-regulación. En este sentido, para Santos existe un profundo isomorfismo entre la crisis de la ciencia y del derecho moderno, ya que ambos han perdido la tensión entre regulación y emancipación social.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar y comprender el proceso de juridificación y judicialización en torno a la protección del bosque nativo en Argentina haciendo hincapié en las fuentes del derecho (que incluye a la normativa y a la jurisprudencia) así como en sus transformaciones. Así, una vez reseñada la fase de discusión y aprobación de la ley, profundizaremos en el análisis de su posterior implementación, el seguimiento del impacto en tasas de desmonte, sus causas, su legalidad/ilegalidad y la respuesta estatal a través de sus instituciones frente a los conflictos. Ya en la faz de judicialización de los conflictos, analizaremos el tratamiento que se ha dado a los infractores, su identificación, la naturaleza y gravedad de las sanciones impuestas y el respeto al deber de recomponer que prima en la normativa ambiental. En los últimos apartados abordaremos las diferentes iniciativas que buscan introducir en el ámbito del derecho penal las sanciones al incumplimiento de la LB y una selección de casos jurisprudenciales nacionales visualizando las diferentes situaciones y la escasa uniformidad en su resolución en el ámbito de las jurisdicciones provinciales.

Cabe aclarar que el análisis realizado a lo largo del capítulo toma como base la definición de bosques nativos de la propia ley en su artículo 2, la cual en una concepción amplia incluye como objetos de regulación a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, la flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, que conforman una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, los servicios ambientales que brinda a la sociedad, e inclusive el potencial de su utilización económica. Esta concepción con sentido amplio nos permite un abordaje de fenómenos y desafíos socioambientales complejos.

1. CONCEPTUALIZACIONES SOBRE LA JURIDIFICACIÓN Y LA JUDICIALIZACIÓN Y SU INTERRELACIÓN CON EL DERECHO AMBIENTAL ARGENTINO

Azuela (2006) entiende por juridificación al proceso social mediante el cual las expectativas normativas en un campo determinado (o sea, las que se refieren a qué debemos hacer frente a una determinada circunstancia) se convierten en enunciados jurídicos que son incorporados al horizonte cultural de los actores que participan de dicho campo (que en nuestro caso es el ambiental). La LB fue impulsada por una coalición de actores sociedad-Estado, que incluyó agencias ambientales del Estado nacional, legisladores aliados al oficialismo de entonces, y organizaciones ambientales nacionales e internacionales. La propuesta encontró oposición principalmente de actores del norte del país, gobiernos y legisladores de las provincias, y asociaciones de empresarios y productores, los hasta entonces grandes beneficiados con el auge de las *commodities* exportables y la expansión de la frontera agropecuaria. La discusión política y legislativa fue ardua, y una vez aprobada, todos estos actores mencionados vieron de un modo u otro cumplidas o frustradas sus expectativas frente a una cuestión socialmente problematizada: la avanzada sobre los bosques nativos, en especial en la región del parque chaqueño, y la urgencia de una respuesta estatal a dicha situación crítica.

Blichner y Molander (2005) sostienen que los elementos centrales que definen a la juridificación se vislumbran en los procesos sociales que operan a partir de cinco dimensiones que, si bien pueden ser diferenciadas analíticamente, están íntimamente relacionadas: a) las normas constitutivas de un orden político son establecidas o cambiadas con el efecto de agregar mayores competencias al sistema legal; b) nuevas leyes regulan un número creciente de actividades y temáticas; c) los conflictos son crecientemente resueltos a través de o en referencia a la ley; d) el sistema legal y la profesión legal cobran más poder en relación con la autoridad formal, y e) la ciudadanía tiende crecientemente a pensarse individual y/o colectivamente como sujetos legales.

En sintonía con lo expuesto en el inciso b) se encuentra el proceso iniciado a partir de la reforma constitucional del año 1994, con el posterior dictado de nuevas leyes que regulan en este caso la temática ambiental, en un largo proceso de juridificación. En efecto, especialmente desde el cambio de siglo se han dictado una serie de normas jurídicas ambientales tendientes a la gobernanza tanto de los bienes naturales como de los efectos de las actividades económico-extractivas sobre éstos últimos.¹ Este andamiaje tiene sus orígenes en la antigua

1 Ley 25.675 “General del Ambiente”, Ley 26.331 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”, Ley 26.639 de “Presupuestos Míni-

legislación sobre “recursos naturales”, que abordaba singularmente a cada uno de los “elementos o recursos presentes en la naturaleza” y lo dotaba de una regulación legal específica y acotada.

Con la consolidación del derecho ambiental como rama autónoma y novedosa (en su aspecto temporal pero también en su faz innovadora), los abordajes legales actualmente se acercan a concepciones más sistémicas. Esto ha permitido a diferentes autores afirmar que el derecho ambiental es mucho más que una disciplina autónoma, sino que es el motor de cambio hacia una nueva cultura jurídica (Cafferata, 2004; Borrero Navia, 2001). En efecto, Cafferata (2004) sostiene que a partir de la aparición del “paradigma ambiental” ha habido un cambio en las estructuras clásicas del derecho, por ejemplo: la acción judicial tiende a dejar de asumir un carácter reparatorio para ser anticipatoria, preventiva y de evitación del daño; el juez deja su tradicional papel pasivo para transformarse en un magistrado activo, en un rol propio de la “justicia de acompañamiento”; conlleva cambios en la legitimación de obrar; la carga y la apreciación de la prueba y los efectos de la sentencia.

El derecho ambiental aporta una serie de herramientas tendientes a proteger y preservar los bienes naturales y ecosistemas asociados. Estas herramientas componen un corpus legal que se expresa en todas las escalas de la pirámide jurídica: desde la Constitución Nacional, pasando por tratados internacionales, y normas de todas las jerarquías legales. Estas normas jurídicas se aplican en un esquema de federalismo ambiental que permite la convivencia de facultades provinciales y nacionales sobre la gestión de los recursos naturales que son de dominio originario de las provincias (CN, artículo 124).

Se destaca que una de las particularidades de la LB es su ingeniería en términos de implementación en el nivel subnacional. La ley prevé que cada una de las provincias elabore su propio Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), respetando una serie de criterios de sustentabilidad que faciliten unos resultados más o menos homogéneos en los diferentes mapas resultantes de dichos ordenamientos, que deben categorizar las zonas boscosas en tres niveles de protección ambiental: I (zonas rojas): alto nivel de conservación; II (zonas amarillas): medio nivel de conservación; III (zonas verdes): bajo nivel de conservación.

Posteriormente al dictado de la LB, se destaca la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación en 2014 que incorporó algunos artículos relacionados con un nuevo enfoque y reconocimiento de los derechos de incidencia colectiva. En particular, el artículo 240 establece que “el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en

mos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial”, Ley 25.612 de “Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios”.

las secciones 1° y 2° debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”. El Código Civil y Comercial de la Nación además integró al derecho privado con la Constitución Nacional y los tratados internacionales, incorporó los conceptos de ambiente y sustentabilidad, las leyes de presupuestos mínimos y la doble función del derecho de daños (preventiva y de reparación). El artículo 241 hace referencia a que “debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable” (Minaverri y Martínez, 2016).

Sin embargo, este proceso de juridificación no sólo implicó nuevas competencias al sistema legal en clave ambiental y leyes —como ser la LB— que condicionan diversas actividades económicas (por ejemplo, la minera, la agropecuaria y agroindustrial, entre otras) en torno al manejo y apropiación de los bienes y recursos de la naturaleza, así como de las externalidades negativas producidas en el marco de un modelo de desarrollo neoextractivista (Svampa y Viale, 2014). Supuso, además, dos procesos interrelacionados: por un lado, la multiplicación del activismo ecologista y territorial en torno, en nuestro caso, a la protección del bosque nativo que se puso en evidencia, por ejemplo, en las disputas que conllevó la propia aprobación de la ley, y luego la planificación y sanción de los distintos OTBN en cada provincia (Casalderrey Zapata, 2021; Salizzi, 2020; Schmidt, 2014; Straccia, 2021; entre otros). Y por el otro, la judicialización de los conflictos en torno al bosque nativo.

En esa esfera judicial es donde el campo jurídico (Bourdieu, 1987) se erige como ámbito privilegiado y excluyente de análisis ya que, en la tradición democrática, en él se determina lo que es justo y lo injusto, esto es, se establece la medida misma según la cual cada parte sólo toma lo que le corresponde (Rancière, 1996). Siguiendo a Bourdieu, el campo jurídico se define como “el lugar de competencia por el monopolio del derecho de determinar el derecho” (1987, p. 816). En el interior de este campo ocurre “una confrontación entre actores que poseen una competencia técnica, la cual es inevitablemente social y que consiste en la capacidad socialmente reconocida de interpretar el *corpus* de textos santificando una correcta o legitimada visión del mundo social” (*ibíd.*, p. 817). Se trata, además, de un universo social en el que las prácticas son *relativamente* independientes de determinaciones y presiones ex-

2 Se trata de los inmuebles, muebles y cosas (1° sección) y de los bienes con relación a las personas (2° sección).

ternas, ya que funcionan en estrecha relación con el ejercicio de poder en otros dominios sociales y a través de otros mecanismos.

2. EL ROL DE LAS AUTORIDADES DE APLICACIÓN ADMINISTRATIVAS Y DEL PODER JUDICIAL

En nuestro recorrido resulta fundamental indagar sobre el papel cumplido por las autoridades administrativas de aplicación dependientes de las áreas ejecutivas nacional (autoridad nacional de aplicación — ANA—) y provinciales (autoridad provincial de aplicación —APA—), y por los tribunales que albergaron demandas vinculadas a amparos o procesos judiciales ambientales.

En ese recorrido encontramos algunos artilugios legales, en clave del despliegue de la lógica de apropiación y violencia, que permitieron la creación de mecanismos elusivos de las prohibiciones de la ley. Un ejemplo relevante de esto lo constituyen las controversiales “recategorizaciones a escala predial” que rigieron durante algún tiempo en las provincias de Salta y Chaco.³ Basados en el argumento de que la cartografía se elaboró en una escala (1:250.000) que dificultaba un análisis más preciso a nivel de predios, se sancionaron herramientas legales complementarias que permitieron al titular solicitar una recategorización. Esto provocó la modificación *ex post* de los mapas de ordenamiento territorial, beneficiando a una serie de actores que lograron rebajas en los niveles de protección, y en consecuencia mayor margen de acción en los bosques que ocupaban.

La provincia de Salta habilitó mediante el Decreto 2211/2010 (modificado por el Decreto 2136/2011) que se recategoricen predios de más de diez y hasta trescientas hectáreas, sin necesidad de celebración de una audiencia pública ni de una instancia participativa, como tampoco obligó al procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental (EIA) a estos procesos. En 2014 la provincia informó a la ANA la recategorización predial de treinta y un fincas. En estas recategorizaciones se habilitaron desmontes, implicando la pérdida de 44.767 hectáreas de bosques nativos correspondiente al periodo 2009-2017 (según Respuesta de la SAyDS al pedido de informe FARN, EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP). Si bien esta cifra surge de información brindada por las autoridades de la provincia de Salta, algunas otras estimaciones realizadas por ONG que llevan adelante observatorios y monitoreos de desmontes indican que la cifra de superficies recategorizadas supera las 125.000 hectáreas de bosques nativos inicialmente zonificados en las categorías rojo y amarillo. El fundamento legal que argumentó la

3 Esta temática se relaciona directamente con lo analizado en el capítulo elaborado por Schmidt y Castilla que se encuentra en el presente libro.

provincia fue el dictado de la Ley 7543, artículo 17, donde se establece que “La categorización reflejada en la representación cartográfica de escala mínima de 1:250.000 prevista en la presente Ley es de carácter orientativa y que será objeto de definición, en todos los casos, a escala predial, en ocasión de la tramitación de las solicitudes de actividades establecidas en la presente Ley y bajo el procedimiento de la Ley 7070 (Ley General de Ambiente de la Provincia)”.

Por su parte, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), mediante la Resolución 236/2012 aprobó el documento “Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos”, el cual advierte en forma clara que los cambios de zonificación prediales

deberán ser concedidos solamente para casos excepcionales y nunca ser de aplicación general y sistemática. (...) Pueden basarse en mejoras en la localización de los bosques con datos de campo u otra información de mayor detalle (imágenes satelitales de alta resolución espacial, fotografías aéreas) que permitan mejorar la fidelidad de los mapas de bosque, ya sea redefiniendo sus límites, incorporando áreas boscosas o eliminando otras sin bosque nativo. No implica un cambio de categoría sino un incremento o reducción de la superficie de bosque, con la consiguiente ganancia o pérdida de bosque según la categoría de conservación afectada. (...) Deberá manejar un criterio coherente con el principio de no regresividad en materia ambiental.

Asimismo, el decreto reglamentario de la Ley 26.331 dicta que “en caso de duda respecto de la afectación de un predio en forma total o parcial, se optará por la categoría de mayor valor de conservación”.

Esta situación derivó en la intervención de la ANA, que examinó lo actuado por la provincia mediante una comisión técnica específica, donde se comprobaron irregularidades tanto en el no cumplimiento de las audiencias públicas, como en el no cumplimiento de los Criterios de Sustentabilidad Ambiental (CSA) de la Ley 26.331. En consecuencia, a través de la Resolución 218-6 del ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS) “declara incompatibles con la ley de bosques 26.331 a las recategorizaciones prediales hechas por Salta que suponían el desmonte de bosques protegidos”. Así, el organismo le ordenó a Salta suspender los efectos de tales autorizaciones de cambio de uso del suelo y la instó a restaurar los ambientes de bosques nativos ya desmontados. Ante estas presiones, el Gobierno de la provincia en diciembre de 2014 derogó mediante el Decreto 3749 el sistema de recategorizaciones referido, no permitiendo de allí en adelante nuevas recategorizaciones y ordenando la actualización del OTBN (obligatoria cada cinco años), pero sin establecer un procedimiento para con

los 32 permisos que ya se habían concedido ni con los 46 trámites de ordenamiento predial que se encontraban suspendidos.

A pesar de dicho antecedente, durante los años 2015 y 2016 mediante disposiciones dictadas por la Subsecretaría de Recursos Naturales, la provincia de Chaco habilitó las recategorizaciones a escala predial que permitían la deforestación de más de 30.000 hectáreas. Dichas disposiciones se hallaron vigentes hasta 2019, año en que fueron puestas en suspenso como resultado de reclamos de actores de la sociedad civil. Mientras que las recategorizaciones abrieron un debate entre la legalidad y legitimidad de las mismas, ya dentro del plano de la ilegalidad —es decir, de aquellas acciones cometidas en violación a las prohibiciones de la LB— nos encontramos con acciones de cambio de uso del suelo y/o aprovechamiento forestal en ostensible incumplimiento de la norma. Allí es donde nos interesa centrarnos, puesto que es donde vemos el rompimiento más evidente del sentido que los enunciados jurídicos proponen.

Como se puede observar en la Tabla 1, las deforestaciones producidas en el periodo 2008-2018 no han ocurrido exclusivamente en las áreas en donde el cambio de uso del suelo se halla permitido por la norma. Por el contrario, se mantuvieron en áreas de mediano y alto nivel de conservación, en buena medida como resultado de la ilegalidad a la que hacemos referencia.

Tabla 1

Distribución de la deforestación en las tres categorías de conservación de los OTBN y en bosques nativos sin categoría asignada en el periodo 2008-2018 en todo el país.

Total deforestación período 2008-2018					
Superficie deforestada	Categoría I	Categoría II	Categoría III	Sin categoría	Total
En hectáreas	64.997	881.772	845.832	983.467	2.776.068
En %	2,3	31,8	30,5	35,4	10

Fuente: MAyDS (2020).

Según el *corpus* de derecho ambiental, frente a un daño al ambiente, es decir una alteración relevante y negativa del mismo, la principal obligación del infractor es su recomposición al estado anterior al daño (artículo 41 C.N.; Ley General del Ambiente, artículo 28 y ccs.). Esto es en virtud del principio de responsabilidad,⁴ pero es una característica distintiva del derecho ambiental. En su espíritu, las normas ambientales buscan que las acciones que se ponen en marcha frente a un daño sean

4 El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

primordialmente las que logren restablecer el estado del ambiente. Y es en este punto en donde la ciencia juega un papel crucial. Sólo en aquellos casos en los que la recomposición “no sea técnicamente factible”, el sistema legal permite avanzar en una sanción pecuniaria, es decir una indemnización sustitutiva.

En este contexto, podemos interrogarnos en torno a cuán asequible es un dictámen de imposibilidad técnica de recomposición ambiental. Frente a estas infracciones, se destaca que desde el ámbito sancionatorio legal prima el régimen administrativo que establece el apercibimiento, la multa⁵ y la suspensión o revocación de las autorizaciones. El artículo 27 de la LB dispone la creación del Registro Nacional de Infractores, pensado para ser administrado por la ANA. La ley prevé que debe integrarse con la información que las autoridades locales de aplicación de las provincias tienen que remitir sobre los infractores de sus respectivas jurisdicciones.

Siendo una herramienta de publicidad y sistematización de información pública, según la ley, permitiría que toda persona física o jurídica que haya sido infractora, en la medida que no cumpla con las sanciones impuestas, no pueda obtener nuevas autorizaciones de desmonte o aprovechamiento sostenible. Más allá de que el citado registro permite conocer, en todo el país, la nómina completa de las personas físicas o jurídicas involucradas en las infracciones, es una herramienta clave para analizar la efectiva implementación de la norma, permitiendo complementar información de carácter estadístico sobre el estado de los bosques nativos. A la fecha, la ANA no ha avanzado en la construcción y publicación del Registro Nacional de Infractores, y solamente las provincias de Salta, Chaco y Córdoba lo han implementado, aunque sin coordinación entre sí; además, ninguno de los tres registros activos cumple con la totalidad de la información obligatoria requerida por la normativa. No obstante ello, la información recabada de estos registros nos brinda un panorama respecto al tratamiento de las infracciones en cada una de las tres provincias. A continuación, un resumen de la información disponible en cada registro:

- *Salta*: En el marco de la Resolución 344/2020, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable provincial crea el RIRA (Registro de Infractores y Reincidentes Ambientales de Salta). A la fecha se encuentra actualizado hasta el mes de noviembre de 2022. A continuación, un resumen de las actuaciones administrativas en respuesta a las infracciones: Sobre un total de 123

5 De entre trescientos (300) y diez mil (10.000) sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional. El producido de estas multas será afectado al área de protección ambiental que corresponda (LB, artículo 29).

infracciones denunciadas, 89 implicaron cambio de uso del suelo y 34, aprovechamientos forestales no autorizados. La respuesta estatal fue exclusivamente la aplicación de multas, de las cuales 53 se encuentran pagadas y 61 fueron recurridas ante la justicia. El 72% de las infracciones se realizaron en la región conocida como Chaco Salteño.

- *Chaco*: El Registro de Infractores de la Provincia de Chaco lista un total de 67 infracciones, ubicadas en su mayoría en las inmediaciones del bosque conocido como el Impenetrable. En gran parte se aplican únicamente multas, salvo en cuatro casos en los que se establece una sanción que combina multa con “resarcimiento mediante trabajos de reforestación”; el registro no informa sobre el cumplimiento de las sanciones.
- *Córdoba*: El Registro se encuentra gestionado por la denominada Policía Ambiental del Ministerio de Ambiente y Economía Circular, y aglutina las sanciones impuestas a infracciones a tres normas que conviven en la provincia: la Ley 9814/2010, que es estrictamente la herramienta legal provincial complementaria a la LB y contiene el OTBN provincial, la cartografía complementaria, entre otros; la Ley 9219/2005, aprobada con anterioridad a la LB, que establece una prohibición genérica respecto a la remoción total (equivalente al cambio de uso del suelo) por diez años en toda la provincia; y la Ley 8066/1991, la más antigua de las normas de bosques y tierras forestales, que no ha sido derogada. Del registro surgen 172 infracciones aplicadas, y en su mayoría (167) casos consisten en una multa más la obligación de remediación. De ellas, 146 han abonado la multa y ninguna ha cumplimentado la remediación, y a su vez 21 han presentado un plan de remediación que ha sido aprobado, aunque no existe información sobre el estado de implementación de dichos planes.

Del barrido de las tres bases de registro, surge claramente que la respuesta estatal ha sido prácticamente obviar el primer escalón de responsabilidad (obligación de recomponer) para pasar rápidamente a la imposición de multas que ofician como indemnizaciones sustitutivas. Esto deja como resultado un escenario de una gran cantidad de bosques desmontados en donde había una prohibición de hacerlo y unas cuentas fiscales engrosadas. No es difícil imaginar a los grandes protagonistas del agronegocio, con espaldas económico-financieras fuertes, incluir las multas en los costos y lograr de este modo el acceso a tierras productivas. Porque, salvo en el caso de Córdoba, que impone como castigo subsidiario el deber de remediación (que casi nadie cumple, pero deja entrever una prohibición al uso productivo en forma ostensible), la

ecuación parece ser altamente provechosa para habilitar tierras para producción en zonas donde esto no está permitido. En este contexto, la multa se convierte en un asiento contable de empresas que encuentran económicamente favorable la ecuación de desmonte sin autorizar y pago de multa.

3. ALGUNOS CASOS JURISPRUDENCIALES VINCULADOS CON ASPECTOS DE LA JUDICIALIZACIÓN Y DE LA JURIDIFICACIÓN

En lo que refiere a los procesos de judicialización, se pueden determinar diversas clases de responsabilidad y de principios ambientales que aplica el Poder Judicial, qué papel ocupa la ciencia al aportar los fundamentos para determinar cuándo es técnicamente posible o imposible de recomponer un bosque, cómo se fijan esos niveles, el rol de los actores sociales que litigan a favor de la protección de los bosques nativos y quiénes corporizan esas demandas. En nuestro caso, nos interesa identificar cómo se expresan las particulares características del derecho ambiental en las formas y acciones (jurídicas, procesales) que ejecutan los actores involucrados en dichos conflictos y cómo son “traducidos” en el lenguaje y las lógicas del campo jurídico (Bourdieu, 1987).

En este apartado se ha considerado un criterio de selección de casos jurisprudenciales tratando de analizar diferentes jurisdicciones y jerarquías judiciales, partiendo de la base de que no existe un desarrollo relevante en relación con la protección de los bosques.

La selección de los casos jurisprudenciales que analizamos en este trabajo no es exhaustiva sino un elenco de casos con elementos significativos que permiten graficar las dinámicas del campo jurídico. Los expedientes judiciales son fuentes de difícil acceso (a pesar de encontrarse vigente la Ley nacional 25.831 de Presupuestos mínimos ambientales que regula el régimen de libre acceso a la información pública ambiental) y, si bien es deseable contar con casos representativos de la mayoría de las regiones forestales de Argentina, no hemos podido tener acceso a los expedientes ni tampoco contamos con información sobre el inicio de las causas judiciales, ya que no suelen ser publicadas en periódicos de circulación masiva. En general, los casos jurisprudenciales dictados por la Corte Suprema (que son tres de cuatro los analizados) se encuentran publicados en su mismo sitio web y su acceso es sencillo. En cambio, cuando se trata de sentencias judiciales provinciales esto depende de cada jurisdicción y en general se dificulta acceder a las mismas. A su vez, en este capítulo hemos aplicado un criterio de análisis amplio en donde se han considerado causas judiciales que no se han focalizado estrictamente en la protección de los bosques nativos, sino que también

incluyen a otros ecosistemas como es el caso de los humedales que se encuentran carentes de protección legal sectorial en Argentina. Cabe resaltar que en todos los precedentes jurisprudenciales se detectaron elementos que componen la conceptualización de la judicialización, en tanto la participación de los vecinos y de la comunidad local cercana al ecosistema resultó clave para el inicio del reclamo judicial.

Tabla 2
Causas seleccionadas para el análisis

Causa judicial	Fecha y demandados	Jurisdicción	Clase de responsabilidad ⁶
Karlén Juan José - Karlén Daniel Darío - González Miguel Ángel s/ desobediencia a la autoridad	2010, productores rurales.	Provincia de Salta, Argentina	Administrativa, civil y penal
Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo	2008, productores rurales.	Provincia de Salta, Argentina	Administrativa
Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso	2017, productores rurales.	Provincia de Jujuy, Argentina	Administrativa
Asociación Civil por la Justicia Ambiental y otros c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ amparo ambiental	2021, productores rurales	Provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires	Administrativa

En el primer caso (Tabla 2) se condenó a un productor agropecuario (Juan José Karlén) por desobediencia en la prohibición de realizar desmontes ilegales requerida por parte de la Secretaría de Ambiente y por el tribunal interviniente de Salta. Se impuso una condena de prisión para el productor agropecuario y su hijo, quienes realizaron desmontes ilegales en 12.000 hectáreas de bosques nativos y se les impuso una indemnización cuyo monto fue destinado a la implementación de un

6 A continuación se describen los aspectos centrales de cada una; no son excluyentes entre sí, y pueden coexistir en relación con un mismo hecho: a) responsabilidad administrativa: es la más habitual, y aplica las sanciones previstas en la LB, que, como vimos, consisten mayoritariamente en multas; b) responsabilidad civil: consiste en la obligación de resarcir los daños directos en los bienes o personas particulares. Es acumulativa a la responsabilidad administrativa, y suele definirse en sede judicial. Se expresa en la condena al pago de indemnizaciones por daños y perjuicios; c) responsabilidad penal: inexistente en nuestra legislación, contempla como pena más grave la de prisión y por tal razón la tipificación penal es fundamental. Como se describe en este trabajo, existen diversos proyectos de ley en el Congreso de la Nación que buscan establecer un capítulo de sanciones penales en el ordenamiento jurídico argentino.

plan de manejo. Se trata de un antecedente relevante porque ha logrado imponer tres clases de responsabilidad ambiental: administrativa, civil y penal. En relación con esta última, a pesar de que no se encuentra regulada para delitos ambientales cuya categoría no existe aún, se destaca que se aplicó el artículo 239 del Código Penal Argentino, ubicado en el título XI, denominado “delitos contra la Administración Pública”, que prevé una pena con prisión de quince días a un año a quien “resistiere o desobedeciere a un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones o a la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquél o en virtud de una obligación legal (...)”.

El de Dino Salas y otros fue un caso resonante en tanto involucró la intervención originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), como respuesta a una acción de amparo interpuesta por un grupo de comunidades indígenas y de organizaciones criollas para que se suspendan los desmontes autorizados en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria en la provincia de Salta en el año 2008. La CSJN dictó una medida cautelar de suspensión de dichos desmontes basándose en el principio precautorio. Adicionalmente, el tribunal tuvo un abordaje innovador al solicitar a la provincia demandada que realice un estudio de impacto ambiental acumulativo de las autorizaciones que había otorgado en forma previa a la aprobación de la ley. Esto generó grandes efectos entre los actores involucrados, presiones políticas desde el gobierno de Salta y planteos de injerencia indebida por parte de la CSJN. La situación se sostuvo hasta que la Corte efectivamente se declaró incompetente y ordenó que la Corte Provincial dicte un fallo teniendo en cuenta los resultados del estudio de impacto ambiental acumulativo y la categorización surgida del OTBN salteño. Al día de hoy, la Suprema Corte de la provincia de Salta no ha dictado una sentencia de fondo sobre el caso.

En el caso Mamaní de la provincia de Jujuy, ante el desmonte de 1470 hectáreas en la finca “La Gran Largada” en Palma Sola que fue autorizado a la Empresa Cram S.A., un grupo de vecinos interpuso una demanda mediante una acción colectiva de amparo ambiental. El reclamo solicitaba el cese de las actividades que pudieran generar algún daño presente o futuro al medio ambiente y/o la salud de los habitantes. Se solicitó la nulidad por la falta de celebración de audiencias públicas. Llegado el caso ante el Superior Tribunal de Justicia de Jujuy, éste revocó una sentencia anterior y rechazó la demanda por considerar que no se había logrado demostrar la existencia o evidencia de daño ambiental. Luego, la CSJN pudo detectar que existieron algunas irregularidades en relación con el procedimiento de impacto ambiental y en el ámbito de las autorizaciones vinculadas con el desmonte, donde el sector público cumple un rol central desde lo administrativo en su función de control

para lograr un mayor nivel de protección de los bosques. Además, el máximo tribunal consideró que no se tuvo en cuenta el principio precautorio que resulta ser clave en el ámbito del derecho ambiental y que se encuentra plasmado en la Ley 25.675 “General del ambiente”.

En el cuarto caso de las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe, las niñas, niños y vecinos de la ciudad de Rosario, representados por sus respectivas/os madres o padres y la Asociación Foro Ecologista de Paraná, interpusieron una acción de amparo contra la provincia de Entre Ríos y el Municipio de Victoria “por las omisiones e incumplimientos en relación al deber de preservar la integridad de los humedales del Delta del Paraná”, que se evidencian en focos ígneos producidos a raíz de la quema indiscriminada de pastizales y bosques nativos. El objeto del amparo fue lograr la prevención y cese de un emprendimiento inmobiliario (Barrio Náutico Amarras de Gualaguaychú), que comprende una fracción de terreno de 445 lotes y un proyecto de construcción de doscientas unidades departamentales y un hotel de 150 habitaciones, lindero al “Parque Unzué”, en la margen del río Gualaguaychú. Lo relevante fue que la CSJN destacó la importancia del cuidado de las cuencas hídricas y los sistemas de humedales y de sus ecosistemas en general.

En los últimos casos jurisprudenciales se han fijado las sanciones existentes en la LB, lo cual es lógico pero se ha relevado que en general sus pagos no son efectivizados y que no son suficientes para modificar conductas tendientes a lograr una mayor protección ambiental de estos ecosistemas. En el caso de realizarse reclamos civiles, en general se tramitan en expedientes solicitando restitución de daño ambiental y se fija una indemnización pecuniaria que también en la mayoría de los casos es insuficiente. Resulta muy complejo valorar a la naturaleza en estos términos y esto depende también de qué actor social se trate, por lo que es factible de variar. Los casos mencionados son hitos jurisprudenciales sobre derecho ambiental que en su mayoría sentaron principios legales que provienen del ámbito del derecho internacional y que logran articularse con la normativa nacional, como es el caso del principio de cooperación para las generaciones futuras y también del ámbito ecológico.

En síntesis, en los casos reseñados más arriba, la mayoría de las sanciones y medidas establecidas en las resoluciones judiciales no son cumplidas en la práctica, en particular cuando implican restaurar ecológicamente, y esto puede deberse a una combinación de diversos obstáculos de índole técnica, financiera, institucional y/o política cuya complejidad excede el presente análisis.

4. LA INCORPORACIÓN DE LA CUESTIÓN PENAL EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS BOSQUES NATIVOS

En Argentina no existe la categoría de los “delitos ambientales” dentro del Código Penal de la Nación, tal como ocurre en países como Ecuador. Sin embargo, en el Código Integral Penal ecuatoriano, se eliminaron algunos delitos ambientales que ya se habían reconocido en la normativa anterior, como son la tala, y el incumplimiento de la veda de especies de flora y fauna que no estén amenazadas ni en peligro de extinción y que requieren conservación. Si bien los delitos contra el ambiente, en general, y contra los bosques nativos, en particular, no están plasmados aún en la legislación penal, tienen un largo derrotero⁷ en proyectos legislativos en la Argentina, que comienza en 1991 (ver cuadro resumen) e incluye los anteproyectos de reforma del Código Penal de 2006, 2012 y 2017. Entre 1991 y 2023, se han ingresado en alguna de las cámaras del Poder Legislativo Nacional 46 proyectos de ley donde los daños contra el ambiente han sido una preocupación que pasó de tener una forma genérica en tanto “modificaciones en la composición del medio ambiente susceptibles de perjudicar la salud humana” (Proyecto de Ley S-167-92) hasta articularse específicamente con los daños producidos por actividades extractivas sobre determinados bienes naturales como pueden ser los bosques nativos, los humedales, la biodiversidad, el patrimonio genético, entre otros. En este sentido, varios de los proyectos resaltan la necesidad de regular penalmente los delitos de contaminación y otros daños al ambiente, de maltrato y crueldad contra los animales, el patrimonio genético nacional, la fauna silvestre u otros animales, así como también la extracción y/o comercialización ilegal de recursos genéticos. Se destaca, así, la incorporación de nuevos paradigmas como es el de los derechos de la naturaleza, en donde se asigna personalidad jurídica a los ecosistemas, como ha sido regulado por Ecuador, Bolivia, Nueva Zelanda, India, entre otros, a lo que se añaden precedentes jurisprudenciales de relevancia, como es el caso del río Atrato en Colombia.

A partir de 2008 y a un año de la sanción de la LB, se presentaron diversos proyectos en relación particularmente con los bosques nativos que buscan, en términos genéricos, penar con prisión y/o multa a quien desmonte ilegalmente, extraiga o tale árboles o ejemplares de flora de una especie protegida o en peligro de extinción, o contra especies protegidas de la flora silvestre. Por último, la regulación penal se justifica

7 Algunos de dichos proyectos se vuelven a presentar cuando pierden estado parlamentario o son ingresados en ambas cámaras con el objetivo de lograr el tratamiento de los mismos.

en algunos casos marcando la ineficacia de las sanciones administrativas para el cabal cumplimiento de la legislación ambiental (Proyectos 5498-D-2020, 4152-D-2021 y 4922-D-2020), o por la necesidad de brindar un mayor grado de protección a los bienes comprometidos en estos casos y lograr un efecto disuasorio frente a los daños ambientales de gravedad (proyecto 6932-D-2020, 376-S-2021, 786-S-2021). A su vez, dichos proyectos están en consonancia con lo que organizaciones ambientalistas como Fundación Vida Silvestre Argentina y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Greenpeace y la Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF) vienen problematizando en público sobre la necesidad de penalizar el desmonte ilegal.⁸

Sin embargo, más allá de marcar en términos generales las consecuencias sobre el ambiente del avance de las actividades extractivas, una serie de proyectos puntualizan el rol que asumen “sectores poderosos de la sociedad, que externalizan sus costos de producción, socializando los pasivos ambientales, afectando al conjunto de los habitantes, y principalmente a los sectores más vulnerables” (Proyecto 343-S-2021). En la misma dirección, otros proyectos hacen hincapié en la necesidad de penalizar los delitos cometidos por una persona jurídica, aplicando sanciones a los directores y/o personas que hubieren participado en la toma de decisiones (Proyectos 3299-D-2009, 0032-D-2015, 7581-D-2018 5554, 4152, 0078-D-2013, 0354-D-2018, 1856-S-2021, 4922-D-2020, 5498-D-2020, 1619-D-2018, 7518-D-2020). De esta manera, se trataría de desarmar la “ficción legal de la persona jurídica” y del principio de responsabilidad limitada asociada a ella, a partir de la cual la responsabilidad directa de los responsables se diluye, puesto que el velo corporativo deja impune su accionar (Tombs y Whyte, 2016). Pero, a su vez, marca la complicidad estatal como problema estructural en la medida que estos proyectos también sancionan a los funcionarios públicos que incumplen las normas y resoluciones de la administración pública en materia ambiental. De esta manera, para los autores de estos proyectos, el delito ambiental puede ser enmarcado no ya como la conducta desviada realizada por individuos en el contexto del “espacio civilizado” sino que abre un campo de estudios que tiene por objeto analizar cómo las estructuras, las agencias y las políticas generan y perpetran crímenes (Ferrajoli, 2013).

En este sentido, la criminología crítica, el “crimen estatal-corporativo” (Tombs, 2012; Tombs y Whyte, 2015), el “delito económico organizado” (Pegoraro, 2016) y la “criminalidad del poder público”

8 Por ejemplo, en 2023 Greenpeace lanzó una consulta popular para que la ciudadanía defina si los desmontes ilegales y los incendios de los bosques nativos deben ser considerados delitos penales.

(Ferrajoli, 2005) han sido algunos de los conceptos para analizar y poner foco en la simbiosis entre empresas privadas y miembros de la administración del Estado para cometer actos delictivos. Blum *et al.* (2022) sostienen que la deforestación ilegal en el Chaco seco argentino en vigencia de la LB implica un ciclo de retroalimentación positiva entre el poder del agente y el área deforestada ilegalmente, mediado por el tamaño del establecimiento y el tipo de ilegalidad. En efecto, los resultados marcan que: a) el área deforestada ilegalmente en promedio es dieciocho veces mayor en establecimientos administrados por agentes de alto y muy alto capital económico y fuertes vínculos con el poder político en comparación con los administrados por agentes con capital bajo y vínculos débiles y 2,5 veces mayor en los establecimientos administrados por agentes extralocales en comparación con los administrados por propietarios locales; b) los eventos de deforestación realizados por agentes poderosos ocurrieron principalmente a través de desmontes en zonas protegidas (50%) y en áreas recategorizadas (46%); todos los eventos de deforestación en áreas recategorizadas fueron ejecutados por agentes poderosos; y c) los agentes poderosos (generalmente agentes extralocales provenientes de otras regiones que invierten capital excedente) expanden sus tierras despojando y desplazando a los pequeños propietarios. En este último aspecto, el daño producido no sólo implica un litigio en torno a la “gestión” y/o apropiación de un bien natural, como lo es el bosque nativo, sino un conflicto por el control directo (acceso y tenencia) al territorio campesino e indígena (Barbetta y Domínguez, 2020).

Paralelamente, en algunos proyectos (5418-D-2021, art. 208 bis, 1619-D-2018, 5112-D-2018, S-0884/2020, S-0168/2022) se excluye de la pena a pequeños productores, campesinos, agricultores familiares y comunidades indígenas, algunas veces marcando como límite las diez hectáreas; otras, siempre y cuando se trate de actividades de subsistencia que no afecten la conservación, el manejo sostenible y el desarrollo sustentable de los bosques nativos. En este punto es necesario tener en cuenta que el sentido de las normas jurídicas no está predeterminado de un modo absoluto. En este sentido, quién define qué sujetos corresponden a las categorías de pequeños productores, campesinos, agricultores familiares y comunidades indígenas o qué se entiende por manejo sostenible y desarrollo sustentable de los bosques nativos, supone un criterio científico-político que puede habilitar la criminalización de estos sujetos subalternos de la estructura agraria. Criminalización que puede ser ejercida tanto por las agencias ejecutivas (policías) como por los operadores del sistema jurídico que sólo deciden si el poder punitivo que ponen en funcionamiento las agencias ejecutivas continúa o se interrumpe (Zaffaroni, 2016).

Tabla 3

Proyectos de leyes que incorporan un régimen penal para la protección jurídica de los bosques nativos

Año	Nº de expediente	Cámara	Denominación
1991	1082-S-1991	Senado	Proyecto de ley incorporando al Código Penal un capítulo respecto a los delitos contra el medio ambiente.
1992	0167-S-1992	Senado	Proyecto de ley incorporando un capítulo al Código Penal sobre delitos contra el medio ambiente.
1992	0146-S-1992	Senado	Proyecto de ley sobre delitos contra la naturaleza y el medio ambiente.
1995	1423-S-1995	Senado	Proyecto de ley incorporando un capítulo al Código Penal sobre delitos contra el medio ambiente.
1996	2638-S-1996	Senado	Proyecto de ley incorporando al Código Penal el delito contra el medio ambiente.
1998	0248-S-1998	Senado	Reproduce el proyecto de ley modificando el Código Penal en lo que respecta a delitos contra el medio ambiente.
2000	0169-S-2000	Senado	Reproduce el proyecto de ley modificando el Código Penal en lo que respecta a delitos contra el medio ambiente.
2003	2129-S-2003	Senado	Proyecto de ley sobre delitos contra el medio ambiente.
2005	1706-S-2005	Senado	Proyecto de ley incorporando al Código Penal los delitos contra el medio ambiente.
2006	3591-S-2006	Senado	Proyecto de ley sobre penalización de delitos contra el medio ambiente y la ecología.
2008	0720-S-2008	Senado	Incorporación del artículo 184 bis al Código Penal en relación con la aplicación de pena de prisión al que dañare de cualquier modo bosques nativos o implantados, parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales.
2008	0222-S-2008	Senado	Reproduce el proyecto de ley sobre penalización de delitos contra el medio ambiente y la ecología.
2009	3299-D-2009	Senado	Destrucción o degradación de bosque nativo; corte de árbol: régimen sancionatorio. Modificación del artículo 186 inciso 2 b) del Código Penal (incendios y otros estragos).
2010	0163-S-2010	Senado	Reproduce el proyecto de ley sobre penalización de delitos contra el medio ambiente y la ecología.
2010	0444-S-2010	Senado	Proyecto de ley incorporando al Código Penal los delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales.
2011	0113-D-2011	Senado	Destrucción o degradación de bosque nativo; corte de árbol: régimen sancionatorio; modificación del artículo 186 inciso 2 b) del Código Penal (incendios y otros estragos).
2011	0954-S-2011	Senado	Proyecto de ley penal del medio ambiente.
2012	3915-S-2012	Senado	Proyecto de ley incorporando como capítulo II ter del título IV del Código Penal la tipificación de la conducta de extracción ilegal de bosques nativos.
2012	2939-S-2012	Senado	Apeo ilegal de especies de bosques nativos: penas.
2013	0078-D-2013	Senado	Destrucción o degradación de bosque nativo; corte de árbol: régimen sancionatorio; modificación del artículo 186 inciso 2 b) del Código Penal (incendios y otros estragos).

Año	Nº de expediente	Cámara	Denominación
2014	0221-S-2014	Senado	Reproduce el proyecto de ley incorporando como capítulo II ter del título IV del Código Penal, la tipificación de la conducta de extracción ilegal de bosques nativos.
2015	0032-D-2015	Senado	Destrucción o degradación de bosque nativo; corte de árbol. Régimen sancionatorio, modificación del artículo 186 del Código Penal, sobre incendios y otros estragos.
2016	6864-D-2016	Senado	Régimen penal de protección al bosque nativo; modificación del artículo 11 de la ley 27146, organización y competencia de la justicia federal y nacional penal.
2016	1311-D-2016	Senado	Régimen penal de protección al bosque nativo.
2016	0311-S-2016	Senado	Reproduce el proyecto de ley incorporando como capítulo II ter del título IV del Código Penal, la tipificación de la conducta de extracción ilegal de bosques nativos.
2016	0990-S-2016	Senado	Modificación del Código Penal: incorporar como capítulo II ter del título IV la tipificación de la conducta de extracción ilegal de bosques nativos.
2016	1311-D-2016	Diputados	Régimen penal de protección al bosque nativo.
2017	1045-S-2017	Senado	Proyecto de ley incorporando al Código Penal el delito de apoderamiento ilegítimo de madera nativa, que se encontrare en bosques nativos.
2018	7581-D-2018	Diputados	Régimen penal de protección al bosque nativo.
2018	5112-D-2018	Diputados	Código Penal de la Nación. Incorporación del delito contra el ambiente y la biodiversidad animal y natural.
2018	1619-D-2018	Diputados	Régimen penal de protección al bosque nativo. Modificación del artículo 11 de la Ley 27.146, de organización y competencia de la justicia federal y nacional penal.
2018	0354-D-2018	Diputados	Régimen penal de protección al bosque nativo.
2018	7581-D-2018	Diputados	Régimen penal de protección al bosque nativo.
2019	0315-S-2019	Senado	Reproduce el proyecto de ley que incorpora al Código Penal el delito de apoderamiento ilegítimo de madera nativa, que se encontrare en bosques nativos.
2020	6724-D-2020	Diputados	Destrucción o degradación de bosque nativo. Régimen sancionatorio. Modificación del Código Penal.
2020	4922-D-2020	Diputados	Régimen penal de protección al bosque nativo.
2020	5498-D-2020	Diputados	Delitos contra el ambiente; régimen. Deróganse los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley N° 22.421 y 55, 56 y 57 de la Ley N° 24.051.
2020	0884-S-2020	Senado	Incorporación de nuevos tipos penales referidos a delitos contra el ambiente. Modificaciones al Código Penal.
2021	4152-D-2021	Diputados	Código Penal de la Nación. Modificaciones sobre delito de desmonte.
2021	0423-S-2021	Senado	Delitos contra el ambiente.
2022	6878-D-2022	Diputados	Código Penal. Incorporación del artículo 186 bis, sobre desmontes y/o actividades de tala de bosques nativos.

Año	Nº de expediente	Cámara	Denominación
2022	0168-S-2022	Senado	Incorporación de nuevos tipos penales referidos a delitos contra el ambiente. Modificaciones al Código Penal.
2023	5316-D-2023	Diputados	Código Penal de la Nación. Modificaciones sobre daños contra el ambiente.
2023	2349-S-2023	Diputados	Modificaciones al Código Penal, ley 11.179 respecto de los delitos contra el ambiente.
2023	0372-D-2023	Diputados	Código Penal de la Nación. Modificaciones sobre delito de desmonte.
2023	0040-S-2023	Diputados	Delitos contra el ambiente.

CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo dimos cuenta del proceso de juridificación y judicialización de la protección del bosque nativo en Argentina. En este sentido, reseñamos un proceso que tiene como hito a la reforma constitucional de 1994, y destacamos el uso creciente de herramientas jurídicas para resolver disputas, involucramiento y cambios en la postura de los ciudadanos en relación con el orden legal, lo que implicó un activismo judicial creciente, un aumento de poder e influencia social de los tribunales y profesionales del derecho y la aplicación progresiva de normas jurídicas a un amplio rango de temas que exceden a la protección estricta de los bosques nativos.

En este contexto y mediante el análisis de fuentes del derecho, en particular las leyes (en todos sus rangos), jurisprudencia y doctrina, fue posible verificar de qué manera y con qué alcance se produce la conclusión a la que arriba Azuela (2006) cuando afirma que los actores sociales pocas veces logran cumplir con sus expectativas frente a la juridificación, particularmente en el caso del derecho ambiental, campo en donde según el autor, toca enfrentar las expectativas (desproporcionadamente altas) que, entre ciertos actores sociales, despierta la legislación ambiental como solución de los problemas.

Un análisis sobre las dinámicas del campo jurídico también admite una evaluación sobre sus aspectos formales, en tanto la LB en Argentina es una herramienta valiosa que ha cumplido un rol fundamental, principalmente para las organizaciones campesinas e indígenas, teniendo efectos territoriales reconocidos. A su vez, un campo tan novedoso en el derecho como lo es el ambiental, ofrece la oportunidad de incorporar un enfoque interdisciplinario, fundamental para que quienes diseñan y aplican las normas jurídicas puedan hacerlo con un enfoque orientado hacia la protección integral de los ecosistemas y en donde a su vez puedan evaluarse y participar saberes que aporten soluciones complementarias a las legales desde un enfoque multisectorial. El principio

de no regresividad⁹ es un reaseguro para que cada escalón alcanzado en pos de una protección del ambiente sea un logro sostenible.

No obstante ello, su implementación es pasible de muchas críticas, fundamentalmente por el hecho de que los niveles de fiscalización han sido insuficientes, lo que ha permitido a la postre la cantidad de desmontes ilegales que ya detallamos. Podemos mencionar, por ejemplo, que el fortalecimiento de las autoridades de aplicación, a la que se debería destinar el 30% de los fondos de la Ley 26.331, ha sido siempre retaceado desde la administración central a las provincias. O que la gran complejidad y costos de los medios probatorios en los procesos ambientales limitan la intervención de peritos y/o expertos. O que existe una defectuosa interconexión entre organismos públicos, en un escenario de superposición y falta de sistematización normativa nacional y provincial.

A su vez, en el trabajo no hemos hecho hincapié en las distintas percepciones y valoraciones en torno al bosque nativo y, por ende, a las formas disímiles de construcción del daño por parte de los distintos sujetos intervinientes en una querrela ambiental y que podrían explicar el incumplimiento de las expectativas de gran parte de la ciudadanía en relación con su regulación. Nos interesó abordar, a partir de la normativa vigente y de una selección de casos jurisprudenciales, en qué medida el daño sobre el bosque nativo pueda ser de algún modo remediable o interrumpido.

En este marco, intentamos señalar que la ineficacia del derecho ambiental, en general, y de la Ley 26.331 en particular responde, más allá del diseño normativo, a las relaciones de poder que se articulan en el proceso de juridificación y en el campo jurídico.¹⁰ En esta dirección, en el análisis de los registros de infractores pudimos detectar que en la mayoría de los casos las sanciones se imponen indemnizaciones pecuniarias que no modifican conductas porque las mismas son bajas, permitiendo la incorporación de éstas como un costo más. Pero cuando se imponen obligaciones de recomposición del ambiente o de los ecosistemas, como pueden ser el caso Karlén, éstas no se llevan a cabo debido a las dinámicas del Poder Judicial donde actores sociales con enormes

9 El principio de no regresión ambiental consiste en la limitación a los poderes públicos de disminuir o afectar de manera significativa el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado (Amaya Arias, 2015).

10 Hacemos referencia a lo establecido por Botassi (2004), en tanto “es evidente que ha faltado ‘eficacia’, en el sentido de existencia de correlato entre el derecho positivo y la realidad. Si bien no es posible afirmar que estemos ante un mero ‘derecho simbólico’, y es mucho lo que se ha avanzado hacia el mejoramiento de la situación global, no es menos cierto que la cuestión ambiental está muy lejos de ser resuelta en plenitud” (p. 120).

cantidades de capital disputan al Estado el control sobre los territorios donde actúan, o neutralizan ese control al cooptar o coaccionar a las instituciones del Estado. Estas dinámicas también se ponen en juego en el ámbito legislativo, como vimos, en las recategorizaciones a escala predial en las provincias de Salta y Chaco. En este contexto, el Estado se transforma en un testigo complaciente y en algunos otros casos sin contar con presupuesto adecuado como para realizar controles o un culpable activo del avance de los desmontes.

Frente a este escenario de regulación en base a la lógica de apropiación y violencia sobre el bosque nativo, una respuesta posible a nivel legislativo es, para las organizaciones ambientalistas la inclusión de un apartado en el Código Penal de la Nación en torno a los delitos sobre el ambiente en general y a la protección del bosque nativo, en particular. Lo específico que aporta la rama penal del derecho es que el costo ya no es solamente patrimonial sino personal porque entra en juego la integridad de la persona física y el riesgo de ser sometido a la pena de prisión. Como vimos, estas iniciativas de modificación tienen un largo historial que no se ha concretado aún. En este sentido, es materia pendiente analizar las razones por las cuales dicha inclusión no ha llegado a buen puerto. Podríamos aventurar una hipótesis que remite a que dicha legislación, al resaltar la simbiosis entre empresas privadas y miembros de la administración del Estado para cometer delitos ambientales, afectaría a actores muy poderosos.

A pesar de ello, tampoco podemos aseverar si es o no eficaz que exista un régimen penal que desincentive el accionar contrario a la protección ambiental de los bosques nativos en Argentina. Si partimos del supuesto de que a actores tan relevantes como son los grandes productores no les interesa cumplir con la normativa vigente, que es posible verificarlo incluso en las tasas de desmonte ilegal que encontramos desde la sanción de la LB (Tabla 1), debería analizarse a través de la experiencia de otros países que cuentan con una legislación ambiental penal, si esta impronta produjo algún cambio de comportamiento concreto (aunque no siempre resulta adecuado copiar o transferir antecedentes legales a otros países sin antes ser adaptados a sus propias necesidades y condiciones sociales y culturales). Si bien no es objeto de este trabajo el análisis *a priori* de los efectos de la amenaza penal en la comisión de delitos ambientales, no está de más advertir que, en diferentes lugares y en distintas materias, el endurecimiento de los castigos no tiene necesariamente como resultado la baja en los índices de comisión de delitos, mientras que sí lo tiene la certeza sobre que efectivamente ocurrirá el castigo (Coimbra y Briones, 2019).

Frente a este escenario, podemos adoptar, por un lado, al decir de Azuela (2006) una “disposición visionaria” a partir de la cual lo

ambiental es parte de un enfoque más amplio de la sociedad y de la naturaleza, y que hace hincapié en la necesidad de un cambio de modelo de desarrollo, ya que sospecha de la ciencia y de la tecnología moderna. En esta posición podríamos encontrar a los movimientos campesinos y pueblos indígenas en su articulación con el movimiento ambientalista. Por otro lado, una disposición pragmática que reconoce como válida una definición acotada de lo ambiental, ponderando las iniciativas en función de sus efectos prácticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaya Arias, Ángela María (2015). El principio de no regresión en el derecho ambiental. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=174863>
- Arnaud, André-Jean (1994). Los juristas frente a la sociedad (1975-1993). *Revista Doxa*, (15-16), 993-1012.
- Azuela, Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. IISUNAM/Fontamara.
- Barbetta, Pablo y Domínguez, Diego (2022). Apropiación y violencia en el agro argentino actual: un análisis crítico del agronegocios. *Revista Trabajo y Sociedad*, 38 (XXII), 467-486.
- Berman, Harold (1996). *La formación de la tradición jurídica de Occidente*. Fondo de Cultura Económica.
- Blichner, Lars y Molander Ander (2005). *What is juridification?*. Working Paper N° 14, Center of European Studies. wp05_14.pdf (uio.no)
- Blum Daniel, Aguiar; Sebastián, Zhanli Sun; Müller, David; Álvarez Ana; Aguirre, Inés; Domingo, Sergio y Mastrangelo, Matías (2022). Subnational institutions and power of landholders drive illegal deforestation in a major commodity production frontier. *Global Environmental Change*, (74), 102511. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102511>
- Borrero Navia, José María (2001). Derecho ambiental y cultura legal en América Latina. En Enrique Leff (Coord.), *Justicia ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina* (pp. 35-42). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe.
- Botassi, Carlos (2004). El derecho ambiental en Argentina. *Revista de Direito Ambiental da Amazonia*, (3), 95-120.
- Bourdieu, Pierre (1987). The force of law: toward a sociology of the juridical field. *The Hastings Law Journal*, (38), 805-853.
- Cafferata, Néstor (2004). *Introducción al derecho ambiental*. INECC.

- Casalderrey Zapata, María Constanza (2021). El ordenamiento territorial de bosques nativos de Río Negro, un ejercicio genealógico en clave escalar. En Mariana Arzeno y Francisco Fernández Romero (Comps.), *Ordenar, regular, resistir: Disputas políticas por el espacio* (pp. 125-163). Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA.
- Coimbra, Luiz Octavio y Briones, Alvaro (2019). Crimen y castigo. Una reflexión desde América Latina. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (24), 26-41. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3779>
- De la Torre Rangel, Jesús Antonio (2006). *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*. CENEJUS, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutiérrez, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Ferrajoli, Luigi (2005). Criminalidad y globalización. *Iter Criminis Revista de Ciencias Penales*, (1), 71-88.
- Guiza Suárez Leonardo; Londoño Toro, Beatriz y Rodríguez Barajas, Cristhian David (2015). La judicialización de los conflictos ambientales: un estudio del caso de la cuenca hidrográfica del río Bogotá (CHRB). *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 31 (2), 195-209.
- Mioni, Walter; Godoy Garraza, Gastón y Alcoba, Laura (2013). *Tierra sin mal: Aspectos jurídicos e institucionales del acceso a la tierra en Salta*. Editorial INTA.
- Minaverry, Clara (2016). El derecho penal ambiental a la luz de un reciente precedente jurisprudencial sobre desmontes ilegales en la provincia de Salta, Argentina. *Erreius* online, Editorial Errepar.
- Minaverry, Clara y Martínez Adriana (2016). El derecho de acceso al agua para consumo humano en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación de Argentina. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 57 (5), 1-21. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00088>
- Pegoraro, Juan (2016). *Los lazos sociales del delito económico y el orden social*. EUDEBA.
- Rancière, Jacques (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Nueva Visión.
- Salizzi, Esteban (2020). Agronegocio, deforestación y disputas en torno al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba (Argentina). *Territorios*, (43), 172-199. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7982>

- Santos, Boaventura de Sousa (2000). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Desclée de Brouwer.
- Schmidt, Mariana (2014). "Ordenadores y ordenados". Actores en disputa en el ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta. *Cuadernos de Antropología*, (11), 37-55.
- Straccia, Patricio Hernán (2021). Disputas en la producción del ordenamiento territorial de bosques nativos ("Ley de Bosques") en el delta bonaerense del río Paraná. *Runa*, 42 (1), 369-390. <https://dx.doi.org/10.34096/runa.v42i1.9954>
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz.
- Tombs, Steve (2012). State-corporate symbiosis in the production of crime and harm. *State Crime Journal*, 1 (2), 170-195.
- Tombs, Steve y Whyte, David (2015). *La empresa criminal. Por qué las corporaciones deben ser abolidas*. Icaria.
- Wolkmer, Antonio Carlos (2001). *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nova cultura no Direito*. Editora Alfa Omega.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (2016). *Derecho penal humano y poder en el siglo XXI*. Conferencia pronunciada en la Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Distrito Federal, Brasília, Brasil.

Constanza Casalderrey Zapata, María Paula Ávila Castro,
Ignacio Alonso, Malena Castilla y Walter Mioni

LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS Y LA ECONOMIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE INSTRUMENTOS DE COMPENSACIÓN Y FINANCIARIZACIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS

INTRODUCCIÓN

El 22 de abril de 2022, día internacional de la tierra, el entonces gobernador de la provincia del Chaco anunció desde la ciudad de Washington la creación de *Eco-Token*: una herramienta financiera digital que propone como activo al entorno natural del Chaco, a través de tecnologías *blockchain*, para la valuación y pago por servicios ecosistémicos. Tal como sostuvo el gobernador durante su presentación: “los *tokens* representarán el registro de los servicios ecosistémicos (flujo), no de los bienes naturales (*stock*) en determinado territorio”.¹ Según las declaraciones de los funcionarios detrás del proyecto, los servicios serían generados por los bosques y humedales como resultado de funciones y procesos ecológicos que permitirían reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por fijación de carbono. El sistema de financiamiento sería a través de un mecanismo financiero para que instituciones o privados pudieran comprar el *token*, un procedimiento que no sería entendido en términos de donación, sino como un activo pasible de acreditar y generar valor en relación con una parcela determinada.

Tan solo meses antes de este anuncio se habían terminado de definir los montos que cada provincia recibiría en el marco del programa de pagos basados en resultados del Fondo Verde del Clima (COFEMA, 2022). Dicho fondo internacional se enmarca en REDD+, una política de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal, que se basa en créditos de carbono sobre porciones de bosques preser-

1 <https://regionnortegrande.com.ar/chaco-el-gobierno-reglamento-el-ecotoken/>

vados y por el cual Argentina cobró en 2020 la suma de 82 millones de dólares (MAyDS, 2020). Las mencionadas políticas, junto con el antecedente que supone la Ley 26.331 de Bosques Nativos (LB) y su Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), son instrumentos basados en la valorización de servicios ecosistémicos (SSEE, en adelante). Su diseño e implementación proponen diversas preguntas en relación con el tipo de valorización de la naturaleza que supone el concebirla como proveedora de dichos servicios. Esto es, si implican la creación de nuevas mercancías; si los beneficios de la naturaleza se pueden comprar y vender en un mercado; a qué tecnología gubernamental para la conservación ambiental de los bosques nativos responden y si acaso nuestro marco jurídico la admite. La hipótesis que guía el presente capítulo, que se nutre de una serie de trabajos que han venido analizando la cuestión (ver apartado 1), es que este tipo de instrumentos tienden a la economización de la política, en general, y de la política ambiental, en particular.

Para abordarla, en este trabajo buscamos rastrear las condiciones de posibilidad de emergencia de herramientas como la antedicha *Eco-Token* que, más allá de que aún no se “lanzaron al mercado” y que queda por verse si ello ocurrirá en el futuro cercano,² de alguna manera son señal e indicio de una modificación sustantiva en la forma en la que se vienen pensando y ejecutando las políticas ambientales. Para ello, ensayaremos una genealogía de la política forestal que ha tornado posible y políticamente viable la existencia de este tipo de instrumentos. Tras las pistas de Foucault (1979, 2007), consideramos que estos últimos son técnicas (medios), que le dan forma al liberalismo, y con ello también al neoliberalismo, en tanto tecnología gubernamental. Siguiendo a Castro (2018), concebimos a las técnicas como tácticas al interior de una estrategia de dominación, que se presentan como la dominación capitalista que supone el liberalismo, también en su variante neo, donde el valor de todo debe ser medido y mediado por el mercado y la formación de precios. Es decir, estos instrumentos buscarían, al decir de Brown (2015), la economización de la política, entendiendo por política la práctica deliberativa (desde ya nunca exenta de conflicto) sobre los valores que nos damos como sociedad, así como su sobre su destino y su composición (Graeber, 2013). Con ello lo que se busca es presentar como naturales (en el sentido de necesarias) y objetivas (en

2 Es importante aclarar que la propuesta del *Eco-Token* fue generada por la administración del ex gobernador Jorge Capitanich, quien estuvo en funciones en la provincia hasta diciembre de 2023. Con la nueva gestión provincial a cargo de Leandro Zdero, no se ha avanzado en dicha propuesta y según nos explicaron funcionarios que integran su cartera en entrevistas realizadas en el marco de trabajos de campo, no se encuentra entre las prioridades inmediatas del gobierno chaqueño.

el sentido de políticamente neutrales), decisiones que se basan en la valorización monetaria de la naturaleza que no son ni lo uno ni lo otro.

Desde el punto de vista metodológico, estas indagaciones se realizarán con base en el análisis de contenido del conjunto de documentos que respaldan, tanto a nivel internacional, nacional como provincial, a los siguientes instrumentos: Fondo de compensación de la Ley Nacional de Protección Ambiental de los Bosques Nativos 26.331, Fondo Verde para el Clima REDD+ y *Eco-Token* (Decreto 1277/2022). El corpus documental también se verá nutrido por declaraciones de funcionarios o detalles de las políticas en medios digitales, así como por los debates parlamentarios asociados al diseño de estos instrumentos (tal el caso de la LB).

El capítulo se conforma por cuatro apartados de análisis. En el primero nos concentramos en la noción de servicios ecosistémicos de los bosques nativos, la política de incentivo que implica el instrumento de pagos por servicios ambientales y el proceso de economización que conlleva desde su implementación. En el segundo, atendemos a este proceso tal y como emergió en la política de protección ambiental de los bosques nativos de Argentina, a partir de la discusión y sanción de la Ley 26.331, en la medida en que constituye un antecedente fundamental para el despliegue de los dispositivos que aquí analizamos. En el tercer apartado, nos concentramos en la construcción del carbono como unidad de medida en la formulación de políticas ante el Cambio Climático y de su captura como un “servicio” que proveen los bosques, a partir del análisis de la iniciativa REDD+. En el cuarto, presentamos el instrumento *Eco-token*, resumiendo las características que se instalan como novedosas en los procesos de valorización económica de los SSEE. Finalizamos con una serie de inquietudes y preguntas abiertas para la continuidad de este análisis, en la medida en que se trata de la comprensión de una serie de instrumentos que se están diseñando y ensayando en la actualidad inmediata.

1. LOS BOSQUES Y SUS “SERVICIOS”: UN EJEMPLO DE ECONOMIZACIÓN DE LA POLÍTICA

“Un Estado bajo la vigilancia del mercado más que un mercado bajo la vigilancia del Estado”
(Foucault, 2007, p. 149).

A partir de la instauración del concepto de SSEE como un instrumento de gobierno —resultado de un proceso de producción de conocimiento que de alguna manera se cristaliza en el año 2005 con la publicación de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (*Millenium Ecosystems Assessment*, en inglés)—, no han dejado de alzarse voces tanto de ám-

bitos académicos como de organizaciones sociales, alertando sobre la mercantilización de la naturaleza que el mismo promueve (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010; Seoane, 2017). Entre los muchos efectos que dicho proceso genera, como la desigualdad que entrañan (Keucheyan, 2016; Leff, 2013), la falta de participación de las poblaciones locales (Bourdier, 2024), el aumento de la conflictividad social (Merlinsky, 2020; Svampa y Viale, 2015) y su vinculación con procesos de privatización y acaparamiento de tierras (Fairhead *et al.*, 2012; Bartra, 2006; Toledo López y Tittor, 2019), en este trabajo nos queremos focalizar en uno de ellos: la economización de la política ambiental.

En términos de Brown (2015), entendemos por economización de la política al proceso característico —aunque no exclusivo— del neoliberalismo, mediante el cual la toma de decisiones políticas se halla cada vez más sujeta a la lógica del mercado, ya que la misma se extiende a esferas, actividades y sujetos previamente no alcanzados por ésta, como única modalidad para regular las existencias naturales y la vida en comunidad. Ante todo, significa que la economía se convierte en el modelo, el objeto y el proyecto de la racionalidad política de todos los ámbitos, incluido el poder político. Por medio de la economización se erosionan significativamente las fronteras entre lo económico y otros dominios, y los esquemas de valorización del mercado y la competencia económica se extienden hacia discursos, prácticas e instrumentos que previamente no se habían visto absorbidos por un modelo de conducta de estas características.

Podemos inscribir este proceso de economización de la política en general, siguiendo a Plot (2016), en el ascenso de un saber —en este caso el económico— que reclama para sí el conocimiento del funcionamiento omnicompreensivo de la sociedad, substrayéndolo de la indeterminación política —propia de un régimen democrático—. Según este autor, la instauración de un régimen epistémico, basado en la ciencia —en el caso que nos importa, económica— y sus supuestos: “reivindica para sí el acceso a una verdad de la sociedad que debiera quedar a resguardo de la conflictividad propia de una sociedad dividida e incierta con respecto a su propio destino y configuración” (Plot, 2016, p. 8). Esto supone una organicidad espontánea y transparente —cuando sus procesos no son interferidos por la contingencia democrática—. Plot contrapone dicho régimen político a uno democrático donde ocurre la institucionalización de la indeterminación, es decir, “la institucionalización de la aceptación abierta y plural de que no hay decisión final ni solución definitiva al enigma de la institución de la sociedad [...] y de que lo único que prima y debe primar [...] es el sentido igualitario” (2016, p. 21) de múltiples perspectivas sobre la vida social, horadando la solidificación de un único juicio sobre el orden social. El avance de

la economización sobre las políticas, entre ellas las ambientales, es el avance de un modo unívoco de instaurar un orden social y político.

Respecto a este avance podemos considerar el papel de la ciencia en un proyecto epistémico-político con propósitos contrarios a las características propias de la democracia. Con el modelo neoliberal, la ciencia social, bajo el fundamento epistémico de la economía neoclásica, aparece organizando los elementos sociales en un todo comprensivo atribuyéndole un sentido y destino absoluto. Así, se presentan decisiones resultado de un análisis costo-beneficio, que, por el mero hecho de serlo, supondrían las mejores decisiones (Casalderrey Zapata, 2017).

En esta línea resulta ejemplificador lo que ha ocurrido con el concepto de SSEE. Se trata de un concepto que se enmarca en el contexto de auge del modelo de desarrollo sostenible (Leff, 2013), bajo el cual se buscó unificar la producción y el desarrollo con la conservación de la naturaleza. En ese marco, bajo la búsqueda de mecanismos para “internalizar” los “costos” ambientales emerge el concepto de “servicios ecosistémicos” co-creado por ecólogos y economistas (Kull, de Sartre y Castro-Larrañaga, 2015), que si bien inicialmente pudo tener una intención pedagógica —al buscar transmitir al público general la importancia de cuidar los ecosistemas (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010)— terminó operando un proceso de valoración económica de esas funciones propias e intrínsecas de la naturaleza (Leff, 2013). Ello ocurre, fundamentalmente, porque se traducen a dinero esos servicios, con no pocas críticas, graves falencias epistemológicas y aun mayores dilemas éticos (Rincón *et al.*, 2021; Díaz *et al.*, 2015; Moreno, Speich Chassé y Fuhr, 2016).

En efecto, Gómez-Baggethun junto con otros autores (2010) coinciden en que la noción de servicios ecosistémicos se ha introducido crecientemente en la toma de decisiones económicas, a través de los instrumentos de conservación ambiental basados en el mercado. Este uso de los SSEE tiende o se inserta en esta economización de la política, pues busca reducir la decisión sobre la política ambiental a un cálculo de tipo costo-beneficio, que esa traducción de las variables a dinero habilita (Casalderrey Zapata, 2017). Variables que, por cierto, serían difícilmente comparables entre sí, por ser cualitativamente diferentes. En efecto, un breve repaso de los tipos de SSEE que enumera la mencionada Evaluación de los Ecosistemas del Milenio manifiesta esta dificultad metodológica, abarcando diversos beneficios tanto naturales, socioeconómicos, como culturales, entre los que se encuentran: mantenimiento de cuencas hídricas, conservación de flora y fauna nativa, suministro de especies medicinales, reducción de la erosión, atenuación de extremos ambientales, protección de la diversidad de los paisajes, oferta ambiental de interés turístico, defensa de la identidad cultural

de las comunidades campesinas e indígenas o reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, entre muchos otros.

El avance de esta racionalidad en el campo de las políticas públicas se puede ubicar en el enfoque que se conoce como *Public Choice*, que aspira a aplicar los métodos y técnicas de la microeconomía a la cuestión pública. Se trata, en palabras de Lepage (1979) de que “no hay razón para pensar que el comportamiento del individuo-ciudadano, aislado, sea fundamentalmente diferente del de un individuo-consumidor en un supermercado” (p. 165), por ello este enfoque utiliza

los estudios de tipo “microeconómico”, y ello en el marco de un nuevo enfoque que identifica la teoría microeconómica ya no solamente con el análisis restringido de los problemas de formación de los precios en una economía de mercado [...], sino también con un concepto mucho más amplio en donde ésta se define como una teoría general de las opciones y de las conductas humanas en un sistema de interacciones sociales. (*Ibíd.*, p. 37, cursiva en el original)

Este enfoque expande el alcance de la ciencia económica al resto de las áreas de las humanidades, reduciendo cuestiones históricas, estructurales, culturales y sociales a preferencias individuales económicas agregadas. Es decir, dicho enfoque asume que los actores que actúan con un interés propio racional y responden a incentivos (preferencias y restricciones) maximizando su beneficio, pueden ser modelizados econométricamente, reduciendo la diversidad de la motivación social a la del *homo economicus*, regida por el cálculo del costo-beneficio. La modalidad excluye y/o clausura otras racionalidades y discusiones axiológicas pertinentes, como por ejemplo respecto de la propiedad del *stock* de carbono convertido en mercancía.

Para aplicar políticas ambientales, basadas en esta ciencia económica y con sus supuestos, se necesita que aparezcan y se construyan como mercancías (aunque no lo sean) los bienes comunes, para que entren en la lógica del mercado y así sean aplicables mecanismos basados en incentivos. Los llamados Pagos por Servicios Ecosistémicos constituyen un ejemplo paradigmático de este tipo de mecanismos (Kill, 2015), a partir de los cuales se buscaría conservar un bosque, no por una decisión ética ni política que establezca límites a su deforestación, por ejemplo, sino porque constituye un incentivo suficiente para no deforestar. Es decir, dichos incentivos dejarían de lado la necesidad de prohibir la deforestación. Este tipo de políticas, de incentivos o de mercado, se distinguen de políticas basadas en un enfoque de derechos —entre los cuales están los ambientales—, o de comando/control, según el cual la regulación ambiental supone un ejercicio activo del Estado en

la definición de normas y estándares ambientales, para la protección de los recursos naturales y la remediación de la contaminación.

Cabe aclarar que no rechazamos que las políticas de comando y control tuvieran una dimensión economizante de la protección ambiental, ya que la implementación de multas, es decir, la monetización del daño ecológico, puede considerarse como una expresión de ello. En efecto, una manifestación de la influencia de la ciencia económica en las políticas ambientales la encontramos en el principio contaminador-pagador del Derecho Ambiental internacional. Originado en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la década de 1970, ha permeado en la mayoría de las legislaciones de los países del globo, y Argentina no es una excepción. Podemos verlo en el capítulo de la LB, que prevé las sanciones, en donde la imposición de multas pecuniarias son la principal herramienta de coerción al alcance de la autoridad de aplicación.

Lo que sí nos interesa remarcar es que el concepto de SSEE ambientales empieza a habilitar, a través de la idea de compensación, la operación de efectivamente correr el límite impuesto por la ley, que ya no es la sanción por cometer una infracción y daño ecológico, sino la de retribuir con dinero a los privados que se abstengan de intervenir la naturaleza. Esto redefine la lógica de “el que contamina, paga”, por la de “el que protege, cobra”, bajo el argumento de que lo que contamina en un lugar, se puede “compensar” comprando créditos certificados que equivaldrían a esa contaminación en otro lugar. Algo parecido ocurre con la obligación de recomponer el ambiente por parte de quien lo ha dañado, incluido en el *corpus* normativo ambiental (artículo 41 Constitución Nacional, artículo 28, Ley General del Ambiente). Esta recomposición, en la práctica, muta hacia el pago de una indemnización o multa económicas, merced a dictámenes científico-técnicos que dictaminan la “imposibilidad” de recomponer. Desde nuestro punto de vista, existen, en definitiva, desplazamientos entre un modelo de política ambiental y otro, en cuanto al grado de economización de los bienes comunes que producen. Es decir, lejos de una ponderación relacionada con la capacidad o eficiencia de unos y otros, nuestra percepción es que los nuevos instrumentos basados en el mercado, parten de y tienen por efecto una concepción economizada de los bienes comunes, que solo valora la utilidad y rentabilidad de su explotación económica.

De esta manera, y como veremos en detalle a continuación, algunas políticas como la ley de bosques nativos combinan instrumentos de política de comando-control, estableciendo lo que se puede o no se puede hacer en determinadas zonificaciones (para lo cual también incorpora la participación social en tanto instrumento democrático,

como elemento para su confección); junto con nuevos incentivos económicos compensatorios.

2. LOS SSEE EN LA POLÍTICA FORESTAL ARGENTINA

La noción de servicios ecosistémicos asume relevancia en la política ambiental argentina hacia el año 2007, cuando acontecen los debates y sanción de la Ley 26.331 de Bosques Nativos (Peixoto Batista, Godfrid y Stevenson, 2019). Esto es así, ya que la de servicios ecosistémicos se configuró como una conceptualización fundamental para la defensa del bosque y la problematización de la cuestión en el ámbito intra y extra legislativo (Ávila Castro y Ciuffolini, 2022, p. 87).

La importancia de la LB radicó en que con ella se introdujo un esquema en la política ambiental argentina porque incluyó esta noción en su articulado, además de establecer las condiciones para la implementación de un sistema de compensación económica por la preservación de los servicios ecosistémicos. Para algunos autores, fue un hito en la institucionalización de los SSEE en el país, así como “el primer —y hasta ahora único— dispositivo legal nacional que establece un mecanismo de compensaciones por servicios ambientales que, en términos amplios, se puede entender como un mecanismo de pagos por SE” (Peixoto Batista, Godfrid y Stevenson, 2019, p. 321). En principio, la norma establece, a través del artículo 5, que se deben considerar

Servicios Ambientales a los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. Entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son: - Regulación hídrica; - Conservación de la biodiversidad; - Conservación del suelo y de calidad del agua; - Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; - Contribución a la diversificación y belleza del paisaje; - Defensa de la identidad cultural.

Esta definición proviene de la propia discusión parlamentaria que implicó la sanción de la Ley de Bosques, entre los años 2006 y 2007, cuando ya se avizoraba la importancia del enfoque de los beneficios de los ecosistemas. En debates parlamentarios sugerían durante el tratamiento de dicha ley la necesidad de “ampliar la visión que se tiene sobre el bosque para entender su altísimo valor” (Graciela Gutiérrez, Santa Cruz-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación, 23/11/06). De hecho, se desplegó una profunda discusión sobre el tema, el cual nos permite distinguir dos aspectos centrales en el tratamiento de la cuestión: por un lado,

respecto de la función político-territorial que asumió la adopción de un fondo de compensación por SSEE y, por otro lado, en relación con el tipo de abordaje economicista que implicó este esquema de protección ambiental de los bosques.

Durante el tratamiento legislativo nacional de los presupuestos mínimos de protección de los bosques se fue introduciendo —primero, sin éxito, en la Cámara de Diputados y luego, favorablemente, en la de Senadores— la necesidad de que, ante la existencia misma de bienes y servicios ambientales derivados de la conservación de los bosques, se inscribiera en la legislación una valorización económica de los mismos que se tradujera en un adecuado esquema de compensaciones pecuniarias.

Es importante aclarar, antes que nada, que el tratamiento de la LB fue altamente controvertido, de acuerdo a como fue señalado por muchas autoras y autores (Figuroa y Gutiérrez, 2018; Langbehn, 2016; Ryan, 2014; Schmidt, 2014), debido principalmente a la resistencia de representantes legislativos de las provincias del norte argentino frente al establecimiento de presupuestos mínimos de protección que pudieran afectar el desarrollo productivo de determinados territorios en pos de una mayor conservación de los bosques nativos.

En tal sentido, la posibilidad de desanudar la objeción persistente de dichas provincias del norte, se depositó en una figura específica que, en el texto definitivo, se encuentra en el capítulo 11 (artículos 30 a 39). Se trata de la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el propósito de compensar monetariamente a quienes poseen títulos de tierras con bosques conservados, es decir, que no desmonten sus parcelas. Diversidad de voces se alzaron a favor de este instrumento, con el objeto de institucionalizar un mecanismo de compensación económica en los territorios del país con bosques nativos, para: “controlar, resguardar, cuidar y mantener esos recursos y dar a los pueblos involucrados en cada uno de esos ámbitos usos productivos verdaderamente sustentables” (Juan Manuel Irrazábal, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados, 29/11/06). Algunas y algunos aseguraban que sin subsidios o incentivos “nuestra lucha va a ser en vano” (Liliana Bayonzo, Chaco-UCR, Cámara de Diputados, 29/11/06).

Centralmente, quienes defendieron la necesidad del Fondo remarcaron que la protección de los bosques nativos por medio de la categorización del territorio y la limitación de ciertas actividades productivas en algunas zonas —es decir, el ordenamiento territorial—, constituye un perjuicio para el desarrollo económico con altos costos para los titulares de las tierras afectadas. Por este motivo, la compensación es condición

necesaria para que la Ley tenga algún tipo de efectividad en el cuidado de los bosques, para que las poblaciones no caigan en la “pobreza”.³

Así, el Fondo incluyó compensar a las jurisdicciones y —más allá de algunas hectáreas de conservación de dominio público— direccionar recursos al conjunto de privados actuantes en el territorio de las mismas. Según el artículo 35, el 70% de los recursos del Fondo se destinarán a

compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación. El beneficio consistirá en un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, de acuerdo a la categorización de bosques nativos, generando la obligación en los titulares de realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de períodos.

Al respecto, entendemos que la incorporación de este instrumento se configuró como un mecanismo central de negociación previo a la aprobación de la Ley, en reconocimiento de las concesiones de las provincias del norte.⁴ En tal sentido, el Fondo fue un elemento habilitante de un posible acuerdo, sobre todo en el Senado, donde los posicionamientos asentados en los poderes provinciales son más importantes respecto de la Cámara Baja.

De la breve descripción de este proceso, podemos sintetizar que no existiría valoración posible que exima la ponderación económica; por eso, la argumentación que inician los parlamentarios de las provincias del norte del país se concentra en dimensionar el peso de los costos económicos que implica la desafectación productiva de bosques nativos a favor de actividades de conservación. Las apreciaciones al respecto son múltiples e insistentes, pues tienen la función táctica de promover que el Fondo prospere, a la vez que las valoraciones son economicistas en toda su constitución discursiva, dado que existen pérdidas, diferentes tipos de costos, incentivos y riqueza, entre otros.

3 Diversos parlamentarios se refieren a esta cuestión con el término “pobreza”, como crítica a una mirada totalmente preservacionista de los bosques nativos que no permite actividades económicas. Diputados y senadores de Salta y Jujuy encarnaron este término con frecuencia, tal como se puede consultar en Ávila Castro (2022).

4 “(...) 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” (Elida Vigo, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Senadores, 14/11/07).

Así lo señalan algunas intervenciones en la Cámara: “La conservación tiene su costo y excede, por supuesto, la capacidad financiera que tienen las provincias. En ese sentido, tenemos dos tipos de costos que se advierten claramente: unos directos y otros de oportunidad” (Fabiola Bianco, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación, 29/11/06). O como se pregunta otro senador de Misiones: “esa conservación de los bosques es para los argentinos, para los misioneros y para el mundo en general. ¿Quién nos paga eso? Los misioneros estamos pagando y asumiendo nosotros ese costo” (Luis Viana, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Senadores de la Nación, 14/11/07). Las nociones de propiedad, costo, valor económico, cuantificación y compensación se resumen claramente en esta alocución:

Acá se establece una restricción al derecho de propiedad de los particulares y, en algunos casos, de los Estados provinciales que son propietarios de superficies boscosas. Le decimos a esos propietarios: “Señores, ustedes no pueden disponer de las superficies respecto de las cuales tienen el dominio, porque hay que preservar estos bosques nativos, pues existe un interés de la comunidad en hacerlo”. Esto tiene un costo. Hay un valor económico que se debe cuantificar y compensar. No es un tema menor. (Ricardo Gómez Díez, Salta-Partido Renovador de Salta, Cámara de Senadores de la Nación, 14/11/07)

De esta manera, la nueva política de bosques a partir de la Ley 26.331 precisa que se moneticen las erogaciones derivadas de conservar y de no producir, bajo la premisa de que los bosques son recursos de los que se deja de obtener una ganancia. Es decir, pasan a ser una fuente de pérdida, en una aproximación economizada de este bien natural, susceptible de atendimento por el Estado nacional para ofrecer incentivos.

Reconocemos, al respecto, que la propia conceptualización de una idea de beneficio ambiental, según la configura la Evaluación del Milenio, conlleva necesariamente la noción de costo. Esto quiere decir que el enunciado de los SSEE propone que la valoración pecuniaria es constitutiva de cualquier forma de protección ambiental. Como señala Seoane, en la Evaluación de Ecosistemas del Milenio

el tratamiento de la cuestión ambiental propuesto combina el optimismo tecnocrático con la benignidad de la capitalización de la naturaleza. Así, el poder y la capacidad de la tecnología y el conocimiento para reducir considerablemente el impacto de los seres humanos sobre los ecosistemas se encuentra bloqueado mientras se perciba a los servicios de los ecosistemas como gratuitos e ilimitados, y su valor total no sea tomado en consideración. (2017, p. 270)

Por este motivo, consideramos que la introducción del FNCEBN es un antecedente fundamental para la comprensión de la emergencia de nuevos dispositivos de economización de la política ambiental argentina. La implementación de este instrumento por medio de la distribución de fondos hacia las provincias argentinas, ha configurado unas particulares condiciones de posibilidad para el despliegue de novedosas formas de valorización económica de la naturaleza, sobre todo en el campo de la crisis climática y la contabilidad del carbono.

3. LOS BOSQUES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: LA PRODUCCIÓN DE LA “MERCANCÍA” CARBONO Y LOS PAGOS POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

“Piensa global, actúa local” es el eslogan que surgió de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro de 1992, refiriendo a la relevancia que adquiere el cambio climático, en tanto eje significativo de la crisis ambiental, que impacta sobre el comercio de carbono. Esto es así porque a la par que se “descubre” el cambio climático como un problema de escala global y por ello que afecta a toda la humanidad, se construye también su solución: la mitigación a partir de la reducción de los gases de efecto invernadero que lo causan, entre los cuales el más importante es el dióxido de carbono (CO₂).⁵ Si bien hoy es bastante común identificar la crisis ambiental con el calentamiento global, o con el cambio climático, esto no siempre fue así. De hecho, en 1972, cuando la crisis ambiental empezó a cobrar importancia, solía vincularse al aumento de la población mundial.⁶ La Cumbre de Río de 1992 instauró la hegemonía del cambio climático con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Agenda 21. Mientras el primero, ratificado por Argentina en 1994 a través de la Ley 24.295, reconoce la existencia de una crisis climática generada por gases de efecto de invernadero (GEI) y establece que “las políticas y las medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible” (Ley 24.295, artículo 3.3); el segundo establece la creación de “instrumentos económicos” como vías que los Estados deben incorporar para

5 Los gases de efecto invernadero, como su nombre indica, son los que evitan que la radiación solar rebote al espacio exterior. Son los que permiten que la tierra tenga una temperatura compatible con la vida. “El principal gas de efecto invernadero es el dióxido de carbono (CO₂), pero existen otros gases que emitimos en mucha menos cantidad como el metano (CH₄), los óxidos de nitrógeno (NO_x) y los clorofluorocarbonos (CFC y HCFC)” (Ibarra, 2012, p. 66).

6 La cumbre de la tierra giró en gran medida en torno al problema planteado por el informe Meadows: el problema era el crecimiento de la población. En rigor, esta idea cristaliza en este informe, pero ya venía planteándose (ej. Hardin, 1968).

proteger el ambiente. Estos acuerdos multilaterales son condiciones de posibilidad para la creación de instrumentos como los mecanismos de limpieza (MDL), creados en el marco del Protocolo de Kioto de 1997, con el fin de “mejorar la rentabilidad de la protección del clima a través de la eficiencia de los mercados” (Wolf, 2011, p. 48).

Si bien, en un principio, se identificó a los países centrales —los industrializados o países Anexo I del Protocolo de Kioto— como los principales causantes del cambio climático, producto de su alto consumo de energía (que aún hoy sigue siendo mayoritariamente fósil) y, por tanto, con una gran emisión de dióxido de carbono (CO₂) (identificado como el principal GEI), con el correr de los años y de las Conferencias de las Partes (COP) se empezó a identificar cada vez más el rol crucial que los países en vías de desarrollo (Anexo II del Protocolo de Kioto) cumplían en el cambio climático, tanto en su generación como en su potencial de mitigación (Wolf, 2011). Por el lado de la generación, y sobre todo por la presión de Estado Unidos, se empezó a exigir que China e India asumieran más compromisos de reducción.⁷ Paralelamente, la responsabilidad de países como Brasil o Argentina en la liberación de carbono a partir de la deforestación o de la producción de metano (otro de los GEI) por la ganadería, ha empezado a cobrar cada vez más importancia.⁸ Por el lado del potencial de mitigación,

los países en vías de desarrollo tienen la oportunidad de saltarse las etapas de desarrollo perjudiciales para el medio ambiente, dirigiéndose directamente a niveles más sostenibles (...) y la oportunidad de reducción de emisiones a precios bajos, que se puede encontrar en el sector forestal a través de forestación y deforestación evitada. (Wolf, 2011, p. 53)

La identificación de estas oportunidades ha generado dos movimientos: por un lado, habilitó el intercambio de certificados de reducción o captura de carbono entre países desarrollados y en vías de desarrollo, posibilitando que las industrias de los primeros compensen sus emisiones con sumideros de los segundos. El problema con este tipo de intercambio es que, en definitiva, juega en contra del tope

7 Esto forma parte de una guerra comercial de mayor alcance entre EE.UU. y China. El primero se negó en varias oportunidades a comprometerse a reducir sus emisiones si no lo hacía también China.

8 Como deja en evidencia el trabajo de Agarwall y Narain (1991), desde los inicios de las negociaciones que llevaron a la Cumbre de Río de 1992 existió la propuesta de considerar la emisión por deforestación y/o ganadería. Aunque terminó imponiéndose el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, nunca dejaron de existir estas propuestas, que finalmente se han empezado a implementar, como manifiesta la creación misma de ONU-REDD.

de emisiones que la Unión Europea fijó a sus miembros, y al que se comprometieron tanto en el Protocolo de Kioto, como en sucesivos convenios internacionales (Newell y Paterson, 2011). Además, conlleva lo que algunos autores denominan “carbon colonialism” (Bachram, 2004), variante de lo que Anil Agarwal y Narain habían denunciado incluso antes de la cumbre de Río, como “colonialismo ambiental” (1991). Como lo expresa Leff:

Al poner énfasis sobre la comercialización de derechos de emisiones, el protocolo de Kioto ofrece un salvoconducto a los países del Norte, quienes en vez de reducir sus emisiones de CO₂ y de gases de efecto invernadero, las compensan transfiriendo sus costos a países (como los de la ex Unión Soviética) que se encuentran por debajo de sus cuotas y que incluso por su situación económica no estarían en condiciones de incrementar sus emisiones. (2013, p. 200)

Por otro lado, y lo que aquí más nos interesa remarcar, es que ha generado la emergencia de nuevos esquemas de pagos por servicios ecosistémicos sobre los bosques y selvas de los países en desarrollo como es el programa de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada (REDD por sus siglas en inglés). Este tipo de esquemas se diferencian de los MDL impulsados por el Protocolo de Kioto, en que lo que se cuantifica es el carbono que secuestran los bosques y selvas ya existentes y no carbono capturado por nuevas forestaciones. Este tipo de esquemas no entró en el mencionado protocolo precisamente porque hubo mucha resistencia por parte de los países en desarrollo, ya que para muchos iba en contra del principio —clave en las negociaciones que posibilitaron la realización de la Cumbre de Tierra en Río— de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”, por medio del cual se reconoció la mayor responsabilidad en el aumento de los GEI a los países industrializados. Incluir esquemas de comercio de carbono basado en deforestación evitada constituía para muchos países en desarrollo una profundización del colonialismo al que ya nos hemos referido, fundamentalmente porque les baja sus cuotas de emisiones, restringiendo así sus posibilidades de industrialización, y por el otro porque

permite a los países que exceden su huella ecológica transferir el monto equivalente a algún país rico en biodiversidad, cuya flora y suelos supuestamente secuestran el exceso de gases emitidos por las industrias del país industrializado a precios de “*dumping*” (...) porque, como afirma Martínez Alier, los países pobres venden barato sus servicios ambientales. (Leff, 2013, p. 200)

Esta transferencia de “derecho de emisión” es, como señala Kill (2015), lo que diferencia esta nueva generación de Pagos por Servicios Ecosistémicos basados en la cuantificación y monetización de un servicio en particular (en este caso la captura de carbono, del cual tanto REDD como los MDL son ejemplos). “La diferencia fundamental en este tipo de PES por ‘compensación’ es que con el pago se compra el permiso para contaminar o emitir más allá del límite permitido” (Kill, 2015, p. 6). Lo que anteriormente constituía una ofensa, punible por ley, ahora deja de serlo. Se corre el límite de lo legal, de lo permisible. Por otro lado, y en sintonía con quienes advierten sobre el *green grabbing*, el autor no deja de mencionar que otra de las características de estos PES basados en la compensación reside en que requieren de control territorial. De ahí, de nuevo, la necesidad proclamada por el propio programa ONU-REDD de definir derechos de propiedad sobre los mismos. Esto puede leerse, también, como un pedido de avance de privatización sobre tierras fiscales.

3.1. EL PROGRAMA ONU-REDD EN ARGENTINA

En el año 2005, durante la Conferencia de las Partes (COP) 11, Costa Rica y Papúa Nueva Guinea propusieron crear un mecanismo para atender a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la deforestación de los bosques nativos. Entre el año 2007 y 2010 se creó el *Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques en países en desarrollo* (ONU-REDD), bajo la órbita de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Se buscaba con esto afrontar una importante causa de generación de dichos gases, que no había sido incorporada en el Protocolo de Kioto. Siguiendo la lógica del Mecanismo de Limpieza (MDL) de este protocolo, ONU-REDD se propuso como un mecanismo de intercambio de carbono por deforestación y degradación evitada entre países industrializados (Anexo 1 de Kioto) y países en vía de desarrollo. Hoy a este tipo de mecanismos se los conoce como Pagos por Servicios Ecosistémicos. Frente a ello, la pregunta que nos hacemos a partir de lo hasta aquí analizado es: ¿Cuál es el servicio ecosistémico que se estaría pagando? La respuesta inmediata es: la captura de carbono que realizan los bosques, su capacidad fotosintética. Siguiendo a Polanyi (1989[1944]), podríamos pensar que estamos ante una nueva mercancía ficticia, pues la función “captura de carbono” (es decir, transformar dióxido de carbono en oxígeno) no fue creada como mercancía, como tampoco lo fue el trabajo humano ni la tierra misma. Entonces, surge

la repregunta acerca de cómo es que esta función que realizan los bosques se transforma en mercancía y qué relación guarda este proceso de mercantilización con el proceso de economización de la política al que hemos aludido.

Para responder a este interrogante debemos atender a la política presentada por Argentina durante el año 2010, a través de la Estrategia Nacional REDD+. Allí se planteó que el país tiene posibilidades de controlar su deforestación a través de los instrumentos que la Ley de Bosques ha generado, solicitando en el año 2020 su primer “pago por resultados de REDD” por un total de carbono capturado entre los años 2014 y 2016 de 18.731.707 toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO_2e), valorados en 82 millones de dólares estadounidenses (MAyDS 2020). En la solicitud de este pago, encontramos que la Ley de Bosques fue condición de posibilidad para el ingreso del país al programa ONU-REDD (MAyDS, 2020).

Ahora bien, el objetivo que se propone dicha ley no es el de generar un mercado o sistema de pagos por servicios ambientales, sino el de conservar los bosques nativos. El fondo es propuesto como medio para cumplir con este objetivo, y lo mismo ocurre con los bonos de carbono o los certificados emitidos por el programa ONU-REDD. Si bien el objetivo del fondo es “compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, *por los servicios ambientales que estos brindan*” (artículo 30, destacado propio), la ley no establece ninguna metodología para medir dichos servicios ni para compararlos entre sí, y mucho menos para convertirlos en dinero. Por esa razón, la ley distribuye los fondos en función de la cantidad de hectáreas que quedan en cada categoría y no, específicamente, en función de la cantidad de servicios ecosistémicos que cada hectárea de bosque provee. Si bien podría entenderse que, entre la cantidad de hectáreas que cubre un bosque y la cantidad de “servicios” que este brindaría, existe una relación proporcionalmente directa para cada categoría de valor de conservación, esto no es necesariamente así cuando se comparan diferentes categorías. O cuando se comparan diferentes tipos de bosque (según la ecorregión, por ejemplo) que tienen el mismo valor de conservación. En este sentido, lo que introduce el Programa ONU-REDD es una medición estándar que toma solo uno de esos servicios: la captura de carbono.

La aparición en el ámbito internacional del mecanismo REDD+ ha operado como incentivo para que la Argentina haya avanzado en la elaboración de un conjunto de herramientas institucionales⁹ que son

9 Los Planes de Acción (PA) o Estrategia Nacional (EN), el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (SNMB) y los Niveles de Referencia Forestales (NRF).

requeridas en el marco de dicho mecanismo y como condición para el acceso a la última fase de pago por resultados. Sin embargo, y como menciona González (2018), las dilaciones, retrocesos e indefiniciones que caracterizaron el comportamiento de Argentina en el cumplimiento de las fases del mecanismo hasta por fin arribar a la dotación de fondos prevista en la fase de pagos por resultados, demuestran una falta de impulso político.

La problemática respecto a la tenencia de la tierra es solo una parte de la historia, ya que otro capítulo no menor radica en determinar quién es el dueño del stock de carbono que produzcan los bosques. ¿Son los dueños de la tierra los dueños del carbono secuestrado? O, por el contrario, ¿es el carbono un bien independiente de la propiedad del bosque? (...) el dióxido de carbono puede ser estudiado como un derecho de propiedad separado o como un derecho de propiedad vinculado a la titularidad del bosque o de la tierra. La titularidad de un recurso intangible como es el carbono plantea un desafío a los sistemas legales tradicionales de propiedad, ya que, como se dijo, las opciones son amplias y poseen diversas consecuencias. (Informe FARN, 2011, p. 482)

Volviendo a la pregunta sobre la relación entre el proceso de mercantilización —que el lenguaje mercantil presenta en el término “pago”— y el de economización de la política, resultan sugerentes las siguientes situaciones. Por un lado, que si bien se habla de “pago”, en los hechos ese dinero termina asignándose como un subsidio. En el marco del Consejo Federal del Medio Ambiente se definió cuánto de ese dinero iba a ir cada provincia, que a su vez debe ejecutar los fondos a través de diferentes tipos de planes (Res. COFEMA 480/2022). Sin embargo, no se estaría pagando el servicio efectivamente a los titulares de quienes lo capturaron, sino que lo está cobrando el Estado Nacional. Es decir, es el país el que se presenta como el cobrador del pago, por ende, dueño de ese servicio que proveen los bosques, añadiendo un condimento más a la difícil cuestión respecto de la delimitación de derechos de propiedad.

Es posible que observemos mayores impulsos de proyectos REDD+ en el marco de las políticas ambientales de las provincias, las cuales se están haciendo eco de estas tecnologías gubernamentales a medida que avanzan a nivel nacional e internacional. Existen iniciativas recientes en las provincias de Jujuy y Misiones que, aunque se hallan en una fase de diagnóstico y formulación, ya expresan un interés creciente de la política ambiental por implementar mecanismos de pago por resultados y de creación de mercados de carbono.

En Jujuy, de acuerdo con Verra,¹⁰ las organizaciones Wintershall Dea AG, VisionNetZero GmbH y Banco de Bosques reunieron esfuerzos para desarrollar un proyecto de carbono REDD+, para conservar amplios parches de selva en las Yungas con gran biodiversidad. El proyecto pretende proteger y conservar 24.154 hectáreas, quitando las propiedades del mercado para evitar el avance agrícola y mantener sus altos valores de captación de carbono y funcionalidad ecosistémica. Por medio de los ingresos por carbono, las áreas de bosque pueden ser adquiridas y conservadas a través de donaciones y de su incorporación a los sistemas nacional y provincial de protección.

Asimismo, y en pleno proceso de gestación, se encuentra el proyecto Programa REDD+ ECO2 de Misiones, el cual sugiere que se implemente la metodología REDD+ Jurisdiccional Anidado (JNR), también con los auspicios de la organización Verra. En esta provincia, el programa tiene su base en la Ley Provincial XVI – 103 (anteriormente 4.520) de Pago por Servicios Ambientales (PSA) y su reglamento (Decreto 1322/2020) y prevé generar créditos de carbono comerciables en los llamados mercados voluntarios del carbono, por medio de la administración de un fideicomiso.¹¹

En este marco, cabe preguntarse qué rol juega el valor financiero asignado a la tonelada de CO₂ capturado en la formulación de políticas públicas, pregunta que indefectiblemente lleva a indagar por el quiénes y cómo definen ese valor. En esa línea, y a partir de las iniciativas hasta aquí descritas, resulta evidente el rol del Estado en tanto promotor de estos mecanismos, enfrentándonos a una situación un tanto paradójica, pues parece que estamos frente a una mercancía, desde ya ficticia, que a su vez pareciera resistirse al requisito de devenir propiedad privada. Frente a ello nos preguntamos: ¿estamos ante un proceso de financiarización sin mercantilización? Esa financiarización, que aparece hasta aquí como herramienta de gobierno, abonando a la hipótesis de la economización de la política ambiental que en este trabajo sostuvimos, ¿es acaso también una etapa dentro de un proceso de mercantilización pleno? Para reflexionar en torno a estos interrogantes, en el próximo apartado analizaremos una política de financiarización diseñada por el gobierno del Chaco, una de las provincias donde se produjeron los mayores niveles de deforestación a partir de la sanción de la Ley de Bosques desde su reglamentación hasta la actualidad.

10 <https://registry.verra.org/app/projectDetail/VCS/4602>

11 Ver capítulo de Ramírez *et al.* en esta compilación.

4. EL *ECO-TOKEN*: ¿MERCANTILIZACIÓN O FINANCIARIZACIÓN?

El Gran Chaco es la segunda área boscosa del continente sudamericano, la cual se encuentra involucrada en procesos recientes de expansión de las fronteras extractivas, donde las consecuencias ambientales y sociales por los modos de uso, apropiación, intervención y gestión de los bienes naturales vienen generando diversas consecuencias en los territorios. En Argentina la frontera agropecuaria ha avanzado desde la región pampeana hacia la región chaqueña, sustentada por las biotecnologías, la dinamización del mercado inmobiliario, la implementación de grandes obras de infraestructura y un contexto internacional favorable a la producción, comercialización y exportación de *commodities*. Según la campaña agrícola 2020/21, en la provincia del Chaco, de un total de 1.327.495 hectáreas sembradas, el 75,5% son de soja, maíz y algodón (en su mayoría transgénicos). Lo mismo ocurre con la producción ganadera que ubica al Chaco como la quinta provincia con mayores explotaciones agropecuarias (EAP) con ganado bovino (9.254 EAP) del país. Este modelo de producción, que aumenta su capacidad año tras año —y busca ampliarse, según los planes agroganaderos nacionales y provinciales—, involucra a su vez avanzar en la deforestación sobre montes nativos, habitados por indígenas y campesinos.

En Chaco, son cada vez más frecuentes los eventos climáticos críticos vinculados a los períodos de sequía, el aumento extremo de la temperatura y la consecuente proliferación de incendios, que difícilmente pueden extinguirse ante la ausencia de agua. Por otra parte, durante los meses de verano son habituales las inundaciones y desbordes en los ríos, tiempos en los que la situación regional cobra mayor visibilidad pública y se hacen frecuentes las noticias. Si bien gran parte de estos eventos se explican por el cambio climático y las características ambientales, las variables antrópicas han contribuido a la amplificación de los riesgos (Schmidt y Castilla, 2022).

En este escenario, y en el marco de las múltiples controversias y conflictos en torno a la actualización del OTBN en dicha provincia,¹² en abril del año 2022, en el Día Internacional de la Tierra en Washington, el entonces gobernador de la provincia, Jorge Capitanich, anunció la creación del *Eco-token*. Esta herramienta, establecida a través del Decreto 1277/2022, se implementaría en un sitio piloto sobre 100 mil hectáreas en la localidad de Fortín Belgrano, según establecieron nuestros entrevistados. A partir del financiamiento de organismos de crédito internacional (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano

12 Para profundizar en el proceso de revisión y actualización del OTBN chaqueño, ver el capítulo de Schmidt y Castilla en esta compilación.

de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina y Caribe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, entre otras) se trabajará en el diseño de este instrumento financiero que promoverá inversiones destinadas a financiar acciones en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para ello, el agente financiero provincial sería el Nuevo Banco del Chaco, que administraría dichas monedas. Según las declaraciones de sus funcionarios, los servicios serían los generados por los bosques y humedales como resultado de funciones y procesos ecológicos que permiten reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por fijación de carbono. En la presentación de este proyecto, el ex secretario de Cambio Climático y propulsor de esta iniciativa, sostuvo:

Cuando hablamos de un bosque estamos hablando de un valor de referencia alrededor de los 4.000 dólares, pero cuando hablamos de un humedal, estamos hablando como referencia de 180 mil dólares y ahí nos preguntamos: ¿Estamos dando de manera adecuada la discusión sobre la ley de humedales? ¿Estamos considerando el humedal como el costo de oportunidad de meter un animal o de meter soja cuando en realidad deberíamos estar pensando en una economía que conserve los humedales como unidades de aprovisionamiento de vida? (Presentación de la propuesta en Casa de Gobierno chaqueña, octubre de 2022)

De esta forma, “se buscará potenciar las cadenas de valor de bajo impacto ambiental y actividades productivas bajas en emisión de carbono como la apicultura, la ganadería de monte, el uso sostenible de los bosques, el turismo de naturaleza, entre otras”.¹³ Tal como sostuvo el ex secretario de cambio climático, “estamos creando una nueva teoría del valor y estamos produciendo un cambio paradigmático con respecto a estas cuestiones” (presentación de la propuesta en Casa de Gobierno chaqueña, octubre de 2022).

Según una entrevista realizada a este impulsor del proyecto, las empresas que estarían dispuestas a invertir serían YPF Agro, Google, Amazon, entre otras de renombre internacional (notas de campo, diciembre, 2022). El sistema de financiamiento, tal como explicó, sería a través de un mecanismo financiero para que instituciones o privados pudieran comprar el *token*, no en tanto donación, sino como un activo

13 <https://chaco.gob.ar/noticia/68207/capitanich-en-la-presentacion-del-ecotoken-desde-washington-es-el-inicio-de-un-proceso-que-puede-cambiar-nuestro-paradigma-productivo-y-ambiental>

que se pueda acreditar y genere valor relacionado con una parcela determinada. Tal como agrega el ex secretario,

Siempre de nuevo en términos de flujo, no de activo físico, reconociendo este valor y capturando por lo menos una partecita de este precio (...) el dinero que se recaude mediante este mecanismo, va a un fondo fiduciario con destino específico, no irá a Rentas Generales de las provincias, sino que se establece un destino específico en un fondo fiduciario donde el inversor tiene total trazabilidad y total transparencia e información con respecto a lo que está pasando en el territorio. (Presentación de la propuesta en Casa de Gobierno chaqueña, octubre de 2022)

Ahora bien, el uso de esos recursos sería para generar condiciones de mitigación y adaptación al cambio climático en los territorios y, de tal manera, generar la sostenibilidad de esos ecosistemas *tokenizados*, entre los que se prevén herramientas para el manejo de fuego, inversión en ciencia para aumentar la producción agroecológica, agro y etnoturismo, infraestructuras, entre otras.

Como hemos mencionado al comienzo, este proyecto decretado, pero aún sin implementación efectiva, estaría en instancias de evaluación y diseño definitivo. Parte de las y los autores de este trabajo hemos insistido —con diferentes funcionarios públicos del gobierno chaqueño e impulsores como el ex secretario de cambio climático— en la necesidad de efectuar consultas a las comunidades indígenas que habitan en estos territorios, fundamentalmente teniendo en cuenta que en la zona donde se implementaría la prueba piloto existen integrantes de pueblos indígenas qom. En todas las oportunidades, los entrevistados han mostrado voluntad de realizar las Consultas Previas, Libres e Informadas y sostenido que este proyecto se propone como “un cambio en el modelo civilizatorio” (notas de campo, diciembre de 2022). De hecho, algunos de los autores de este escrito hemos recibido la propuesta de auditar estas consultas para garantizar la “transparencia” que este proyecto necesita. Sin embargo, frente a nuestra necesidad de contar con recursos humanos y económicos, así como tiempo para poder ejecutar las consultas tal como deben ser ejecutadas, la propuesta de realizarlas fue retirada y sostuvieron que no se consultaría, dado que “no se puede consultar sobre los servicios ecosistémicos, sino que se haría cuando estén las inversiones y defina en qué invertir” (notas de campo, marzo de 2023). Es decir, una vez más, la implementación de proyectos de conservación o la *tokenización* de los servicios ecosistémicos se realizan de manera inconsciente y sin considerar las necesidades locales y valores que la población local establece sobre estos territorios.

Todavía más, y en sintonía con el derrotero de economización que hemos trazado con los mencionados instrumentos de gestión de los bosques nativos, intuimos que en estas versiones de valorización de la naturaleza nos hallamos frente a un proceso de financiarización que puede producir dinámicas altamente especulativas sobre la protección ambiental. La financiarización es un proceso que propicia que la inversión se dirija a los nuevos productos financieros y no hacia la producción, en tanto presenta una mayor rentabilidad. En América Latina, esto fue iniciado en los años 1970 con la neoliberalización del sistema económico y político, en un proceso más amplio de desregulación de los mercados, flexibilización laboral, apertura a los capitales internacionales y desprotección de las industrias nacionales (Azamar, Concha y Esteban, 2022). Como tal, implica un dominio de las finanzas sobre la economía real, a la par que se presenta como un fenómeno determinante para subordinar a los Estados nacionales al sistema financiero global. En materia ambiental, como señalan Azamar, Concha y Esteban,

a pesar de que ya se negociaba en América Latina con los recursos naturales al extraerlos y exportarlos, al pagar una renta por la concesión de cierto territorio o por promover la inversión bajo la llamada *economía verde*, se ha sometido a la naturaleza a la dinámica de los mercados financieros que buscan nuevas oportunidades para generar beneficios económicos desde lo intangible, de forma que se promueve a la naturaleza como proveedora de servicios ecosistémicos o bienes ambientales, asignándole características cuantificables con las que se pueda especular y acumular sin tener un verdadero vínculo con la economía real. (2022, p. 26)

Estas transformaciones que, como vemos, tienen al Estado como agente de diseño e implementación, supondrían un nuevo vínculo del capital con la naturaleza. En la medida en que aumentan las expectativas por parte de los mercados financieros internacionales sobre las fluctuaciones futuras o esperadas de la demanda y los precios de los recursos naturales (*ibíd.*), se intensifica y complejiza una dinámica eminentemente especulativa que, por su naturaleza, busca la ganancia en el menor plazo posible. Los efectos que esta dinámica puede tener sobre el uso concreto del territorio pueden adivinarse: el crecimiento del acaparamiento “verde” o *green grabbing* (Fairhead, Leach y Scoones, 2012) y el consecuente aumento de la conflictividad ambiental por los procesos de desposesión que dichos cercamientos entrañan.

REFLEXIONES FINALES

A partir de lo hasta aquí desarrollado podemos afirmar, siguiendo a Brown (2015), que la política ambiental de los bosques nativos en Ar-

gentina constituye una manifestación de la economización de la política que el neoliberalismo busca normalizar. Ello resulta evidente en el lenguaje monetario, que cada vez es más utilizado para dar cuenta de valores sociales referidos a los bosques, más allá de que se reconozca su inconmensurabilidad. Además, los ejemplos presentados respaldan la idea de que esta economización conduce a una despolitización de la política ambiental. En efecto, la reducción del debate sobre la conservación a un análisis de costos y beneficios, donde las variables se eligen y monetizan de manera opaca para que los actores decidan qué conservar únicamente en relación con los “incentivos” que el mercado les ofrece, constituye no solo un empobrecimiento de la vida política, sino un peligro para la reproducción de los ecosistemas.

Desde nuestra perspectiva, los nuevos instrumentos basados en el mercado promueven una concepción economizada de los bienes comunes, centrándose únicamente en su utilidad y rentabilidad económica. Como ya aclaramos anteriormente, no negamos que las políticas de comando y control también tengan un enfoque economizado de la protección ambiental, como se refleja en la imposición de multas económicas. Sin embargo, el creciente énfasis en las políticas de mercado está excluyendo otras valoraciones políticas de la naturaleza, lo que resulta en una consideración predominantemente economizada de la misma.

Asimismo, observamos que el proceso de economización de la naturaleza a partir de la noción de servicios ecosistémicos, cuando se articula con la contabilidad del carbono, habilita la posibilidad de anclaje de un proceso de financiarización. Tal es el caso de la política de REDD+ y el Eco-Token, también conocidos como la valorización del bosque “en pie”:

Se trata de un ejemplo más de financiarización de la naturaleza, pues vincula la comunidad local a un contrato financiero en que esta se queda impedida de manejar el área por muchos años, mientras la otra parte del contrato sigue produciendo y permitiendo contaminación del otro lado del mundo. (El Khalili, 2015)

El hecho —que hemos ya expuesto en el trabajo— de que el proceso de financiarización no se termine de consolidar en una efectiva mercantilización de los servicios ecosistémicos, abre preguntas respecto al vínculo entre ambos procesos. Los casos aquí expuestos manifiestan que efectivamente existe una financiarización sin mercantilización o, por lo menos, sin la constitución de mercancías propiamente dichas: no se mercantiliza el servicio en sí, sino su representación en un “bono” o “crédito”. Esto es, se mercantilizan lo que en el lenguaje financiero se llama “derivados”. Ahora bien, si estos funcionan como instrumentos de apropiación territorial, en tanto y en cuanto, como dice la cita de

El Khalili (2015), implican un control territorial, entonces habría que evaluar hasta dónde puede ir ese control y qué implica para las poblaciones que habitan estos bosques. Si efectivamente ese control se traduce en traspaso de titularidad de dominio o si estamos ante estrategias del llamado *land grabbing*. Para que ese traspaso pueda hacerse primero tiene que haber derechos de propiedad sobre esos bosques, que en muchos casos aún no existen. De ahí la insistencia del programa ONU-REDD hacia las naciones, para delimitar estos derechos (FAO, 2022).

Desde un plano coyuntural, la reciente instauración de un proyecto autoproclamado anarcocapitalista refuerza aún más la vigencia del análisis aquí desarrollado. El recientemente asumido presidente de la Nación, Javier Milei, está dando muestras del rumbo que pueden asumir estas dinámicas de economización de la política ambiental, según se puede entrever en proyectos como el de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, presentada a fines de 2023. Paradójicamente, se estipula la sanción de un conjunto de artículos abocados a la regulación de las emisiones de GEI en el marco del Acuerdo de París. En estos artículos se proyecta una participación activa del Estado en la asignación de derechos de emisión de GEI a cada sector y subsector de la economía; el establecimiento de límites de derechos de emisión de GEI; el monitoreo de cumplimiento de estas disposiciones; la implementación de un mercado de derechos de emisión de GEI, en el cual quienes hayan sobre cumplido su meta puedan vender los servicios a aquellos que los necesiten para lograr su objetivo y evitar la penalización; así como la asignación de reglas del mercado de derechos de emisión de GEI, registro de las transacciones y resguardo para que no existan posiciones dominantes u oligopolio. Con ello, deducimos que el gobierno está interesado en asumir un rol protagónico e interventor en la implementación de instrumentos de protección ambiental basados en la compra y venta de derechos de emisión.

El estudio de estas lógicas de política ambiental se vuelve fundamental, por un lado, porque suponen nuevas formas de abordar y disponer de los bienes comunes, visiblemente en auge. Por otro lado, porque articulan novedosos modos de comprender el ejercicio del gobierno y el papel del Estado, incluso en espacios políticos que se autodenominan defensores acérrimos de la libertad de mercado, pero que no resignan la intervención efectiva sobre la regulación de este tipo de transacciones. En definitiva, este accionar manifiesta lo que ya había demostrado Polanyi (1989), la falacia liberal del libre mercado, que no puede sino crearse a través del Estado que tanto denosta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarwal, Anil y Narain, Sunita (1991). Global Warming in an unequal world: A case of environmental colonialism. En Navroz Dubash (Ed.), *India in a Warming World: Integrating climate change and development*. Oxford University Press.
- Ávila Castro, María Paula (2022). *Des-montar el discurso. Análisis de la política legislativa sobre bosques nativos en Argentina y Córdoba (2006-2017)*. Tesis para optar al título de Doctora en Administración y Políticas Públicas. IIFAP-UNC. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/547869>
- Ávila Castro, María Paula y Ciuffolini, María Alejandra (2022). El discurso de la ecología alrededor del problema de los bosques nativos en Córdoba, Argentina. Una aproximación desde la sociología de los conceptos. *Revista de Estudios Avanzados*, (36), 79-96. <https://doi.org/10.35588/estudav.v0i36.5649>
- Azamar, Aleida; Concha, Elizabeth y Esteban, Juan Hipólito (2022). Financiarización de la naturaleza en América Latina. En Vania López, Elizabeth Concha, Monika Meireles y Antonio Mendoza (Coords.), *Financiarización de la naturaleza. Entre efectos geopolíticos y emergencia de alternativas en América Latina*. Benemérita Universidad de Puebla y Ediciones del Lirio.
- Bachram, Heidi (2004). Climate fraud and carbon colonialism: The new trade in green house gases. *Capitalism Nature Socialism*, 15 (4), 5-20.
- Bartra, Armando (2006). *El capital en su laberinto: De la renta de la tierra a la renta de la vida*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Bourdier, Frédéric (2024). "Saving the Forest" with a REDD+ Project: Socio-ecological repercussions on indigenous people in Cambodia. *Qeios*. <https://doi.org/10.32388/U4M82T.2>
- Brown, Wendy (2015). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso ediciones.
- Casalderrey Zapata, María Constanza (2017). ¿Cuánto "vale" el bosque nativo? Usos políticos y económicos del concepto de servicios ambientales en un estudio de impacto ambiental en Salta, Argentina. *Quid*, 16 (8), 146-159.
- Castro, Edgardo (2018). *Diccionario Foucault: temas, conceptos y autores*. Siglo Veintiuno Editores.
- COFEMA (2022). Res. 480/2022 "Distribución de Planes de Manejo de Bosques Nativos en el marco de la Ejecución de programa de pagos por resultados en REDD+ de Fondo Verde por el Clima".

- Díaz, Sandra; Demissew, Sebsebe; Carabias, Julia; Joly, Carlos; Lonsdale, Mark; Ash, Neville, ... y Zlatanova, Diana (2015). The IPBES Conceptual Framework—connecting nature and people. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, (14), 1-16.
- El Khalili, Amyra (2015). Las *commodities* ambientales y la financierización de la naturaleza. *Revista Biodiversidad*, Alianza Biodiversidad LA. https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Las_commodities_ambientales_y_la_financierizacion_de_la_naturaleza._Entrevista_con_Amyra_El_Khalili
- Fairhead, James; Leach, Melissa y Scoones, Ian (2012). Green grabbing: a new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 237-261.
- FARN (2011). *Informe Ambiental Anual*. Fundación Argentina de Recursos Naturales.
- FAO (2022). *Carbon rights in the context of jurisdictional REDD+: Tenure links and country-based legal solutions – Information brief*. <https://doi.org/10.4060/cc2694en>
- Figuroa, Lucas y Gutiérrez, Ricardo (2018). Enfrentados por el ambiente. Incidencia de las coaliciones sociedad-Estado en la protección de bosques nativos. En Ricardo A. Gutiérrez (Comp.), *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. TeSEO. https://www.academia.edu/37587373/Construir_el_ambiente_sociedad_estado_y_pol%C3%ADticas_ambientales_en_Argentina
- Foucault, Michel (1979). *Microfísica del poder*. Ediciones de la Piqueta.
- Foucault, Michel (2007). *Nacimiento de la biopolítica, curso en el Collège de France 1978-1979*. Fondo de Cultura Económica.
- Gómez-Baggethun, Erik; de Groot, Rudolf; Lomas Pedro L. y Montes, Carlos (2010). The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. *Ecological Economics*, 69 (6), 1209-1218.
- Graeber, David (2013). It is value that brings universes into beings. *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, 3 (2), 219-243.
- Hardin, Garrett (1968). The tragedy of the commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science*, 162 (3859), 1243-1248.
- González, Joel Hernán (2018). Vaivenes en la política climática y forestal Argentina: La vinculación entre el país y el mecanismo REDD+. *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, I (2), 105-121.

- Ibarra, Ángel (2012). Concentración de gases de efecto invernadero y cambio climático. En *Cambio climático y justicia ambiental: una introducción*. ILSA.
- Keucheyan, Razmig (2016). *La naturaleza es un campo de batalla. Finanzas, crisis ecológica y nuevas guerras verdes*. Capital Intelectual.
- Kill, Jutta (2015). *Economic valuation and payment for environmental services recognizing nature's value or pricing nature's destruction*. The Heinrich Böll Foundation.
- Kull, Cristian; de Sartre, Xavier y Castro-Larrañaga, Mónica (2015). The political ecology of ecosystem services. *Geoforum*, (61), 122-134.
- Langbehn, Lorenzo (2016). Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la ley de bosques entre “conservación” y “producción”. En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II* (pp. 141-168). CLACSO.
- Leff, Enrique (2013). La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. *Cuides. Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible*, (10), 185-209.
- Lepage, Henri (1979). *Mañana, el capitalismo*. Alianza Editorial.
- MAyDS (2020). Propuesta de financiamiento, Programa Pago por Resultados REDD+ de la Argentina para el período de resultados 2014-2016, presentada ante el Fondo Verde por el clima por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación y FAO. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/financiamiento-redd>
- Merlinsky, Gabriela (Comp.) (2020). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Fundación CICCUS.
- Moreno, Camila; Speich Chassé, Daniel y Fuhr, Lili (2016). *La métrica del carbono: ¿el CO₂ como medida de todas las cosas? El poder de los números en la política ambiental global*. Fundación Heinrich Böll.
- Newell, Peter y Paterson, Matthew (2011). Climate Capitalism. En Elmar Altvayer y Achim Brunnengräber (Eds.), *After Cancún. Climate governance or climate conflicts*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Peixoto Batista, Juliana; Godfrid, Julieta y Stevenson, Hayley (2019). La difusión del concepto de servicios ecosistémicos en la Argentina. Alcances y resistencias. *Revista SAAP*, 13 (2), 313-340.
- Plot, Martín (2016). Elecciones y régimen político en los Estados Unidos. *Temas y Debates*, (32), 13-24.
- Polanyi, Karl (1989). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Ediciones de La Piqueta.

- Rincón-Ruiz Alexander; Arias-Arévalo Paola y Clavijo-Romero Monica (Eds.) (2021). *Hacia una valoración incluyente y plural de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos: visiones, avances y retos en América Latina*. Centro Editorial – Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Ryan, Daniel (2014). Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (3), 22-33.
- Schmidt, Mariana (2014). “Ordenadores y ordenados”. Actores en disputa en el ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta. *Cuadernos de Antropología*, (11), 37-55.
- Schmidt, Mariana y Castilla, Malena (2022). “El Bermejo, pasa por los campos de la empresa que fumigó y nosotros no tenemos ni una canilla”: La región chaqueña como territorio hidrosocial. *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, 7 (2).
- Seoane, José (2017). *Las (re)configuraciones neoliberales de la cuestión ambiental: una arqueología de los documentos de Naciones Unidas sobre el ambiente 1972-2012*. Luxemburg.
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2015). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz.
- Toledo López, Virginia y Tittor, Anne (2019). Contradicciones en torno a las innovaciones y certificaciones en el sector de la bioenergía en Argentina. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (26), 87-110.
- Wolf, Simon (2011). Climate politics as investment. An analysis of the discourse on financing mitigation and adaptation. En Elmar Altvayer y Achim Brunnengraber (Eds.), *After Cancun. Climate Governance or Climate Conflicts*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

— PARTE II —

**LA LEY DE BOSQUES EN LAS
PROVINCIAS: ABORDAJES
COMPARATIVOS**

Natalia Boffa y Alma Tozzini

CONFLICTOS Y DISPUTAS EN SALTA Y CHUBUT. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE BOSQUES Y SUS (DES) VINCULACIONES CON LA LEY DE EMERGENCIA TERRITORIAL INDÍGENA

INTRODUCCIÓN

En este capítulo nos proponemos analizar comparativamente la implementación inicial de la Ley de Bosques Nativos (LN 26.331 o LB) en las provincias de Salta y Chubut, haciendo foco en sus vínculos y contradicciones con la Ley de Emergencia Territorial Indígena (LN 26.160 o LET), sancionada en el mismo periodo. Para esto nos proponemos, como objetivo general, reconstruir sintéticamente los derroteros de la sanción de la Ley de Bosques Nativos en cada provincia y analizar algunos de los conflictos puntuales generados con las comunidades indígenas que vieron vulnerados sus derechos territoriales por no estar relevadas en el marco de la Ley de Emergencia Territorial Indígena, al momento de la sanción de la LB. Esto, según manifestaban, les hubiera permitido, entre otras cosas, tener un reconocimiento estatal simultáneo a la realización de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (en adelante OTBN) establecidos en la LB. Particularmente, acercamos la lente para analizar cómo se desplegaron estos procesos en comunidades wichí de la zona norte del río Bermejo, en el Departamento de Gral. San Martín, Salta, y en comunidades mapuche de El Hoyo y Lago Puelo, en el noroeste de Chubut.

La Ley Nacional 26.160 de Emergencia Territorial Indígena fue sancionada a fines del año 2006 por un plazo de vigencia de cuatro años, a efectos de dar respuesta a la situación de emergencia territorial de las comunidades indígenas del país, en consonancia con el Artículo 75, Inciso 17, de la Constitución Nacional. En tanto la Ley esté vigente, quedan suspendidos, al menos en la letra de la Ley, los desalojos a las

comunidades. El plazo de cuatro años sigue siendo renovado, ya sea por el parlamento o por decreto presidencial hasta el presente, atento a que aún el relevamiento no se ha concluido en cada una de las provincias argentinas. Son estas quienes deben conformar los respectivos equipos técnicos operativos que puedan realizar en terreno los relevamientos que permitan identificar dónde se encuentran asentadas las comunidades indígenas. Si bien este mecanismo, tal como apuntamos más adelante, ha sido cuestionado por comunidades y organizaciones indígenas, planteamos aquí, como hipótesis inicial de trabajo, que la sanción de la LB visibilizó los conflictos que ya venían suscitándose por la irregular implementación de la Ley de Emergencia y logró convertir los conflictos en disputas declaradas, es decir, hacer público el conflicto. Así, con formas específicas en cada caso, quedaron de manifiesto las tensiones y contradicciones entre las leyes, sus procedimientos de implementación y las demandas territoriales locales. A partir de esto, nos preguntamos sobre la capacidad desbordante de estos conflictos respecto a las leyes que se estaban implementando; también surge el interrogante sobre la forma en que se han desplegado las relaciones, contradictorias o no, entre las normativas estatales y los modos de vida indígenas. Para abordar el análisis de estos procesos, retomamos los debates sobre antropología y derecho que tuvieron un particular desarrollo en la literatura anglosajona del siglo XX y que nos ayudaron a conceptualizar los conflictos analizados.

En ambos casos de estudio, el trabajo de campo etnográfico fue complementado de manera dialógica con el análisis de fuentes escritas como documentos oficiales, actas de reuniones, producciones periodísticas, análisis de expedientes judiciales, entrevistas con funcionarios y empleados estatales intervinientes, entre otras. De esta manera, logramos realizar un análisis pormenorizado de los conflictos y disputas intra e intercomunitarios e institucionales. En el caso del noroeste del Chubut, pudimos analizar el acceso y tramitación del conflicto ante la justicia, lo que posibilitó comprender los sentidos y especificidades en que se desplegaron las disputas regionales en relación con la sanción y primeros años de implementación de las leyes mencionadas. En el caso de las comunidades de Salta, el conflicto se desarrolló por fuera de la justicia y se expresó mediante movilizaciones y acciones de protesta; esto permitió analizar otras formas de traccionar los conflictos, otros posicionamientos en la disputa y otras vías de visibilización. En conjunto, el análisis de ambos casos contribuye a comprender las tensiones entre las normas y las territorialidades indígenas, las propuestas, acomodamientos y resistencias que se despliegan en torno a los conflictos.

1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y PUNTOS DE PARTIDA

La antropología ha analizado los conflictos sociales en relación con la construcción de normas y leyes dentro de grupos humanos particulares y en procesos de interacción entre distintas sociedades, lo que ha derivado en distintas perspectivas de la antropología del derecho (Ferguson, 2006; Pirie, 2013; Pottage y Mundy, 2004). Estas tradiciones han recorrido caminos muy diferentes, pero el centro de sus preocupaciones suele coincidir en algunos de los siguientes interrogantes básicos: ¿por qué surgen los conflictos sociales? ¿Podemos identificar y distinguir aspectos subjetivos y estructurales? ¿De qué manera son producidos por o producen relaciones de poder? Generalmente, estas preguntas iniciales tienen como horizonte dilucidar escenarios complejos para explicarlos y visibilizar sus lógicas internas para comprenderlos.

Nos interesa recuperar los aportes que realizaron los estudios de la antropología del derecho de las décadas de 1970 y 1980, que tuvieron inicialmente por objeto revisar los límites del mismo en contextos específicos de conflicto que tensan, subvierten o amañan las reglas. Aquellos que posteriormente escribieron en el contexto de la posguerra fría tuvieron el desafío, según explica Goodale (2017), de desarrollar metodologías y teorías capaces de explicar y problematizar las consecuencias de la creciente legalización de la vida social, política y económica; preocupaba que estos procesos hicieran menos posible un cambio estructural. Sin embargo, tomamos aquí los planteos que en la década de 1980 traspasaron los muros del “derecho” para dejar formulada una problemática etnográficamente más amplia, pero que revelaba otras prácticas conexas al mundo de las leyes. Nos referimos a lo que antropólogos como Comaroff y Roberts (1981, en Goodale, 2017) llamaron procesos de disputa y el reconocimiento del papel que estos juegan en la constitución del mundo social. Estos procesos mantienen en una tensión dialéctica “el orden sociocultural” y el “repertorio normativo” en donde los individuos maniobran (Goodale, 2017, p. 14).

Ahora bien, tanto los modos de vida como los repertorios normativos que atañen a nuestros casos de estudio, se componen de elementos distintivos que, de acuerdo con Nader y Todd (1978), es necesario analizar para pensar las condiciones subyacentes de los procesos de disputa y sus consecuencias. En este sentido, explican que la incorporación de repertorios normativos homogeneizantes y que cargan con antecedentes internacionales, no siempre son adecuados a las realidades heterogéneas locales. Los autores plantean que existen problemas al incorporar sistemas de leyes importados, porque resultan conflictivos y cambiantes, y muchas veces están basados en valores ajenos. Cuando esto ocurre, los que regularmente se benefician son los profesionales y letrados; mientras que los que sufren son los pueblos ágrafos, personas

analfabetas e indígenas cuyos sistemas legales son saboteados bajo presiones de modernización, al menos hasta que aprenden a manipular las novedades del sistema.

En línea con esto, más recientemente, Jean Comaroff y John Comaroff (2013) explican que la expansión del derecho civil internacional ha promovido movimientos locales de derechos autóctonos y derechos de las víctimas de procesos de violencia estatal y corporativa. Esto ha abierto importantes procesos de justicia, pero también ha implicado ciertos riesgos. Es decir, en contextos neoliberales, a menudo estas acciones se enfocan en asegurar un reconocimiento, demandar derechos y obtener indemnizaciones, para lo cual los procesos legales se confeccionan a medida de la normativa, en donde lo central es lograr demostrar la culpa individual o colectiva para establecer una deuda plausible de ser pagada. El problema es que esto “es algo muy distinto de enfrentar el abuso y la injuria como problemas de acción política o análisis sociológicos, así como la idea de la historia como interrogación de un pasado (...) que demanda una revisión” (Comaroff y Comaroff, 2013, p. 233). De esta manera, este tipo de procesos tiende a reemplazar la lucha de clases como acción política y a desplazar a la historia de su lugar privilegiado como fachada de la nación, dejando de promover su revisión. En nuestro estudio, las tensiones y contradicciones entre la LB y la LET, expresan en parte que existen contradicciones más profundas que no se limitan necesariamente a lo legislativo o al sistema de justicia, que de hecho utilizan las comunidades, sino que se relacionan con el acceso al territorio conforme a las formas de vida de las comunidades. Por lo tanto, los conflictos podrían no apuntar tanto a una indemnización o compensación, sino a la revisión de la letra de las leyes en su conjunto o, en todo caso, a sus modos de implementación.

Más concretamente, algunos análisis sobre conflictos referidos a la LET (Ley 26.160) en Argentina contribuyen a pensar nuestros casos de estudio desde sus especificidades. En un texto donde se analiza el proceso de relevamiento territorial de la LET en la provincia de Río Negro, Samanta Guiñazú (2017) llamaba la atención respecto de que el reconocimiento de derechos por parte del Estado implicó, paralelamente, el constreñimiento a varias libertades o a las formas no institucionalizadas de resolver. Una vez sancionada la ley, los conflictos referentes a los territorios quedaban constreñidos en una determinada forma de tramitación del conflicto por la vía administrativa o judicial. Es en este sentido que la ampliación de derechos no necesariamente mejoró la situación de las comunidades. La autora explicaba que la apertura de oficinas estatales para recibir las demandas indígenas significó un aumento en el caudal de reclamos presentados, pero, en el mismo acto, coadyuvaron a la homogeneización de las formas de

demandar. Al mismo tiempo, tal como lo recupera esta autora de Quino Gonzáles (2006), la institucionalización de los conflictos significó que el Estado se erigía en tanto árbitro legitimado entre los grupos de interés, pongamos por caso, las comunidades indígenas y los terratenientes o particulares con títulos de propiedad sobre las mismas tierras.

A partir de estas líneas de estudio, ampliamos nuestros interrogantes iniciales y nos preguntamos: ¿qué elementos o componentes de las disputas están presentes en nuestros casos y cuáles son las condiciones subyacentes? ¿Qué sentido tienen, qué significados están en disputa? ¿Cómo se incorporan y utilizan los sistemas jurídicos en ambos casos? ¿Qué procesos colaboran en la conformación de organizaciones o agrupaciones y cuáles producen rupturas? ¿Cómo interpretan las leyes los actores de cada caso, desde la agencia o como regulación?

Estos interrogantes podrían agruparse en lo que Goodale (2017) identifica como tres grandes áreas de debate. En primer lugar, los estudios que abordan el vínculo de la ley y la producción de sentido, en donde se analiza de qué manera el derecho está relacionado con los sentidos de la vida y los significados dentro de una sociedad. En segundo lugar, el derecho asociado a la agencia y la regulación, que examina cómo el derecho proporciona mecanismos para ejercer la agencia individual y colectiva, así como indaga la forma en que el derecho regula y limita la acción social, política y económica. En tercer lugar, aborda la vinculación de la ley y la identidad, al analizar cómo el derecho produce distintas formas de identidad. Estas dimensiones son sugerentes a la hora de estudiar los casos concretos en este capítulo y ver cómo cada comunidad se vinculó con las leyes en juego, así como la eventual judicialización.

2. ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS EN SALTA Y CHUBUT

2.1. SALTA: EL CONFLICTO EN LAS COMUNIDADES WICHÍ DE LA BANDA NORTE DEL RÍO BERMEJO

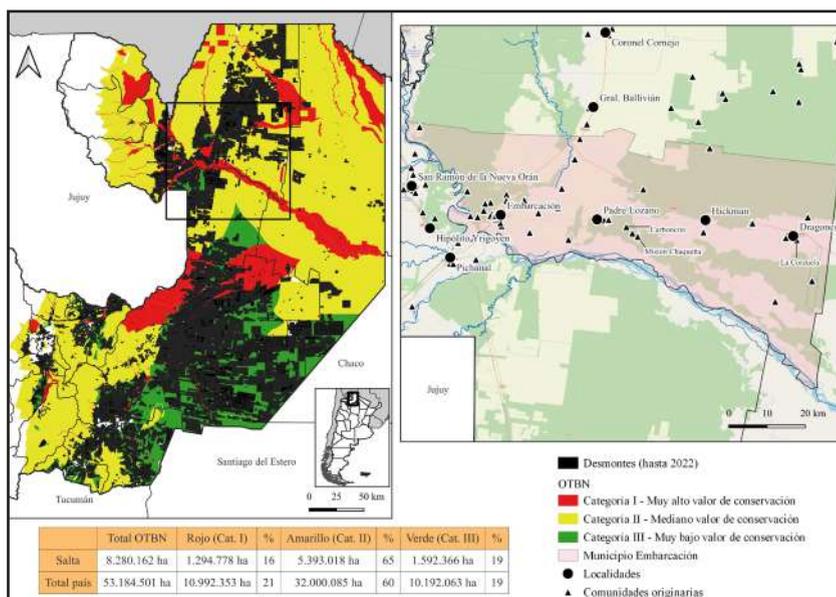
En Salta, la sanción e implementación de la LET y la LB siguió un derrotero marcado por las contradicciones y la conflictividad territorial, algo que no era totalmente novedoso, pero que sumó nuevos elementos al conflicto (Redaf, 2012; Schmidt, 2017). A lo largo de la investigación, detectamos ciertos componentes desde donde se dinamizaban los conflictos, algunos nuevos y otros preexistentes.

La contradicción central radicaba en que estas leyes tenían un perfil proteccionista y de ampliación de derechos que afectaba directa o indirectamente a los pueblos indígenas de Argentina; sin embargo, esto también supuso la injerencia y regulación estatal sobre territorios

en donde las comunidades podían tener una relativa autonomía. De esta manera, las formas de vida indígena se vieron trastocadas, para bien o para mal, a partir del momento en que estas debían compatibilizar con las regulaciones estatales que recaían sobre el territorio (Guñazú, 2017). Por supuesto que tanto la LET y como la LB fueron muy bien recibidas por la posibilidad de evitar desalojos y desplazamientos, sobre todo en las comunidades que no contaban con títulos de propiedad; pero se presentaron dos problemas centrales con cada una de estas leyes, que ponían en cuestión su implementación y resultados.

Mapa 1

Zonificación del OTBN de la provincia de Salta presentada en el Decreto 2785/2009 y desmontes hasta 2022. Zona norte del río Bermejo (departamento de San Martín), con sectorización del territorio de estudio.



Por un lado, en el marco de la LET, para conseguir el relevamiento territorial, las comunidades debían completar una carpeta de formularios, realizar mapeos, completar estudios antropológicos e históricos, entre otros requisitos, y así establecer un perímetro medible en cada territorio. En este sentido es que, siguiendo a Goodale (2017), la ley, al imprimir ciertos sentidos sobre el territorio (medible), al regular un tipo de reclamo o acceso al derecho (burocracia), y al fijar determinadas figuras de autoridad que debían tener las comunidades registradas (caciques, consejos de ancianos, etc.) paralelamente limitaba, en cierto

modo, la acción social. En este caso, la LET exigía que las comunidades cuenten con personas capacitadas para la burocracia estatal y, sobre todo, implicaba establecer una delimitación fija y estable de las tierras, lo que no necesariamente se correspondía con las territorialidades indígenas (PL,¹ Misión Chaqueña, 30 de julio de 2015).

Unos años más tarde de la sanción de la LET, los mismos referentes indígenas observaban que su implementación no había hecho más que empeorar el panorama territorial. En breves palabras, lo expresaban así:²

El relevamiento, el gobierno pone presupuesto para hacer la mensura. Una vez que esto llegue a la parte final, Carboncito, nosotros quedamos fuera de competencia directamente [inmovilizados]. “¿Dónde es Carboncito? Hasta acá. Entonces esto es fiscal: al desmonte”. Los sojeros por allá, por allá, nosotros cuando nos demos cuenta estamos encerrados. (DP y MJ, Carboncito, 18 de julio de 2012)

Para estos referentes, esto significaba un avance en la regulación territorial por parte del gobierno, en donde el relevamiento de las tierras de la comunidad se convertía en herramienta de limitación o “encierro”, algo que los dejaba “fuera de competencia” en la disputa por el territorio. De esta manera, la LET otorgaba derechos, pero no detenía el movimiento de valoración agrícola-productivista que se estaba desarrollando en la zona desde hacía un tiempo y que se estaba acelerando exponencialmente (Leake *et al.*, 2016; Seghezzo *et al.*, 2011).

En este punto, pensando desde Comaroff y Comaroff (2013), debemos considerar que la ley conduce a la delimitación de tierras indígenas, lo que significa un avance en el reconocimiento del territorio de las comunidades; pero hace menos probable el cambio estructural, porque deja al resto de la zona liberada para la producción agrícola empresarial. Es decir, se replica un sistema de delimitación territorial mayormente ajeno a las comunidades, por eso éstas lo entienden como encierro, aunque se acomodan a esta posibilidad por necesidad de proteger sus derechos. Al mismo tiempo, se admite cierta revisión histórica, aunque de manera tecnocrática, porque forma parte del trámite de confección de carpetas y, por lo tanto, no llega a producir una reparación histórica profunda.

Por otro lado, la LB se implementó en Salta mediante el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, sancionado en la Ley Provincial

1 Utilizamos iniciales para preservar las identidades de los referentes entrevistados en las comunidades.

2 El siguiente fragmento ya ha sido citado en otros estudios (por ejemplo, Boffa, 2021), pero resulta muy sugerente para analizarlo desde la perspectiva del presente trabajo.

7.543 de 2008. Esta ley, posterior a la LET, contemplaba la situación de los pueblos indígenas que vivían en o de los bosques nativos (LN 26.331, artículos 2, 9, 12, 19, 24, 26, 35 y Anexo 10), pero igualmente se generaron al menos dos tipos de conflictos. Uno relacionado con procesos organizativos previos a la sanción de la LB; y otro vinculado con los problemas de la implementación de la LB.

En primer lugar, las comunidades del Chaco salteño, sobre todo de las rutas 53 y 81, apoyaban la futura sanción de la LB, pero entendieron desde el principio que debía tener un fuerte vínculo con la LET. Desde la sanción de la LET en 2006, un grupo de diecisiete comunidades organizadas en conjunto con referentes de ONG de larga trayectoria en la zona, se abocaron al armado de un documento que contaba con 187 páginas de denuncias y pruebas sobre desalojos y desmontes masivos que incumplían la LET, reunidas en la zona rural y periurbana (Boffa, 2023a). De esta manera, se produjo un proceso de “agenciamiento” colectivo específico, en el sentido que lo entiende Goodale (2017), apoyado en los derechos que estaban siendo reconocidos en ambas leyes, pero con una posición crítica respecto de sus posibles contradicciones.

En agosto de 2007, cuando faltaba poco tiempo para la sanción de la LB, en una asamblea intercomunitaria en Embarcación, se elaboró una declaración conjunta que sintetizaba la situación. También se decidió que un grupo de referentes la presentaría personalmente en distintas instituciones estatales nacionales, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En septiembre y en noviembre viajaron dos grupos de entre cinco y diez personas, referentes de Misión Chaqueña, Carboncito, Salim, La Esperanza, entre otras. En ese momento, se estaba tratando el proyecto de ley sobre bosques nativos y los referentes comprendieron que esta sumaba derechos sobre los territorios, al menos en lo que se refiere al control de desmontes masivos (DP y MJ, Carboncito, 18 de julio de 2012). Se presentaron en la capital para apoyar su aprobación, a través de la difusión de la situación de las comunidades en los medios de comunicación para juntar firmas y de la participación en manifestaciones y conferencias de prensa durante la jornada en que se sancionó la LB (Bonasso, 2008).

No obstante, sancionada la LB, las comunidades debían esperar el OTBN presentado por el gobierno de Salta para su implementación. Mientras tanto, recorrieron instituciones estatales con el documento de 187 páginas con las denuncias de cada comunidad; pero estas sólo tomaron las denuncias de las comunidades que contaban con título de propiedad y pruebas adecuadas, como documentos fotográficos (Boffa, 2021). Esto contradecía —y en parte desarticulaba— los sentidos que las diecisiete comunidades habían construido respecto de las acciones producidas desde las primeras asambleas, como lucha colectiva, conjunta.

Esta forma de pensar las acciones sociales, si bien eran preexistentes y estaban enraizadas en las territorialidades indígenas, fueron reeditadas a partir de los derechos reconocidos en la LET y la LB, pero también encontraron sus limitaciones en la letra de estas leyes y en la burocracia de su implementación, como ya ha problematizado Guiñazú (2017).

Esto trasladó la disputa al interior del grupo de comunidades organizadas y con los intermediarios; por eso, surgieron algunos conflictos intra e intercomunitarios, principalmente a causa de las dispares situaciones que atravesaban las distintas comunidades en materia territorial. Además, se generaron situaciones de desconfianza y hubo malos entendidos con la ONG que venía acompañando el proceso, porque tenía vínculos preexistentes con las instituciones estatales donde se querían radicar las denuncias que, aun cuando los mismos no eran necesariamente de connivencia, generaron sospechas entre los referentes de las comunidades (MJ y DP, Carboncito, 18 de julio de 2012).

En segundo lugar, una vez implementada la LB, el OTBN debía establecer distintas zonas de conservación y protección de bosques nativos. Luego de analizar y debatir sobre distintas propuestas, se presentó y aprobó un mapa en donde las zonas de conservación (en rojo) fueron mínimas (16%), mientras que fueron mayoritarias las zonas para producción (en verde) (19%) y de posible intervención (en amarillo) (65%) (Decreto 2785, 2009). Así, el OTBN reforzó aquellos sentidos que se venían construyendo desde las comunidades, que ya hemos analizado, acerca de que estas leyes no parecían estar diseñadas para realizar cambios estructurales considerables, en el sentido de Comaroff y Comaroff (2013), sino para la regulación territorial y la liberación de ciertas tierras a la producción. De hecho, esta delimitación de zonas rápidamente fue modificada de manera regresiva mediante trámites de recategorización; es decir, las categorías fueron cambiadas a partir de la presentación de proyectos por parte de los grupos empresariales y apoyados por sectores políticos que manifestaban que la paralización de la producción frenaría el desarrollo y causaría mayor pobreza (Buliubasich, 2013; Schmidt, 2017).³

Entonces, las comunidades comenzaron a observar que, en las zonas amarillas, es decir, toda la zona de las rutas 53 y 81, excepto la angosta línea que orillaba el río Bermejo, el gobierno salteño permitía realizar actividades de reforestación. El problema era que entre estas actividades estaba permitido cultivar alimento para ganado, por lo tanto, se autorizaba a deforestar el bosque nativo para reforestar con cultivos forrajeros; como nos explicaba uno de los referentes de La

3 Para ampliar sobre los mecanismos de recategorización de los bosques nativos, puede consultarse el capítulo de Schmidt y Castilla en esta compilación.

Corzuela: “La ruta nacional 81 está progresiva, las zonas de amarillo que se pueden deforestar y reforestar de vuelta, deforestar y forestar, entonces la forestación podría ser pasto para ganado grande y para ganado pequeño” (RB, La Corzuela, 19 de julio de 2013).

La idea de que la ruta 81 “está progresiva” significaba que progresivamente se estaba transformando por el avance de la ganadería empresarial, que avanzaba de oeste a este (Barbera, 2014; Leake *et al.*, 2016). En 2009, esto generó el surgimiento de la Federación Wichí del Bermejo, la Asociación Civil Hermandad Chaqueña de Descendientes de Indígenas y la Universidad del Monte, que realizaron cortes de ruta, denuncias, manifiestos, congresos nacionales, entre otras actividades y acciones (Boffa, 2023b). Así, se retomó la idea de lucha colectiva, conjunta, contra las transformaciones estructurales y profundas que estaban aconteciendo en el territorio, a pesar de, o por la sanción de la LET y la LB.

De esta manera, en el caso de las comunidades del Chaco salteño, en general se optó por organizar los reclamos territoriales de manera colectiva, relativamente autónoma, incorporando el sistema normativo de forma crítica, por eso el sistema judicial fue utilizado en ocasiones puntuales, sólo para realizar denuncias específicas.⁴ Esto se debió a que estas luchas eran preexistentes y estaban pensadas desde las propias territorialidades indígenas y, aunque fueron reeditadas en función de los derechos reconocidos en la LET y LB, no dejaron de manifestar cierta contraposición a las formas en que tales leyes regulaban y acaso restringían las formas de pensar, estar y defender el territorio.

2.2. CHUBUT: EL CONFLICTO EN EL NOROESTE DE LA PROVINCIA

En la provincia del Chubut el diseño del proceso de consulta y participación tendiente a la sanción de la ley provincial XVII N° 92 (2010) para la aprobación del OTBN en el marco de la Ley 26.331 se inició

4 Los procesos analizados en este breve apartado no involucran necesariamente acciones judiciales generadas de manera directa por los interlocutores entrevistados; sin embargo, en la región se desarrollaron medidas que terminaron abarcando a toda la zona de estudio, ingresados en el expediente “SALAS, DINO Y OTROS C/ SALTA, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL s/ amparo. JUICIO ORIGINARIO, S.C., S.1144, L.XLIV”, con fecha de entrada 19-12-2008 y que cuenta con doce fallos que abarcan desde el 19-12-2008 hasta el 07-02-2012. La sentencia determinó la medida cautelar con fecha 29-12-2008 (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008). A pesar de esto, es importante mencionar que, en julio de 2009, el gobernador Urtubey autorizó la continuación de aquellos desmontes que habían sido aprobados con anterioridad a la Ley 26.331. En diciembre de 2011, la Corte Suprema de la Nación (2011) se declaró incompetente en el caso del desmonte salteño reconociendo la facultad de la Corte Suprema de la Provincia (Redaf, 2012); de esta manera, comenzó una nueva etapa de lucha para las comunidades en el ámbito provincial.

dos años antes de su sanción, aunque finalmente quedó trunco y la ley provincial fue judicializada ni bien sancionada.

En el año 2008 y ante la necesidad de llevar a cabo los procesos participativos para el ordenamiento territorial que mandaba la ley nacional, algunos funcionarios de la entonces Dirección de Bosques y Parques del Chubut, con sede en la ciudad de Esquel, acudieron a la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB) a los fines de que su Facultad de Humanidades los orientara en la tarea de diseñar las estrategias para las instancias participativas que estipulaba la LB. En esta primera alianza se daban dos situaciones: por un lado, la reciente creación de la Facultad de Humanidades en la sede Esquel de esa universidad; por el otro, la presencia de funcionarios y técnicos de carrera en la Dirección de Bosques y Parques de Chubut conscientes de sus limitaciones en cuanto a poder transmitir a un público amplio, no técnico, los alcances de la ley, así como aquellos puntos donde era imprescindible que participaran de manera debidamente informada.

Los funcionarios de Bosques, por su parte, se sintieron seguros de poder avanzar en aquella novedad de la Ley en relación con algunos sectores, por ejemplo, técnicos, pero evaluaban que carecían de herramientas, sobre todo en la comunicación de su contenido, objetivo y alcances para un público lego y en poder tomar de las reuniones un fiel registro de lo que los distintos sectores manifestaran.

Sin embargo, varios de los entrevistados confluyeron en que el tiempo exigido desde la administración nacional para la aprobación era muy acotado en vistas de que ese proceso había que realizarlo previo a poder votar una ley provincial producto de tal trabajo. A su vez, las administraciones provinciales demoraron las discusiones y los procesos de consulta hasta tanto entendieron que era imprescindible que cada provincia tuviera su ley para que la administración nacional girara los fondos correspondientes. Con la firma del convenio entre la universidad y la Dirección de Bosques, ambas pasaban a conformar el equipo técnico que llevaría adelante la tarea de consulta y participación, la que finalizaría en la redacción de un informe que plasmara los acuerdos de zonificación (usos y restricciones) del bosque que debían ser luego volcados en la Ley provincial. Así, la universidad tendría dos funciones: en una primera etapa se encargaría del diseño de las estrategias para las instancias participativas —las cuales serían consensuadas previamente con Bosques— y en un segundo momento, en conjunto con ésta última, llevaría a cabo la ejecución concreta de los procesos participativos con los distintos sectores.

Entonces, a partir de un documento base que contenía una propuesta de ordenamiento según los criterios de la Ley Nacional —que en principio elaboró Bosques pero que trabajó con la Universidad y con

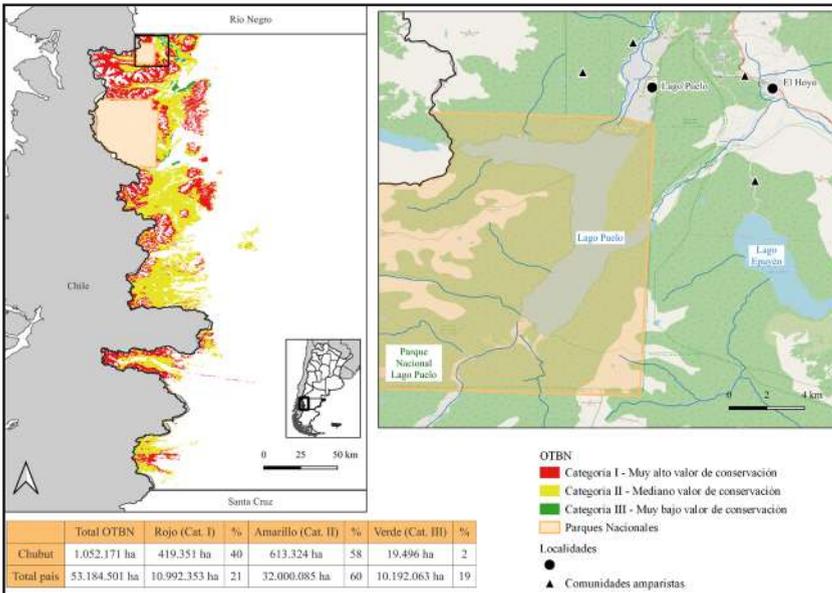
otros expertos— los procesos participativos se llevarían a cabo con los siguientes sectores: expertos, actores relevantes institucionales y comunidades indígenas. Luego de las instancias de discusión con cada sector, se realizaría una audiencia pública para validar el ordenamiento definitivo surgido del acuerdo y participación de todas las partes. Según manifestara la referente por la universidad, ellos sabían que el documento “palabra más palabra menos” sería aprobado por los expertos y, aun con algunas sugerencias y/o cambios, por los actores relevantes institucionales. Sin embargo, eran conscientes de que el mismo sería realmente puesto en tensión a partir de la discusión con las comunidades indígenas, motivo por el cual las instancias de participación debían estar bien diseñadas para que se pudieran recoger de manera fidedigna todas las opiniones, reservas, controversias y, también, acuerdos. Previo a esto entendían que era fundamental la manera de comunicar los encuentros y cómo diseñar los mismos. En vistas de la reciente creación de la Facultad de Humanidades y su poca trayectoria en el vínculo con comunidades indígenas, sus representantes decidieron buscar otros interlocutores para que los orientaran en la mejor manera de convocarlos al primer encuentro. Uno de esos referentes fue el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), que contaba con una sede en Esquel. También, dentro de la Universidad, buscaron vincularse, en la sede de Comodoro Rivadavia, con quienes estaban a cargo del equipo técnico del relevamiento de la Ley 26.160 de emergencia territorial indígena; en vistas de que la provincia demoraba la conformación de un equipo técnico provincial, el INAI central delegó las funciones provisionalmente en la cátedra de Pueblos Originarios de la UNPSJB.

Así, las personas de la Facultad a cargo de diseñar las estrategias de participación para la LB evaluaron que era de vital importancia que se avanzara con dicho proceso de relevamiento de la LET porque el mismo implicaba que habría cuestiones vinculadas a los usos territoriales que las comunidades ya tendrían trabajadas y discutidas; por este motivo, la decisión de intentar apoyarse en este proceso. En esta línea, aun cuando el objeto de la Ley 26.331 enunciaba la “protección de los bosques” a partir de requerir un ordenamiento territorial y posibilidades de uso, confluía con la Ley de Emergencia Territorial Indígena en ordenar la distribución de población. En este punto, tomando a Foucault (2006 [1977-1978]) podemos preguntarnos en qué medida la función de protección del recurso funcionaba como una alegoría del ordenamiento de población en un territorio. Algo similar habían planteado algunos abogados y organizaciones indígenas del sudoeste de Río Negro y noroeste de Chubut en oportunidad de renovarse por primera vez la Ley 26.160: la Ley resultaba para ellos un inventario de las ubicaciones de determinado tipo de personas (Cañuqueo y Tozzini,

2013). Proteger los bosques, regulando su uso, era una forma sutil de gobernar los desplazamientos de las poblaciones. Atendiendo a la historia de la relación entre la administración provincial de bosques y las comunidades afincadas históricamente en tierras fiscales (pobladores rurales e indígenas), este tipo de regulación de sus actividades y de los usos de los recursos no era una novedad para estos actores.

Mapa 2

Zonificación del OTBN de la provincia de Chubut presentada en la Ley XVII N° 92. Ubicación de localidades de El Hoyo y Lago Puelo (y comunidades amparistas), con sectorización del territorio de estudio.



Finalmente, la relación entre la administración provincial de Bosques y la Facultad se vio truncada en el mismo momento en que debían ser llevadas adelante las primeras reuniones informativas con las comunidades. La Facultad evaluó que la convocatoria no había estado bien comunicada y que las reuniones se realizarían en un territorio que tal vez resultara hostil o lejano para las comunidades como ser las dependencias locales de bosques. Por otro lado, los tiempos para elevar el ordenamiento territorial a la legislatura provincial se acortaban y, en consecuencia, el proceso que la Facultad había diseñado no podía llevarse a cabo tal como había sido diseñado, motivo por el cual esta última terminó por retirarse del proceso. Los técnicos de Bosques, conscientes de las limitaciones que iba a sufrir el proceso de consulta,

convencidos de la necesidad del mismo, y ante el conocimiento de las urgencias institucionales para que la Ley fuera discutida y aprobada antes del receso invernal de 2010, sugirieron incluir un artículo en la Ley que enunciara que el ordenamiento territorial se seguiría trabajando en adelante con las comunidades indígenas. Sin embargo, ese artículo que salió del borrador presentado por los técnicos de Bosques no fue incluido finalmente en el texto de la Ley. Así, ni bien sancionada la ley provincial XVII N° 92, cuatro comunidades mapuche del noroeste del Chubut presentaron una acción de amparo para declararla inconstitucional y nula por no haberse respetado la realización del proceso de consulta y participación de comunidades indígenas (Provincia de Chubut, Poder judicial, 2010).

Si bien contar el derrotero judicial escapa a los objetivos de este trabajo, sólo diremos que la suspensión de la Ley se dio de manera parcial por un determinado período de tiempo. Así, los fondos que se habían solicitado preliminarmente, finalmente fueron otorgados tras la sanción de la ley en la legislatura provincial. Esto generó enfrentamientos entre funcionarios de Bosques que consideraban que por más que los fondos hubieran bajado, debían suspenderse aquellos proyectos que implicaran territorios de comunidades indígenas por cuanto ni siquiera el ordenamiento había podido ser consensuado. Por otra parte, otras comunidades, por más que aceptaban la gran desprolijidad que había significado la sanción de la Ley, esperaban poder contar con los fondos de la misma para mejorar sus predios y llevar adelante proyectos productivos propios. Esto terminó enfrentando a algunas comunidades dentro de la misma provincia pues la judicialización —y consecuente suspensión de la Ley— llevada adelante por las comunidades amparistas, impedía gozar de los beneficios a otras mientras la Ley se encontrara suspendida. Finalmente, la justicia decidió que un juez provincial no tenía injerencia en la suspensión de una Ley de origen nacional, por lo que la causa fue pasada a un juzgado federal, y más tarde a la Suprema Corte. La suspensión momentánea de la Ley fue vivida como una victoria por las comunidades amparistas, aunque con los conflictos que ya mencionamos respecto de otras comunidades. Frente a esto, la Dirección de Bosques decidió implementar un protocolo de consulta a comunidades indígenas para que fuera aplicado de ahora en adelante en todos los casos que las implicara. Sin embargo, en dicho contexto contencioso el mismo abogado del amparo decidió impugnar el protocolo en vistas de que su diseño y elevación no había sido consultado con las comunidades. Algunos entrevistados, evocando este nuevo incidente judicial, recuerdan que en las reuniones previas al convenio entre la Dirección de Bosques con la universidad, otro abogado había ofrecido sus servicios para realizar un protocolo de consulta previamente avalado por las comunidades.

REFLEXIONES FINALES

En los primeros años de implementación de la LET y la LB, lo que se observaba era que ni una ni otra, ni ambas en conjunto, podían realmente contribuir a mejorar la situación territorial de las comunidades, aunque ampliaron el espectro de derechos indígenas. Cada conflicto fue abordado a través de procesos diversos y heterogéneos, donde la movilización se manifestaba entre reuniones asamblearias, protestas y acciones legales que se apoyaban en los derechos reconocidos, pero que reclamaban a las instituciones estatales para que incluyeran su interpretación desde la perspectiva de las propias territorialidades indígenas.

De esta forma, pensando desde el primero de los ejes de Goodale (2017), a través del análisis de las acciones de ambos casos podemos observar cómo las leyes tensionaban o contradecían ciertos sentidos de la vida indígena, tanto en las formas de organización colectiva, como en su forma específica de entender el territorio. Algo que resta indagar en todo caso, es en qué medida la judicialización en el caso de Chubut y las heterogéneas trayectorias no necesariamente judicializadas en el caso de Salta tuvieron incidencia sobre los márgenes de homogeneización y normativización del reclamo, tal como lo plantea Guiñazú (2017).

Además, queda abierta la cuestión acerca de la forma en que los derechos producen agenciamientos, pero también delimitan y regulan los territorios dentro de un determinado modelo de producción. Como segundo eje de Goodale (2017), esta cuestión resulta central para comprender los acomodamientos respecto a las nuevas leyes por parte de las comunidades y la utilización de estos derechos recientemente reconocidos, más allá de que manifestaran las incomodidades de la burocracia, contradicciones, limitaciones e intereses subyacentes en la implementación ambas leyes.

Ahora bien, atendiendo a cómo los conflictos se convirtieron en disputa al hacerse públicos (Mather e Yngvesson, 1980) podemos plantear algunos ejes en común. En primer lugar, tal como lo adelantamos, el hecho de que el conflicto escalara a disputa frente a la sanción de la LB estuvo vinculado a la necesidad de marcar un incumplimiento en la aplicación de otra ley que —al igual que la LB— venía a favorecerlos y que aún no se ejecutaba: la Ley de Emergencia Territorial Indígena. La disputa vino a poner sobre la mesa la acumulación de dos leyes que debían proteger el territorio indígena, pero puso en evidencia que la primera en ser sancionada, la LET, no se venía aplicando. Ante una nueva ley de estas características, se visibilizó la alarma; más aún, porque tener adelantada la delimitación del territorio de las comunidades en el marco de la LET hubiera saldado discusiones en el contexto de los procesos de consulta y participación de la LB, sumado a que hubiera dado la posibilidad de contar con reconocimiento legal de la posesión

territorial, especialmente a la hora de consensuar zonificaciones y sujetos de la consulta frente a terratenientes o empresarios.

Es aquí, tal como lo sostiene Goodale (2017) en su tercer eje, que se dejan plasmadas las identidades de quien infringe y quien reclama. En efecto, en varias entrevistas surgió la necesidad que las comunidades manifestaban respecto de ambas leyes, así como también el señalamiento al Estado por su incumplimiento. En este sentido la disputa visibilizó “identidades en juego” en el sentido de que quienes incumplían y quienes eran víctimas de tal incumplimiento eran definidos en términos duales, polarizados e identitarios: Estado vs. pueblos indígenas. En este sentido, los conflictos que abordamos en este estudio podrían pensarse como parte de esta dialéctica en donde entran en tensión los modos de vida indígena con las leyes implementadas, sus contradicciones y problemas de gestión; y, por lo tanto, tendrían implicancias en la constitución del mundo social de las comunidades que intervinieron en las disputas, dejaron marcas en su historia, en los lazos comunitarios, en el territorio, etc.

A partir de esto, tal como lo plantean Mather e Yngvesson (1980), una vez que se declara la disputa comienza a mediar un tercero que, de alguna manera, maneja los términos en los cuales la ésta se plantea, es decir, traccionan lenguajes sobre el conflicto y, paralelamente, vehiculiza desde allí sus propios intereses.

Si bien es algo que nos proponemos analizar en una segunda etapa, si ahondamos en cada caso tenemos que, en Salta, estos terceros son las ONG y las organizaciones sociales que van organizando las agendas y las acciones concretas (movilizaciones a Buenos Aires, acampes, etc.). En el caso de Chubut, entendemos que este proceso tiene dos etapas: en primer lugar, una donde otro agente del Estado (la Universidad) es aquel tercero que debe mediar entre las comunidades y la Dirección de Bosques a fines de lograr un entendimiento. En segundo lugar, y cuando finalmente la disputa se judicializó, entendemos que los terceros son los abogados de las comunidades amparistas —o de otras comunidades indígenas— quienes llevan el lenguaje de la contienda a uno puramente jurídico. El incidente de los protocolos de consulta, esbozado en el apartado previo, puede brindar una pista de otros intereses “colados” en el lenguaje de la disputa.

Finalmente, y como puntapié para un próximo trabajo, nos preguntamos, cuando las disputas son —como en estos dos casos— con el Estado, es decir, cuando uno de los contendientes es el Estado, si estos terceros pueden ser abordados analíticamente en tanto “mediadores sociales”, entendidos en tanto agentes que intervienen en el acceso mediado de personas a otras esferas sociales, como los dominios de la política o los programas públicos (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011) y

si otra dependencia del Estado —aun de distinto nivel— como sucedió en el caso de Chubut con la Universidad, podría constituirse en media.

Finalmente, y en tanto este artículo trabaja disputas “anidadas” producto de aplicaciones incompletas o inconsultas de dos leyes que implican a comunidades indígenas, nos preguntamos por la continuidad de estos u otros conflictos atentos a que la última renovación de la Ley 26.160 vence en noviembre de 2025. A esto se suma la amenaza, a partir de la asunción del gobierno de La Libertad Avanza y del DNU 70/2023, de la derogación de la Ley de Tierras 26.737⁵ que pone un freno a la extranjerización y que haría, en consecuencia, agravar aún más la situación que viven muchas comunidades respecto de la paralización de la aplicación de la Ley 26.160 y su próximo vencimiento con escasísimo margen para ser renovada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barbera, Miriam (2014). La crisis del capitalismo y sus dimensiones. Reflexos en el chaco semiárido salteño. *Revista Alter-nativa*, (2), 24-51.
- Boffa, Natalia (2021). “*De ahí nació nuestra lucha, de a poco*”. *Historia de las luchas socio-territoriales wichí en el Chaco salteño (1984-2011)*. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional del Sur. <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/5821>
- Boffa, Natalia (2023a). Universidad del Monte: reproducción social wichí y derechos indígenas. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 28 (113).
- Boffa, Natalia (2023b). Las luchas socio-territoriales wichí sobre el Bermejo salteño (1984-2011). *NuestrAmérica*.
- Bonasso, Miguel (2008, 6 de marzo). Un ecocida llamado Romero. *Crítica de la Argentina*, 1 (5), 24-25.
- Buliubasich, Catalina (2013). La política indígena en Salta. Límites, contexto etnopolítico y luchas recientes. *RUNA*, 1 (34), 59-71.
- Cañuqueo, Lorena y Tozzini, Alma (2013). Ideas de territorio en disputa. Un análisis desde la implementación de la Ley N 26.160 en Río Negro. *Actas de las 5tas. Jornadas de Historia de la Patagonia*.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2008). Carátula: SALAS, DINO Y OTROS C/ SALTA, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL s/ amparo. JUICIO ORIGINARIO, S.C., S.1144, L.XLIV, en Expediente 1144/2008, Tomo 44, Letra S, Tipo ORI, fecha: 29-12-2008. http://www.csjn.gov.ar/expcn/documentos/expedientes/fyc_expe.jsp

5 Entendemos que dicho punto del DNU fue declarado inconstitucional por la justicia en primera y segunda instancia. De todos modos, al no haber sido derogado, la poca seguridad jurídica sobre la tierra rural y especialmente indígena, se sigue viendo amenazada.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2011 [2008]). Carátula: SALAS, DINO Y OTROS C/ SALTA, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL s/ amparo. JUICIO ORIGINARIO, S.C., S.1144, L.XLIV, en Expediente 1144/2008, Tomo 44, Letra S, Tipo ORI, fecha: 13-12-2011. http://www.csjn.gov.ar/expcon/documentos/cfal3/ver_fallos.jsp
- Comaroff, Jean y Comaroff, John (2013). *Teoría desde el sur. O cómo los países centrales evolucionan hacia África*. Siglo Veintiuno Editores.
- Ferguson, James (2006). *Global shadows: Africa in the neoliberal world order*. Duke University Press.
- Foucault, Michel (2006 [1977-1978]). *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France*. Fondo de Cultura Económica.
- Goodale, Mark (2017). "Introduction". En *Anthropology and Law. A critical introduction* (pp. 1-29). New York University Press. Traducción: M. R. Pizarro (GESC – UNICEN).
- Guiñazú, Samantha (2017). La producción de mapas sobre las territorialidades indígenas en el marco del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas en Río Negro. *Revista TEFROS*, 15 (1), 153-187. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>
- Leake, Andrés; López, Oscar y Leake, María Cecilia (2016). *La deforestación del Chaco Salteño: 2004-2015*. SMA Ediciones.
- Ley Nacional 26.160 (2006, 29 de noviembre). Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas. Argentina: B.O. 31.043. <https://www4.hcdn.gob.ar/BO/boletin06/2006-11/BO29-11-2006leg.pdf>
- Ley Nacional 26.331 (2007, 26 de diciembre). Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Argentina: B.O. 31.310.
- Ley Provincial 7543 (2008, 16 de diciembre). Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta. Salta: B.O. Salta 18.035.
- Seghezzo, Lucas; Volante, José; Paruelo, José; Somma, Daniel; Bulibasich, Catalina; Rodríguez, Héctor; Gagnon, Sandra; Hufty, Marc (2011). Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development. *Journal of Environment and Development*, 20 (3), 251-277.
- Mather, Lynn e Yngvesson, Barbara (1980). Language, audience, and the transformation of disputes. *Law and Society Review*, 15 (3/4), 775-822. <https://doi.org/10.2307/3053512> Traducción: Juan Pablo Matta para el seminario: Aproximaciones antropológicas al estudio del conflicto y la disputa. Un recorrido por distintas propuestas y

debates desarrolladas por la Antropología Jurídica angloamericana del siglo XX (UNICEN).

- Nader, Laura y Todd, Harry (1978). Introduction: The disputing process. En Laura Nader y Harry Todd, *The Disputing process: law in ten societies* (pp. 1-35). Columbia University Press. Traducción de Luciano Banchio. Revisión de Juan Pablo Matta.
- Nussbaumer, Beatriz y Cowan Ros, Carlos (2011), *Mediadores Sociales en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. CICCUS.
- Pirie, Fernanda (2013). *The anthropology of law*. OUP Oxford.
- Pottage, Alain y Mundy, Martha (Eds.) (2004). *Law, anthropology, and the constitution of the social: making persons and things*. Cambridge University Press.
- Provincia de Chubut. Poder Judicial (2010). Expediente N° 366/2010. "Comunidad Mapuche Cayún y otros s/ Amparo".
- Redaf (2012). Monitoreo de Deforestación de los Bosques Nativos en la Región Chaqueña Argentina. Informe N° 1: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia de Salta. http://redaf.org.ar/leydebosques/wpcontent/uploads/2012/12/REDAF_informedeforestacion_n1_casoSALTA.dic2012.pdf
- Schmidt, Mariana (2017). *Crónicas de un (des)ordenamiento territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño*. Teseopress. <https://www.teseopress.com/cronicas/>

Patricio Straccia y Marina Wertheimer

AMBIENTE, PARTICIPACIÓN Y CONFLICTO EN LA PRODUCCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOSQUES NATIVOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. LOS CASOS DE QUILMES-AVELLANEDA Y EL DELTA DEL PARANÁ

INTRODUCCIÓN

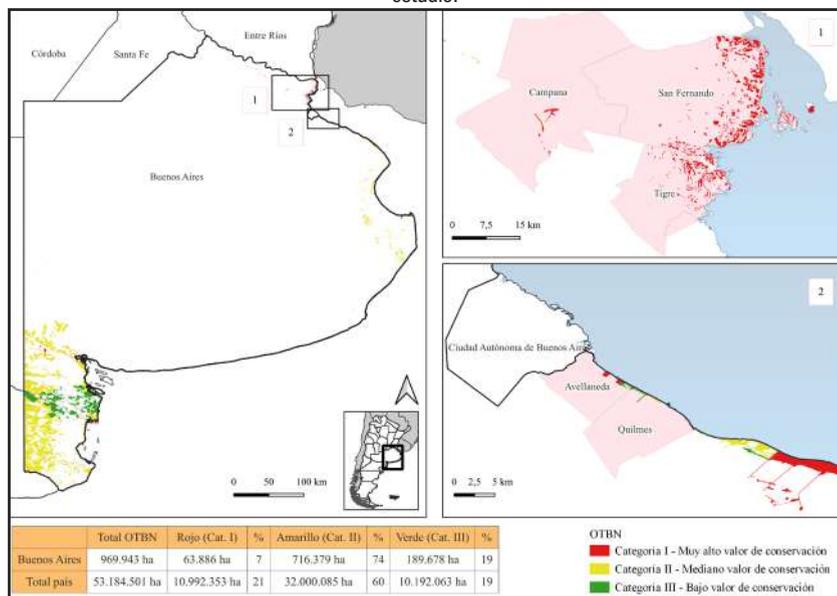
Cuando a fines del año 2007 se sancionó la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (en adelante, LB), en la provincia de Buenos Aires no existía un inventario que relevara la totalidad de sus masas boscosas nativas. El Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, iniciado en 1998 por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (en adelante, SAyDS), implicó un relevamiento de las seis ecorregiones forestales principales del país: Parque Chaqueño, Selva Tucumano-boliviana, Selva Misionera, Bosque Andino-Patagónico, Espinal y Monte; en cambio, las zonas con menor proporción de bosques nativos no fueron incorporadas al inventario (SAyDS, 2005). Para el caso específico de Buenos Aires, únicamente se habían relevado los bosques del sur de la provincia, ubicados en las ecorregiones Espinal y Monte. Los bosques nativos del Delta del Paraná y aquellos correspondientes a la franja costera de la zona sur del Área Metropolitana Buenos Aires (como Quilmes, Avellaneda y Berazategui), en cambio, quedaron excluidos de este relevamiento inicial y de los sucesivos monitoreos.

Una vez promulgada la LB, las provincias quedaron encargadas de realizar el inventario y Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos (OTBN) y de sancionar la ley correspondiente que lo contuviera. Finalmente, la autoridad nacional de aplicación (Ministerio/Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, según el período) debía homologar el OTBN producido. Dado que en Buenos Aires no se

conocía la superficie total de bosques nativos, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) decidió inicialmente inventariar la totalidad de los bosques nativos de la provincia, y recién a continuación categorizarlos en alguna de las tres zonas definidas por la ley nacional. Y para ello, distinguió cuatro regiones forestales: Delta y Talares de Barranca, Bosque Ribereño, Talares del Este, y Caldenal y Monte (OPDS, 2013; Mapa 1).

Mapa 1

Distribución de bosques nativos de la provincia de Buenos Aires y sectorización de los casos de estudio.



Fuente: elaboración propia con base en OPDS.

El proceso de inventario y ordenamiento de los bosques nativos de cada una de estas cuatro regiones se llevó adelante de forma independiente. Sin embargo, algunos procedimientos asociados a la formulación del OTBN (como las audiencias públicas) tuvieron carácter provincial, y ciertos elementos ordenadores funcionaron secuencialmente —y de manera similar— para las cuatro zonas: la articulación con referentes técnicos, la construcción de un primer inventario y ordenamiento preliminar de los bosques nativos de cada zona, la realización de talleres para favorecer la participación ciudadana, la elaboración de un segundo inventario y ordenamiento de los bosques nativos, la validación de la propuesta y la redacción del documento final (OPDS, 2013). En rela-

ción con la participación ciudadana (regida por los artículos 19 a 21 de la Ley General del Ambiente), la provincia de Buenos Aires realizó dos audiencias públicas (2011 y 2014), una audiencia abierta (2016) y media decena de talleres participativos.

Aunque según lo establecido por la LB las provincias debían haber sancionado la ley provincial complementaria que contuviera el inventario y ordenamiento de sus bosques nativos para el año 2009, apenas cuatro provincias lo hicieron en el período indicado (MAyDS, 2016). Según Juliá (2010), esta demora se explicaba centralmente por limitaciones estructurales —técnicas, económicas y financieras— que restringían la capacidad de acción de la autoridad de aplicación; la provincia de Buenos Aires no fue una excepción. Técnicos y funcionarios de la SAyDS/MAyDS y del OPDS coincidieron en señalar que la falta de personal y la escasa disponibilidad de movilidad —e, incluso, la carencia de computadoras para trabajar— eran factores que impedían que los técnicos pudieran realizar todas las actividades necesarias para la construcción del inventario y el ordenamiento de los bosques nativos de la provincia en tan sólo un año. Estos factores, sumados a presiones de actores e intereses enfrentados, contribuyeron a que la provincia de Buenos Aires se demorara en sancionar su OTBN (Straccia, 2019). Finalmente, la Legislatura bonaerense aprobó la Ley 14.888 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en diciembre de 2016.

En este capítulo nos proponemos poner en diálogo los procesos de producción de OTBN en dos de las cuatro regiones definidas por la autoridad provincial de aplicación: la zona de Quilmes y Avellaneda, donde se extiende el Bosque Ribereño, y el Delta del Paraná. Tras realizar un recorrido cronológico por dichos procesos —y después de identificar los principales conflictos involucrados— focalizamos el análisis en la participación de las poblaciones locales de ambas regiones en las decisiones vinculadas al ordenamiento de los bosques nativos en sus territorios. Para ello, procuramos analizar los dispositivos de participación institucionalizados y sus efectos a lo largo de este proceso, así como también dar cuenta de las maneras de participación alternativas desplegadas por distintos actores locales cuando dichos dispositivos no les permitían satisfacer sus demandas.

Este capítulo se nutre de los resultados de dos investigaciones de posgrado y se propone aplicar una mirada interdisciplinaria sobre los conflictos y tensiones en el territorio del Delta del Paraná y la Ribera de Quilmes y Avellaneda. Las investigaciones de las que se desprende este artículo se desarrollaron entre 2011 y 2018. La primera unidad de análisis estuvo constituida por aquellos sujetos (y sus relaciones) involucrados en los procesos de producción del OTBN en el Delta del Paraná: nos referimos centralmente a productores forestales de la re-

gión, funcionarios y técnicos del OPDS, del M^AyDS, del INTA, del Ministerio de Asuntos Agrarios, del Ministerio de Agricultura y de la Dirección Provincial de Islas, expertos y miembros de organizaciones no gubernamentales. La segunda unidad de análisis estuvo conformada por aquellos sujetos involucrados en la producción del OTBN en la Ribera de Quilmes-Avellaneda y en los conflictos ambientales y territoriales vinculados: empresarios del sector inmobiliario, concejales de ambos municipios, miembros de organizaciones no gubernamentales y vecinos en general que habitan en dicha región.

En este capítulo hemos empleado la comparación para formular preguntas de un caso de estudio sobre el otro (McFarlane, 2010; Ward, 2010), a los efectos de recuperar la complejidad presente en los procesos participativos (y necesariamente conflictivos) en torno a la protección de los bosques nativos. El trabajo comparativo entre las situaciones y procesos en cuestión nos permitió reconocer tanto las características particulares de cada caso como algunas características comunes, y en conjunto iluminar las complejidades del proceso provincial de OTBN que más se demoró en todo el país, así como los conflictos territoriales entre actores con distinto peso y capacidades para incidir en las decisiones sobre el territorio. Al finalizar cada sección proponemos una breve reflexión conceptual para entender estas diferencias así como el marco en común.

Comprendemos las relaciones entre los distintos actores involucrados en la producción y disputas por la producción del OTBN como el resultado precario de diversos posicionamientos en permanente proceso de cambio. Para ello, realizamos un seguimiento de los actores “en situación” (Chateauraynaud, 2009) a fin de observar cómo desarrollan argumentos y puntos de vista encontrados sobre el mundo, generan alianzas y rearticulan posiciones. En el caso del Delta del Paraná, eso nos llevó a centrarnos en los procesos de participación signados por las instancias institucionalizadas que estipula la LB. En Quilmes y Avellaneda, en cambio, a partir de la renuencia de distintas instancias gubernamentales a procesar las demandas de la ciudadanía sobre un ordenamiento territorial con mayores niveles de protección del bosque nativo, mostramos cómo el conflicto excedió los límites impuestos por los dispositivos institucionales y damos cuenta de la movilización política y la judicialización del conflicto.

1. LA REGIÓN DELTA DEL PARANÁ

1.1. LAS ETAPAS INICIALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ARTICULACIONES CON REFERENTES TÉCNICOS Y PREPARACIÓN DE LA VERSIÓN PRELIMINAR

En el Delta del Paraná, la articulación inicial del OPDS con referentes técnicos fue principalmente con científicos del campo de la biología especializados en ecología de humedales. Dadas las limitaciones estructurales mencionadas en la introducción, las primeras jornadas técnicas se realizaron recién en el año 2011: la primera fue en abril (unos pocos días antes de la primera audiencia pública provincial realizada en La Plata) y la segunda fue en agosto (OPDS, 2013). La invitación para participar en ellas fue cursada únicamente a organismos científico-técnicos y a organismos con competencias sectoriales concurrentes con la conservación y el uso sustentable de los bosques nativos, de modo que el propio diagrama institucional impedía la participación de pobladores locales en esta primera etapa y los expertos actuaron en calidad de asesores técnicos (Figuroa y Gutiérrez, 2022).

Para la construcción preliminar del inventario de bosques nativos de esta región, el insumo principal fue una tesis de grado producida por una integrante de un equipo de investigación de la Universidad de Buenos Aires especializado en ecología regional: la autora había realizado un primer relevamiento de los bosques nativos del Delta del río Paraná a partir de la interpretación de secuencias de imágenes satelitales, clasificándolos florística y espectralmente.¹ El segundo insumo fue una investigación realizada por otros miembros de ese mismo equipo de investigación, quienes se habían focalizado específicamente en el estudio de los parches relictuales de Monte Blanco en la zona. Según Kalesnik *et al.* (2011), el Monte Blanco es un bosque en galería diverso y estructuralmente complejo formado por especies endémicas de la región, cuya existencia en la actualidad se limitaría a unos pocos relictos que habrían sobrevivido al avance de los asentamientos humanos y las explotaciones agropecuarias de la región descriptas por Galafassi (2005).

Cabe señalar, sin embargo, que estas etapas iniciales del ordenamiento territorial tuvieron lugar en el marco de un amplio proceso de

1 La clasificación florística fue realizada a partir de una caracterización que tomó en cuenta las especies de flora, posición topográfica, y altura y cobertura de las principales especies arbóreas. La clasificación espectral fue realizada a partir de muestras de imágenes satelitales de cada uno de los tipos de bosques, con el fin de conocer sus firmas espectrales. Una vez identificadas las firmas espectrales propias de cada tipo de bosque, la autora utilizó las imágenes satelitales de la serie Landsat para identificarlos y delimitarlos (Enrique, 2009)

conflictividad ambiental en todo el Delta bonaerense. Así, aunque con características disímiles según el caso, conflictos asociados a las formas de uso y apropiación de la naturaleza habían emergido en los sectores insulares de Tigre (Astelarra, 2017), San Fernando (Camarero, 2011) y Campana (Straccia, 2023) en esos años. Para los habitantes especializados en la producción forestal y ganadera que viven y producen principalmente en Campana y San Fernando (y quienes, como mostraremos más adelante, participaron activamente en todo el proceso de formulación y sanción de la Ley provincial de Bosques), los referentes técnicos que asesoraron al OPDS en esta primera etapa son definidos como “ambientalistas”. Como señalamos en Straccia (2023), la categoría “ambientalistas” (nativa y heteroconstruida) es utilizada en esta zona tanto por pobladores locales como por técnicos y funcionarios de instituciones estatales para referir tanto a grupos de científicos que desarrollan sus estudios desde perspectivas biológico-ecológicas en el Delta del río Paraná como a organizaciones no gubernamentales (ONG) con y en las cuales se articulan.²

Tras esa primera reunión con referentes técnicos, el 19 de abril del año 2011 se realizó la primera audiencia pública provincial en la ciudad de La Plata. El objetivo de esta audiencia, que tuvo lugar en la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, fue “informar a la comunidad sobre el proyecto en cuestión y atender las observaciones formuladas por los distintos participantes”, en carácter de “instancia de participación ciudadana en el proceso administrativo de toma de decisiones” (OPDS, 2011a, p. 1). De este modo, la autoridad de aplicación habilitaba “un espacio institucional para que aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión” sobre la temática en cuestión (*ibid.*). Sin embargo, el alcance de su difusión fue muy restringido y apenas quince personas hicieron uso de la palabra. Por lo tanto, podríamos decir que, aunque *enunciada*, la participación ciudadana en este proceso continuaba siendo restringida por el diseño institucional.

Dado que los avances en el proceso de inventario y ordenamiento de los bosques nativos eran prácticamente nulos, los representantes de la autoridad de aplicación se limitaron a explicar los aspectos generales

2 Estas ONG ambientales (Bryant y Bailey, 1997) son organizaciones profesionales (Gutiérrez e Isuani, 2014): tienen personería jurídica, cuentan con fondos y donaciones de terceros (mayoritariamente de instituciones de países centrales) para desarrollar sus actividades y una de sus estrategias dominantes es recurrir a canales institucionales (formales e informales) para expresar sus demandas y participar en la formulación e implementación de políticas públicas. Entre otras, podemos mencionar a la Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales o a la Asociación para la Conservación y el Estudio de la Naturaleza.

de la Ley 26.331 y a señalar cuál sería la propuesta metodológica hacia delante a los fines de realizar el OTBN provincial. Para el caso de la región Delta del Paraná, presentaron una versión preliminar del inventario de bosques nativos a partir de los estudios ecológicos mencionados previamente, aunque sin asignar niveles de protección ni atribuirlos a ninguna de las tres categorías definidas por la LB. Además, indicaron que a fines de construir un OTBN preliminar realizarían una nueva reunión con “referentes técnicos” en agosto de 2011 y un taller abierto a la participación de los habitantes de las islas del Delta bonaerense del Paraná en octubre de ese mismo año.

La audiencia pública fue de carácter provincial y estuvo signada por el intento de ciertos grupos de visibilizar un conflicto que se había iniciado en el año 2008 en los partidos de Quilmes y Avellaneda (Aizcorbe *et al.*, 2013; Santy, 2014), tal y como lo veremos en la siguiente sección. De los quince oradores que hicieron uso de la palabra en esta audiencia pública, apenas tres estaban vinculados con el Delta del Paraná: uno de ellos participó en calidad de representante de una ONG “preocupada por la industrialización sostenible de los recursos naturales” (según se indica en su página web), el segundo como representante de una asociación de empresas forestoindustriales y el tercero como funcionario municipal responsable de la Secretaría de Medioambiente de San Fernando (OPDS, 2011a). En sus intervenciones, los oradores no cuestionaron las premisas básicas de la LB (“*existen bosques nativos remanentes que deben ser preservados*”) y el tercero de ellos incluso enumeró todas las acciones que este municipio había llevado adelante en pos de la conservación de la naturaleza. Sin embargo, sí señalaron su preocupación “por la ausencia de representación de los municipios afectados, así como de los productores del Delta bonaerense”, procuraron señalar la singularidad de esta región y argumentaron que toda intervención sobre el territorio “debería tener en cuenta la historia y los problemas culturales del Delta” (OPDS, 2011a, p. 5). De este modo, los oradores pretendían lograr la inclusión en el proceso de otros actores locales (entre otros, los “municipios” y “los productores forestales”) y buscaban reconfigurar el problema, puesto que afirmaban que no debía discutirse únicamente en términos biológico-ecológicos sino que también era necesario incorporar los puntos de vista de estos actores locales que participarían en el proceso.

En agosto de 2011, en línea con la propuesta metodológica presentada por el OPDS en la audiencia pública de abril de ese mismo año, se realizó una segunda reunión de referentes técnicos en el Delta del Paraná. Dicho encuentro, en el que participaron tanto ecólogos como funcionarios de la Estación Experimental Agropecuaria Delta del Paraná (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), la Dirección

de Producción Forestal (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación) y la Dirección de Bosques y Forestación (Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires), tuvo como objetivo finalizar la construcción del inventario y la zonificación preliminar (OPDS, 2011b). Así, a partir de los estudios ecológicos mencionados previamente, ordenamientos municipales preexistentes y documentos producidos por dos ONG ambientales (Aves Argentinas y Fundación Óga), la autoridad provincial de aplicación construyó una primera propuesta formal de inventario y zonificación de los bosques nativos del Delta del Paraná.

Según esta propuesta, la mayor parte de la superficie inventariada de bosques nativos del Delta del Paraná se concentraba en su porción frontal. Allí, la porción insular correspondiente al municipio de San Fernando, que había sido categorizada como Reserva de Biósfera MaB-UNESCO algunos años atrás (Otero y Malvárez, 2000), era considerada en su totalidad como bosque nativo (aunque con diferentes niveles de categorización, replicando en el OTBN el ordenamiento realizado al delimitar y zonificar la Reserva de Biósfera). Desde el punto de vista del OPDS, esta propuesta estaba legitimada por el hecho de que se trataba de “un área de protección con reconocimiento internacional (...) con alta concentración de parches de bosques nativos” (OPDS, 2011b, p. 11). Para el caso del municipio de Tigre se observaba una situación similar: la totalidad del área insular de Tigre era inventariada como bosque nativo, y se proponía replicar la zonificación propuesta en el Régimen de Protección Cautelar Ambiental sancionado por ordenanza municipal en mayo de ese mismo año (Ordenanza Municipal 3178/2011). Y lo propio para la porción insular de Zárate, donde se inventariaba como bosque nativo de máximo nivel de conservación el espacio correspondiente a la Reserva Natural Isla Botija (definida como tal en 1958). Finalmente, en el caso del municipio de Campana, la definición de un área de máximo nivel de conservación correspondía al espacio en que se emplaza la ex Reserva Natural Otamendi (hoy, Parque Nacional Ciervo de los Pantanos). Además, algunos de los bordes elevados de las islas (que implicaban la presencia de un *bosque ribereño* en los términos de Fracassi y Furman (2017), aunque no deben confundirse con la región homónima definida por el OPDS para la zona de Quilmes-Avellaneda) también eran inventariados como bosques nativos y categorizados como zonas verdes, esto es, de bajo valor de conservación.

Los registros del trabajo de campo del primer autor en parte del Delta bonaerense dan cuenta de que muchas de las zonas relevadas como bosques nativos no eran tales: en las áreas así inventariadas era factible encontrar pastizales, pajonales, forestaciones de sauce aban-

donadas o sin manejo³ y forestaciones bajo manejo activo. Uno de los técnicos de la autoridad de aplicación indicó que esto se debió a que “el espíritu de la ley nacional es así, [incluye] categorizar zonas donde está comprobado que hubo bosques nativos en el pasado”. Además, reconoció que para el caso del municipio de San Fernando “están tomados los límites de la Reserva de Biósfera e identificado todo *como si* fuera bosque nativo” (resaltado propio), lo que suponía un reconocimiento implícito de que no eran tales. Sin embargo, no veían esta situación como problemática puesto que se trataba de una propuesta preliminar, abierta a la discusión: en sus palabras, “en un primer momento mapeábamos más bien regiones” (entrevista grupal, abril de 2017).

Los estudios etnográficos que dan cuenta de los conflictos ambientales en diferentes partes del Delta bonaerense evidencian que la cuestión de los *bosques* no constituía en sí misma una problemática central en estos años: dada la historia de transformación antrópica del espacio, y con excepción de aquellos espacios donde persistían relictos marginales, las selvas en galería eran apenas una referencia de un pasado que los habitantes actuales no habían vivido. Sin embargo, la propuesta preliminar de inventario y ordenamiento de los bosques nativos producida por el OPDS supondría la apertura de un nuevo frente de conflicto con ciertos pobladores isleños. Veamos.

Para quienes habitaban en el sector de islas de Campana y de San Fernando y se dedicaban a la actividad forestal, la Ley 25.080 de Promoción Forestal contenía una serie de beneficios económicos y fiscales de relevancia (Fernández, 2016). En 2008 esta ley fue prorrogada a través de la sanción de la Ley 26.432, la cual establecía que la actividad forestal estaría permitida sólo en áreas donde no hubiera bosques nativos (de modo de no estimular la expansión de bosques cultivados en desmedro de los bosques nativos). Sin embargo, eso no fue visto inicialmente como un problema, puesto que —en palabras del representante de la asociación de productores forestales que había participado de la audiencia pública de 2011—, la ley “se atiende a los bosques nativos [y] esta zona del Delta no tiene bosques nativos, ¿entonces qué riesgo hay?” (entrevista individual, diciembre de 2016). Si la demora en la producción del OTBN ya resultaba problemática para este sector (pues implicaba retrasos en el pago de los aportes no

3 Estas forestaciones representaron un factor de confrontación entre habitantes locales y “ambientalistas”. Para algunos científicos, las plantaciones abandonadas daban lugar a bosques secundarios dominados por especies arbóreas exóticas, que denominaron “neoeosistemas” (Kalesnik *et al.*, 2011). Los habitantes locales reconocían la existencia de estos espacios, pero —habida cuenta de la predominancia de especies exóticas— consideraban que no podían verse afectados por una ley cuyo objeto de derecho eran “bosques nativos”.

reintegrables contenidos en la Ley de Promoción Forestal), la versión preliminar presentada (que incluía áreas forestadas como bosques nativos) terminó de darle forma al conflicto entre el sector forestal y la autoridad de aplicación.

1.2. LAS ETAPAS INICIALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EL TALLER PARTICIPATIVO EN LAS ISLAS

En línea con la propuesta metodológica presentada por el OPDS en la audiencia pública de abril de 2011, en octubre de ese año se realizó un taller participativo en las islas del Delta del Paraná, donde representantes del OPDS y la SAyDS expusieron la primera propuesta de OTBN para la región (OPDS, 2011b). Uno de los coordinadores del encuentro recordó que “el taller era tenso, con un montón de gente, todo el mundo se movilizó hasta ahí” (entrevista grupal, diciembre de 2016). Un factor clave que permitió una fuerte afluencia fue su realización en la isla, dado que para los pobladores locales viajar hasta el sector continental representa un costo económico y logístico significativo. Además, la afluencia fue activamente estimulada por técnicos del INTA y otras instituciones provinciales. El hecho de realizar el taller en la isla, de acuerdo con uno de los técnicos en cuestión, implicó que

para llegar a ese taller tenías que cruzar el Paraná y llegar a un montón de plantaciones, de caminos, de diques y demás, entonces así les podíamos mostrar a todos los asistentes [de la OPDS y la SAyDS] qué era lo que habían señalado como bosque nativo. (Entrevista, diciembre de 2016)

El camino que atraviesa las islas hasta el lugar elegido para realizar el taller está rodeado por campos con plantaciones forestales con altos niveles de manejo, de modo que era también un modo de señalar que allí no había bosques nativos y de contribuir a reforzar la imagen de esta zona como un área forestal pujante (que no debía verse negativamente afectada en todo este proceso de sanción de la ley provincial de bosques).

A partir del análisis documental de las actas producidas por el OPDS (2011b), en esta instancia de participación institucionalizada se hicieron presentes 104 personas: entre otras, cabe mencionar a quince representantes de los distintos municipios, ocho técnicos de instituciones estatales de desarrollo rural, dos técnicos de instituciones vinculadas con la promoción de la forestación, y cincuenta y dos “productores y habitantes” del Delta. Es decir, el 50% de los presentes en el taller correspondían a esta última categoría. Sin embargo, la mayor parte de estos “productores y habitantes” eran productores forestales con alto nivel de capitalización, y únicamente alrededor de la sexta parte de ellos no podría ser agrupado en esa categoría: seis productores con bajo

nivel de capitalización que eran parte de un consorcio forestal piloto recientemente conformado, y dos pobladores de la zona del Delta de Tigre pertenecientes a una cooperativa vinculada con ONG ambientales en su lucha contra el avance de los emprendimientos inmobiliarios en el mencionado municipio. Había además un único representante de una asociación vecinal de pequeños productores que tiene alrededor de cien miembros, y no había ningún vecino del partido de Zárate (con población en condiciones socioeconómicas de mayor vulnerabilidad). Si incluimos también a los técnicos directamente interesados en la producción forestal, casi dos tercios de los presentes eran parte de esa alianza constituida por ciertos pobladores locales y técnicos y funcionarios estatales.

En dicho taller participativo se evidenció la existencia de dos coaliciones antagónicas que dominaban la discusión en torno al OTBN de la región: los “isleños” (que incluía a los productores forestales más capitalizados y a funcionarios y técnicos de distintas instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación) y los “ambientalistas”. Allí, los “isleños” no sólo cuestionaron la forma en que se había delimitado qué era “bosque nativo” (puesto que argumentaron que las imágenes satelitales no eran una buena herramienta para efectivamente reconocer los parches remanentes de bosque nativo en la región) sino también quiénes lo realizaron: desde sus puntos de vista, eran ellos (quienes viven y trabajan en “la isla” cotidianamente) quienes estaban en condiciones de señalar dónde se encontraban dichos parches. Es decir —y a diferencia de lo ocurrido en los conflictos entre las coaliciones productivistas y proteccionistas en el marco de producción de los OTBN en otras provincias del país—, aquí tanto productores forestales como técnicos y funcionarios expresaron pleno consenso en preservar los relictos de bosque nativo. Las críticas, en cambio, eran que el inventario preliminar no reconocía las diferencias entre “bosque secundario” y “bosque nativo” y que había zonas erróneamente señaladas como tales, y por lo tanto ofrecían su asistencia a fin de mejorar la precisión del inventario final.

1.3. LA SEGUNDA ETAPA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ARTICULACIÓN ENTRE POBLADORES LOCALES Y ACTORES ESTATALES, Y FORMULACIÓN DE UN “MAPA CONSENSUADO”

Luego del taller participativo de octubre de 2011, productores forestales y técnicos y funcionarios de distintas instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación se articularon estratégicamente con técnicos del OPDS para revisar el inventario existente y construir uno nuevo con el objeto de que sus puntos de vista fueran

tomados en cuenta. Al ser entrevistado, uno de los técnicos que participó más activamente en esta instancia recordó que

me puse en contacto con ellos, los cargué en la lancha y los llevé para que vean lo que tienen en la imagen. Como ellos veían en una imagen satelital, [queríamos] que tuvieran la referencia del terreno naturalmente cómo era (...) [y] les di una vuelta por el Delta, donde me estaban esperando los productores de esas quintas, para mostrarles lo que ellos habían marcado como bosque nativo que era realmente. (Entrevista, noviembre de 2017)

Así, el proceso de articulación —que involucró una marcada participación de productores locales— fue destacado como ejemplar por varios de nuestros interlocutores en las diferentes entrevistas realizadas. Uno de los técnicos de la SAYDS indicó que “corregimos y ajustamos [el mapa de OTBN] cuando recorrimos juntos con ellos”, y destacó que fueron los propios productores los que “propusieron que todos los relictos de bosques nativos que quedan fueran categorizados en la categoría de máxima conservación” (entrevista grupal, diciembre de 2016). Este técnico sintetizó la importancia de esta articulación en otro encuentro posterior, al señalar que fue a través de ella que “los productores del Delta pasaron de ser los principales que estaban en contra de la ley o de nuestro mapa, a ser nuestros principales aliados”. En el mismo sentido, uno de los técnicos del OPDS entrevistados planteó que esta región “fue la zona donde mejor se logró reunir a los actores y consensuar cómo hacer el mapa (...) [fue] la que más convocatoria tuvo y donde se llegó a un acuerdo total, por lo menos con los representantes más visibles” (entrevista grupal, abril de 2017).

De este modo, el recorrido por el proceso de producción del inventario y ordenamiento territorial de los bosques nativos de la región Delta del Paraná evidencia que los dispositivos de participación ciudadana institucionalizados efectivamente lograron incorporar las demandas de un sector que participó activamente en todas sus instancias. Más aún, a partir de ellos se produjeron esquemas de articulación que excedieron sus espacio-temporalidades y que hicieron posible la construcción de un “mapa consensuado”. Es decir, esa situación inicial de conflicto entre el sector forestal y el OPDS pudo resolverse por medio de dichos dispositivos institucionalizados que facilitaron la participación ciudadana, produciendo una solución de consenso⁴ entre los diferentes actores sociales.

4 Reconocemos que esta afirmación, sin embargo, debe ser problematizada para comprender los diferentes sentidos de la categoría “consenso” que son puestos en juego en el enfrentamiento discursivo (Ávila Castro, 2022). Esta tarea es parte de un artículo del primer autor, actualmente en proceso.

Sin embargo, la producción de este nuevo inventario y ordenamiento de los bosques nativos del Delta bonaerense no estuvo exenta de controversias. A fines del año 2013, los asesores científicos que habían participado en la construcción de la primera propuesta manifestaron públicamente su rechazo a estas “correcciones” y “ajustes”, que dejaban por fuera del OTBN a los bosques secundarios y suponían una marcada reducción en la superficie total inventariada. En su opinión, era “inentendible” que se realizaran encuentros entre el OPDS, los municipios y los productores forestales “sin que fuera convocado ninguno de los profesionales que habían participado en la elaboración de la primera propuesta oficial”, de modo que el mapa “consensuado” había sido producido por medio de la exclusión de estos referentes técnicos. Además, alertaban que esta nueva propuesta podría dañar “en forma permanente o incluso irreversible la dinámica hidromorfológica natural de las islas y muchos de sus ambientes y componentes de la flora y fauna nativa, atentando contra la conservación de la identidad cultural isleña”. Pese a sus esfuerzos, las demandas de estos científicos de rectificar el inventario no fueron atendidas.

En este segundo momento del proceso de producción del OTBN en la región Delta, las acciones de los expertos dieron lugar a una mutación en su rol: de *rol de asesores técnicos* a *rol proactivo* (Figuroa y Gutiérrez, 2022). Así, los expertos irrumpieron en el escenario público y establecieron vínculos con otros actores (estatales y no estatales) para influir activamente en el proceso político. Asimismo, no lo hicieron de forma homogénea sino que se produjeron controversias entre ellos: son evidentes las diferencias entre los posicionamientos y las acciones de expertos de las ciencias agronómicas y forestales y las de los expertos de las ciencias biológicas/ecológicas.

En febrero de 2014 se realizó la segunda audiencia pública provincial sobre la LB, en la que los representantes del OPDS presentaron la segunda propuesta de inventario y ordenamiento territorial de los bosques nativos de la provincia de Buenos Aires para cada una de las cuatro regiones. Entre la primera y la segunda propuesta de OTBN para la región Delta podemos encontrar tres diferencias principales: en primer lugar, es evidente el cambio en la forma de construcción del inventario, dado que ya no se observan amplias superficies señaladas como “bosque nativo” sino un registro más detallado de las áreas en las que se encuentra este tipo de bosques; en segundo lugar, podemos observar una reducción sustantiva de la superficie inventariada; y en tercer lugar se destaca que la totalidad de la superficie del Delta señalada como bosque nativo quedó en color *rojo*, esto es, con el máximo nivel de conservación. Esta decisión, de acuerdo con los técnicos de la autoridad de aplicación, fue tomada a partir del pedido de los propios

productores forestales, que como hemos visto habían demandado que la zona productiva quedara “sin mapear” pero que habían propuesto que todos los relictos de bosques nativos “fueran categorizados en color rojo”.

En esta segunda audiencia pública los técnicos de las instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación que fueron parte del proceso de construcción de esta nueva propuesta de OTBN manifestaron su apoyo y destacaron la articulación entre los diferentes actores sociales. Los “ambientalistas”, lógicamente, rechazaron la nueva propuesta de ordenamiento: uno de ellos señaló que “los megaemprendimientos inmobiliarios, las plantaciones forestales y el avance de la frontera agropecuaria” eran “las principales amenazas” para la protección de los bosques nativos, y manifestó su preocupación por el hecho de que “en la zona del Delta se redujeron en 80% las zonas consideradas bosques nativos”. Sin embargo, y al igual que en la audiencia pública realizada en 2011, la mayor parte de los oradores que se hicieron presentes tomaron la palabra para rechazar el ordenamiento propuesto. Estas manifestaciones fueron realizadas en su mayoría por representantes de organizaciones sociales y vecinales de la zona del Bosque Ribereño (Quilmes y Avellaneda), así como por científicos de ONG ambientales, y se fundaron en reclamos vinculados con las formas en que se realizó el relevamiento de los bosques nativos en dicha región y en el hecho de que el inventario propuesto beneficiaría a los emprendedores inmobiliarios con intereses en esa zona. Por lo tanto, realicemos un recorrido por lo acaecido en dicha región para comprender los puntos de contacto y las divergencias entre ambos procesos.

2. EL CASO DE QUILMES Y AVELLANEDA

2.1. CARACTERIZACIÓN

La segunda unidad de análisis de este capítulo se desarrolla en la zona sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, entre los municipios de Avellaneda y Quilmes. En la zona costera de estas unidades administrativas se extiende la *Selva Marginal Quilmeña*, una manifestación austral de la selva subtropical que desciende por los ríos Paraná y Uruguay hasta el Río de la Plata, formando selvas en galería o “selvas marginales” (al margen de los ríos). La selva marginal se extiende desde el sur de Avellaneda hasta Quilmes y llega, interrumpidamente, hasta la bahía de Samborombón. En Quilmes, dos ordenanzas municipales —una sancionada en 1996 y otra en 2002, que modifica la extensión del área— califican a la Selva Marginal como *Reserva Natural*.

Sin embargo, la realidad de la Selva Marginal dista de las imágenes prístinas que caracterizan a las reservas naturales. En primer lugar, por

la alta contaminación que la circunda. La Selva Marginal se extiende en los márgenes del relleno sanitario de Villa Domínico, que la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y el Grupo Techint instalaron en 1978, durante la última dictadura militar. Si bien el relleno fue desactivado en 2004, al día de hoy todavía es posible observar los lixiviados (o “jugos de la basura”) filtrarse por los costados de sus terraplenes, producto de un mal trabajo de sellado (Wertheimer, 2020). Además, los cursos de agua de los arroyos Sarandí y Santo Domingo que corren en las cercanías de la reserva presentan altos niveles de contaminación industrial, y el Río de la Plata arrastra contaminantes del vecino Polo Petroquímico de Dock Sud y de efluentes sin tratar. Por otra parte, cuando las aguas del Río de la Plata suben, arrastran la basura que es arrojada en la ciudad y que es transportada por canales pluviales y por los múltiples cursos de agua que desembocan en él. Una vez que sus aguas bajan, pueden verse restos de bolsas de basura atascados en arbustos, árboles, alambrados y cercos.

En segundo lugar, en la misma selva marginal se extiende el barrio popular La Ribera de Bernal (una localidad perteneciente al municipio de Quilmes). Hasta el año 2020 se componía de unas 120 viviendas, número que se incrementó notablemente tras la crisis habitacional desatada durante la pandemia por COVID-19. En el barrio pocos habitantes saben que la Reserva Natural se extiende en el mismo perímetro que La Ribera. Lo que sí saben tanto habitantes de La Ribera como vecinos de barrios aledaños es de las presiones del Grupo Techint —la firma de ingeniería y construcciones más grande de Argentina— para desarrollar allí un colosal proyecto inmobiliario. En 2008, cuando a nivel nacional recién se había sancionado la LB y las provincias iniciaban los procesos de discusión para confeccionar sus OTBN, el Grupo Techint anunció con bombos y platillos los planes para urbanizar la costa y su bosque con un proyecto de lujo inspirado en Puerto Madero:⁵ Nueva Costa del Plata, a desarrollarse en (a expensas de) uno de los pocos remanentes de bosque nativo de la provincia de Buenos Aires.

2.2. PRESIÓN INMOBILIARIA EN LA SELVA

En noviembre de 2008, un año después de la sanción de la LB, el grupo empresario multinacional Techint presentó oficialmente el proyecto Nueva Costa del Plata (en adelante, NCP), que abarcaría 230 hectáreas del área costera de los municipios de Quilmes y Avellaneda. Con 1.300.000 m² de construcción, NCP es —según el estudio de arquitectura

5 Puerto Madero es el barrio “más nuevo” de la ciudad de Buenos Aires, edificado a partir de 1989. Es, también, uno de los barrios que presenta el mayor valor del metro cuadrado en América Latina. A nivel regional constituye un emblema de los procesos de renovación urbana en frentes de agua.

Oficina Urbana, a cargo también del rediseño de Puerto Madero— “el mayor proyecto de desarrollo urbano de América Latina” (Converti y De Marco, s.f.). El proyecto contemplaba una inversión inicial de 100 millones de dólares. El 70% de la superficie sería destinada a parques de carácter público, privilegiándose los espacios verdes; y el restante 30% se dispondría para usos residenciales, oficinas comerciales, hoteles, equipamientos comunitarios, museos, centros culturales, centro de convenciones y negocios, y una sede universitaria. Sus edificios, de hasta cuarenta pisos, albergarían alrededor de 25.000 personas. Se contemplaba también destinar las hectáreas del relleno sanitario desactivado a un gran parque público. El desarrollo de la infraestructura inicial comprendía el acondicionamiento del terreno y la elevación de la cota natural, y las primeras obras serían la construcción de una nueva sede para la Universidad Nacional de Avellaneda, financiada en su totalidad por Techint, así como la construcción de la infraestructura básica para servicios como gas, luz y agua. El tiempo total de desarrollo se estipulaba en quince años.

El proyecto fue presentado en una audiencia pública de 2008 en el teatro Roma del municipio de Avellaneda, junto a autoridades provinciales, autoridades de la SAyDS, el Defensor del Pueblo de Avellaneda, y representantes de más de treinta asociaciones civiles y ambientalistas. Convocada —según la versión oficial— para que los ciudadanos ejercieran “su derecho de participar en el control de la gestión pública” (transcripción de audio de la audiencia pública del 26 de noviembre de 2008 sobre Proyecto Nueva Costa del Plata), en la audiencia quedó plasmado el respaldo de autoridades de todos los niveles al proyecto del grupo empresario, así como el de numerosas asociaciones civiles. De “la vereda de enfrente” quedaron organizaciones ecologistas y asambleas barriales que se posicionaron en contra de la realización de negocios inmobiliarios en la zona costera y a favor de la conservación del ecosistema local. Decenas de actores individuales y colectivos plantearon que sería imposible evitar el impacto de las nuevas 25 mil viviendas y edificios de cuarenta pisos en el particular ecosistema signado por la selva marginal y el humedal. Un tercer grupo de actores que brilló por su ausencia fueron los vecinos de La Ribera de Bernal, quienes no recibieron la convocatoria.

No obstante la oposición desatada, a solo un mes de la audiencia pública, y sin haber procesado ni incorporado ninguna de las objeciones planteadas por las organizaciones sociales y ambientales, el Concejo Deliberante de Avellaneda aprobó una modificación del Código de Ordenamiento Urbano favorable al desarrollo de este emprendimiento. El perímetro que estaba declarado como “Zona de Reserva” desde el año 1997 fue desafectado para ser declarado como “Zona de gestión

especial”, lo que permitiría la revitalización propuesta por Nueva Costa del Plata. La situación, en cambio, fue diferente en Quilmes. Pese a que el intendente Francisco “Barba” Gutiérrez (2007-2015) convirtió al proyecto NCP en el principal argumento de su gestión e intentó reiteradas veces lograr la rezonificación de la ribera para poder dar vía libre al proyecto, carecía de una mayoría propia en el Concejo Deliberante y nunca consiguió el *quorum* necesario para su tratamiento.

En diciembre de 2010, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli (2007-2011 y 2011-2015) y el intendente de Avellaneda, Jorge Ferraresi (2009-2011, 2011-2015, 2015-2019 y 2019-2020; y 2023-actualidad) firmaron el decreto y convenio de convalidación provincial del megaproyecto inmobiliario, y así Techint pudo comenzar a construir Nueva Costa del Plata en el municipio de Avellaneda. A inicios de 2012, algunos meses después de la primera audiencia pública por el OTBN (abril de 2011), la empresa Nuevo Milenio S.A. —subsidiaria del grupo empresario Techint— montó un obrador en la zona de la selva marginal de Avellaneda, donde inició el desmonte de la selva ribereña y los movimientos de suelos para poder comenzar a construir.

2.3 AMBIENTALISMO CAUTELAR

Después de que Techint comenzara las obras en Avellaneda, las organizaciones sociales y ambientales movilizadas en contra de NCP decidieron judicializar el conflicto e iniciaron una acción de amparo para detener su construcción. La misma se basó, en primer lugar, en dos argumentos procedimentales emanados de la Ley General del Ambiente 25.675: el derecho a la participación ciudadana en las decisiones sobre el territorio y la necesidad de llevar adelante procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, el argumento central de la demanda fue la infracción que estaban cometiendo tanto la Municipalidad de Avellaneda como el Grupo Techint a lo establecido en la LB. De acuerdo con la moratoria contenida en dicha ley, todo tipo de modificación de los bosques nativos existentes quedaba taxativamente prohibida hasta que una provincia no produjera su OTBN y le diera sanción legislativa. De tal modo, al iniciar el desmonte de la Selva Marginal (una zona que eventualmente debía estar incluida en el OTBN, pese a que este aún no había sido completado ni sancionado con fuerza de ley), Techint estaba violando la LB.

El amparo presentado por las organizaciones sociales y ambientales solicitaba el cese y la recomposición del daño ambiental ocasionado por el proyecto urbanístico Nueva Costa del Plata. En dicha presentación se afirmaba que el megaproyecto inmobiliario provocaría daños irreparables al ambiente, como la destrucción del bosque ribereño en los respectivos municipios de Avellaneda y Quilmes, la eliminación de

los humedales que allí se encuentran, la pérdida de la flora autóctona, la desaparición de una zona de conectividad biótica y severas consecuencias sobre el régimen costero (erosión e inundaciones, entre otros). La Justicia dio lugar a la medida cautelar solicitada por las organizaciones locales y ordenó la suspensión del proyecto. Así, la medida interpuesta determinó que Techint frenara las obras hasta la sanción del OTBN, lo que permitió a las organizaciones sociales y ambientales “ganar tiempo” y fue celebrado como un triunfo en su lucha.

A diferencia de lo observado en la región Delta, entre los actores sociales que esgrimieron argumentos ambientales para oponerse a la afectación de las áreas de bosques nativos no había un predominio de académicos y de ONG ambientales tipificables como fundaciones profesionales. Antes bien, el ambientalismo de Quilmes-Avellaneda podría ser tipificado como un ambientalismo social constituido por organizaciones de base. Y aunque incluían argumentos procedimentales, jurídicos y ecológicos en sus demandas, su característica principal es la presentación de una serie de argumentos que en Straccia e Isla Raffaele (2023) tipificamos como de (in)justicia ambiental: conservar los bosques nativos era indispensable para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en las áreas circundantes, así como una forma de combatir desigualdades estructurales que se expresan en los vínculos entre actores sociales y entre ellos y el ambiente. De forma generalmente explícita, este sector se constituyó en relación de antagonismo absoluto con un otro más grande/poderoso (los megaemprendimientos inmobiliarios), apelando a un discurso de injusticia ambiental (Calefato, 2018). Veamos, entonces, las características del proceso de producción del OTBN en esta región.

2.4. LA SELVA MARGINAL EN LA LEY DE BOSQUES

En la audiencia pública del 19 de abril de 2011, el OPDS informó que la superficie de bosque ribereño total era de alrededor de 23.500 hectáreas: de forma aproximada, 7.500 hectáreas fueron calificadas como categoría I (roja), de alto valor de conservación; 4.000 hectáreas como categoría II (amarilla), de mediano valor de conservación; y 12.000 hectáreas como categoría III (verde), de bajo valor de conservación, donde el desmonte estaría permitido.

En octubre de 2011, algunas semanas antes del que se realizaría en las islas del Delta del Paraná, se realizó el taller participativo para la región Selva Marginal Quilmeña. En este evento se congregaron productores, organizaciones socioambientales, funcionarios de instituciones estatales, guardaparques, técnicos y científicos de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de La Plata, entre otros actores. Además, se recopilaron y sistematizaron antecedentes, se presentaron

imágenes satelitales y se introdujeron nuevos relevamientos junto con el aporte y colaboración de referentes gubernamentales y académicos. En este taller, la mayoría de las organizaciones, especialistas, profesionales y personas participantes solicitaron una elevación en los niveles de protección de los bosques nativos contenidos en la categoría II (amarillos) y los verdes (categoría III, que permiten algún nivel de desmonte). En esta ocasión, y a diferencia de lo ocurrido en las islas del Delta del Paraná, organizaciones locales, ONG ambientales y científicos del campo de la ecología se articularon en una misma coalición, en oposición a quienes pretendían favorecer el avance de los emprendimientos inmobiliarios. Asimismo, el limitado espacio institucional brindado a los expertos implicó que su accionar se inscribiera principalmente dentro del *rol proactivo*, procurando ser parte del conjunto de estrategias jurídicas y no jurídicas llevadas a cabo por esta coalición.

Además, cabe señalar que —también a diferencia de lo ocurrido en la región Delta— la participación institucionalizada no tuvo mayores efectos sobre el OTBN producido. De hecho, el mapa definitivo presentado por el OPDS en la segunda audiencia pública provincial presentaba una importante reducción de la superficie de bosque ribereño (aproximadamente un 80% menos). No sólo eso, sino que en el perímetro exacto donde se proyecta Nueva Costa del Plata el nivel de conservación del bosque ribereño se redujo a la categoría III (verde). De este modo, el OTBN producido sentaba las bases para futuras autorizaciones de desmonte en esa región y resultaba favorable a los intereses de grupos desarrolladores inmobiliarios. Esta versión actualizada del OTBN recibió fuertes críticas y el rechazo de organizaciones sociales y ambientales de toda la provincia, que denunciaron la violación del espíritu de protección de la LB y que las presiones inmobiliarias habrían dado forma a una normativa permisiva para la construcción de numerosos emprendimientos inmobiliarios proyectados a lo largo de la costa del Río de la Plata. Y es que aunque aquí nos focalizamos en lo acaecido en torno a Avellaneda y Quilmes, había denuncias similares respecto de lo ocurrido en Berazategui, La Plata, Ensenada, Berisso o Magdalena.

3. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE BOSQUES PROVINCIAL

En noviembre de 2016 se realizó una audiencia abierta convocada por la Cámara de Diputados de la provincia. En un sentido similar a lo ocurrido en las dos audiencias públicas previas (2011 y 2014), fue evidente la existencia de un público fragmentado: por un lado, un número relativamente importante de productores forestales del Delta del Paraná y de técnicos de instituciones estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación que asistieron para mostrar las

consecuencias de la demora en la sanción de la LB sobre la actividad forestal en el Delta; por el otro, organizaciones sociales y ambientalistas que manifestaron su descontento con un proceso que consideraron irregular para otras regiones de la provincia, y en el que cuestionaron las formas de (no) resolución de los conflictos existentes en la zona de Quilmes-Avellaneda entre las asociaciones vecinales y los emprendedores inmobiliarios. De hecho, nuestra presencia en la audiencia nos permitió identificar que se produjo una situación de antagonismo entre las organizaciones socioambientales y vecinos de la zona de Quilmes-Avellaneda, que planteaban que la sanción de la ley favorecería el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios en la costa de estos municipios, y los productores isleños que se verían perjudicados si la ley no era sancionada: prácticamente la totalidad de los oradores justificaron sus posturas favorables u opuestas a la sanción de la Ley referenciando a una de esas dos situaciones. Luego de las intervenciones de los oradores inscriptos, los legisladores se retiraron para debatir la posibilidad de emitir un dictamen.

Una semana después, la Comisión de Ecología y Medio Ambiente y la Comisión de Asuntos Agrarios emitieron un despacho unificado y se expidieron favorablemente a la Ley que contenía el OTBN producido por el OPDS. Si bien las voces opositoras habían dominado la audiencia en términos absolutos (pues tres de cada cinco oradores se manifestaron en contra), los legisladores firmantes justificaron su posición reproduciendo los argumentos señalados por pobladores locales, técnicos y funcionarios estatales vinculados con la forestación en el sector de islas del Delta del Paraná; en cambio, no hicieron ninguna referencia a los conflictos en torno a la Selva Marginal de Quilmes-Avellaneda. Por lo tanto, es factible pensar en una suerte de *instrumentalización de la participación ciudadana* por parte de los sectores concentrados a fin de satisfacer sus intereses específicos: si bien el OTBN producido era beneficioso para los productores del Delta del Paraná (y allí había sido “consensuado” entre los diferentes actores a través de un amplio proceso participativo), los legisladores le brindaban legitimidad a la ley apelando a esos procesos, pero omitían las voces de quienes se manifestaban en disconformidad. Así, de forma implícita, favorecían los intereses de los desarrolladores inmobiliarios de Quilmes-Avellaneda. De hecho, por tratarse de un “inventario de bosques nativos muy acotado y a la medida de los intereses inmobiliarios” (Andar - Agencia de noticias, 2016), distintas organizaciones llaman a esta norma como “Ley Techint”.

Finalmente, en sesión extraordinaria, la Legislatura bonaerense aprobó la Ley 14.888 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en diciembre de 2016. El OTBN se basó en la zonificación presentada

en 2014, y el texto legal sancionado recibió numerosas críticas por parte de distintos sectores ambientales que lo consideran “regresivo y anticonstitucional” por estar por debajo de los presupuestos mínimos de protección de la LB. Así, mientras los productores forestales del Delta del Paraná se mostraron satisfechos pues podrían volver a acceder a los beneficios de la Ley de Promoción Forestal, las organizaciones socioambientales denunciaron en declaraciones a la prensa que este mapa

da a las empresas poder sobre nuestros territorios, mientras las consecuencias las paga toda la sociedad. Entre los beneficiarios están Techint, Caputo, Constantini, y sectores políticos. La Ley de Bosques se transforma en una ley de expansión urbana y extractivismo, en vez de proteger el bosque que queda. (*Diario Página 12*, 2017)

ANÁLISIS Y REFLEXIONES FINALES

La producción del ordenamiento territorial de las extensiones de bosque nativo de las islas del Delta del Paraná y de la Selva Marginal corresponden a procesos sociales independientes, cada uno con temporalidades y características propias, en los cuales la incorporación de la participación ciudadana se resolvió con distinto “éxito”.

Como señalamos en este capítulo, si bien los pobladores locales del Delta del Paraná no fueron convocados a elaborar el inventario preliminar de bosques nativos, sus posturas y opiniones volcadas en el taller participativo celebrado en las islas en octubre de 2011 sí fueron incorporadas en un “mapa consensuado”. De este modo, su articulación con instituciones estatales del sector productivo y —a través de ellas— con las instituciones estatales ambientales habilitó un proceso de participación institucionalizada que fue considerado “ejemplar” por los distintos actores intervinientes.

Sin embargo, esto no debe redundar en una aceptación acrítica de las presuntas virtudes de los procesos participativos. La participación ciudadana en las cuestiones ambientales —impulsada como una “buena práctica” por los organismos internacionales desde hace al menos tres décadas— puede llevar a una neutralización de las propiedades más potencialmente críticas y disruptivas de la participación popular y, con ello, a la legitimación de las intervenciones en el medio ambiente que requirieron la consulta pública. Y es que, aun reconociendo que la incorporación de consultas públicas tiende a fortalecer los aspectos democratizadores de políticas con impacto territorial, también es cierto que no siempre las formas e instrumentos participativos que ofrecen estas políticas encuentran eco en las prácticas de la población o en la política local y que, por lo tanto, estas políticas no siempre logran incorporar las demandas de la población (Leite Lopes, 2006).

En el caso del proceso de producción del OTBN de la Selva Marginal que se extiende a lo largo de Quilmes y Avellaneda, las instancias participativas señaladas por la LB se llevaron a cabo en lo procedimental, pero el contenido de las demandas manifestadas en las audiencias públicas y talleres no fue procesado en el OTBN definitivo. En este sentido, observamos que las decisiones sobre el ordenamiento del territorio con bosque nativo en la zona sur del AMBA se tomaron por fuera de las instancias oficiales previstas por la autoridad de aplicación. Tal como señala Merlinsky (2009), no existen en nuestro país mecanismos que incorporen taxativamente la participación de la ciudadanía en las esferas institucionales, pues los mecanismos previstos no son de carácter vinculante. Esto llevó a que, en esta zona, las demandas de los colectivos ambientales se limitaran a su expresión en la arena pública. La débil institucionalidad de las políticas participativas en la legislación argentina para contener las discusiones en torno a la implantación de proyectos con impacto territorial, terminaron generando que la oposición al proyecto NCP buscara canales alternativos para hacer valer su reclamo. Uno de ellos fue la vía judicial, además del activismo “en las calles”, lo que da cuenta de la tendencia señalada por varios autores (Azuela, 2006; Delamata, 2013) a una progresiva interpretación de los conflictos socioambientales como cercenamiento de derechos jurídicos. Tal como plantean Azuela *et al.* (2015), si los actores de un conflicto pueden influir en algo recurriendo al derecho es en la temporalidad de la situación: “ganar tiempo se vuelve frecuentemente ganar todo, mismo si es sólo por un tiempo” (p. 7). La mora que introdujo el texto de la LB de 2007 permitió a los colectivos socioambientales movilizarse judicializar el accionar del Grupo Techint y detener las obras. Hasta la fecha —y por distintos motivos que exceden los alcances de este capítulo— el proyecto NCP nunca se llevó a cabo.

Habiendo analizado ambos procesos de ordenamiento de bosques nativos y el derrotero de los territorios en cuestión, podemos afirmar que la LB proveyó un andamiaje legal claro y de fácil despliegue para garantizar la participación y la democratización de la toma de decisiones en el caso del Delta del Paraná. Si bien el proceso no tuvo la misma suerte para el caso de la Selva Marginal de Quilmes y Avellaneda, no es menos cierto que la mora contemplada en la LB proporcionó a las agrupaciones socioambientales recursos judiciales de los que se valieron para ejercer su rechazo al proyecto de NCP, generando nuevos espacios de discusión disponibles con efectos democráticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aizcorbe, Matías; Fernández Bouzo, Soledad y Wertheimer, Marina (2013). "Moros en la costa". Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011). En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 173-199). Fundación CICCUS.
- Astelarra, Sofía (2017). *Disputas territoriales y ambientales por la reinvencción de "la isla". El caso del conflicto "Colony Park" en la Primera sección de Islas del Delta del Paraná, partido de Tigre*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- Ávila Castro, María Paula (2022). Consenso y legitimidad en el proceso legislativo del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba (2008-2010). *Revista Administración Pública y Sociedad*, (13), 34-63.
- Azuela, Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Azuela, Antonio; Melé, Patrice y Ugalde, Vicente (2015). Conflits de proximité et rapport(s) au(x) droit(s). *Développement Durable et Territoires*, 6 (1), 1-16.
- Bryant, Raymond y Bailey, Sinéad (1997). *Third world political ecology*. Routledge.
- Calefato, Noelia (2018). *Transformaciones ambientales e (in)justicia espacial: el caso de la ribera de Quilmes y Avellaneda*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Ambientales, Facultad de Agronomía (UBA).
- Camarero, Gimena (2011). *Imaginando el Delta Sanfernandino: la construcción del territorio y las relaciones sociales en la Reserva de Biósfera Delta del Paraná (San Fernando, Buenos Aires)*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- Chateauraynaud, Francis (2009). *Public controversies and the pragmatics of protest. Toward a ballistics of collective action*. HAL - Archives-Ouvertes. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00373686>
- Delamata, Gabriela (2013). Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de "sustentabilidad fuerte" en el sector extractivista megaminero. *Entramados y Perspectivas*, (3), 55-90.
- Diario *Página 12* (2017, febrero 22). Una Ley de Bosques para la provincia de Buenos Aires. <https://www.pagina12.com.ar/10282-una-ley-de-bosques-para-la-provincia-de-buenos-aires>

- Enrique, Clara (2009). *Relevamiento y caracterización florística y espectral de los bosques de la Región del Delta del río Paraná a partir de imágenes satelitales*. Tesis de Licenciatura en Biología, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (UBA).
- Fernández, Sebastián (2016). *La política forestal en Argentina y su contribución a las transformaciones en el Delta del Paraná*. Tesis de Licenciatura en Economía y Administración Agrarias, Facultad de Agronomía (UBA).
- Figuroa, Lucas y Gutiérrez, Ricardo (2022). La acción de los expertos en contexto. La aplicación de la política de protección de bosques nativos en cuatro provincias argentinas. *Gestión y Política Pública*, XXXI (1), 99-126.
- Fracassi, Natalia y Furman, Claudio (2017). *Guía de campo para la restauración del bosque ribereño en el Delta del Paraná*. INTA Ediciones.
- Galafassi, Guido (2005). *La pampeanización del Delta: sociología e historia del proceso de transformación productiva, social y ambiental del Bajo Delta del Paraná*. Ed. Extramuros.
- Gutiérrez, Ricardo e Isuani, Fernando (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 48 (2), 295-322.
- Juliá, Marta Susana (2010). La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación. *Pampa*, (6), 169-185.
- Kalesnik, Fabio; Aceñolaza, Pablo; Hurtado, Martín y Martínez, Jorge (2011). Relationship between vegetation of the levee neo-ecosystems and environmental heterogeneity in the Lower Delta of the Paraná River, Argentina. *Water and Environment Journal*, (25), 88-98.
- Leite Lopes, José Sérgio (2006). Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, 12 (25), 31-64.
- MAyDS (2016). *Ley N° 26331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos: informe de estado de implementación 2010-2015*.
- McFarlane, Colin (2010). The comparative city: Knowledge, learning, urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (4), 725-742.
- Merlinsky, Gabriela (2009). *Conflictos ambientales y territorio. Ecología política en el capitalismo contemporáneo*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

- OPDS (2011a). *Acta Audiencia Pública Ambiental* - 19 de abril de 2011.
- OPDS (2011b). *Taller participativo de información y consulta sobre el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Buenos Aires*.
- OPDS (2013). *Informe de las actuaciones desarrolladas por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible en el marco de la Ley Nacional 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*.
- Otero, Luis y Malvárez, Ana Inés (2000). *Documento base para la incorporación de las islas de San Fernando en el marco de la Red Mundial de Reservas de Biosfera (MAB-UNESCO)*. Municipalidad de San Fernando - Provincia de Buenos Aires.
- Santy, Vanina (2014). *Nueva Costa del Plata: las formas de la legitimación y la resistencia en un conflicto socio-ambiental del sur del Conurbano bonaerense*. Tesis de Maestría en Antropología Social y Política. FLACSO Argentina.
- SAyDS (2005). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe Nacional*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Straccia, Patricio (2019). *“Esto lo tenemos que solucionar desde adentro”. El uso político de la identidad “isleña” en un área del Delta del río Paraná en los procesos de institucionalización de leyes ambientales*. Tesis de Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- Straccia, Patricio (2023). *Emergencia del conflicto ambiental y desactivación (parcial) en clave de sustentabilidad: “isleños” y “ambientalistas” en un área del Delta bonaerense del río Paraná (2008-2019)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- Straccia, Patricio e Isla Raffaele, María Laura (2023). *Leyes de presupuestos mínimos y extractivismo inmobiliario: reflexiones sobre la (des)politización y la ecología política de la escala*. En Patricia Pintos y Sofía Astelarra (Eds.), *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario* (pp. 85-106). Ed. El Colectivo.
- Ward, Kevin (2010). *Towards a relational comparative approach to the study of cities*. *Progress in Human Geography*, 34 (4), 471-487.
- Wertheimer, Marina (2020). *La disposición de residuos y los “pasivos” ambientales. Basura y enfermedad en Avellaneda*. En Carlos Salamanca y Pamela Colombo (Coords.), *La violencia en el espacio. Políticas urbanas y territoriales durante la dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983)*. UNR Editora.

Mariana Schmidt y Malena Castilla

DE LOS ORDENAMIENTOS A LOS RE-(DES)ORDENAMIENTOS TERRITORIALES.

DISPUTAS E INTERESES EN CONFLICTO EN LA ACTUALIZACIÓN DE LA ZONIFICACIÓN DE BOSQUES NATIVOS EN LAS PROVINCIAS DE CHACO Y SALTA

INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2007 se sancionó en Argentina la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LB), a partir de la cual las diferentes provincias debieron establecer sus propios Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN). La provincia de Salta aprobó el suyo en el año 2008 por medio de la Ley 7.543 y la provincia del Chaco en el año 2009 mediante la Ley 1.762 R (antes Ley 6.409). En su sexto artículo, la LB estableció que cada jurisdicción debería actualizar periódicamente su OTBN, mientras que el Decreto reglamentario 91/2009 fijó el plazo de actualización cada cinco años.

Desde entonces, la región chaqueña en general, y estas provincias en particular, se vieron profundamente afectadas por la continuidad en la pérdida y degradación de la superficie boscosa, tanto dentro de las previsiones de la normativa como de manera ilegal (Aguiar *et al.*, 2018; Blum *et al.*, 2022). Según datos publicados por el monitoreo de los bosques nativos del organismo ambiental nacional, desde el año 1998 (tras la aprobación de la soja tolerante al glifosato en 1996) al 2022 se perdieron 802.179 hectáreas en Chaco y 1.528.070 hectáreas en Salta, pero de ese total, el 60,5% y el 46,7% respectivamente fueron deforestadas en vigencia de la Ley 26.331 (2008-2022).¹ De modo paralelo, las estimaciones agrícolas nacionales muestran como en el

1 <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/umsef>

período 1990/91-2022/23, la superficie cultivada total aumentó en un 198% en Chaco y en un 403% en Salta.²

Luego de sancionadas las leyes de OTBN, nos preguntábamos sobre los posibles re-(des)ordenamientos territoriales que podrían tener lugar en el escenario de las nuevas correlaciones de fuerza en las escalas provinciales, entendiendo que la zonificación de los bosques no quedaría cristalizada de una vez y para siempre sobre una superficie cartográfica homogénea, ahistórica y libre de conflictos, sino muy por el contrario, se trataría de una definición y redefinición cotidiana y desigual (Schmidt, 2017). A más de quince años de la sanción de estas normativas, en las dos jurisdicciones los procesos de negociación en torno a la zonificación de los territorios y la actualización de los Ordenamientos siguen vigentes en el marco de disputas jurídicas, políticas y económicas, donde los pequeños productores campesinos y pueblos indígenas se encuentran entre los principales afectados. Se hace oportuno entonces un balance, recuperando reflexiones y/o evaluaciones referidas a la implementación y cumplimiento de sus objetivos iniciales.

El objetivo de este capítulo es analizar, de manera comparativa, las trayectorias de estas provincias de la región chaqueña en materia de política de bosques nativos. A tal fin, desplegamos una cronología de los principales sucesos acontecidos en Salta y Chaco, con el propósito de desentrañar el mapa de actores, discursos, conflictos e intereses involucrados en los debates por las revisiones de sus OTBN. Recurrimos al análisis y sistematización de entrevistas en profundidad y conversaciones informales con actores implicados en los OTBN, junto con fuentes documentales, judiciales, legislativas y cartográficas, medios periodísticos, partes de prensa gubernamentales, informes y denuncias, entre otras fuentes primarias y secundarias.

En el próximo apartado, nos detenemos en el período que se inicia con la sanción de los OTBN en Salta y Chaco y cierra una década más tarde, promediando el segundo vencimiento de las revisiones, periodo en el cual primaron las recategorizaciones y la continuidad de la deforestación incluso en áreas protegidas. El siguiente acápite se abre desde el año 2020 en adelante, etapa signada por la pandemia y los incendios forestales, y donde en ambas provincias se reactivaron (no sin conflictos) los procesos de actualización de los OTBN. Para finalizar, el último apartado presenta una recapitulación y da cuenta de la continuidad y profundización de la conflictividad territorial y ambiental, atendiendo al incremento de conflictos por fumigaciones con agrotóxicos y las situaciones de emergencia hídrica, en gran medida derivadas del avance de la deforestación.

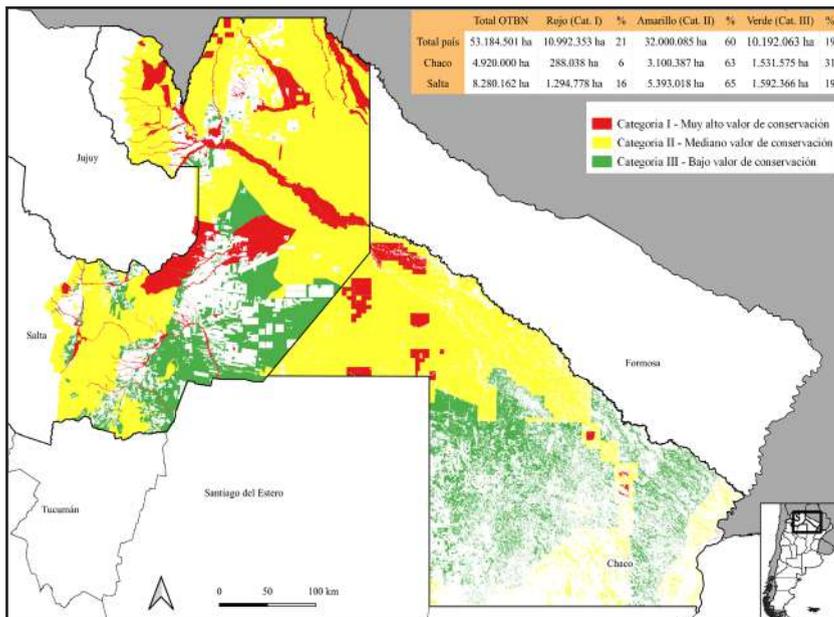
2 <https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/>

1. DE LOS OTBN A LOS PRIMEROS INTENTOS DE (DES)ORDENAMIENTO (2008-2019)

Tras la sanción de las leyes de OTBN en Salta y Chaco (Mapa 1), cobraron relevancia una serie de mecanismos institucionales por medio de los cuales ambas provincias dieron lugar a cierta flexibilización de las categorías de conservación previstas en los mapas, cuando no a su reversión (si bien el principio de “no regresividad” consagrado en la Ley Nacional 25.675/2002 General de Ambiente no permitiría cambios de estas características).

Mapa 1

Zonificación de los bosques nativos según categorías de conservación Salta (Ley 7.543/2008 - Decreto 2.789/2009) y Chaco (Ley 1.762/2009)



En la escala nacional, los primeros años del período considerado estuvieron bajo la administración de Cristina Fernández de Kirchner a través de sus dos mandatos (2007-2011 y 2011-2015), cuando la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable estuvo a cargo de Romina Picolotti, Homero Bibiloni, Juan José Mussi, Omar Judis y Sergio Lorusso. Al asumir la presidencia, Mauricio Macri (2015-2019) le otorgó categoría de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) y designó como titular a Sergio Bergman, para en septiembre de 2018 volver a darle la categoría de Secretaría en el contexto de una reestruc-

turación del gabinete nacional. Como saldo, en estos años (2008-2019) se perdieron 390.668 hectáreas de bosques nativos en Chaco y 628.307 hectáreas en Salta,³ mientras que la superficie sembrada aumentó en un 18,09% y 13,71% respectivamente.⁴

1.1. LA CONTINUIDAD DEL “FESTIVAL DE DESMONTES” SALTEÑO

Salta fue la primera jurisdicción en sancionar su Ley de OTBN, en línea con lo previsto por la LB. Cabe recordar que la provincia se había constituido en uno de los principales focos de conflicto en torno al avance sin precedentes de la deforestación desde inicios del siglo XX, en general, y en los años en los que se debatió la Ley Nacional, en particular (Leake y De Ecónomo, 2008). A poco más de diez días de sancionada, tuvo lugar el cambio de gestión provincial, que pasó a estar a cargo del gobernador Juan Manuel Urtubey. En su discurso inicial ante la Legislatura salteña, invitaba a terminar con “el festival irresponsable de autorizaciones de desmontes sin el más mínimo apego a las normas vigentes” en el que estaba sumida la provincia debido a la anterior gestión, a cargo de Juan Carlos Romero.

A lo largo del año 2008 se desplegó el proceso participativo para el OTBN que derivó en la sanción de la Ley 7.543, y en cuyos conflictos y controversias no ahondaremos, ya que han sido ampliamente trabajados (Langbehn, 2015; Schmidt, 2017; Seghezzi *et al.*, 2011). Si interesa mencionar una serie de sucesos posteriores que reconfiguraron el campo de disputas y tuvieron repercusiones en el corto y mediano plazo. En primer lugar, días después de la sanción del OTBN fue presentada ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) una acción de amparo contra la provincia de Salta y el Estado nacional promovida por organizaciones y comunidades indígenas y criollas (Causa “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”). En respuesta, el Máximo Tribunal de Justicia ordenó el cese de los desmontes y aprovechamientos forestales en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria, que habían sido autorizados durante el último trimestre del año 2007 y convocó a una audiencia pública. La misma fue celebrada en febrero de 2009, pocos días después del alud en la ciudad de Tartagal que volvió a instalar el problema de los desmontes en la esfera de discusión pública a nivel nacional (y que derivó en la ya mencionada reglamentación de la Ley 26.331, hasta entonces demorada). Tras la audiencia, se requirió a la provincia la realización de un Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo y se ratificó la suspensión de las autorizaciones y su ejecución, hasta tanto fuera efectuado

3 <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/umsef>

4 <https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/>

dicho estudio (en esta oportunidad, la suspensión recayó sobre todas las autorizaciones existentes).⁵

En este contexto, el mapa definitivo con la zonificación de las categorías de conservación tuvo que esperar hasta junio de ese año para su aprobación a través del Decreto 2.785, dado que la Ley 7.543 no había presentado la cartografía correspondiente (Mapa 1). De modo complementario, el gobierno salteño dictó el Decreto 2.789/2009, que establecía con carácter precautorio la imposibilidad de ejecutar los desmontes autorizados en las tierras incluidas en la categoría II que se encontrasen sometidas a reclamo formal de comunidades indígenas. De este modo, en Salta la categorización de los bosques nativos se encuentra en estrecha relación con la Ley Nacional 26.160/2006, dado que la prohibición rige hasta tanto no finalice el relevamiento técnico-jurídico-catastral previsto en la norma, cuando se decidirá, con participación de las comunidades afectadas, la delimitación definitiva y categorización final del área.⁶

Si bien la política de OTBN en Salta quedó plasmada en la Ley 7.543, esto no supuso la finalización de las disputas en torno al destino de los bosques salteños. Si bien el mapa del decreto reglamentario habilitó una superficie de tierras para actividades productivas menor en relación con lo que potencialmente podría haber autorizado la norma, vale recordar que el articulado de la Ley 7.543 seguía habilitando por su contenido que una nueva revisión (en un contexto de renovadas correlaciones de fuerzas políticas y económicas) pudiese modificar las superficies zonificadas para cada una de las categorías de conservación.

Ya en mayo de 2009, el Decreto 3.676 creó el Consejo Asesor del OTBN, integrado por representantes del Poder Ejecutivo y de las entidades vinculadas a los distintos sectores de la producción forestal y agrícola ganadera.⁷ Al año siguiente, un nuevo Decreto (2.211/2010,

5 El 13 de diciembre de 2011, la CSJN resolvió levantar la medida, señalando que los titulares de los permisos otorgados por las autoridades locales con anterioridad a la vigencia de la ley de OTBN deberían adecuarse a las prohibiciones y limitaciones emergentes de esa norma. Allí también se remitió las actuaciones a la Corte de Justicia de Salta, por lo que su resolución pasó a depender del nivel provincial.

6 Declaró la Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena y ordenó la realización de relevamientos de tierras comunitarias de comunidades originarias a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) junto con gobiernos provinciales, suspendiendo los desalojos hasta tanto no concluyan dichos relevamientos. Para profundizar en su implementación y desvinculaciones con la Ley 26.331 en Salta y Chubut, puede consultarse el capítulo de Boffa y Tozzini en esta compilación.

7 Cámara Regional de la Producción; Sociedad Rural Salteña; Asociación de Productores de Granos del Norte (PROGRAMO); Asociación de Legumbres del NOA; Asociación de Productores Foresto Industriales y Comerciales de Salta; Centro de Obreros del Norte; Asociación de Consorcios de Usuarios de Aguas Públicas de Salta.

modificado luego por el Decreto 3.136/2011) aprobó el Procedimiento para el Análisis de Proyectos a Escala Predial elaborado por el Consejo Asesor. Destinado a la definición más precisa de la forma de realización de las actividades permitidas al interior de cada categoría del OTBN (o al ajuste de ciertos errores cometidos en la zonificación a gran escala), en la práctica dejó abierta la posibilidad de que una finca ubicada en una zona roja o amarilla pueda ser recategorizada como verde. De este modo lo expresaba el representante de una de las principales empresas del agronegocio salteño:

Sería muy bueno para nuestras regiones del norte de Salta que iniciáramos un nuevo año pensando en encontrar caminos para retomar el desarrollo de la agricultura, la ganadería y la explotación forestal. Tenemos tierras fértiles y aptitud productiva, necesitamos trabajo y agregado de valor: *es imprescindible sacar al departamento San Martín del pálido amarillo en el que se encuentra y teñirlo de un fuerte verde productivo*. Lograr este cambio de colores es una tarea que no admite más pérdida de tiempo y en la que deberíamos trabajar todos.⁸

Los emprendimientos privados formularon rápidamente sus presentaciones para solicitar la revisión del mapa inicial. Ahora bien, los requerimientos podían promoverse de oficio por la autoridad de aplicación, o a solicitud de las partes interesadas y sin atravesar la instancia de audiencia pública ni requerir de un proceso consultivo y participativo. De este modo, se atentaba contra lo establecido en la ley nacional acerca de que los OTBN provinciales debían incluir participación de las poblaciones afectadas, mientras que el procedimiento definido para modificarlo prescindía del llamado a consulta. Como resultado, tierras originalmente categorizadas como zona roja o amarilla fueron modificadas a verde, fundamentándose en la ausencia de reclamos y en la aptitud agrícola de los suelos (REDAF, 2012).

En 2011 el organismo ambiental provincial emitió la Resolución 966 con el procedimiento para la Presentación y Evaluación de Planes de Manejo Sostenible de Bosque Nativo, Modalidad Silvopastoril y Bajo Monte a escala predial. Apenas iniciado el año 2012, Greenpeace enviaba una carta al gobernador manifestando su preocupación alegando que “hasta el momento ningún modelo de manejo silvopastoril ha demostrado ser sustentable”, en virtud de que los desmontes selectivos o desbajados para ganadería intensiva resultan en un desmonte o paso previo al mismo que, sumado a la implantación de pasturas exóticas, va en desmedro del mantenimiento y regeneración de la cobertura boscosa.

⁸ *El Tribuno*, 19/12/2010.

Mientras que en agosto de 2012 se denunciaba la “ilusión cartográfica” que suponía la implementación del OTBN en Salta, que navegaba entre la incertidumbre y la ambigüedad donde “la producción sigue ganando, y los bosques y su gente perdiendo” (Leake, 2012), al mes siguiente una carta del Defensor del Pueblo de la Nación informaba al gobernador Urtubey respecto de los múltiples reclamos por parte de comunidades indígenas y criollas

sobre actividades de desmonte en las zonas en las que habitan, acciones de privados contra esas comunidades, el insuficiente accionar del Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable del Gobierno de Salta para frenarlas, como así también fuertes restricciones que encuentran para acceder a la justicia en defensa de sus derechos.⁹

Se adjuntaba a la misma un informe de situación elaborado por una comisión del organismo a zonas indígenas y campesinas, donde se observaron deslindes y desmontes en zonas amarillas, instalación de alambrados y desarrollo de emprendimientos particulares y/o empresariales en sus territorios sin aprobación, entre otras situaciones. También se denunciaba que los procesos de autorización de cambios de uso del suelo no contaban con verificación de reclamo de pueblos originarios, apuntando hacia la dilación en los relevamientos territoriales dispuestos en la Ley 26.160: “se autoriza sin saber si las comunidades están reclamando esos espacios” y “los mapas del INAI no son considerados como documento de ninguna validez”.¹⁰

En 2014 vencía por primera vez el plazo para la actualización del OTBN. El Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable de Salta, mediante la Resolución 381, convocó a diferentes Mesas de Trabajo con la participación de entidades académicas, ambientales y productivas, con el fin de recoger las opiniones de los diversos sectores involucrados. Según el documento “Salta debe respetar la Ley Nacional de Bosques” presentado por una amplia gama de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), fundaciones y organizaciones, a esa fecha en Salta se habían recategorizado más de 150.000 hectáreas de bosques nativos inicial-

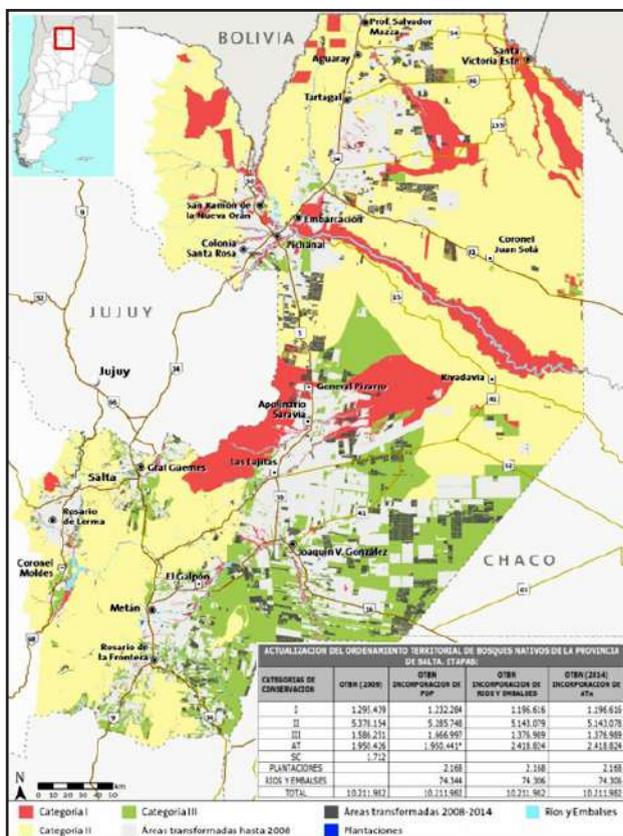
9 <https://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=117&pagN=8>

10 La Auditoría General de la Nación (2014), en su Informe sobre la implementación de la Ley 26.331 para el período 2007-2013, señaló en sus conclusiones la necesidad de la imprescindible articulación con el INAI para garantizar efectivamente los derechos de las comunidades indígenas y campesinas al momento de implementar la Ley 26.331, en virtud de que su conservación y aprovechamiento están estrechamente vinculados a los conflictos por la tenencia de la tierra.

mente zonificados en las categorías I y II.¹¹ Finalmente, y en el marco de estas denuncias, el mecanismo fue derogado por medio del Decreto 3.749/2014. A través del mismo, también fue creado el Consejo Asesor de Revisión del OTBN, compuesto por “todas aquellas organizaciones y/o asociaciones vinculadas al ambiente que manifiesten formalmente su voluntad de integrarlo”.

Mapa 2

Propuesta de actualización del OTBN de la provincia de Salta (2014)



Fuente: MAyPS (2015).

En el año 2015 tomó estado público un documento técnico elaborado por el organismo ambiental de la provincia, que tenía el objetivo de sintetizar el proceso de actualización y fortalecimiento del OTBN realizado

11 <https://farn.org.ar/salta-debe-respetar-la-ley-nacional-de-bosques/>

a lo largo de los cinco primeros años de aplicación (2010-2014), y definir las próximas líneas de acción para “armonizar el desarrollo productivo con la preservación efectiva de los bosques nativos” (MAyPS, 2015). En concreto, la propuesta actualizaba las superficies correspondientes a cada categoría de conservación, atendiendo a los cambios en el uso del suelo ocurridos desde la reglamentación del OTBN. Por un lado, se contabilizaban los treinta y dos proyectos con resoluciones aprobatorias para cambio de categoría de conservación a nivel predial (un total de 144.984 hectáreas recategorizadas, donde más de 80.000 fueron rezonificadas a verde), en el período comprendido desde julio de 2009 hasta el momento de la redacción del informe (junio de 2015), dándoles legitimidad al ser incorporadas al nuevo mapa de OTBN propuesto.¹²

Por otro lado, a las áreas ya transformadas mapeadas en el OTBN publicado con el Decreto reglamentario (1.950.426 hectáreas), se sumaron los desmontes ejecutados en el periodo 2008-2014 (465.406 hectáreas, con un promedio de 66.486,4 hectáreas deforestadas por año), junto con áreas correspondientes a plantaciones forestales y áreas urbanas. Cabe destacar que, del total deforestado, 257.828 hectáreas revelaron ser catastros que no contaban con la habilitación correspondiente y, por lo tanto, haber sido realizados de manera ilegal (salvo en el año 2014, las áreas transformadas sin permiso superaron siempre a las legales). De allí que la propuesta de revisión fue objeto de fuertes críticas y cuestionamientos de actores de la escala provincial, pero también de la nacional, en virtud de la situación violatoria de las normas ambientales vigentes y sus principios básicos.¹³ En particular, se destaca el informe de la Auditoría General de la Nación presentado en mayo de 2017, donde se apuntaba que:

como consecuencia de la ilegalidad de dichas autorizaciones, el proceso de actualización del OTBN en la Provincia de Salta debería anular los permisos de desmontes aún no ejecutados para que esas tierras recuperen el valor de conservación anterior. Y recomponer las áreas afectadas por los desmontes ya realizados. No hubo validación participativa por parte del Consejo Asesor de revisión del OTBN de la Provincia de Salta y la revisión del OTBN ha sido

12 Para ampliar sobre los principales casos de recategorizaciones, así como en el rol empresario y gubernamental en la violación de la Ley 26.331 y del OTBN provincial, ver Greenpeace (2013, 2016).

13 Por medio de la Resolución 236/2012, el Consejo Federal de Medio Ambiente aprobó las Pautas metodológicas para las actualizaciones de los OTBN, donde se deja asentado que deberán realizarse en el marco de procesos participativos y manejar un criterio coherente con el principio de no regresividad en materia ambiental. Años más tarde, la Resolución 350/2017 estableció los Procedimientos para la acreditación de las actualizaciones de los OTBN.

delegada por parte del estado provincial a la Fundación Proyungas.
(AGN, 2017, p. 89)

El organismo auditor puntualizó además las falencias en la modalidad de funcionamiento de las audiencias públicas: proyectos de desmonte no sometidos a consulta pública, trámites en matrículas contiguas de distinto dueño que evaden audiencias, bajo acceso a la información de las audiencias publicadas en zonas rurales, lenguaje técnico, ambiguo y sin traducción a lenguas originarias, tiempos limitados y lejanía para tomar vista y obtener copia del expediente, localización de las audiencias en lugares distantes de los predios afectados a la solicitud, entre tantos otros señalamientos que limitan la participación social.

De manera complementaria, en agosto de ese año se hizo pública una carta desde las principales ONG y fundaciones que han llevado adelante la causa de los bosques y de los conflictos por la tierra —Greenpeace, TEPEYAC, Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz, Universidad Nacional de Salta (UNSa), Foro Salteño por la Tierra, Acompañamiento de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino, entre otras— al ministro manifestando su “profunda preocupación” respecto de la revisión del OTBN, pidiendo una audiencia urgente y señalando que desde el ministerio se estaba dando por finalizada la actualización sin haber cumplimentado con el proceso de consulta y participación: “el proceso de consulta participativa fue diluido a tal punto de ser inexistente”. Se acusaba asimismo que de modo concomitante a estos procesos se dio creación en agosto de 2016 al Comité Asesor Provincial de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada, hecho que “desvió el diálogo sobre el futuro de las áreas amarillas del OTBN hacia un nuevo grupo que ya no incluye las voces de nuestras organizaciones y muchas otras que también deberían ser consultadas” y que el proceso de consulta ha sido “limitado en términos de organizaciones representadas, fragmentado en el tiempo y de poco valor en términos del aporte efectivo de los participantes”.

Transcurridos los primeros años de la sanción y reglamentación del OTBN en Salta, los debates pasaron a estar liderados por los actores empresariales y su puja por recuperar el (des)orden perdido y dejar atrás el “amarillo patito, amarillo social” —tal como lo describieran burlescamente nuestros entrevistados del sector agropecuario— para volver a teñir al territorio salteño de un “fuerte verde productivo” (Schmidt, 2017). Los intereses de los sectores del agronegocio local cobraron renovada fortaleza en el nuevo contexto político abierto con la llegada de Mauricio Macri al gobierno nacional. Como muestra, un fragmento de una nota de opinión en el diario *El Tribuno* titulada “Basta de Chaco pintado de amarillo” en la cual se apuntaba que el OTBN en Salta “no

contribuye a mejorar la calidad de vida ni a preservar el ambiente”, sino que más bien el legado de la última década nos confronta con

un Chaco argentino con veinte millones de hectáreas —hablemos por ahora de nuestras seis millones en el Chaco salteño— sin ningún proyecto coherente para desarrollar, salvo la iniquidad de la Ley Bonasso, lo arbitrario del ordenamiento territorial que trava con distintos esquemas de involución la puesta en marcha para el desarrollo ganadero y, en otros casos, también agrícolas.

Conocemos la firme voluntad que el actual Gobierno nacional estrena para engrandecer el país con medidas de una economía sana y libre, haciendo caso omiso de veleidades de las que tanto abundan, para escarnio del empresario laborioso. En consecuencia, decidimos ponernos de pie con vigor y total voluntad, solicitando al Gobierno nacional que derogue de manera total la zona amarilla, lamparón vergonzoso que frena todo conato de inversión, y se declare al Chaco argentino, comenzando por Salta, como zona potencialmente favorable en el segmento ganadero.¹⁴

Un nuevo capítulo en torno a las recategorizaciones se abrió a poco de iniciado el año 2018. Por medio de la Resolución 56, el organismo ambiental nacional a cargo del ministro Bergman apuntó a su incompatibilidad con las disposiciones de la Ley 26.331 por “modificar regresivamente y de manera relevante” el OTBN, instando a la autoridad provincial a suspender los efectos de tales autorizaciones respecto de los predios pendientes de desmonte, junto con la restauración de los ambientes desmontados. En la escala local, la Resolución 19 del organismo ambiental provincial ordenó suspender la ejecución de las autorizaciones, decisión que no fue bienvenida por quienes se habían visto beneficiados con las recategorizaciones, considerándolas derechos adquiridos en el marco de las normas vigentes y denunciando la intromisión de la nación en asuntos provinciales.

Esto cobró relevancia en el marco de la convocatoria a una nueva reunión del Consejo Asesor del OTBN, frente a la cual las principales asociaciones del sector rural salteño presentaron una carta conjunta explicando las razones de la no concurrencia. En una entrevista realizada al presidente de la asociación PROGRANO, éste alegó desacuerdo con el accionar provincial y, frente a las acusaciones de organizaciones ambientalistas, afirmaba:

No se tiene en cuenta la situación real de esos bosques que ya están degradados y que por estar pintados de amarillo son impro-

14 *El Tribuno*, 22/06/2016.

ductivos y llevan a sus habitantes a la marginalidad, a la pobreza y al atraso. Muchos para escapar de ese destino emigran. Se puede producir cuidando el medio ambiente. Pero de nada sirve esos bosques pintados de amarillo que hoy están llenos de vacas criollas y animales salvajes que degradan un monte abandonado para que los habitantes se empobrezcan cada vez más teniendo la posibilidad de producir.¹⁵

El segundo vencimiento para la revisión del OTBN tenía lugar a fines del año 2018, de manera casi coincidente con el fin de los tres ciclos sucesivos de gestión del gobierno de Urtubey, iniciados a fines de 2007 con la promesa de “poner fin al festival de desmontes”.

1.2. ENTRE LOS CAMBIOS DE GOBIERNO CHAQUEÑO, EL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE LAS RECATEGORIZACIONES

Chaco siguió los pasos de la vecina provincia de Salta, dando lugar en 2009 a la sanción de la Ley 1.762 (Mapa 1), reglamentada a través del Decreto 932/2010. La ley provincial estableció que la autoridad de aplicación sería la Subsecretaría de Recursos Naturales del Ministerio de Producción y Ambiente, a través de las Direcciones de Bosques y de Fauna y Áreas Naturales Protegidas. Las denuncias por irregularidades no tardaron en llegar y, desde el Centro de Estudios Nelson Mandela del Chaco, su referente afirmaba en 2010 lo siguiente:

Durante la gestión del ex gobernador Ángel Rozas se aceleró el festival desenfundado de desmontes y aprovechamientos forestales, legales y clandestinos, casi siempre vinculados con el saqueo de las tierras fiscales. La devastación continuó durante la gobernación de Nikisch porque a pesar de que dictara un decreto prohibiendo los desmontes, estos continuaron con intensidad en gran parte del territorio chaqueño (...) con la administración de Capitanich continua la matriz destructiva que suponen los aprovechamientos forestales y los desmontes. La actividad devastadora continúa intacta. Los intereses forestales y agrícolas ganan la pulseada de la mano de las sociedades anónimas que integran funcionarios y técnicos. Las fiscalizaciones y las auditorías son absolutamente deficientes.¹⁶

Durante el período de sanción y reglamentación de la Ley, la provincia estaba gobernada por Jorge Capitanich, quien ejerció durante dos mandatos consecutivos (2007-2011 y 2011-2015), con una licencia durante

15 <https://ruraldesalta.org.ar/2018/05/16/la-suspension-de-los-desmontes-entrevista-a-santiago-bayon-presidente-de-prograno/>

16 http://www.nordesteya.com/notix/noticia/02908_chaco_la_fundacion_mandela_denuncia_desmontes.htm

el segundo período, debido a que se desempeñó como Jefe de Gabinete Nacional (2013-2015) durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Al igual que en la provincia de Salta, en Chaco se permitió la recategorización predial en bosques que habían sido catalogados con mayores niveles de conservación mediante los Decretos 1103/2012 y 742/2015, emitidos por la Subsecretaría de Recursos Naturales. Cabe destacar que, en el año 2012, luego de una serie de protestas y denuncias efectuadas por integrantes de comunidades indígenas y campesinas junto con organizaciones como Greenpeace, entre otras, el gobierno provincial dictó una resolución a partir de la cual se definió la suspensión por sesenta días de aprovechamientos silvopastoriles en el monte chaqueño ubicado en zonas amarillas. Cumplido dicho plazo, representantes gubernamentales de la Subsecretaría de Recursos Naturales del Chaco, tras reunirse con ambientalistas, productores forestales e integrantes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), establecieron mediante la disposición 534/2012 nuevos requisitos para la aprobación de aprovechamientos silvopastoriles. En tal sentido, uno de los referentes de Greenpeace sostuvo que “las nuevas restricciones a la ganadería intensiva son un gran avance en la defensa del Impenetrable, un valiosísimo ecosistema forestal que abarca cerca de cuatro millones de hectáreas de la región chaqueña semiárida y que alberga especies seriamente amenazadas”.¹⁷

Durante el año 2014 estaba prevista la primera actualización del OTBN en la provincia, que se realizaría luego de unas jornadas de capacitación sobre diferentes instrumentos participativos para elaborar una propuesta técnica que sería elevada al poder ejecutivo. En dicha instancia, se convocó a comunidades originarias, organismos públicos, empresas, productores, ONG, entre otros.¹⁸ Algunas de estas capacitaciones fueron realizadas, pero la actualización nunca se concretó. Desde la reglamentación de la ley de OTBN provincial, organizaciones ambientales han denunciado y cuestionado los inventarios forestales presentados por los organismos públicos, donde los datos de desmontes no coinciden con lo que realmente sucede en los territorios. Tal como establece Cuadra:

Las críticas giran en torno a la veracidad de los datos, su bajo grado de detalle, alcances muy difusos y escaso trabajo en el terreno. Más allá de esas polémicas, lo que resulta difícil comprender es que entre los años 2005 y 2011 la cobertura forestal se haya

17 <https://wayback.archive-it.org/9650/20200216152529/http://p3-raw.greenpeace.org/argentina/es/noticias/El-Impenetrable-sin-topadoras/>

18 Dirección de Bosques. Noticias, 10-08-2014. <http://direcciondebosques.blogspot.com.ar/>

mantenido estable, según los datos de los Inventarios Forestales, cuando los planes de forestación y reforestación no representan aún cifras significativas y las tasas de deforestación han sido muy importantes en el Chaco, sobre todo en las dos últimas décadas (superiores —en el promedio 1998-2010— a las 100.000 hectáreas en los datos oficiales y estimadas entre 300.000 y 240.000 por las ONG). (2012, p. 15)

En el año 2014, la Subsecretaría de Recursos Naturales, a través de la Dirección de Bosques, dio a conocer un informe respondiendo a organizaciones ambientales como Greenpeace y el Centro de Estudios Nelson Mandela que, en diversos medios de comunicación y en instancias judiciales, denunciaron la ilegalidad de los desmontes y la connivencia gubernamental.¹⁹ En palabras del referente del Centro Mandela:

La denuncia pone al descubierto las severas irregularidades que se producen y se acumulan en varios trámites de otorgamiento de permisos de desmontes, silvopastoriles y explotaciones forestales en la Dirección de Bosques, lo que razonablemente permite deducir que se trafican influencias y triunfan los intereses que afectan profundamente la sustentabilidad del ecosistema chaqueño.²⁰

Es de destacar que durante 2015 se designó al funcionario que ejerció el cargo público como Director de Bosques en la provincia hasta el cambio de gestión en 2024. Es decir, desde entonces y hasta enero de 2024 la gestión de los bosques en Chaco ha estado a cargo de un director provincial que no ha podido concretar la actualización ni impedir los desmontes ilegales. Durante el período de gobierno 2015-2019, el gobernador Domingo Peppo autorizó las recategorizaciones prediales mediante el Decreto 598/2016. De hecho, durante los años 2016-2017, la provincia del Chaco tuvo la mayor cantidad de desmontes en el país (72.536 hectáreas), de las cuales 40.756 formaban parte de las áreas con categoría I y II.

Al año siguiente, a través de la disposición 1235/2018 suspendió las recategorizaciones y finalmente en 2019 anuló dichos permisos (mediante los artículos 2 y 3 del Decreto 289), además de suspender la actualización del OTBN (que debía realizarse ese año) hasta tanto no se evalúen las consideraciones aportadas por las ONG, las cuales habían denunciado que los cambios de categoría no eran parte de lo establecido en la ley y que las consideraciones metodológicas utilizadas para

19 <https://direcciondebosques.blogspot.com/2014/05/la-direccion-de-bosques-informa-sobre.html>

20 <https://noticias-ambientales-argentina.blogspot.com/2014/09/irregularidades-en-la-direccion-de.html>

la actualización debían ser reformuladas.²¹ Asimismo, expusieron que durante el 2018 Chaco fue la segunda provincia de la región con mayor cantidad de desmontes, vinculados fundamentalmente a la producción de transgénicos (33.972 hectáreas de las cuales 14.744 tenían alto nivel de conservación).²² A pesar del decreto de anulación de las recategorizaciones y la suspensión del OTBN para “garantizar la participación ciudadana”, la actualización nunca se efectuó.

En el año 2019, el debate sobre el OTBN y la importancia de la preservación de sus bosques volvió a estar en la agenda pública y política luego de que las provincias de Chaco y Corrientes fueran afectadas por fuertes lluvias y temporales entre marzo y abril.²³ En la provincia aquí analizada, este evento climático afectó diferencialmente a la zona del sudoeste, donde se encuentra el domo agrícola y en el cual la pérdida de superficie boscosa ha transformado completamente el paisaje. El diputado Aurelio Díaz, que presentó ese año un proyecto de ley para impedir la recategorización de predios en áreas amarillas, argumentaba lo siguiente: “Cuando caen 300 milímetros de agua y hay montes, son absorbidos en su totalidad; si hay pastizales, se absorben 100 milímetros; pero si hay soja, solo 30 milímetros, por lo que los otros 270 milímetros quedan en la superficie de la tierra”.²⁴

Tal como informó el Ministerio de Planificación, Ambiente e Innovación Tecnológica del Chaco, se otorgaron 53 permisos de desmonte a través de las recategorizaciones prediales, de las cuales diez poseían más de mil hectáreas (de ellas, dos superaban las dos mil hectáreas), siendo esto ilegal según lo establecido en las respectivas normativas (Di Pangraccio *et al.*, 2019). En este período, la Defensoría del Pueblo del Chaco presentó una medida cautelar contra la Subsecretaría de Recursos Naturales de la provincia y/o el Ejecutivo chaqueño, para declarar la nulidad de los permisos otorgados sobre zonas amarillas. En el mismo año que se cumplía el plazo del segundo vencimiento para la actualización del OTBN, y mientras tenían continuidad los desmontes, los incendios forestales, las inundaciones y las sequías, la justicia

21 <http://www.lalupa24.com/el-centro-mandela-denuncia-un-mega-desmonte-en-el-impenetrable-chaqueno/>

22 <https://greenpeace.org.ar/pdf/Deforestacion-norte-Argentina-Informe-Anual-2018.pdf>

23 <https://www.infobae.com/sociedad/2019/04/21/un-fuerte-temporal-causo-graves-inundaciones-en-chaco-y-corrientes/>

24 https://elauditor.info/actualidad/presentaron-un-proyecto-para-revocar-permisos-de-desmonte-en-chaco_a5ce583286c520a6c1dc3e826

provincial hizo lugar a dicha medida y ordenó el cumplimiento de la Ley Nacional para la elaboración de un nuevo plan.²⁵

2. RE-ORDENAMIENTOS POR LA VÍA JUDICIAL E INSTITUCIONAL EN CONTEXTO DE CRISIS SANITARIA Y ECOLÓGICA (2020-ACTUALIDAD)

El año 2020 encontró al mundo en situación de crisis sanitaria como consecuencia de la pandemia por COVID-19. A pesar de las medidas de cuidado y aislamiento y de la restricción de actividades dispuestas en las escalas nacional y provinciales, los desmontes parecieron no limitarse. El monitoreo realizado por el organismo ambiental nacional durante el período 2020-2022²⁶ y la información provista para el año 2023 por Greenpeace (2024) revelan que la superficie desmontada representó 151.837 hectáreas en Chaco y 94.269 en Salta. Mientras tanto, la superficie sembrada en ambas provincias se mantuvo en un promedio de 1.450.000 y 1.250.000 hectáreas respectivamente, tomando en consideración las campañas agrícolas 2020/21 a 2022/23.

También el año 2020 en Argentina supuso el inicio de un ciclo de incendios forestales que tendría graves episodios a lo largo de los siguientes años (Schmidt y Castilla, 2023). De acuerdo con la información difundida por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego, durante 2020 más de un millón de hectáreas fueron afectadas por incendios en el país y las provincias de Chaco y Salta ocuparon el tercer y cuarto lugar, respectivamente, con 85.000 y 71.869,9 hectáreas incendiadas (el 13,6% del total nacional). Para ese mismo año, el informe del Sistema de Alerta Temprana de Deforestación registró un total de 11.504 alertas en las provincias de las regiones del Parque Chaqueño y Yungas, lo que representa una superficie de 428.517 hectáreas. Se registraron alertas de deforestación en bosques clasificados en todas las categorías de conservación previstas en las leyes de OTBN jurisdiccionales, pero fundamentalmente en las categorías I (116.037 hectáreas, de las cuales 114.304 corresponden a incendios) y II (158.491 hectáreas, de las cuales 110.977 corresponden a incendios). Para el año 2021, la superficie afectada por incendios fue estimada en más de 320.000 hectáreas a nivel nacional, mientras que en Chaco y Salta fueron incendiadas cerca de 8.000. A pocos meses de iniciado el año 2022, las superficies registradas a escala jurisdiccional ya habían superado el total de 2021, y hacia fines de año los informes nacionales reportaron más de 700.000 hectáreas

25 <https://diarioprimeralineacom.ar/126477-ante-falta-de-respuesta-la-defensoria-del-pueblo-acudio-a-la-justicia-por-los-desmontes/>

26 <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/umsef>

afectadas a escala nacional (donde alrededor de 140.000 corresponden a Salta y Chaco).²⁷

En este contexto, las actualizaciones de los OTBN en las escalas provinciales cobraron un nuevo impulso. En Salta, ciertos acuerdos políticos y metodológicos dieron inicio a un nuevo proceso de revisión que, no sin conflictos, se ha canalizado institucionalmente. En Chaco, las controversias por la revisión del OTBN se dirimen en la instancia judicial a partir de un fuerte activismo de organizaciones locales. En la escala nacional, se trata de un ciclo abierto con la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023), quien elevó nuevamente el área ambiental al rango de ministerio con Juan Cabandié como titular. En diciembre de 2023 asumió el actual presidente de la Nación, Javier Milei, cuyos primeros actos de gobierno han tendido hacia la desjerarquización, desregulación y desfinanciamiento de la política de protección prevista en la LB y en otras políticas y regulaciones ambientales como la ley de tierras, el control de quemas, la gestión de Parques Nacionales, las políticas de agricultura familiar, campesina e indígena, entre otras.

2.1. SALTA. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO

La gobernación salteña en este período fue asumida por Gustavo Sáenz (2019-2023 y 2023-actualidad). En la provincia, las medidas de cuidado y aislamiento por coronavirus decretadas en 2020 tuvieron lugar de modo simultáneo a la declaración de la emergencia sociosanitaria en los principales departamentos con superficie boscosa, como consecuencia del aumento en los casos de desnutrición infantil en comunidades indígenas (Ley 8.185/2020, luego prorrogada en reiteradas oportunidades). Esto revela las consecuencias de largo aliento de un modelo de desarrollo provincial que no resuelve —y profundiza— la situación de pobreza estructural de la gran mayoría de su población, privada del acceso a los bienes comunes y a las políticas de salud.

En junio de 2021 el Ministerio de Producción y Desarrollo Sustentable cursó invitaciones a participar de la primera reunión virtual del Consejo Asesor de Revisión del OTBN, en el marco del proceso de actualización llevado a cabo a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Greenpeace respondió alegando que no participarían en una reunión virtual para la revisión del OTBN al mismo tiempo que se propiciaba la deforestación (entre diciembre 2020 y enero 2021 el gobierno de Salta convocó a audiencias públicas para habilitar desmontes en siete fincas por un total de 28.311 hectáreas):

27 <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/alerta-deforestacion>, <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/manejo-del-fuego/reporte-diario-de-incendios>

Resulta preocupante que la provincia avance con la actualización del OTBN a pesar de las restricciones a la circulación y a actividades por la pandemia de COVID-19 y la falta de conectividad a Internet de sectores claves para la discusión sobre lo que se realizará en sus territorios, como indígenas y campesinos.²⁸

Mientras referentes del ámbito universitario y académico también señalaban sus dudas respecto de la convocatoria gubernamental,²⁹ una segunda reunión estaba prevista para agosto. La misma fue postergada tras la presentación por parte de comunidades originarias y campesinas junto con organizaciones ambientales y sociales de una carta al secretario de ambiente provincial, solicitando su suspensión

hasta tanto seamos formalmente informados de manera detallada e incluidos en el proceso de participación, análisis y decisión, tanto en el Consejo Asesor, como en cualquier otra instancia que requiera el nuevo OTBN, para un proceso transparente y consensuado que garantice el respeto de los derechos humanos, la diversidad cultural, el desarrollo integral y sostenible, y el futuro de las próximas generaciones.³⁰

Allí se requería información sobre la reunión realizada, sus participantes, temario y conclusiones arribadas, la metodología de trabajo prevista, advirtiendo respecto de las metodologías virtuales que “violan los derechos de inclusión de las comunidades originarias y campesinas, por cuestiones tecnológicas y de interculturalidad”.³¹

En abril de 2022 tuvo lugar un nuevo taller en la sede del gobierno provincial, donde funcionarios y técnicos del organismo ambiental presentaron la propuesta de revisión del OTBN, junto con los plazos y mecanismos previstos para arribar a una nueva zonificación a través de un proceso “participativo, inclusivo y vinculante” y que salvaguarde los criterios definidos en la Ley 26.331 (respetar el principio de no regresividad).³² La propuesta surgió a instancias de la Mesa Técnica de expertos, quienes impulsaron la incorporación de herramientas metodológicas para la puesta en marcha del proceso participativo y la

28 <https://www.greenpeace.org/argentina/story/problemas/bosques/respuesta-a-salta-por-la-invitation-a-actualizar-el-ordenamiento-territorial-de-bosques-nativos-en-la-provincia/>

29 <https://www.pagina12.com.ar/354011-la-septima-sera-la-vencida>

30 <https://www.laizquierdadiario.com/Denuncian-falta-de-transparencia-en-el-Ordenamiento-Territorial-de-Salta>

31 <https://www.pagina12.com.ar/361531-postergaron-la-segunda-reunion-por-el-ordenamiento-territori>

32 <https://www.youtube.com/watch?v=1cmTMfCq110>

consideración de distintas visiones en torno al OTBN.³³ En concreto, se utilizó la metodología Q, una técnica para el análisis de la percepción social que busca identificar y comprender la diversidad de perspectivas que existen sobre un tema específico (Seghezzeo *et al.*, 2022). A partir de un proceso de selección y adaptación de una serie de frases relevantes, los participantes fueron invitados a organizarlas en una grilla de respuestas según su grado de acuerdo o desacuerdo.

Del procesamiento y análisis surgieron cuatro grupos relativamente homogéneos con perspectivas sociales diferentes sobre la problemática, que pueden resumirse de la siguiente manera: 1) se debe preservar la alta diversidad cultural de Salta, la Ley de Bosques es un avance, pero su aplicación es deficiente y los pequeños productores también son competitivos; 2) la justicia federal es la que debe intervenir en el tema de los bosques nativos, Salta tiene que exportar productos con valor agregado, y los productores necesitan infraestructura, servicios y seguridad jurídica; 3) la ganadería bajo monte en zonas amarillas genera desarrollo y mano de obra, los gobiernos provinciales no son los únicos responsables de la deforestación y la actividad agropecuaria está muy relacionada con la cultura de Salta; y 4) el campo es el motor de la economía, pero requiere más apoyo estatal, las pequeñas empresas son más sustentables que las grandes y la relación entre los desmontes y el cambio climático no está demostrada.

Desde entonces, se desarrollaron talleres zonales de carácter informativo y participativo, con presencia de representantes de organizaciones de pueblos originarios, pequeños productores, ONG y organismos estatales locales. En cada uno de estos espacios se discutió al interior de los cuatro grupos de opinión, con el fin de llevar adelante una ponderación de las capas base sistematizadas, organizadas y elaboradas por la Mesa Técnica en coordinación con las autoridades ambientales provinciales. En paralelo, en una plataforma *on line* se generó una herramienta con la que puede visualizarse el área bajo revisión, las zonas de conservación, las áreas en producción agropecuaria, las áreas urbanas y los cuerpos de agua, a partir de lo cual se puede asignar una calificación de importancia a las tres categorías de conservación (de 1 a 100) y seleccionar el nivel de riesgo hidrológico que se considera admisible para evitar erosión de suelos, degradación de cuencas e inundaciones.³⁴

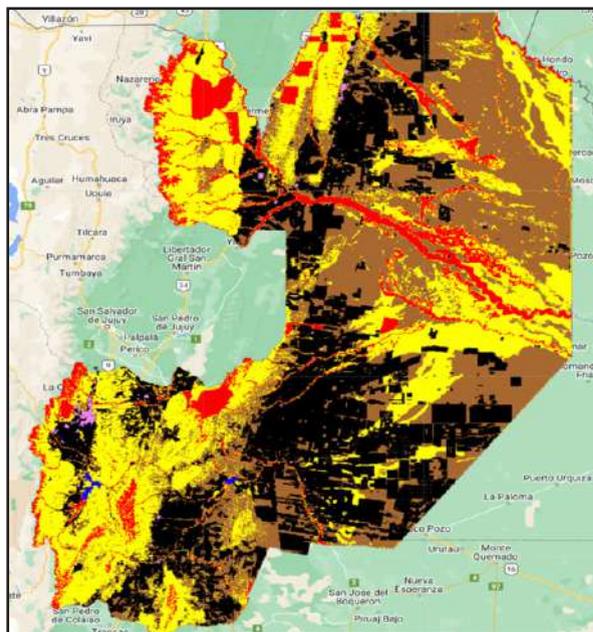
En octubre de 2023 se llevó a cabo la última reunión del Consejo Asesor de OTBN en Gran Bourg, la sede del gobierno provincial en la

33 Conformada por instituciones académicas y de investigación técnica: INTA, UNSa, INAI, Instituto de Investigaciones en Energía No Convencional (CONICET-UNSa), Universidad Católica de Salta.

34 <https://ee-otbn.projects.earthengine.app/view/mapeador>

ciudad de Salta.³⁵ A partir de la conformación de diferentes mesas de trabajo donde los representantes de las distintas organizaciones participantes debían consensuar mapas de zonificación generados con las herramientas metodológicas y digitales mencionadas, al finalizar la jornada quedaron conformados cuatro mapas, uno por cada grupo de trabajo. Desde el organismo ambiental se destacó el proceso dado su carácter “inédito en el país por su nivel de participación, su transparencia y su rigor científico”.³⁶ La información surgida fue analizada a través del método de evaluación multicriterio, con el fin de obtener diferentes escenarios de OTBN para la obtención de un “escenario único que promedie todas las propuestas”,³⁷ y el mapa que sintetiza las posiciones de los distintos grupos fue presentado hacia fin de año (Mapa 3).

Mapa 3
Propuesta de zonificación resultante del proceso de revisión del OTBN
2021-2023



Fuente: <https://ee-otbn.projects.earthengine.app/view/visorv2>

35 <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/mas-de-130-organizaciones-analizaron-como-lograr-un-nuevo-ordenamiento-de-bosques-nativos-92531>

36 <https://www.instagram.com/reel/Cy1BqMZOvY6/?igshid=MTc4MmM1YmI2Ng%3D%3D>

37 <https://produccionsalta.gob.ar/secretaria-de-ambiente-y-desarrollo-sustentable/#bosques>

El informe final del equipo técnico establece un total de 1.278.221 hectáreas (16,9%) zonificadas en la categoría roja, 5.539.750 en amarillo (73,5%) y 721.568 (9,6%) en verde, 282.344 hectáreas menos que en el OTBN reglamentado en 2009. En el nuevo mapa las áreas verdes no tienen una ubicación geográfica definida, sino que pueden ser distribuidas en una categoría transitoria denominada “Área de Producción y Conservación”. En concreto, la categoría II se divide entre un amarillo “estricto” (3.247.625 hectáreas) y un amarillo “potencial” (2.292.125 hectáreas), que se puede transformar a verde siempre y cuando no aumente la superficie efectivamente otorgada a esa categoría, para cumplir con el principio de no regresividad (no estaría asociado a una ubicación determinada sino a un máximo de superficie que no puede sobrepasarse) (SAyDS, 2023). Como puede entreverse, la propuesta de revisión reposa en una fuerte confianza en la técnica y el conocimiento experto para la resolución de los históricos conflictos por los bosques nativos en Salta y como modo de dar mayor legitimidad al proceso. En palabras del Ministro en la reunión de abril de 2022:

Entre todos, de esta forma abierta, absolutamente transparente y participativa, vamos a honrar una obligación legal que hoy tenemos pendiente de revisar nuestro vencido ordenamiento (...) este proceso tiene que concluir en un mapa final, en un resultado virtuoso por donde se lo mire, producto de la opinión, del conocimiento, de la participación, de la responsabilidad y sustento técnico de todos los que estamos trabajando... hemos tenido muchísima y valiosísima colaboración de organismos técnicos, de universidades, de centros del saber que nos van a permitir caminar hacia ese mejor ordenamiento.

Más allá de las fortalezas del proceso narrado, se alzaron voces que expresaron preocupación respecto de los horizontes temporales para la actualización, que entraban en contradicción con la participación en el “interior profundo” de la provincia por parte de poblaciones que tienen otras temporalidades y formas de participación, y donde también se pone en juego el problema de la traducción (tanto lingüística como técnica). Desde Greenpeace, por su parte, se hicieron críticas a la zonificación flexible, por abrir la posibilidad a recategorizaciones y por considerar excesiva la superficie asignada a la categoría verde.³⁸ También desde las entidades agropecuarias se mostraron en situación de alerta respecto del mapa resultante, sabiendo que el mismo no podría superar las superficies ya asignadas a la categoría verde pero a la espe-

38 <https://www.pagina12.com.ar/702743-greenpeace-cuestiono-la-propuesta-de-ordenamiento-territoria>

ra de una zonificación que permitiera la continuación de la actividad productiva. De este modo lo expresaban en redes desde la Sociedad Rural salteña tras participar de la última reunión:

Además de las presentaciones con una mayoría de mirada ambientalista que participaron en las mesas, nos enfrentamos al principio de no regresión, en donde no se puede avanzar sobre los colores rojo y amarillo. Desde nuestro sector quedamos atentos a los resultados que el Equipo Técnico presentará con una última instancia de aportes que se podrán realizar antes de ser presentado el mapa final a la Legislatura para su votación. Estamos trabajando para que el sector esté representado, esperando que el mapa final que resulte de los análisis técnicos y visión política sea una herramienta para el desarrollo económico y productivo de la provincia.³⁹

También aquí cabe mencionar que en el transcurso de los debates se hicieron públicas convocatorias a audiencias para solicitudes de desmonte, lo cual revitalizó los debates respecto de si era posible continuar emitiendo autorizaciones de cambios en el uso del suelo mientras se encuentra en discusión el nuevo mapa del OTBN.⁴⁰ Por lo demás, se trata de un proceso aún en curso y, si bien se lograron atravesar numerosas etapas de consulta entre múltiples (y heterogéneos) actores para arribar a la confección de un mapa consensuado con el aporte de saberes expertos, sus resultados son abiertos, dado que se encuentra a la espera de su aprobación oficial por parte de la legislatura provincial. Resuena entonces lo acontecido en la primera sanción del OTBN, cuando en el debate parlamentario se incorporaron modificaciones sustanciales ligadas a los intereses del agronegocio local, que torcieron el rumbo de lo acordado en el proceso participativo (Schmidt, 2017).

2.2. CHACO. LA JUDICIALIZACIÓN DEL OTBN

En este período, mientras que Capitanich volvió a administrar la provincia en su tercer mandato (2019-2023) y fue luego reemplazado por Leandro Zdero (2023-presente), las denuncias, las medidas cautelares y contra-cautelares y los desmontes ilegales se mantuvieron vigentes en Chaco.

Durante el año 2020, en la provincia se exceptuó del aislamiento preventivo a algunas tareas esenciales como las vinculadas a la salud, pero también las relacionadas con la actividad forestal y sus derivados

39 https://www.instagram.com/reel/Cy6gC_xRE9E/?igsh=emEwam5kMzBrZ3dx

40 <https://www.pagina12.com.ar/581731-convocaron-a-dos-audiencias-de-desmonte-sin-tener-listo-el-o>

(Decreto 1314/2020).⁴¹ En este contexto, el entonces gobernador presentó en junio el Plan Provincial Agroganadero 2030, donde se proyectaba industrializar zonas rurales en una superficie de tres millones de hectáreas.⁴² Dos meses después del anuncio, en agosto de 2020, los focos igneos avanzaban sobre las tierras del norte chaqueño.⁴³

En octubre de 2020, la Sala Primera de la Cámara en lo Contencioso Administrativo ordenó a la Subsecretaría de Desarrollo Forestal, la Subsecretaría de Recursos Naturales y al Ministerio de Producción, Industria y Empleo provinciales frenar la actividad forestal en el Chaco. Esta resolución se definió a partir de la presentación realizada por la ONG ambientalista Conciencia Solidaria, junto con la organización Somos Monte Chaco.⁴⁴ Frente a este escenario, la fiscalía de Estado presentó una medida “anticautelar” ante el Juzgado Civil y Comercial 6 para evitar su aplicación y fue así como la Justicia decidió

Decretar medida anticautelar contra cualquier resolución judicial y/o de cualquier otra índole que afecte la legalidad y plena vigencia en materia forestal (...) que alteren o restrinjan la ejecución de planes, permisos, guías de tránsito de productos forestales e industriales, o el avance de permisos o autorizaciones otorgadas que se encuentren en ejecución.⁴⁵

Mientras tanto, el gobernador firmó en noviembre de 2020 un acta acuerdo con capitales de origen chino para instalar tres mega-granjas porcinas en las zonas norte, centro y sudoeste de la provincia.⁴⁶ Es de destacar que esto logró evitarse producto de la movilización social y ambiental que resistió a la avanzada de este tipo de proyectos, si bien la intencionalidad gubernamental de expandir el agronegocio a partir del despliegue de tecnologías, infraestructuras y políticas de (mal) desarrollo, continuó acaparando territorios y bienes comunes en la región (Castilla, 2021).

41 <https://www.revistachacra.com.ar/nota/33393-en-el-chaco-la-produccion-se-mueve-con-tareas-esenciales/>

42 <https://www.agrolatam.com/nota/el-plan-chaco-2030-fortalece-el-cambio-de-paradigma-productivo-de-la-provincia/>

43 https://www.clarin.com/sociedad/incendios-chaco-reportan-2-500-focos-solo-dia_0_SGw9TmA1J.html

44 <https://www.laizquierdadiario.com/Ordenan-frenar-la-actividad-forestal-en-Chaco-en-defensa-del-bosque-nativo>

45 <https://www.carbono.news/recursos-naturales/insolito-en-chaco-la-justicia-le-dio-una-medida-anticautelar-para-permitir-la-actividad-forestal/>

46 <https://es.mongabay.com/2021/08/cerdos-en-el-chaco-inversiones-chinas-territorio-indigena-qom-argentina/>

En junio de 2021 el gobernador sostuvo que realizaría la actualización del OTBN y que todas las voces involucradas participarían en el debate y diseño del nuevo mapa. A partir de entonces, se inició un proceso —ampliamente cuestionado— a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente. Para ello, se conformaron inicialmente las mesas técnicas y de participación: la primera, con el objetivo de analizar técnicamente los criterios y cumplir con las etapas que requiere la reglamentación para formular el mapa de OTBN actualizado; la segunda, con la finalidad de llevar adelante las reuniones, talleres y audiencias para incluir las voces de los actores participantes. Sin embargo, gran parte de las organizaciones ambientales se retiraron de las mismas, fundamentalmente porque, tal como denuncian, no estaban contemplados los requerimientos normativos:

El Gobierno de la provincia del Chaco convocó a talleres informativos sin respetar acuerdos dentro de la mesa, es decir, se inició el proceso de participación sin que la mesa creada para diseñarlo haya arribado a la elaboración y aprobación de un plan. Esto es agravado por el hecho que estamos en un contexto de segunda ola de pandemia, lo cual claramente obstaculiza la participación ciudadana —columna vertebral de un proceso participativo— exponiéndonos a riesgos de salud y/o a problemas de acceso a conectividad. Así planteado, muchos sectores de la sociedad no estamos siendo representados en el proceso de actualización (...) Nos retiramos de las mesas técnicas y de participación, salvo que desde la Provincia decidan hacer un cambio rotundo en la forma en que se está manejando el proceso.⁴⁷

Sin la participación de una parte de las organizaciones locales, el proceso de actualización se ejecutó en tres etapas (informativa, consultiva y de validación, a través de talleres abiertos a la comunidad realizados de manera virtual y presencial) y múltiples fueron las controversias que se gestaron a lo largo del mismo. Una de las principales críticas refería a que los talleres virtuales en una provincia donde un alto porcentaje de la población no cuenta con computadoras o acceso a internet, dificultaba la participación en estas instancias.⁴⁸ En nuestro caso, hemos participado en algunos de esos talleres y encontramos que gran parte de las personas conectadas pertenecían al sector agroindustrial, forestal y taninero, y en menor medida a integrantes de las comunidades indíge-

47 <https://chacoonline.com.ar/contenido/18709/ambientalistas-se-retiran-de-las-mesas-del-ordenamiento-territorial-de-bosques-n>

48 Según el Censo Nacional 2022, en Chaco solo el 64% de las viviendas tiene acceso a internet y el 46,4% acceso a una computadora, tablet u otro dispositivo; porcentaje que se reduce en zonas rurales y periurbanas de la provincia.

nas, pequeños productores y campesinos chaqueños. Es decir, el nivel de participación no permitía informar, consultar y validar correctamente con el total de habitantes de las localidades, ni siquiera aún, con una muestra significativa de ella. Asimismo, en las instancias de reuniones presenciales —donde podían ir solo dos representantes por comunidad, debido a las restricciones pandémicas— también existieron diferentes denuncias de parte de las organizaciones locales, ya que no había paridad de género ni se respetaba la Consulta Previa Libre e Informada (CPLI). En dichas instancias, las consultas no siempre se realizaron con traductores e intérpretes, ni se convocó a la población con anticipación, sino que muchas veces se definían con muy pocos días de aviso y en lugares que no eran los determinados por las comunidades, tal como establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En septiembre de 2021, la entonces secretaria de Desarrollo Territorial y Ambiente presentó la propuesta técnica para el nuevo OTBN en la 8° reunión de la Comisión de Bosques, antes de realizarse los talleres participativos presenciales (Mapa 4). La misma fue cuestionada por casi todos los sectores, por no representar sus intereses. Desde el arco ambiental, se reclamó la ausencia de participación y consultas sociales, la realización de un mapa regresivo —con áreas blancas y verdes, donde antes había zonas amarillas y rojas— respecto del original y la creación de un área naranja, sin un anclaje en la Ley Nacional. Por su parte, desde el sector forestal y agroganadero, acompañado por el Ministerio de Producción de la Provincia, se cuestionó este mapa por ser “irreal” dado que no representaría los intereses del sector y presentaría una mayor cantidad de áreas con categorías de conservación I y II, según el cual se condenaba “productivamente a los pequeños productores e impide el desarrollo de emprendimientos productivos”, tal como afirmaban integrantes de una asociación forestal.⁴⁹

En ese contexto, se realizaron las elecciones legislativas Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias en la provincia y el oficialismo perdió contra la oposición por poco menos de diez puntos (Juntos por el Cambio obtuvo el 44,13% de los votos y el Frente de Todos, espacio liderado por Capitanich, el 35,5% de los sufragios).⁵⁰ De cara a las elecciones generales de medio término, a comienzos de noviembre la Justicia volvió a expedirse y ordenó la “inmediata suspensión de todo permiso y/o autorización de aprovechamiento y/o cambios de uso de

49 <https://www.diarionorte.com/209466-otbn-rechazan-por-irreal-al-mapa-presentado-por-la-secretaria-de-ambiente>

50 <https://www.cronista.com/economia-politica/paso-2021-en-chaco-los-resultados-de-las-elecciones/>

suelo —desmonte, etc.— (...) en cualquier estado de ejecución en que se encuentre, desde el mes de diciembre del año 2014 y hasta el presente”.⁵¹

En la misma resolución se estableció el vencimiento en exceso del plazo otorgado por la ley para actualizar el OTBN que, a pesar de las intimaciones formuladas por la Dirección Nacional de Bosques, no se realizó debido a la “exclusiva desidia y negligencia del Estado Provincial”. Asimismo, se intimó al gobierno chaqueño a realizar dicha actualización en un plazo de noventa días hábiles.⁵² A pesar del contexto electoral adverso para el oficialismo, la disputa entre los mismos sectores que integran el arco político y gabinete del gobierno de Capitanich, continuaba en el marco de la actualización del OTBN. Finalmente, a mediados de noviembre, el entonces gobernador revirtió los resultados y obtuvo una victoria.

Para el año 2022, la propuesta de zonificación parecía cobrar fuerza, ya que en marzo se cambió el rango de la Secretaría de Ambiente al de Ministerio, ratificando la importancia y prioridad gubernamental que daba a la actualización del OTBN. Sin embargo, en junio de ese año, desde el Ministerio de Producción, Industria y Empleo propusieron un nuevo mapa —cuestionable por su carácter regresivo—, “consensuado” con los integrantes del sector foresto-agroindustrial (Mapa 5): Federación de Asociaciones de Productores e Industriales Forestales Chaco, Cámara de Exportadores de carbón vegetal del Chaco, Cámara de Productores de Extracto de Quebracho, Federación Chaqueña de Asociaciones Rurales, Consejo de Ingenieros Agrónomos del Chaco, Universidad Tecnológica Nacional (con Roberto Olivares a la cabeza, padre del Subsecretario de Desarrollo Forestal), INTA, Instituto de Colonización de la provincia, Administración de Parques Nacionales, y Ministerio de Producción, Industria y Empleo del Chaco. No estuvieron en esta mesa organizaciones sociales, ambientales, indígenas, campesinas y/o de pequeños productores.⁵³

En septiembre, el gobernador envió a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley donde se encontraba el Decreto 2157/2022, en el cual se aprobó la actualización del OTBN a partir de una nueva versión del mapa presentado por Ambiente (Mapa 6). Según las organizaciones ambientales, el objetivo era el de ratificar el decreto bajo modalidad *ad referendum*, sin permitir posibles modificaciones y ajustes que puedan

51 https://legislaturachaco.gob.ar/sitio/noticia.php?not_id=8024

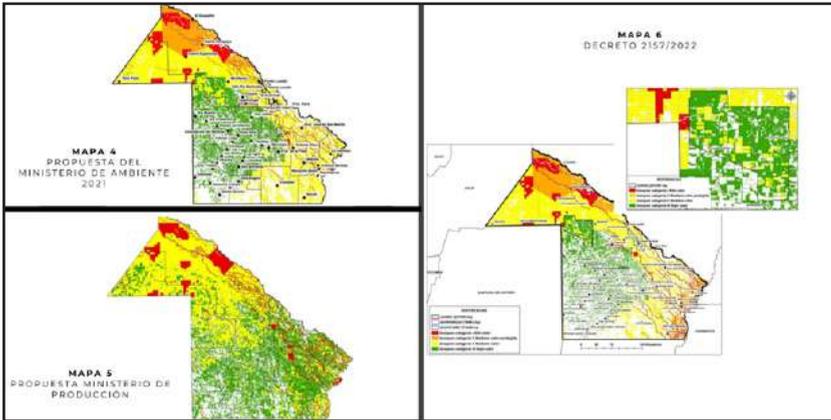
52 <https://redaf.org.ar/la-justicia-suspendio-los-desmontes-en-la-provincia-del-chaco/>

53 <https://somosmonte.org/2022/05/30/basta-de-fraudes-en-el-ordenamiento-de-bosques-nativos/>

resultar en el tratamiento legislativo.⁵⁴ En este escenario, las disputas al interior del gabinete comenzaron a cobrar mayor envergadura y desde la cartera de Ambiente, la subsecretaria encargada de realizar la actualización del mapa desde la pandemia, presentó su renuncia mostrando disconformidad.⁵⁵

Mapas 4, 5 y 6

Actualización del OTBN propuestos por el Ministerio de Ambiente del Chaco (2021), el Ministerio de Producción del Chaco (2022) y por el gobernador Capitanich (Decreto 2157/2022)



Fuente: Mapa 4: https://eschaco.com/vernota.asp?id_noticia=122497

Mapa 5: <https://www.diarionorte.com/221126-el-futuro-productivo-depende-de-un-mapa-equilibrado>

Mapa 6: <https://alertaurbana.com.ar/nota/48151/la-justicia-resolvio-que-el-gobierno-provincial-cumplio-con-la-sentencia-por-el-ordenamiento-territorial-de-los-bosques-nativos>

En abril de 2023, mediante la Resolución 190/2023, la Sala I de la Cámara Contencioso Administrativa resolvió que el Gobierno del Chaco, a través del Decreto 2157/2022,⁵⁶ cumplió con la sentencia que obligaba al Estado a actualizar su OTBN alegando que “el Poder Ejecutivo es el órgano competente para actualizar las áreas afectadas a las categorías de bosques nativos (...) La demanda judicial dispuesta por la Sentencia 197 se encuentra debidamente cumplimentada, toda vez que es facultad exclusiva del Sr. Gobernador actualizar el OTBN mediante un Decreto”.⁵⁷ En un trabajo de campo durante el mes de junio de 2023, referentes del

54 <https://farn.org.ar/farn-rechaza-y-alerta-por-la-actualizacion-ilegal-y-regresiva-del-ordenamiento-territorial-de-bosques-nativos-del-chaco/>

55 <https://es.mongabay.com/2023/08/deforestacion-chaco-argentino-primer-semester-de-2023/>

56 https://drive.google.com/file/d/1aRf3_SUVaARxmGYeaki7EjDdd64Po52z/view

57 <https://www.compactonea.com.ar/noticias/view/48716>

Ministerio de Producción, diputados provinciales, referentes de organizaciones ambientales, entre otros, sostuvieron y ratificaron la ilegalidad del mapa, por no haberse debatido y aprobado en el parlamento. En una entrevista con el Subsecretario de Desarrollo Forestal, consultamos por qué no estaban entregando permisos de cambio de uso de suelo y sostuvo que no existe una actualización del OTBN y hasta tanto ello no se ejecute, no entregarían tales permisos. En julio, el gobierno a través de su página oficial ratificó la plena vigencia del nuevo OTBN actualizado mediante el Decreto 2157/2022. Sin embargo, en septiembre de 2023 el Ministerio de Producción, a través del Decreto 2477/2023, convocó a audiencias públicas sobre la actualización del OTBN, a los fines de analizar las diferentes propuestas de adecuaciones y ajustes al mismo en tres localidades (Los Frentones, Charata y Castelli) ubicadas en la zona del “domo productivo agroganadero” desconociendo, de alguna forma, el Decreto 2157 que da vigencia al OTBN ya actualizado. Frente a ello, cuando consultamos a autoridades del Ministerio de Ambiente sobre estas audiencias, sostuvieron que se estaban iniciando actuaciones judiciales para impedir las.

En el marco de las controversias —al interior del mismo gobierno provincial— y disputas entre los actores involucrados, el debate sigue vigente y durante 2023 se desmontaron más de 57.343 hectáreas de bosques nativos.⁵⁸ Es decir, el año 2023, signado por un escenario de debate parlamentario, intervenciones judiciales, internas gubernamentales y elecciones nacionales y provinciales, fue el que mayor cantidad de desmontes tuvo en la última década. Desde la asunción del nuevo gobernador Leandro Zdero en diciembre de 2023, los desmontes en la provincia continuaron y ningún sector reconoció el decreto antes mencionado. Según técnicos del organismo de control de bosques del Chaco, se han detectado más de 35.000 hectáreas con cambio de cobertura ilegales en la provincia hasta la segunda semana de octubre, fundamentalmente en los departamentos de Almirante Brown, Güemes y parte de Sudoeste, donde se encuentra el domo agrícola. En este contexto, desde los diferentes sectores que conforman al oficialismo y la oposición continuaron presentando propuestas de OTBN. A diecinueve días del mes de diciembre, tres diputados aliados al ex gobierno de Capitanich —y ahora integrantes del bloque opositor en la Cámara— presentaron una propuesta de OTBN que coincide y da cuenta de las alianzas existentes con el sector vinculado a las industrias del agro, forestal y tanineras, a través del proyecto de Ley 3.032/2023 (Propuesta 1) en función de las tres audiencias públicas convocadas en septiembre

58 <https://www.greenpeace.org/argentina/story/problemas/bosques/greenpeace-es-hora-de-penalizar-la-destruccion-de-los-bosques/>

del 2023 por el entonces Ministerio de Producción. Este proyecto no solo es criticado por diversos sectores y organizaciones ambientales, indígenas y de pequeños productores y campesinos, por ser regresivo (es decir, hectáreas que antes tenían niveles de conservación I y II pasaron a ser de categoría III) sino que también incumple lo establecido acerca de las audiencias necesarias y el cumplimiento de la CPLI, así como controversiales modificaciones que se proponen respecto de la ley original y la declaración de nulidad del Decreto 2.157/2023.⁵⁹

En este escenario, el bloque oficialista —luego de mantener diversas reuniones con diferentes sectores del ejecutivo y el mismo gobernador electo— presentó, el 4 de marzo de 2024, el proyecto de Ley 423/2024 (Propuesta 2). Allí se utilizó el mismo mapa que figuraba en la Propuesta 1 de los diputados opositores, con un texto que revisa las categorías de conservación y la forma de ejecutar la ley, en gran medida, favoreciendo al sector vinculado al agronegocio y la extracción forestal de la provincia.⁶⁰ Es decir, hasta ese momento existían dos proyectos de ley, en los cuales los mapas propuestos eran el mismo y los sectores que los impulsaban (oficialistas y opositores) coincidían.

Finalmente, diputados de la oposición presentaron una tercera alternativa (Propuesta 3) 480/2024 que fue trabajada con integrantes del Ministerio de Ambiente del gobierno de Capitanich durante 2023 a partir de las audiencias y consultas realizadas. En dicha instancia, como describimos anteriormente, no se produjo un mapa actualizado y consensado por las partes, sino más bien se profundizó la marcada disputa que existía con los sectores que integraban y acompañaban al Ministerio de Producción (fuertemente vinculados a actores agroforestales), generando ello la renuncia de la entonces subsecretaria de Ambiente. En ese periodo, el nuevo subsecretario acompañó este trabajo y elaboró una propuesta con base en lo ya trabajado, que fue retomada por algunos diputados y mejorada con modificaciones. Sin embargo, integrantes de organizaciones ambientales rechazan también esta última propuesta dado que, en su momento, las consultas y audiencias no fueron debidamente realizadas.

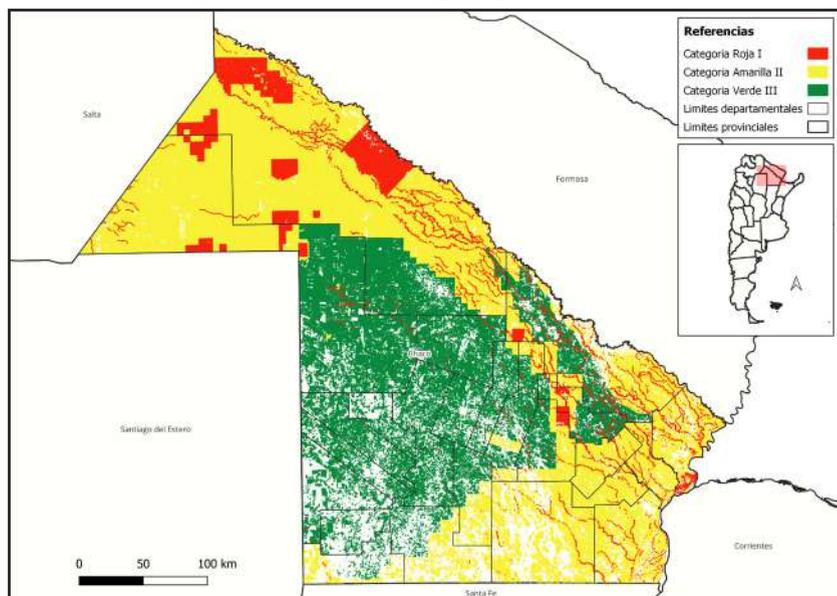
Es de destacar que se ha sesionado de manera extraordinaria el 29 de abril de 2024 el nuevo OTBN vigente en la provincia. La nueva Ley (4.005-R/2024), que refiere a la propuesta 2 antes mencionada, fue votada de madrugada y sin haber recibido un tratamiento adecuado de la comisión *ad hoc* conformada para este fin (Mapa 7). Además, es necesario resaltar que la misma se oficializó el 10 de mayo de 2024 mediante la publicación en el Boletín Oficial, pero que cuenta con

59 <https://segleg.chaco.gob.ar/seglegis/servlet/hconstramindivnuevo?2023,1,3032>

60 <https://segleg.chaco.gob.ar/seglegis/servlet/hconstramindivnuevo?2024,1,423>

numerosas iniciativas en su contra que buscan generar la nulidad de dicha promulgación dadas las múltiples irregularidades antes, durante y posteriormente de su votación en el recinto, a raíz del retroceso ambiental que propone.⁶¹

Mapa 7
Actualización del OTBN según Ley 4.005-R/2024



Frente a este escenario, organizaciones ambientalistas, junto con Somos Monte y actores locales, presentaron una denuncia penal con el objeto de demostrar las alianzas y acuerdos que los funcionarios públicos gubernamentales y empresarios mantienen de manera ilícita con el fin de desmontar territorios provinciales, y que conforman lo que mediáticamente se definió como “la mafia del desmonte en Chaco”.⁶² En el marco de una gran movilización y una fuerte mediatización, el 14 de agosto de 2024 la Fiscalía Federal chaqueña imputó a los denunciados por abuso de autoridad, malversación y asociación ilícita, además de ordenar la paralización inmediata de actividades de extracción forestal,

61 <https://agenciaterraviva.com.ar/escandalo-en-el-chaco-diputados-sesionaron-de-madrugada-y-autorizaron-desmontes-en-beneficio-del-agronegocio/>

62 <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/mega-denuncia-penal-contra-legisladores-funcionarios-publicos-y-empresarios-por-el-desmonte-en-el-chaco.phtml>

suspendiendo así los desmontes, autorizados como los que aún no se ejecutaron, por tres meses con posibilidad de prórroga.⁶³

REFLEXIONES FINALES. O EL (DES)ORDEN QUE PRECEDE AL (DES)MONTE

El cierre de este capítulo nos encuentra promediando el tercer vencimiento de los OTBN en Salta y Chaco. Con temporalidades y trayectorias diversas, la cronología de la implementación y actualización de las zonificaciones de bosques nativos en las dos jurisdicciones muestra la persistencia de la conflictividad relativa a los modos de uso, gestión y apropiación de los territorios que aún conservan bosques. Sea que se hayan diseñado dispositivos para propiciar la participación de la mayor cantidad y variedad de actores interesados posibles en la re-definición de los mapas de OTBN, que se hayan propuesto herramientas metodológicas o arreglos político-institucionales novedosos en la búsqueda por acercar posiciones y generar consensos, los casos analizados ponen en evidencia que no es posible saldar modos de valorar y utilizar los bosques entre actores e intereses tan disímiles. Y más aún, que la toma de decisiones respecto de la gestión y apropiación de los recursos boscosos en la región chaqueña involucra dimensiones sociales, políticas y de poder insoslayables, que trascienden todo intento de objetividad o neutralidad valorativa, y que en última instancia se dirimen en los territorios y/o en ámbitos judiciales.

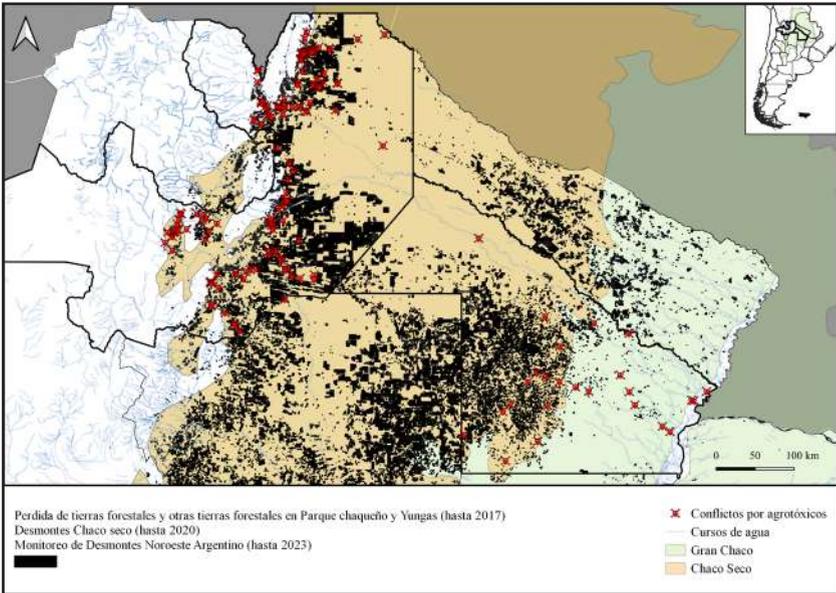
Por otra parte, cabe reparar en la continuidad de los desmontes en ambas provincias a lo largo de todo el período considerado y la profundización —fundamentalmente desde fines del año 2023— del desmantelamiento estatal de las políticas ambientales existentes a favor del avance del extractivismo. Según los resultados del monitoreo de bosques en Argentina, se confirma la continuidad de la pérdida de superficie boscosa desde la sanción de la LB y la aprobación de los OTBN provinciales. En concreto, desde el año 2008 se perdieron cerca de cuatro millones de hectáreas de bosques nativos en Argentina, de las cuales más de 1,2 millones corresponden a Chaco y Salta (Mapa 8).⁶⁴

63 <https://agenciaterraviva.com.ar/freno-judicial-a-los-desmontes-en-chaco-e-investigacion-a-funcionarios-y-empresarios/>

64 <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/umsef>

Mapa 8

Deforestación en las provincias de Salta y Chaco desde la sanción de la Ley 26.331 (2008-2023)



Estos datos no indican por sí mismos que la normativa de presupuestos mínimos y la zonificación de usos del bosque hayan resultado ineficaces, en tanto parte de la cobertura boscosa existente fue declarada de “bajo valor de conservación” y pudo ser deforestada (en Salta y Chaco, por ejemplo, se clasificaron en total más de 3.123.941 hectáreas en la categoría III, el 19% y el 31% del total de bosques respectivamente). No obstante, una gran proporción de las superficies desmontadas se registran en zonas de bosques nativos pertenecientes a las categorías roja y amarilla, es decir, desmontes efectuados de manera ilegal y en contra de las regulaciones previstas en los OTBN: en Salta los desmontes en zonas prohibidas para todo el periodo bajo análisis ascienden al 36,2% y en Chaco al 37,8% de los totales deforestados. Esto demuestra, por tanto, que la categorización de un área boscosa como de mediano o alto valor de conservación no fue garantía para que no sea deforestada.

La deforestación en zonas correspondientes a las categorías I y II incluye desmontes ilegales, pero también abarca los casos amparados en procedimientos administrativos que permitieron excepciones a lo dispuesto en los OTBN, junto con la pérdida de cobertura boscosa como resultado de incendios forestales. Con todo, la continuidad o no de las actividades de desmonte y tala ilegal, y la violación o cumplimiento de la zonificación establecida en los OTBN, están en gran medida sujetas

a la capacidad de control y monitoreo efectiva que las autoridades de aplicación ambiental provinciales puedan ejercer respecto de las autorizaciones otorgadas y de aquellas impugnadas. No olvidemos que, en gran medida, las provincias carecen de capacidad instalada y de recursos humanos y materiales suficientes para afrontar la aplicación de la Ley. En Salta y Chaco, las tareas de fiscalización de las infracciones al OTBN se encuentran con que los operativos de paralización de desmontes y extracción ilegal de madera no son permanentes ni suficientes y que la relación entre equipamiento, personal, recursos y superficie no arroja un saldo positivo. Con el cambio de gestión a nivel nacional, el desmantelamiento, desfinanciamiento y desjerarquización de los organismos competentes en materia ambiental irá en desmedro del monitoreo y penalización necesarios.

Entre tanto, la conflictividad ambiental, territorial y sanitaria asociada al modelo de agronegocios en las provincias de la región chaqueña evidencia un fuerte crecimiento. Por un lado, el relevamiento de la situación dominial de las tierras habitadas por pueblos indígenas previsto en la Ley 26.160 ha encontrado múltiples dilaciones, al día de hoy el relevamiento no ha finalizado y la norma ha sido prorrogada en múltiples oportunidades. Mientras persisten las marchas y contramarchas en la ejecución, los desalojos y episodios de violencia rural también continúan. Por otra parte, tras el avance de las topadoras arriban a los territorios nuevos focos de conflicto y degradación para los territorios y los cuerpos. Es el caso de las consecuencias en la salud humana y no humana como resultado de la exposición directa e indirecta a los agrotóxicos que se utilizan en las fincas desmontadas (Schmidt *et al.*, 2023). También es el caso de la problemática hídrica, cada vez más crítica en la región chaqueña, que cobra dramática forma a través de las cada vez más recurrentes y prolongadas inundaciones y sequías, en gran medida amplificadas por la falta de cobertura boscosa (Castilla y Schmidt, 2021; Schmidt y Castilla, 2022).

Por último, no podemos terminar este capítulo sin destacar el rol de las organizaciones sociales, ambientales, indígenas y campesinas que defienden los territorios y disputan contra los diferentes actores e intereses que avasallan sus derechos ambientales y culturales. Tanto en Salta como en Chaco, las instancias de denuncia, los impedimentos judiciales de continuar con los desmontes y la visibilización de los efectos derivados de la expansión de las fronteras extractivas sobre los bosques chaqueños, son en gran medida garantizados por el accionar y participación de estas organizaciones. Su compromiso y denuncia permanentes logran detener, con acciones directas o indirectas, el avance de las topadoras, a la vez que impulsar políticas públicas y/o experiencias comunitarias para el cuidado de los bosques nativos y los seres que allí habitan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguiar, Sebastián; Mastrangelo, Matías; García Collazo, María Agustina; Camba Sanz, Gonzalo; Mosso, Clara; Ciuffoli, Lucía; Schmidt, Mariana; Vallejos, María; Langbehn, Lorenzo; Cáceres, Daniel; Merlinsky, Gabriela; Paruelo, José M.; Seghezzo, Lucas; Staiano, Luciana; Texeira, Marcos; Volante, José y Verón, Santiago (2018). ¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción? Revisando su pasado para discutir su futuro. *Ecología Austral*, (28). http://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia_Austral/article/view/677
- Auditoría General de la Nación - AGN (2017). *Implementación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos. Período auditado: julio de 2013 - diciembre de 2016. Proceso de actualización en Salta*. https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/informe_230_2017.pdf
- Auditoría General de la Nación - AGN (2014). *Informe de Auditoría: Implementación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos. Período auditado: 2007 - junio de 2013*. https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2014_038info.pdf
- Blum, Daniel; Aguiar, Sebastián; Sun, Zhanli; Müller, Daniel; Álvarez, Ana; Aguirre, Inés; Domingo, Sergio y Mastrangelo, Matías (2022). Subnational institutions and power of landholders drive illegal deforestation in a major commodity production frontier. *Global Environmental Change*, (74), 102511. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102511>
- Castilla, Malena (2021). “Acá nunca llueve y en el campo del al lado llueve todos los días”: Una descripción sobre el uso y acceso a las tierras y el agua en Chaco. *Folia Histórica del Nordeste*, (41), 155-194. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/4528>
- Castilla, Malena y Schmidt, Mariana (2021). “Se quedan con todo, no nos queda nada”. Acaparamiento de tierras y aguas en la región chaqueña, provincias de Chaco y Salta (Argentina). *HALAC*, 11 (3), 178-208. <https://doi.org/10.32991/2237-2717.2021v11i3.p178-208>
- Cuadra, Dante (2012). La problemática forestal en la provincia del Chaco, Argentina. Un análisis desde la Geografía. *Geográfica Digital*, 9 (18), 1-25. <https://doi.org/10.30972/geo.9182232>
- Di Pangraccio, Ana; Nordenstahl, Sonia y Tramutola, María Julia (2019). *Informe ambiental 2019*. FARN. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2019_IAF.pdf

- Greenpeace (2024). *Deforestación en el norte de Argentina. Informe Anual 2023*. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-argentina-stateless/2024/01/48dc2bc8-deforestacion-en-el-norte-de-argentina-informe-anual-2023.pdf>
- Greenpeace (2016). *Desmontes S.A. Parte 2. La responsabilidad empresarial y gubernamental en la violación de la Ley de Bosques en Salta*. <https://greenpeace.org.ar/pdf/bosques/salta/DesmontesSA2daparte.pdf>
- Greenpeace (2013). *Salta: el festival de desmontes no se detiene*. <https://redaf.org.ar/descargas/?did=122>
- Huaranca, Laura; Iribarnegaray, Martín; Albesa, Federico; Volante, José; Brannstrom, Christian y Seghezzi, Lucas (2019). Social perspectives on deforestation, land use change, and economic development in an expanding agricultural frontier in northern Argentina. *Ecological Economics*, (165), 106424. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106424>
- Langbehn, Lorenzo (2015). *Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales. Un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009)*. Tesis de doctorado FCS-UBA.
- Leake, Andrés y De Ecónomo, María (2008). *La deforestación de Salta 2004-2007*. <https://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2008/05/deforestacion-en-salta-informe-asociana.pdf>
- Leake, Andrés (2012). Ordenamiento territorial: una ilusión cartográfica. *Otros Territorios*, II (1), 16-17. <https://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2012/11/Una-ilusion-cartografica-Andrew-Leake.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2021). *Sistema de Alerta Temprana de Deforestación (SAT). Síntesis de resultados 1 de enero al 31 de diciembre de 2020*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-sat.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2020). *Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativas*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/desmontes-y-alternativas>
- Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable de Salta - MAyPS (2016). *Actualización y Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Salta. Resumen Ejecutivo*. <https://redaf.org.ar/wp-content/uploads/downloads/2016/11/SEC-AMBIENTE-SALTA-RESUMEN-EJECUTIVO-REVISION-OTBN-2016-1.pdf>

- Red Agroforestal Chaco Argentina - REDAF (2012). Monitoreo de Deforestación de los Bosques Nativos en la Región Chaqueña Argentina. Informe N° 1: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia de Salta. https://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2013/08/redaf_informe_deforestacion_1_salta_dic2012.pdf
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta – SAyDS (2023). *Proceso de revisión del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) de la provincia de Salta. Informe final del Equipo Técnico.*
- Schmidt, Mariana (2017). *Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño.* Ed. Teseo. <https://www.teseopress.com/cronicas/>
- Schmidt, Mariana y Castilla, Malena (2023). El fuego que emerge del agrogocio. Apuntes al calor de los incendios de bosques nativos en las provincias de Chaco y Salta, Argentina. En Marina Wertheimer y Soledad Fernández Bouzo (Coords.), *Argentina en llamas. Voces urgentes para una ecología política del fuego* (pp. 33-59). Ed. El Colectivo.
- Schmidt, Mariana y Castilla, Malena (2022). “El Bermejo, pasa por los campos de la empresa que fumigó y nosotros no tenemos ni una canilla”. La región chaqueña como territorio hidrosocial. *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, 7 (2). <https://doi.org/10.29112/ruae.v7i2.1646>
- Schmidt, Mariana; Toledo López, Virginia y Castilla, Malena (2023). Hacia una cartografía de la conflictividad por agrotóxicos en las provincias de Chaco, Salta y Santiago del Estero, Argentina. *Ciencia digna*, 3 (1), 53-69. https://uccsnal.org/wp-content/uploads/2023/03/revista_ciencia_digna_n_03.pdf Schmidt et al, 2023 ciencia digna
- Seghezze, Lucas (Coord.) et al. (2022). *Identificación de perspectivas sociales con Metodología Q en el marco del proceso de revisión del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) de la provincia de Salta.* <https://produccionsalta.gob.ar/informe-metodo-q/>
- Seghezze, Lucas; Volante, José; Paruelo, José; Somma, Daniel; Buliubasich, Catalina; Rodríguez, Hector; Gagnon, Sandra y Hufty, Mark (2011). Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development. *Journal of Environment & Development*, 20 (3), 251-277. <https://doi.org/10.1177/1070496511416915>

Magalí Paz y Gabriel Stecher

PROCESOS DE TURISTIFICACIÓN DEL MONTE Y LOS BOSQUES: UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE COMUNIDADES DE LAS SERRANÍAS DE CÓRDOBA Y EL SUR DE NEUQUÉN

INTRODUCCIÓN

En el año 2018, la Dirección de Recursos Forestales nativos de la provincia de Neuquén autorizó el desmonte de una superficie para un desarrollo inmobiliario que coincidía con el reclamo de tierras por parte de una comunidad mapuche.¹ Dado el interés y la crudeza del ensayo que escribió por entonces la periodista Susana Lara, nos permitimos citar en extenso:

El fideicomiso Lago Correntoso ya tiene ganado un lugar en el paisaje de Villa La Angostura. El territorio excede en mucho los límites de 87 hectáreas de campo con costa al lago donde se pretende construir un loteo VIP a fuerza de palas cargadoras y martillo neumático (...) El fraccionamiento en 21 lotes para residencias, la construcción de una costanera, una marina sobre la costa y la apertura de caminos internos para el loteo están absolutamente prohibidos en la banda bosque indicada con el color rojo en la cartografía legal vigente (...) *Ixofilmogen* significa todas las vidas, una noción comparable a la idea de biodiversidad en la cosmovisión del pueblo mapuche. El *ixofilmogen* en este caso fue golpeado con crueldad en la porción del territorio ancestral llamado Pichunco, en la ladera oeste del cerro Filo Belvedere, por el proyecto de loteo y urbanización (...) A través de la empresa Servicios Confluencia, el fideicomiso rompió roca, removió suelo, desmontó bosque y sotobosque andino-patagónico,

1 El conflicto en Villa la Angostura acontece en el denominado Lote 9, entre el Lof mapuche Paicil Antriao, el fideicomiso “Lago Correntoso” y la habilitación de desmonte en área no permitida por parte de la autoridad local de aplicación (ALA).

alteró cursos de agua, golpeó la vida silvestre — ya casi no se escuchan pájaros. Con aprobaciones dudosas del Estado neuquino y del gobierno local, abrió mil metros de camino de cinco metros de ancho promedio sin respetar ninguna de las leyes provinciales (de bosque nativo, de medioambiente y forestal) y nacionales (de emergencia de los territorios indígenas, de bosques autóctonos), además de convenios internacionales. (Lara, 2018)

Esta situación de público conocimiento nos sugiere que es necesario articular nuevos elementos enriquecedores para la comprensión de los procesos turísticos y su impacto, el aprovechamiento y disputa por los recursos naturales, la necesidad de desarrollo local en las comunidades rurales (campesinas/indígenas) y la conflictividad territorial consecuente.

De acuerdo con los términos de Thomé Ortiz,

el turismo rural se convierte en una actividad pensada desde las ciudades, en la que los habitantes urbanos se proponen disfrutar de los remansos de un mundo pasado que las sociedades industriales avanzadas no pueden satisfacer con sus modelos turísticos masivos. Aunado a esto, es posible sumar el auge ecologista de los años sesenta y setenta, el interés por lo étnico, la búsqueda de autenticidad o bien lo que es aprovechable desde el centro para convertirse en un ocio turístico que se da en las periferias. (2008, p. 239).²

Sin embargo, como en todas las conceptualizaciones, su función es claramente didáctica, por lo cual conviene avanzar en el análisis en la medida que los casos se presentan en la realidad concreta, más aún ante una actividad tan reciente, ávida y relativamente poco explorada en el ámbito académico.

En nuestro criterio, el punto de inflexión resulta de las diferentes activaciones patrimoniales que se generan, poniendo en tensión aquello que resulta “*patrimonializable/comercializable*” (Prats, 2004; Espoz, 2017), si se tiene en cuenta la definición de patrimonio en sentido amplio, “como producto de un proceso de construcción social (...) Esto quiere decir que el patrimonio es históricamente cambiante y que ciertos actores sociales determinan —bajo determinados criterios— qué vale la pena proteger y preservar a las generaciones futuras” (Rodríguez

2 Dada la amplitud del concepto de *turismo rural*, es posible decir que suele asociarse con otros conceptos, a saber: ecoturismo, turismo verde, turismo de interior, turismo cultural, turismo de aventura y deportivo, turismo alternativo y agroturismo, entre otros. Véase: Belli y Slavutsky (2012); Pérez Winter (2017) —a nivel nacional—; Díaz-Pompa *et al.* (2020); Garín Contreras *et al.* (2023) —a nivel latinoamericano—; entre otros.

y Pérez Winter, 2023, p. 181). Bajo esta concepción, cabe preguntarse: ¿qué sucede cuando el bosque o el monte son pasibles de convertirse en ese patrimonio que se pretende turistificar? Específicamente, ¿cómo repercute el avance que patrimonializa este bien común en el uso cotidiano que las comunidades campesinas/indígenas realizan? Sin dudas, la naturaleza que es mercantilizada y se utiliza de modo instrumental para satisfacer necesidades humanas y generar rentabilidad, responde a la visión que es propia del pensamiento económico neoliberal. Por el contrario, el concepto de *bienes comunes* se contrapone a esta idea, refiriéndose tanto a bienes sociales como naturales que representan la *riqueza colectiva* de las comunidades humanas, el patrimonio de la humanidad, suponiendo un uso y manejo de los mismos contrapuesto a la noción utilitarista (Rodríguez y Di Nicolo, 2019, p. 191). Respecto a ello, el turismo representa un constructo heterogéneo en sus formatos y, en consecuencia, su relevancia y sus efectos tienen incidencia disímil en los territorios.

Específicamente, y como lo plantean Bertoncello y Troncoso (2018), el turismo siempre ha valorado el patrimonio natural preservado, por ejemplo, en los parques, por sus atributos estéticos y las cualidades máximas de sus paisajes. Sin embargo, la situación ha comenzado a cambiar por dos razones: 1) “la paulatina difusión de una creciente preocupación por una naturaleza que se concibe como un valor en sí misma y en riesgo de desaparición”; 2) “las tendencias actuales que muestra la práctica turística, entre las que se destacan la búsqueda de productos específicos (no masificados) y muy orientados a la procura de experiencias activas y con alto compromiso personal” (*ibíd.*, p. 76). La idea moderna de desarrollo económico, acompañada por una ideología del “progreso”, sostiene

una concepción de la naturaleza como proveedora, sujeta a una acción humana mediada por la razón y el conocimiento, y orientada siempre al mejoramiento de las condiciones materiales del hombre. En el turismo, esta concepción se refleja en la utilización de elementos y procesos naturales para permitir o sustentar las prácticas de ocio que motivan el viaje turístico (...) Más allá de la diversidad de propuestas y modalidades, todas ellas están atravesadas por un manejo fuertemente instrumental de la naturaleza, que la sujeta a las lógicas de la mercantilización (asumiéndola explícitamente como recurso natural), y que desemboca en profundas modificaciones de la misma. (*Ibíd.*, p.78)

Para el caso de la provincia de Córdoba, donde el panorama es poco alentador pues, como plantea González Asís (2023), “el estado actual de los bosques es preocupante y diversos estudios evidencian la escasa

y desagregada ocupación del remanente” (p. 51),³ algunos autores y autoras demuestran que el desarrollo turístico conduce a un desplazamiento de la población local (Buraschi, 2019; Trimano y Matioli 2023); no obstante lo cual encontramos comunidades en conjunto con organizaciones sociales, que piensan el turismo rural comunitario como un factor de anclaje en el territorio, importante para la generación de empleos, especialmente si se complementa contra-cosecha con las actividades agroganaderas y forestales de las unidades (Paz, 2023). Ahora bien, al observar los ribetes poco auspiciosos que los procesos turísticos adquirieron en otra región del país con predominancia de bosques y comunidades indígenas, como es el sur de la provincia de Neuquén, el análisis se complejiza.

Tal como afirma Impemba (2013), los espacios rurales norpatagónicos han sido escenarios de transformaciones vinculadas a actividades extractivistas, turísticas y de desarrollo inmobiliario que reflejan una creciente concentración productiva acompañada por la apropiación de territorios. Las consecuencias son la fragmentación y disputa con la población de pueblos originarios y campesinos, lo que redefine las configuraciones identitarias, expresadas por las tensiones en el uso y el acceso a la tierra. Al presente, y luego de que sufrieran una histórica invisibilización en el plano social y político, los autores sostienen que se ha presentado y profundizado cierta contradicción respecto de las comunidades mapuche:

Por un lado, la existencia de un fuerte rechazo a sus reivindicaciones étnicas y especialmente territoriales, mientras que, por el otro, se incorpora lo étnico como parte de los productos turísticos que le otorgan “carácter” y “originalidad” a esta actividad en la región patagónica. (Impemba y Maragliano, 2019, p. 226)

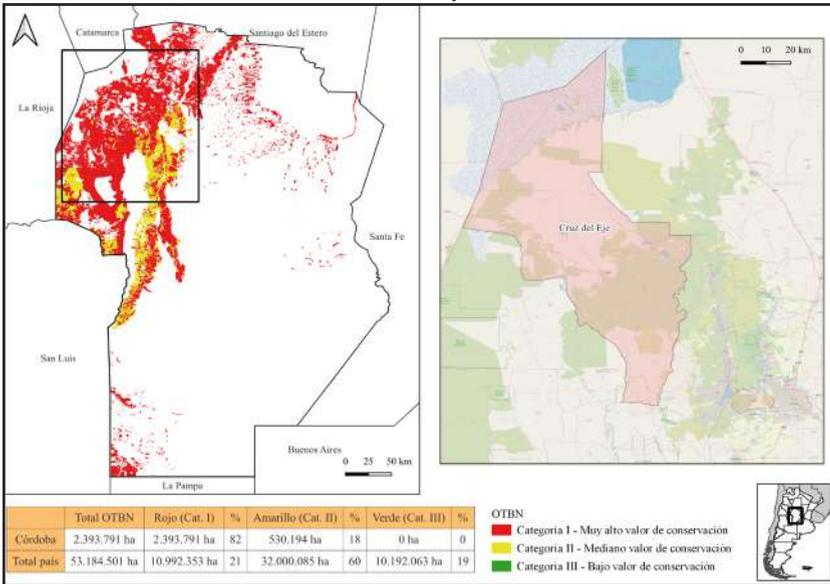
Paralelamente, argumentan:

El turismo ha sido un factor que ha favorecido la visibilización de las poblaciones indígenas. Ha colaborado, sin proponérselo, al reposicionamiento de las propias comunidades mapuche —en el marco del lento pero consolidado proceso de reivindicación étnica y de reclamos territoriales—. Es por ello que en el siglo XXI se plantean nuevas claves para la relación entre cultura, patrimonio y turismo que superen las perspectivas tradicionales de confrontación: cultura frente a economía o turismo frente a patrimonio. (*Ibíd.*, p. 228)

3 Los números del OTBN arrojan un total de 2.923.985 hectáreas: en categoría “roja”, 2.393.791 (82%) y en “amarillo”, 530.194 (18%) (Informe Estado de Implementación Ley 26.331, 2021, p. 31).

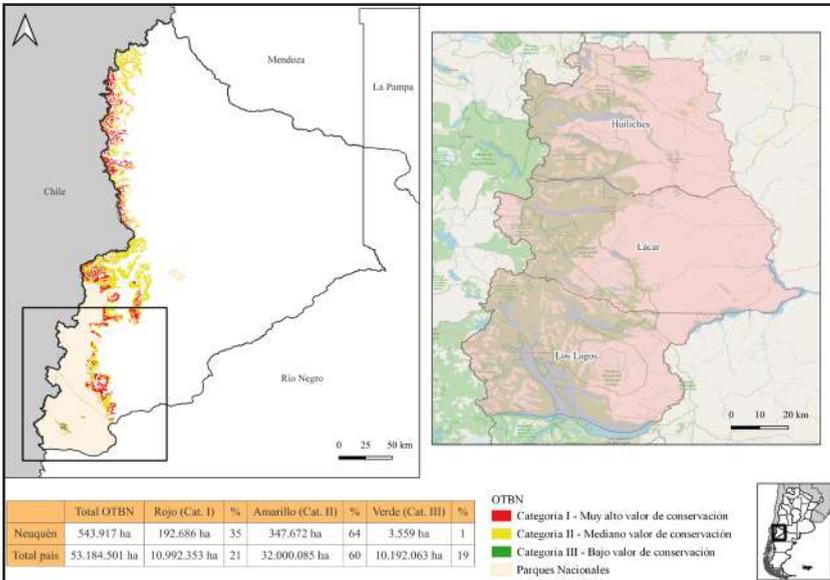
Mapa 1

Ubicación del área de estudio correspondiente al OTBN de Córdoba y en detalle el departamento Cruz del Eje.



Mapa 2

Ubicación del área de estudio correspondiente al OTBN de Neuquén y en detalle los departamentos Huiliches, Lácár y Los Lagos.



En este marco, el trabajo buscará indagar en las complejas interrelaciones que se generan a partir de las prácticas turísticas sobre la base de patrimonializar lo que históricamente fue, y sigue correspondiendo, a bienes comunes, tal como representan socialmente los bosques nativos neuquinos y el monte del noroeste cordobés cuyas dinámicas territoriales representan identidades ambientales y culturales propias; siendo estas atravesadas por procesos de tendencia global que nos permitirán realizar diagnósticos de análisis comparativo (Mapas 1 y 2).

De esta forma, y dado el análisis bibliográfico y los antecedentes de nuestras investigaciones, formulamos la hipótesis según la cual el paradigma que ha prevalecido y se ha sostenido desde muchos ámbitos (políticos y/o académicos) plantea al turismo como una fuente generadora de riquezas, que se desentiende de las necesidades o las identidades de las comunidades locales o receptoras, poniendo el énfasis en las ganancias económicas por encima de las identificaciones regionales. Este enfoque reduccionista del turismo lleva a la masificación y el desplazamiento de la población local, y al debilitamiento, e incluso a la pérdida, del patrimonio (en este caso, los bosques y el monte nativo) y las prácticas culturales a él asociadas. Por consiguiente, es preciso dinamizar el debate y sentidos contrapuestos sobre la crisis ambiental y la conservación del hábitat como vector de transformación en las comunidades rurales, vinculado especialmente al turismo como articulador “predilecto” para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los territorios otrora considerados “marginales”. Las controversias y disputas de sentidos que despiertan estos ejes revelan la necesidad de un pluralismo epistémico desde las ciencias sociales en vinculación con el análisis sobre la implementación de políticas públicas situadas, para comprender el desarrollo turístico en toda su complejidad contemporánea.

1. TURISMO, DESARROLLO SOSTENIBLE Y CONFLICTIVIDAD (MARCO EPISTEMOLÓGICO)

Respecto al eje turismo y ODS de la Agenda 2030, un conjunto de autoras pone de relieve que esta actividad puede aportar de manera significativa a los tres pilares del desarrollo sostenible en tanto está vinculado con los temas clave como el empleo, la energía, las ciudades, la alimentación, el agua, los océanos y los desastres, y puede ser un factor de crecimiento para los países ricos como para aquellos en “vías de desarrollo”.⁴ En esta dirección, han demostrado empíricamente la

4 Estas reflexiones se ubican en el arco más amplio de estudios y debates que venimos dando en el proyecto Consolidar 2023 (Secyt, Universidad Nacional de Córdoba), titulado “Creencias, sentidos y políticas en torno a los Objetivos de Desarrollo

relación positiva entre el turismo y el crecimiento económico (Simancas Cruz *et al.*, 2023; Ahmad *et al.*, 2020; Candias *et al.*, 2020; Catalano, 2020; Lin *et al.*, 2019), destacando la capacidad del turismo para crear empleo y sus efectos multiplicadores: “No podemos olvidar que por cada empleo que se crea en el turismo, se crean muchos más en otros sectores” (Martínez y Rosenfeld, 2017, p. 67). Sin embargo, y en el marco de los ODS, otro conjunto de autores apunta que las actividades intensivas en el uso de recursos naturales donde el turismo aparece como actividad impulsora del crecimiento tiene consecuencias de daño ambiental que podrían, incluso, minar la base de la propia actividad (London *et al.*, 2022; Padrón Marrero, 2023; Troncoso, 2016;). Señalan, en este sentido, que resulta clave el grado de utilización de los recursos, la participación de la población local respecto de las decisiones de consumo intertemporal y la existencia o ausencia de medidas de mitigación. Más aún, se sostiene que la profusión en el uso —no siempre correcto— de conceptos como sostenibilidad y desarrollo sostenible, y las reiteradas referencias a la Agenda 2030 “han terminado por desvirtuar su espíritu y alcance, encontrándonos en no pocos casos con meros ejercicios de ‘lavado de cara’” (*SDG-washing*) (Padrón Marrero, 2023, p. 47), por lo que la aproximación a responder esta cuestión será fundamental —aunque no exclusivamente— desde la perspectiva de los equipos y organizaciones responsables de localizar la Agenda 2030 en la realidad concreta de los territorios. Con todo, el estudio sobre el panorama futuro establecido por la Organización Mundial del Turismo refiere a un aumento de llegadas de turistas internacionales de 1.800 millones a nivel mundial, y para las Américas se prevé un crecimiento del 2,6% media anual; esto se traduce en un aumento de cinco millones de turistas internacionales anualmente para el año 2030 (OMT, 2015).

Con base en lo anterior, nos preguntamos: ¿cómo vivencian las comunidades indígenas del sur de Neuquén el turismo y sus lógicas de consumo en tanto actividad predominante? ¿En qué situación se encuentran aquellas comunidades rurales del noroeste cordobés frente al turismo como “promesa” de desarrollo a corto plazo? Desde nuestra perspectiva, en los dos casos resulta primordial analizar y comprender el estado de situación respecto a la aplicación de la Ley de Bosques Nativos (en adelante, LB), pues resulta la condición *sine qua non* para la producción y reproducción de las comunidades en ambos territorios. Previamente, haremos una breve descripción de la metodología que utilizamos para realizar este trabajo.

2. PRÁCTICAS DE INVESTIGACIÓN MULTISITUADAS (RECORRIDO METODOLÓGICO)

Hace algunas décadas atrás, el antropólogo argentino Eduardo Menéndez planteaba que existía en la antropología, particularmente, y en las ciencias sociales, en general, una tendencia caracterizada por no darle importancia a la reflexión teórica sobre metodología, y a reducirla a la producción y análisis de información, al trabajo de campo:

Muchos ven a la teoría como una limitante de la propia investigación (...) el estado del arte, en este caso metodológico, debe analizarse no solo por sus posibilidades sino por lo que realmente se produce, o mejor dicho, para comparar las posibilidades metodológicas con la metodología realmente existente. (2001, p. 129)

En paralelo, argumentaba que el cambio de perspectiva permitía comenzar a explicar la notable carencia de teoría en gran parte de la producción antropológica, y poner de manifiesto la existencia de teorías, o por lo menos ideas, no explicitadas, así como el significado de dicha omisión.

En tal sentido, nos interesa plantear dos cuestiones. La primera es que llevamos varios años trabajando en los territorios que presentamos como referentes empíricos de esta investigación. Trabajos de campo largos y continuos, tanto en el noroeste de Córdoba como en la región patagónica, tratando de conocer la mayor variedad de situaciones posibles para, justamente, captar la mayor variabilidad de significados; esto no significa que toda investigación deba ser de larga duración, ni pretendemos hacer una apología del trabajo de campo. Sin embargo, y aquí está la segunda cuestión, a la temática del turismo nos estamos acercando y, por ello, nos permitimos problematizar, especialmente, dialogando con la bibliografía de referencia, pero también con las percepciones que hemos recogido del campo. Así, formulamos *hipótesis interpretativas* vinculadas a la Agenda 2030, como una técnica de “pensar” en contra de nuestra orientación dominante, en tanto sabemos que se ve como una máscara más del mentado “desarrollo” impartido por los países centrales hacia el sur global, pero nos inquieta que los ODS se encuentren como declaración de principios en las políticas públicas que efectivamente se quieren poner en práctica en los territorios. En otras palabras, nos permitimos problematizar la realidad para definir qué queremos/podemos investigar en torno a una temática urgente y que presenta diversos grados de avance en los casos de nuestras respectivas investigaciones.

De esta forma, retomamos los aportes de la tradición crítica de las ciencias sociales, de la cual destacamos, en primer término, su

carácter relacional dialéctico que “supone adoptar una perspectiva que rompa con la a-historicidad de aquellas concepciones de sociedad y cultura autorreguladas y definidas en sí mismas, que han sido los límites que han atrapado a mucha antropología” (Achilli 2005, p. 17). En efecto, la perspectiva dialéctica implica una propuesta de análisis procesual, relacional y sintética; de crítica y de confrontación de múltiples informaciones, tomando a las problemáticas sociales con sus interdependencias y relaciones históricas contextuales. Así entendido, el desarrollo socioantropológico no se presenta ni lineal ni progresivo; ni contingente ni armonioso, sino contradictorio y zigzagueante (Paz, Schjter y Filippi, 2021). En segundo término, la producción de datos a partir de diversas fuentes: documentos oficiales, noticias periodísticas, antecedentes bibliográficos, entrevistas en profundidad, entre otros.

Específicamente, para este trabajo se realizó un análisis inicial de la LB a nivel nacional y sus homólogas provinciales en Neuquén y Córdoba, así como de documentos de la OMT en tanto organismo internacional donde se diseñan los lineamientos sobre el turismo sostenible, clasificando los instrumentos que utiliza para instalar sus visiones y valoraciones en materia de políticas públicas turísticas a nivel mundial vinculadas a la Agenda 2030. El análisis de documentos se completa con la consulta de datos del Sistema de Información Turística de Argentina y, fundamentalmente, el proceso de diseño e implementación del *Plan Estratégico de Turismo Sustentable Córdoba 2030*, y el *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable Neuquén 2030*, identificando la incidencia, formas de apropiación y disputas de sentidos locales.⁵ A la par, en el caso de las comunidades del noroeste de Córdoba, realizamos visitas y entrevistas en profundidad en el Valle del Norte de las Sierras Grandes (departamento Cruz del Eje), conformado por comunas y parajes rurales que han experimentado un *boom* del desarrollo turístico asociado al atractivo de sus ríos de vertiente, y su cercanía con la estancia jesuítica La Candelaria (1683), declarada patrimonio de la humanidad por la UNESCO en el año 2000.⁶ Para la Norpatagonia, el trabajo etnográfico

5 Se debe reconocer que, en nuestro país, a partir del año 2002 luego de la posconvertibilidad, el turismo interno y receptivo comenzó a crecer de manera sostenida por varios años consecutivos. La devaluación de la moneda extranjera y otras medidas dieron pie al abaratamiento de los bienes y servicios producidos a nivel local, lo que impulsó de una forma directa el incremento del turismo receptivo internacional (Arceo, Basualdo y Arceo, 2009). Ello se vio acompañado por un conjunto de políticas públicas orientadas a la planificación estratégica y promoción del turismo proveniente del exterior, manifestado en una nueva ley de turismo de 2005; la creación del Ministerio de Turismo en 2010; y los Planes Federales Estratégicos de Turismo Sustentable (PFETS) que se diseñaron entre 2005 y 2016 (Schenkel y García Almeida, 2015).

6 Las entrevistas a la intendenta de Villa de Soto y al jefe comunal de Cruz de Caña, así como a campesinas del paraje Tres Árboles y pequeños productores apícolas;

se realizó especialmente con comunidades mapuches, aguzando el relevamiento en los desarrollos inmobiliarios de carácter extractivo que consiguen permisos para expandir el turismo sobre los bosques, como el caso de los centros de esquí Chapelco y Cerro Bayo. Se realizaron entrevistas a grupos técnicos, a pobladores de las comunidades y a agentes de turismo en los mencionados centros de esquí.

3. LA LEY DE BOSQUES COMO FRENO A LA DEFORESTACIÓN Y EL DESMONTE: ¿Y SU APLICACIÓN?

Tal como abordamos en trabajos anteriores (Paz y Filippi, 2023; Paz y Stecher, 2023; Stecher, 2013; Stecher, Arach y Valtriani, 2022; Valtriani, Stecher y Rios, 2019), tanto la Ley 26.331 y sus homólogas provinciales abordan de manera profusa derechos sobre territorios y modos culturales de vida. Así, la Ley 26.331 en su artículo 10 establece:

El valor 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. En el caso de las Comunidades Indígenas y dentro del marco de la ley 26.160, se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071, ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (...) Caracterizar 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 será necesario para 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.⁷

Para Neuquén, la Ley 2.780 (Decreto reglamentario 1837/2012), en su artículo 3° dispone que:

a) Se entiende por comunidades de pueblo originarios: son las conformadas por grupos humanos que mantienen una continui-

dueños/as de un hostel familiar; docentes de la escuela albergue I.P.E.M. N° 45 Dr. Ernesto Molinari Romero (anexo en Cruz de Caña), y a la encargada del Museo Popular de Historia Regional Macat Henen en La Higuera, fueron concretadas *in situ*, junto a la Mg. Angeles Rucci, durante nuestro trabajo de campo durante el año 2023, y en el marco del proyecto “Entre la fragmentación y la multiplicidad. Un análisis sobre las prácticas culturales del campesinado y pequeños productores en el noroeste de Córdoba” (PICT-2021-00827), del cual la autora es investigadora responsable.

7 Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26331-136125>; <https://faolex.fao.org/docs/pdf/arg126020.pdf>; <http://www.saij.gob.ar/9814-local-cordoba-ley-ordenamiento-territorial-bosques-nativos-provincia-cordoba-lpo0009814-2010-08-05/123456789-0abc-defg-418-9000ovorpyel>

dad histórica con las sociedades preexistentes a la conquista del desierto y a la colonización, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores nacionales, están total o parcialmente regidos por tradiciones o costumbres propias, conforme lo establecido en el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales sobre materia y normativa vigente”.

Mientras que las comunidades campesinas son definidas como:

b) “Comunidades con identidad cultural propia, asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, ya sea en forma permanente o temporaria, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales y con un sistema de producción diversificado dirigido al consumo familiar o a la comercialización para la subsistencia. La identidad cultural campesina se relaciona con el uso tradicional comunitario de la tierra y de los medios de producción”.

En la misma dirección, la Ley 9.814 de Córdoba, en su artículo 6°, realiza las siguientes definiciones:

“Comunidades campesinas”: comunidades con identidad cultural propia, efectivamente asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales y con un sistema de producción diversificado dirigido al consumo familiar y a la venta en el mercado. “Comunidad indígena o comunidad originaria”: grupo de personas organizado en un colectivo perteneciente a alguno de los pueblos originarios que habitaban la provincia de Córdoba y sus descendientes que practican la recolección u otras actividades sustentables en tanto coexisten con el bosque nativo y la máxima biodiversidad posible.

Como se puede observar, ambas reglamentaciones provinciales respetan lo establecido en el artículo 10 de la normativa nacional, reconociendo la importancia del bosque nativo y sus áreas de influencia como parte de la identidad y la base material de subsistencia de las comunidades campesinas. Sin embargo, para el caso de las comunidades de pueblos originarios, la ley neuquina es más específica y establece un respeto por la “continuidad histórica” de las comunidades; mientras que la cordobesa solo refiere a “algunos de los pueblos originarios que habitaban la provincia de Córdoba y sus descendientes”. Aun así, en ambas leyes se reconocen que “coexisten con el bosque nativo y la máxima biodiversidad posible”.

Asimismo, en su artículo 21, la LB considera: “En el caso de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o co-

comunidades campesinas relacionadas a los bosques nativos, la autoridad de aplicación de la jurisdicción que corresponda deberá implementar programas de asistencia técnica y financiera a efectos de propender a la sustentabilidad de tales actividades”. De igual forma, la ley neuquina en su capítulo 2 propone: “ I) Implementar programas de asistencia técnica y financiera destinados a propender la sustentabilidad de las actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades campesinas relacionadas a los bosques nativos”; y la de Córdoba, en su artículo 20 inciso b) sugiere

... impulsar las medidas necesarias para garantizar que el aprovechamiento de los bosques nativos sea sustentable, considerando a los campesinos, pequeños y medianos productores y a las comunidades indígenas originarias que tradicionalmente ocupen la tierra, procurando la minimización de los efectos ambientales negativos (...) Artículo 8: Quedan condicionalmente exceptuados de la presentación de Planes de Conservación, Planes de Manejo Sostenible y de Aprovechamiento con Cambio de Uso del Suelo, todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies iguales o menores a diez hectáreas (10 has) que sean propiedad de comunidades indígenas, campesinos o de pequeños productores. Dicha excepción al cumplimiento de la presente Ley deberá ser decidida por la Autoridad de Aplicación.

Cierto, aquí ambas leyes provinciales avalan la implementación de programas de asistencia técnica para una utilización “sostenible” del bosque y el monte nativo por parte de las comunidades campesinas e indígenas. En ese sentido, en las comunidades rurales del noroeste de Córdoba que integran el Movimiento Campesino (MCC) se ha brindado dicha asistencia, organizando los planes de conservación y manejo del monte nativo. Un ejemplo de ello es que las comunidades continúan obteniendo carbón “ecológico” a través de las “picadas” perimetrales para prevenir incendios, y no en las zonas de conservación, tal como nos comentaba Eduardo Belelli, referente de la Asociación de Pequeños Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC) en el MCC.⁸ Empero, estas son “excepciones” a la regla, pues reconocemos que la creación y gestión de áreas protegidas (por caso, el recientemente creado Parque Nacional Traslasierra, año 2018) desde una perspectiva conservacionista puede dificultar las estrategias reproductivas y productivas de la población local, agravando las condiciones de vulnerabilidad. Por tanto, urge articular las demandas de las comunidades con un diagnóstico

8 Entrevista de la autora llevada a cabo junto a la Dra. Cecilia Quevedo (agosto de 2023).

preciso sobre las prácticas socioculturales y de acceso a los recursos que las caracterizan.

Por último, el artículo 22 de LB dispone: “Para el otorgamiento de la autorización de desmonte o de aprovechamiento sostenible, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá someter el pedido de autorización a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental. B) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteraciones significativas de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos”. La ley provincial de Neuquén, en su artículo 38 plantea: “Todo Plan de Aprovechamiento del Cambio del Uso de Suelo o Manejo Sostenible de bosques nativos debe reconocer y respetar los derechos de las comunidades de pueblos originarios, como así también los derechos de las comunidades rurales que tradicionalmente ocupen esas tierras”. De la misma manera, la ley de Córdoba en su artículo 40 dispone:

Para el otorgamiento de la autorización de desmonte o de aprovechamiento con cambio de uso del suelo, la Autoridad de Aplicación deberá someter el pedido de autorización a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). La presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) es obligatoria para las actividades de desmonte. La Autoridad de Aplicación se encuentra facultada a requerir, mediante dictamen fundado, Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) cuando tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos, los que deberán contener los siguientes elementos: a) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, el agua y el aire; b) Reasentamiento de comunidades humanas o alteraciones significativas de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; c) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende ejecutar el proyecto o actividad; d) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona; e) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural, y f) Efectos adversos acumulativos en forma zonal o regional de planes de desmonte individuales.

En tal sentido, se puede establecer que, a pesar de lo que expresa el artículo 22 de la LB y las respectivas para Córdoba y Neuquén, las contradicciones por parte de las Autoridades Locales de Aplicación (ALA) en su rol de fiscalizadores de proyectos en el marco de financiamiento de la ley, resultan un factor de disputa cuando existen modelos de desarrollo como el turismo de tipo “extractivista”, modificando profusamente esas relaciones territoriales. De acuerdo con la normativa vigente, desde su

aprobación la Ley 26.331 establece que el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) de cada jurisdicción deberá actualizarse cada cinco (5) años partiendo de la aprobación en cada provincia, conforme las pautas que al efecto determine la ALA, con participación de los actores socioterritoriales. Por lo tanto, el proceso de planificación de los OTBN debe promover un sentido de construcción con base en la participación social, representando una herramienta que debe contemplar aquellas políticas económicas, sociales, culturales y ambientales. Y es el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) quien estipula que los procesos de actualización de los OTBN se realizarán dentro de un marco de tres premisas: progresividad, flexibilidad y no regresividad, entendiendo esta última como que no se debe retroceder respecto de los niveles de protección ambiental alcanzados (artículo 4 de la Ley 25.675).

Sin embargo, en la provincia de Córdoba, tal como expresa Deon (2021), la Comisión de OTBN provincial estuvo formada por “equipo de maestros idóneos, campesinos, miembros de comunidades originarias, viejos conocedores del monte, académicos, técnicos y otras personas” (...) a partir de una metodología participativa” (p. 156), y el proyecto fue presentado en el año 2010 en la Legislatura de Córdoba, pero el original de la COTBN fue modificado en el año 2011 sobre la base de un proyecto elaborado por entidades del campo (reunidas en torno a la Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias) y el gobierno provincial. La nueva reglamentación del OTBN introdujo una serie de situaciones: 1) Excluyó de las categorías de conservación sectores de los departamentos del norte cordobés, donde se concentraron los desmontes. Así, la zonificación propuesta originalmente por la COTBN y la que actualmente forma parte del OTBN (según la SAyDS) permite reconocer áreas concretas que finalmente fueron excluidas de la norma o categorizadas como de menor importancia de conservación. La provincia de Córdoba excluyó de sus categorías de conservación la vegetación ubicada en el área de la depresión de Mar Chiquita, debido a que los especialistas que redactaron el documento final consideraron que no se trataba de un estrato que pudiera ser considerado bosque por su carácter transicional hacia los pastizales ubicados en los bajos inundables. 2) “La norma estableció una ralentización en el proceso de conversión de áreas forestales a cultivos de *commodities* agrícolas y ganadería intensiva, creando una reserva de tierras susceptible de ser incorporada en el futuro a la matriz productiva agroindustrial” (Salizzi, 2020, p. 20). Si bien en el año 2016 se convocó a una nueva COTBN para actualizar la Ley Provincial 9.814, el proyecto no tuvo aprobación en la Legislatura (situación que continúa hasta la actualidad), debido a las manifestaciones masivas de asambleas y organizaciones de base de toda la provincia de Córdoba que crearon la Coordinadora en Defensa

del Bosque Nativo (CODEBONA), como expresión de resistencia al desarrollismo y de propuesta de experiencias de conservación y alternativas comunitarias (Deon, 2021).

Como ya se ha apuntado, en la región del noroeste de Córdoba la actual superficie de formaciones nativas alcanza un total de 1.200.949 hectáreas (Cabido y Zak, 2010), se continúa expandiendo la frontera agroganadera con la consecuente desaparición de los remanentes de bosques nativos (Salizzi, 2017), favoreciendo a grandes empresarios extralocales y en desmedro de las unidades campesinas y de pequeños productores (Paz, 2020).

Por su parte, Neuquén sancionó en noviembre de 2011 la Ley 2.780, con su correspondiente OTBN que incluye las normas de manejo y conservación de bosques en jurisdicción provincial. La reglamentación se realizó un año después, y quedó plasmada en el Decreto 1.837 del año 2012. Desde su aplicación, la zonificación y sus categorizaciones han sufrido lo que la normativa entiende por “ajustes”, llegando algunas de ellas a ser interpretadas por actores territoriales vinculados a organizaciones ambientalistas e indígenas, como directamente cambios de categoría; en particular, aquellas áreas de bosque que se encuentran en ejidos municipales y en concordancia con propiedades privadas y futuros desarrollos turísticos inmobiliarios. En el año 2018 el Ministerio de Producción, a través de su ALA (la Dirección de Recursos Forestales), inició el proceso de consulta para la actualización de su OTBN. El proceso de participación se llevó a cabo mediante talleres según la región: zona norte, en las localidades de Chos Malal y Caviahue; zona centro, en Zapala, Aluminé y Villa Pehuenia; mientras que en la zona sur se citó en las localidades de Junín de los Andes, San Martín de los Andes, Villa Traful y Villa La Angostura. De acuerdo con los organizadores, participaron 293 vecinos y 53 técnicos de diferentes organismos e instituciones (*Neuquén Informa*, 29/6/18; Secretaría de Prensa y Comunicación - Ministerio de Jefatura de Gabinete). Los talleres efectuados en la zona sur (San Martín de los Andes y Villa La Angostura) resultaron los de mayores cuestionamientos a la propuesta de modificación de importantes superficies de categoría alta de conservación (roja y amarilla), consideradas regresivas ambientalmente.⁹ Como ya fuera advertido, el proceso participativo en los dos últimos casos que abordamos estuvo a cargo de organizaciones socioambientales, barriales y de pueblos ori-

9 Justamente, estas dos localidades representan las áreas emblemáticas de conflictividad territorial, pues allí confluyen los mayores desarrollos inmobiliarios turísticos próximos a las altas cuencas (centros de esquí). Luego de fuertes debates e impugnaciones legales, los nuevos mapas de categorización resultaron rechazados, y a pesar de que por su carácter no vinculante la provincia intentó su aprobación, ésta fue objetada por la autoridad nacional (ALA).

ginarios, y fue el resultado de un conjunto de conflictos y disputas por cuanto dicha representatividad en los talleres encontraba, en el marco de la aplicación de la LB, causas comunes a sus intereses locales. El último intento por parte del Estado provincial de actualizar su OTBN resultó en utilizar el “atajo político” casi a modo de imposición. En diciembre del 2019, el ministro de Producción e Industria —de quien depende la ALA— presentó en la Comisión de Ambiente de la Legislatura Neuquina la propuesta de nuevas zonificaciones y profundos cambios de categorías, que fueron cuestionados por diputados de la oposición y una importante movilización de organizaciones de base campesina, comunidades mapuche, gremios estatales, ambientalistas, investigadores de universidades públicas y de Ciencia y Técnica (Lara, 2019).

La dinámica de las formas procesuales de ordenamiento territorial en Neuquén se puede traducir de modo simple como plagada de prácticas de imposición, pues si bien el carácter de consulta de la Ley 26.331 y sus correspondientes homólogas provinciales es no vinculante, sí se deben respetar las normativas claramente expresadas, así como fundamentar por qué las sugerencias de los diferentes actores sociales no fueron plasmadas en la propuesta. Más aún, en los casos que involucran territorios de pueblos originarios, se debe asegurar el proceso de Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) (Ley 24.071, ratificatoria del convenio 169 OIT y la Ley 26.160). En síntesis, actualmente sigue en vigencia el primer OTBN del año 2012, y por lo tanto un proceso que continúa abierto, con sus consecuentes disputas socioterritoriales a nivel provincial.

4. LA TRAMA Y SU REVÉS: IMPACTOS DE LA VALORIZACIÓN TURÍSTICA DE BIENES COMUNES

En virtud de lo expuesto anteriormente, en este acápite nos proponemos indagar en la formulación de políticas públicas, en especial, los planes de desarrollo turístico provinciales que toman sus ideas de los ODS y la Agenda 2030, y el impulso de emprendimientos que, con diferentes grados en las regiones de estudio, e intereses y destinatarios disímiles, promueven la selección, activación y formalización de ciertos elementos de los bosques sureños y el monte chaqueño como patrimonios y/o atractivos/destinos turísticos. Nos preguntamos: ¿qué concepciones sobre los bienes comunes conforman las políticas públicas de estos planes para el territorio? Específicamente, y por cuanto su aplicación conlleva enormes desafíos para las regiones, ¿cómo evaluar y comprender las repercusiones particulares, y diferenciadas en las prácticas y representaciones de los grupos y sujetos involucrados?

El *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable Neuquén 2030* (2020) realiza un recorrido histórico de la planificación del turismo en la provincia, remarcando que desde mediados de los años

1960 la gestión del gobernador Sapag “*avizó la potencialidad*” de esta actividad, estableciendo prioridades para el desarrollo de las distintas localidades de la provincia:

En primer lugar, San Martín de los Andes, Junín de los Andes y Copahue-Caviahue. En segundo lugar, Aluminé, Neuquén, Zapala y Villa La Angostura. A la par, se delinearon las principales estrategias del sector referentes a productos turísticos, priorizando los deportes invernales, los recursos termales y el fomento de la pesca deportiva. También en esta década se comienzan a otorgar créditos para la construcción y financiación de hoteles y casinos en San Martín de los Andes, Neuquén Capital, Junín de los Andes, Aluminé, entre otros y las obras termales en Copahue. La década de 1970, por su parte, marca el despegue de la actividad en la provincia, con la concreción de importantes obras públicas y el incentivo a la actividad privada (...) y se crea la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue, institución con trayectoria continua en el ámbito académico, investigación y extensión, que se constituye en el principal semillero de graduados. (PEDTSN 2030, 2020, p. 12)

En la cita queda evidenciada la importancia de la acción estatal para el impulso y concreción de los destinos turísticos en Neuquén, incluso mencionando a la universidad pública (situación que, como veremos, se repite en la provincia de Córdoba). El plan se estructura a partir de una matriz FODA (fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas),¹⁰ “de manera de aprovechar las primeras y minimizar las segundas, para garantizar el desarrollo turístico sustentable a escala provincial” (p. 6). Luego de explicar brevemente la herramienta, se remarca que el turismo en la provincia “se basa en sus riquezas naturales y culturales”, y se pone el acento en los ODS principales de la Agenda 2030 al afirmar:

[El turismo] fomenta el trabajo articulado con el sector privado, académico y del Estado en instancias participativas que aspiren a la generación de empleo genuino, mejora de la calidad de vida de los pobladores, generación de experiencias memorables en los visitantes y la conservación del patrimonio natural y cultural. (*Ibid.*, p. 5)

Posteriormente, se pasa a los números, entre ellos, se exponen los indicadores de empleo,¹¹ y los “indicadores de demanda”, señalando que para el año 2019:

10 El análisis FODA proviene de las siglas en inglés SWOT, y es una herramienta de estudio de la situación de una empresa, institución, proyecto o persona, que analiza sus características internas y su situación externa en una matriz cuadrada.

11 Los datos fueron tomados del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, según se especifica: “11.424 es

El turismo generó en la provincia 14.000 millones de pesos de ingresos en concepto de consumo turístico, con más de 1.1 millón de turistas alojados en establecimientos habilitados y 3.749.480 de pernóctes, significando un crecimiento del +75,03 en los últimos 10 años. (*Ibíd.*, p. 8)

Ahora bien, ¿qué se ofrece para el turismo del sur neuquino? Denominada “Ruta de los 7 lagos”, la región se nos presenta con sus características: “montañas, lagos, ríos de aguas cristalinas y mágicos bosques, se ven enriquecidos con encantadores mitos y leyendas dando origen a una mística especial de esta ruta. La gastronomía, cultura e idiosincrasia de la comunidad invitan a vivir una experiencia única” (p. 28). Las localidades que se mencionan como prioritarias son Junín de los Andes, San Martín de los Andes, Villa La Angostura, Villa Traful y los denominados “productos turísticos”, a saber: “nieve y esquí, pesca deportiva, montañismo, senderismo, campamentismo, observación de aves, turismo comunitario mapuche, turismo rural, actividades náuticas y balnearias, cabalgatas, *mountain bike*” (p. 28). Es importante distinguir de estas descripciones que la oferta turística de la región contiene como base y sustento al bosque andino- patagónico y sus lagos, e irremediablemente, a las comunidades locales, en su mayoría rurales e indígenas, por cuanto son quienes aún viven en las zonas boscosas y garantizan su reproducción social gracias al vínculo con el territorio y el cuidado de esos bienes comunes.

En la provincia de Córdoba encontramos el *Plan Estratégico de Turismo Sustentable Córdoba 2030* (2020), que resulta de la actualización del PETS 2006 y 2017, cuyo objetivo es “impulsar el proceso orientador de acciones estratégicas generadas a partir de la participación y el consenso de los actores del sector, para fortalecer el desarrollo turístico equilibrado de la provincia como un destino turístico sustentable, competitivo y de calidad” (PETS, 2020, p. 5). Aquí no encontramos una matriz FODA general, sino particular del ámbito territorial que alcanzan las denominadas “regiones turísticas” conformadas/asociadas en función de su proximidad geográfica, identidad cultural y “potencialidad turística”. En el recorrido histórico se reconoce que la actividad turística en la provincia se ha desarrollado con marcadas desigualdades entre las diferentes regiones, existiendo una notable polaridad por diferentes circunstancias. Y se afirma: “son evidentes las desiguales condiciones

el total de empleados asalariados registrados del sector privado en ramas características del turismo a diciembre de 2018 (se incluyen allí alojamiento, alimentación, transporte, agencias de viajes y otros servicios turísticos y de esparcimiento). Es importante mencionar que en los últimos veinte años el empleo asalariado en el sector privado en ramas características del turismo en Neuquén creció un 122,43%” (p. 7).

de organización de recursos turísticos, equipamientos, instalaciones, accesibilidad, infraestructura y servicios de organización integrada territorialmente” (*ibíd.*, p. 15). Particularmente, los atractivos que se ofrecen para la región del noroeste proponen

Disfrutar del aire de las sierras, de los cauces naturales de agua que surcan la región, recorrer los senderos de la Historia y tomar contacto con el legado de la cultura de los comechingones (...) también es posible visitar su valioso patrimonio cultural conformado por la Estancia Jesuítica La Candelaria —integrante del sitio de Patrimonio Mundial “Manzana y Estancias Jesuíticas de Córdoba”—, las iglesias de Cruz del Eje, Soto y La Higuera, entre otros hitos histórico-patrimoniales (...) Se destacan dos importantes obras hídricas: el Dique Cruz del Eje (junto a la ciudad del mismo nombre) y el Dique Pichanas (ubicado en las cercanías de Villa de Soto), adecuados para la práctica de pesca y deportes náuticos (...) Los turistas que visiten la región pueden participar de atractivos festivales populares donde se rinde homenaje a las más arraigadas tradiciones, además de formar parte de las convocantes fiestas patronales celebradas en cada poblado a lo largo de todo el año (...) esta zona presenta además una amplia gama de productos regionales como el aceite de oliva, licores artesanales, miel, mermeladas, hierbas serranas y el tradicional pan casero. (PETS, 2020, pp. 47-49)

En concomitancia con lo que expusimos en los apartados anteriores, se reconoce que esta área experimenta niveles deficitarios en relación con el desarrollo turístico, lo que implica que la mirada está puesta en su inserción como *destino emergente*, apostando por sus productos turísticos con capacidad de diferenciación y posibilidades de conquistar espacios en la oferta y demanda dentro de la provincia. Lo cierto es que en muchos de estos municipios y comunas, la pérdida de rentas por agricultura en las últimas dos décadas impulsó la generación de formas de rentabilidad vía “desarrollo turístico” (estructurado por la OMT), y según datos estadísticos del gobierno provincial, en la Región Turística de Traslasieras (que incluye el “área Noroeste”), la economía está orientada a los servicios en más de un 70%, evidenciando la relación entre el perfil de servicios turísticos y las modalidades de empleos que se concretan.

Ahora bien, es importante superar los lugares comunes de las propuestas desarrollistas que contienen estos planes (en tono con la Agenda 2030) para poder realizar correctamente los análisis que proponemos a continuación. Esto supone, entre otras cuestiones, reconocer que en las últimas décadas la Patagonia argentina

ha potenciado su papel como oferente de energía, gas y petróleo, sumado a la mercantilización de las tierras públicas y comunitarias, la promoción de proyectos turísticos privados y las inversiones asociadas a la producción de commodities. En efecto, desde fines de los ochenta los estados provinciales de Río Negro y Neuquén han promovido modelos de “desarrollo” extractivistas, delineando políticas que, en las áreas rurales, habilitaron procesos de concentración productiva; mientras que, bajo los efectos de una nueva gobernanza urbana, agudizaron un cuadro de segregación residencial. (Rodríguez y Di Nicolo, 2019, p. 194)

Específicamente, en el sur cordillerano de la provincia de Neuquén, dentro de las manifestaciones de la apropiación privada de bienes comunes, y donde el turismo se desarrolla como actividad central o emergente, podemos encontrar: 1) procesos que se dan en los espacios urbanos y rurales vinculados al aumento excesivo del valor de la tierra, ligado a la naturaleza inelástica de la oferta de suelo, lo que la configura como una oferta estructuralmente escasa, y la concurrencia de casos de apropiación privada de la tierra pensada para el uso residencial y disfrute de sectores sociales con alto nivel adquisitivo; 2) el creciente arribo de nueva población que ocupa espacios que antes correspondían a los pobladores locales, produciendo desplazamientos físicos que afectan y limitan su acceso a ciertos bienes comunes, como a las riberas de ríos y costas de lagos a zonas boscosas o a las áreas con las vistas panorámicas más demandadas, entre otras; 3) se jerarquizan ciertos espacios sobre otros, por ejemplo a partir del acceso y prestación de los servicios básicos, con una enorme diferencia de las posibilidades que tiene la población residente, repercutiendo en forma negativa sobre la misma (*ibid.*, pp. 197 y ss). Las autoras mencionan como ejemplo paradigmático el destino turístico de montaña Villa Pehuenia —que tiene la nieve como principal recurso explotado a partir de un parque denominado Batea Mahuida— y afirman:

La actividad turística se caracteriza por una marcada estacionalidad —particularidad de la demanda de los destinos turísticos de cordillera en Argentina— que se acentúa en verano y en invierno. En la estación estival, las diversas alternativas recreativas y actividades turísticas se concentran en los lagos y montañas, ubicados mayoritariamente en territorio mapuche. En la última década la localidad duplicó su cantidad de habitantes residentes todo el año, y, a ello, se suma la cantidad de personas que llegan a trabajar en las temporadas estivales e invernales (...) Ello ha provocado situaciones vinculadas a la privatización de tierras, el impedimento de acceso público a las costas, y la creación del primer barrio privado dentro de su ejido. (*Ibid.*, p. 201)

De modo que el planteamiento de la actividad turística en la región se produce de la mano de un nuevo modelo hegemónico de desarrollo que consolida de manera indivisible la asociación entre el Estado como figura legal que tiene el dominio catastral de los centros de esquí, y el capital privado, representado por los desarrolladores inmobiliarios, quienes presionaron política y económicamente para ser parte de las agendas de revisión del OTBN provincial. Así, las pistas de esquí en Cerro Chapelco y Cerro Bayo, con sus respectivas “aldeas” de montaña, están situadas en zonas que actualmente son categorizadas como “rojas”, es decir, de máxima conservación.

En el mismo sentido, y de acuerdo con Martina, Deon y Barri, el modo en que se urbanizaron las Sierras de Córdoba en las últimas décadas se presenta como un caso palpable de la relación directa que puede tener el desarrollo urbano hegemónico con la alteración de los ciclos hidrológicos y la baja en la disponibilidad del agua:

Los sectores inmobiliarios impusieron las reglas de expansión de la mancha urbana al fomentar la modalidad de barrios cerrados, *housing* y urbanizaciones situadas fundamentalmente en la parte alta de las cuencas, dado su alto valor paisajístico. Este proceso de expansión de la mancha urbana trajo consigo el incremento de los desmontes, los incendios y la contaminación, entre otros. (2020, p. 192)

Incluso, los autores afirman que a la actual situación de inestabilidad hidrológica que provoca la degradación de las cuencas serranas, se suma la avanzada contaminación que afecta seriamente la provisión de agua para la mayoría de los cordobeses. “Ello explica la decisión del Gobierno de Córdoba de construir un acueducto para traer agua desde el Río Paraná” (*ibíd.*, p. 206).

En dicha perspectiva, los resultados del estudio que realizaron Cavallero, Alaggia y López, evidencian que durante los últimos quince años el avance de la frontera urbana ha promovido un drástico cambio en el uso del suelo en el valle de Traslasierra, específicamente. En sus palabras:

La urbanización (uso para vivienda y/o turismo) avanzó principalmente sobre sitios ocupados por vegetación leñosa nativa, inclinados (pendiente 5%) y de máxima categoría de conservación según la Ley Nacional 26.331, y su correspondiente Ley Provincial 9.814. Este avance de la frontera urbana a expensas de los bosques nativos podría deberse a la escasa regulación del proceso de urbanización tanto a nivel municipal como provincial, a la fuerte promoción del turismo en la región, y a la migración desde los grandes centros urbanos hacia zonas rurales. (2024, p. 12)

Si bien no se registra el mismo nivel de avance de urbanización y de la actividad turística, la región que se denomina Valle del Norte de las Sierras Grandes viene atravesando transformaciones sostenidas en tal dirección. La zona comprende la ciudad de Villa de Soto (“Tierra de Comechingones”), pasando por el pueblo de La Higuera (Macat Henen), hasta llegar al pintoresco paraje rural de Cruz de Caña, un “*paraíso serrano de paz y belleza*” (en el departamento Cruz del Eje). De acuerdo con la descripción de un portal de turismo:

Una buena decisión es elegir Villa de Soto, comuna cordobesa que contagia serenidad, para hospedarse o pasar el día. Se pueden degustar exquisitos asados criollos y dar un paseo por su antigua iglesia, el balneario sobre el río Soto y las viejas iglesias jesuíticas. Por otra parte, se recomienda también conocer La Higuera, uno de los tantos poblados antiguos de esta zona. Otras paradas obligatorias son su capilla de 120 años, pintada de rosa y distinguible a la distancia entre el verdor serrano, y el museo popular de historia regional Macat Henen, otra perla en el noroeste cordobés. (*La Voz del Interior*, 2018)

Aquí encontramos población campesina dispersa, dedicada a la cría de cabras y con algunos sembrados;¹² la práctica artesanal más arraigada entre las mujeres es la del tejido en palma caranday, y como atractivos principales para el turismo se encuentran la Estancia Jesuítica La Candelaria (una de las más extensas de Córdoba, que forma parte del sitio de Patrimonio Mundial declarado por la UNESCO) y sus ríos: Soto y San Guillermo. Dado el interés de este ensayo centrado en los bienes comunes asociados al monte, es importante analizar qué está sucediendo con las fuentes de agua en la región.

Así, conviene aclarar que gran parte de la provincia de Córdoba se encuentra geográficamente ubicada en la región semiárida del país, con una media de 800 mm anuales de precipitaciones, concentradas en el período estival, por lo que el agua es un recurso escaso y fuertemente condicionado por la estacionalidad climática, aportado por sus cuencas serranas que lo distribuyen paulatinamente a lo largo del año por sus vertientes, arroyos y ríos que desembocan en grandes lagos artificiales, tomas subterráneas:

12 En otra ocasión hemos analizado el proyecto de “turismo comunitario” impulsado por el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), en torno al chorro termal “El Quicho” en Serrezuela (Cruz del Eje), al límite con las Salinas Grandes (Paz, 2023). En la región que nos ocupa ahora, el turismo es, fundamentalmente, promovido por los gobiernos locales: intendentes y jefes comunales, siendo escasa (o nula) la presencia del MCC.

Esto es posible siempre y cuando las cuencas se encuentren en buenas condiciones ambientales, es decir, con su cobertura de vegetación nativa, que genera una red de contención del suelo y a la vez permite la infiltración a niveles inferiores, donde se acumula el agua hasta saturarse, y cuyo excedente va a parar a los cursos de agua de manera directa, liberándose el resto del año en forma paulatina y subterránea. (Martina *et al.*, 2020, p. 194)

El río Soto es bastante manso y se origina en las Sierras Grandes, en las inmediaciones del cerro Los Gigantes, con el nombre de Arroyo Ventura; a medida que va aumentando su caudal, 25 km más abajo, toma el nombre de San Gustavo, luego el de San Guillermo, y recorre 90 km antes de tomar el nombre de río Soto. Debido al clima semiárido en la cuenca baja del río San Guillermo-Soto, donde las precipitaciones se concentran en una parte del año, el recurso hídrico abunda en los meses de verano y escasea en los restantes. En ambos casos, escasez (sequía) y exceso (crecientes), sumado a que la cuenca y toda la zona circundante es cada vez más visitada por turistas y, en efecto, en el último tiempo se han construido cabañas y otros albergues para alojar a los visitantes, se comienzan a generar problemas por los diferentes usos del agua, no exentos de conflictos e intereses, tal como nos plantea el actual jefe comunal de Cruz de Caña:

Es fundamental la planificación a largo plazo porque la gente está construyendo acá en cualquier lado, es un desastre. Y el tema del río es crucial el cuidado, la reserva, porque están construyendo al borde de la afluente, y los desagües van ahí (...) para eso la comuna tiene que regular las construcciones y el desmonte, ver el tema de los terrenos que están cercanos al río, establecer de qué tamaño tienen que ser, qué porcentaje se puede construir, porque están bloqueando el acceso al río. (Entrevista de la autora, Cruz de Caña, 1/06/2023)

En consideración a estas cuestiones, en el año 2017 el Río Soto fue declarado como Reserva Hídrica Natural Municipal (Ordenanza 1109), en el marco de la ley provincial 6.964 de Áreas Naturales de la provincia de Córdoba, teniendo como objetivo conservar las mejores condiciones de sus características naturales más importantes. Y actualmente se ha presentado un proyecto de ley para convertir la cuenca río San Guillermo-Soto en una Reserva Natural Provincial, para proteger y resguardar su biodiversidad y su patrimonio cultural.¹³ De acuerdo con lo que conversamos con vecinos y vecinas de la comuna, en la zona

13 El proyecto fue presentado en el año 2021 (aún a la espera de tratamiento) por el entonces intendente Fernando Luna (UCR), junto con el legislador Marcelo Cossar, el diputado nacional Hugo Romero y los integrantes del Foro Ambiental. Véase: <https://>

donde nace el río San Guillermo (sierra de Los Gigantes), han existido proyectos para la explotación de oro y en tiempo reciente se han realizado estudios para la reactivación de esas minas. “Es una zona que tiene un potencial minero y potencial turístico que, si no ponemos un marco de cuidado, el daño puede ser irreversible. Y ya está sucediendo” (charla con C., vecina y dueña de un hostel en Cruz de Caña, 2/6/2023).

Lo anterior significa que la zona involucrada, que alberga uno de los ambientes del ecosistema de las Sierras Grandes y contiene las pequeñas comunidades campesinas que aún quedan en la provincia, se encuentra con un alto grado de fragilidad, por lo que urge proteger su singularidad de suma importancia para el noroeste de Córdoba. Con base en el trabajo realizado, podemos distinguir a partir de la lectura de signos existentes en la región, que tanto las personas turistas ajenas a la comunidad como los grupos campesinos y pobladores locales, tienen una relación fundamental con el entorno ecológico en la que acontecen los fenómenos turísticos, pero existen fuertes contrastes en las prácticas e interpretaciones que los pobladores rurales se hacen de este espacio, y en cómo se está ofreciendo desde el desarrollo inmobiliario y turístico hegemónico. En estos términos, se hace necesario avanzar en proyectos de diversa índole que sirvan para impedir futuras disputas por el acceso al agua y su calidad para el consumo en las comunidades, así como la degradación de la cuenca y el avance del desarrollo urbano, junto a la turistificación de los ríos serranos.

CONCLUSIONES PARCIALES

Estamos asistiendo a una reconfiguración de las comunidades rurales (campesinas-indígenas), en donde confluyen diversos procesos diacrónicos y solícitos: la regulación estatal sobre el desmonte y la deforestación, una nueva circulación de agentes y proyectos económicos vinculados al desarrollo inmobiliario y turístico, que repercute fundamentalmente en las últimas décadas y acarrea profundas transformaciones en la estructura social de nuestros territorios.

En el presente trabajo retomamos la “letra de la ley” como garante de conservación de bosques nativos en Argentina, especialmente a través del análisis del capítulo 7, artículo 22 de la LB, donde se plantea que debe cumplirse lo previsto en los artículos 16, 17 y 18 de la Ley General del Ambiente 25.675, y en particular, adoptarse las medidas necesarias a fin de garantizar el acceso a la información de los pueblos indígenas, campesinos y otras relacionadas. Sin dudas, las comunidades están informadas y participan activamente en planes de conservación y

entemunicipioscba.org/villa-de-soto-presentan-proyecto-para-una-reserva-natural-provincial/

manejo sostenible de bosques y montes, pero el complejo de desarrollo extractivista en las distintas regiones de nuestro país parece contar con otras normativas, o al menos, simulan desconocer la existente. Así, hemos puesto la mirada sobre el criterio 10, discutiendo el modelo mercantilista del paisaje y el hábitat como proceso de apropiación y expropiación de bienes comunes. Tal cuestión está latente, hoy más que nunca, debido a que desde el actual gobierno nacional (año 2024) se ha puesto en debate la Ley 26.331 con intención de modificar sus aspectos más importantes.

Sobre la base de esta preocupación, el trabajo tuvo como punto original de enfoque señalar las activaciones patrimoniales que se suceden en la actualidad con las dimensiones del ocio y el turismo: mejor aceitadas y antiguas en la región norpatagónica, pero más novedosas y recientes para las serranías del norte cordobés. En la primera, la valorización por el paisaje toma un nuevo ímpetu con la participación de actores privados, algunos de ellos de origen transnacional, junto a un proceso de concentración de tierras que va de la mano del lucro con los recursos naturales como atractivos turísticos, y de la especulación inmobiliaria. De forma tal que el turismo, en las últimas décadas, ha significado un proceso constante de expropiación y explotación de los recursos de las comunidades mapuches, desafortunadamente, en beneficio de los grandes capitales. Sin embargo, no encontramos en las “debilidades” ni en las “amenazas” de la matriz FODA del Plan provincial de Turismo Sustentable 2030 de Neuquén, ninguna mención al peligro que estas actividades representan sobre los recursos naturales y su mercantilización.

En la segunda, hace unos años se internalizó de manera general la noción de que el agua en la provincia está íntimamente vinculada a los bosques de las cuencas serranas porque se fue perdiendo el “efecto esponja” de los bosques protectores, y distintos pueblos y ciudades serranas comenzaron a padecer la falta de agua en la temporada seca. En el Valle Norte de las Sierras Grandes, en específico, las demandas del recurso hídrico vinculadas al desarrollo económico y social exigen la óptima utilización de las fuentes superficiales y subterráneas, así como la protección y conservación de la calidad de dichas fuentes que se ven afectadas en mayor o menor grado por el creciente desarrollo turístico.

Por consiguiente, planteamos la importancia de analizar la construcción de esquemas comunitarios de turismo, y la emergencia de lógicas de conservación singulares en las regiones de estudio respecto a la implementación de la LB y de parques nacionales (que no figuran en los planes de desarrollo turístico provinciales vinculados a los ODS de la Agenda 2030). De acuerdo con esto, es necesario plantear la relación con nuestros bienes comunes en términos racionales y planificados, de

manera que sea posible invertir los valores hacia una resignificación de las comunidades rurales, el patrimonio cultural y la vuelta hacia la naturaleza; es decir, el rescate de lo colectivo y lo auténtico sobre lo material (monetizable) y la estandarización de características de los territorios. De esta forma, abordado en su complejidad, el análisis de las comunidades mapuches del sur neuquino donde el factor económico es lo que prima hegemonícamente, nos permite advertir sobre futuros impactos locales y materiales de esta nueva promesa de prosperidad en la región serrana y campesina del noroeste de Córdoba.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achilli, Elena (2005). *Investigar en antropología social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Laborde.
- Arach, Adriano y Stecher, Gabriel (2019). *Proceso de revisión del OTBN en el sur de Neuquén. Experiencias de participación de los actores socio-territoriales*. IV Jornadas Forestales de Patagonia Sur - IV Congreso Internacional Agroforestal Patagónico.
- Ahmad, Nissan; Menegaky, Angeliki y Al-Muharrami, Saeed (2020). Systematic literature review of tourism growth nexus: An overview of the literature and a content analysis of 100 most influential papers. *Journal of Economic Surveys*, 34 (5).
- Belli, Elena y Slabutsky, Ricardo (2012). Introducción. En Elena Belli y Ricardo Slabutsky (Eds.), *Agroturismo cultural y desarrollo sostenible* (pp. 7-22). Universidad Nacional de Jujuy.
- Bertoncello, Rodolfo y Troncoso, Claudia (2018). Vínculos entre patrimonio natural y turismo: una revisión para el caso argentino. *Pasado Abierto*, (8), 74-93.
- Buraschi, Santiago (2019). Ciudades competitivas. Valorización inmobiliaria y modo de acumulación en Córdoba, Argentina. *Quid* 16, (10), 268-286.
- Cabido, Marcelo y Zak, Marcelo (2010). *Deforestación, agricultura y biodiversidad: apuntes sobre el panorama global y la realidad de Córdoba* [online]. Universidad Nacional de Córdoba. <http://www.unciencia.unc.edu.ar/2010/junio/deforestacionagricultura-y-biodiversidad-apuntes>.
- Candias, Karen; Rojas, Mara Leticia y London, Silvia (2020). Turismo y crecimiento en América Latina y Caribe: ¿causa o consecuencia? *Economía Coyuntural*, 5 (3), 87-123.
- Catalano, Barbara (2020). Turismo, transporte e integración: un análisis desde la conectividad y las movilidades. *Transporte y Territorio*, (23), 341-364.

- Cavallero, Laura; Alaggia, Francisco y López, Dardo (2024). Avance de la frontera urbana a expensas de bosques nativos en diferentes categorías de protección en el valle de traslasierra, Córdoba (Argentina). *Bol. Soc. Argent. Bot.*, 59 (1), 1-18. Versión en línea.
- Deón, Joaquín (2021). Desmontando bosque, sumando luchas sociales: territorialidades y alternativas en el desastre ambiental argentino. *Iconos*, (70), 151-169.
- Díaz-Pompa, Félix; Leyva-Fernández, Lucelia de la Caridad; Ortiz Pérez, Olga Lidia y Yulietsy Sierra, Mulet (2020). El turismo rural sostenible en Holguín. Estudio prospectivo panorama 2030. *El Periplo Sustentable*, (38), 174-193.
- La Voz del Interior* (2018, 3 de agosto). "Un espejo de agua para disfrutar cerca de Villa de Soto". Suplemento *Voy de Viaje*. <https://voydeviaje.lavoz.com.ar/cordoba/un-espejo-de-agua-para-disfrutar-cerca-de-villa-de-soto/>
- Espoz, María Belén (2017). Apuntes sobre el turismo. La regulación del disfrute vía mercantilización cultural. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, (133), 317-334.
- Garín Contreras, Alan; Martínez Riquelme, Pablo y Espinosa Sepúlveda, Alejandro (2023). De la agricultura tradicional al turismo rural: Carahue, Chile. *Mundo Agrario*, 24 (56), 1-12.
- Gonzales Asís, Agustín (2023). Desarrollo, territorio y agroambientalización en la provincia de Córdoba. En María Florencia Valinotti, Ignacio Gonzalez Asís, Emanuel Barrera Calderón y Cecilia Quevedo (Comps.), *Capitalismo, Estado y conectividad en la Provincia de Córdoba* (pp. 30-59). UnRío Editora.
- Impemba, Marcelo (2013). *Procesos de intervención en el desarrollo turístico de poblaciones mapuche*. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social.
- Impemba, Marcelo y Maragliano, María Graciela (2019). Turismo y territorios en transformación en comunidades mapuche del sur de la provincia del Neuquén, Argentina. *Antropologías del Sur*, (12), 225-240.
- Lara, Susana (2019, 1 de diciembre). Un Freno a la Voracidad. Rechazo y movilización contra la reforma de la Ley de Bosques en Neuquén. *El Cohete a la Luna*. <https://www.elcohetealaluna.com/un-freno-a-la-voracidad/>
- Lara, Susana (2018, 29 de abril). La delgada línea roja del lobby inmobiliario. *El Cohete a la Luna*. <https://www.elcohetealaluna.com/la-delgada-linea-roja-del-lobby-inmobiliario/>

- Lin, Vera Shanshan; Yang, Yang y Li, Gang. (2019). Where can tourism-led growth and economy-driven tourism growth occur? *Journal of Travel Research*, 58 (5), 760-773.
- London, Silvia; Rojas, Mara Leticia y Candias, Karen Natalí (2022). Turismo Sostenible: un Modelo de Crecimiento con Recursos Naturales. *Documento de trabajo RedNIE*, 140.
- Martina, Emiliana; Barri, Fernando y Deon, Joaquín (2020). Desarrollo urbano en las Sierras de Córdoba: consecuencias y resistencias en un territorio hidrosocial en disputa. *Quid* 16, (14), 187-214.
- Martínez Adriana Norma y Rosenfeld, Adriana (2017). La alineación de la responsabilidad social de las organizaciones turísticas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Revista Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, XVII (15), 66-77.
- Menéndez, Eduardo. (2001). De la reflexión metodológica a las prácticas de investigación en *Relaciones*, XXIII (88), 121-159.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MAyDS (2020). *Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativas*. https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/desmontes_y_alternativas-julio27.pdf
- OMT (2015). Estudio sobre el turismo panorama 2030. Documentos de la Organización Mundial del Turismo, España.
- Padrón Marrero, David (2023). La Agenda 2030 en la planificación y gestión de los destinos turísticos sostenibles. ¿Cómo evitar las prácticas de “lavado de cara”? En Moisés Simancas Cruz, Raúl Hernández Martín y Noemí Padrón Fumero (Coords.), *Transición hacia un Turismo Sostenible. Perspectivas y propuestas para abordar el cambio desde la Agenda 2030* (pp. 45-60). Fundación Fyde CajaCanarias.
- Paz, Magalí (2020). Cambios en el mundo rural: estrategias defensivas y resistencias locales. *Avá*, (35), 237-260. <http://www.ava.unam.edu.ar/>
- Paz, Magalí (2023). Las comunidades rurales frente al turismo en el noroeste de Córdoba (Argentina). *Cuadernos NAUI Núcleo de Dinámicas Urbanas e Patrimônio Cultural*, 11 (23), 97-123.
- Paz, Magalí; Schejter, Mariano y Filippi, Francisco (2021). Método, crítica y compromiso en antropología: viejos y nuevos desafíos para la investigación. *Revista NuestrAmérica*, 9 (68), 1-18.
- Paz, Magalí y Filippi, Francisco (2023). Fronteras de deforestación e impacto socio-territorial: norte de Córdoba y Santa Fe entre los siglos XX y XXI. En Clara Minaverry y Sebastián Valverde (Comp.),

Bosques, pueblos indígenas y pequeños productores: perspectiva interdisciplinaria, aspectos socioculturales, legales y ambientales (pp. 164-189). Autores de Argentina.

- Paz, Magalí y Stecher, Gabriel (2023). "Del control sobre la tierra y los bosques": deforestación y sus consecuencias en comunidades originarias y campesinas de Argentina. En Alejandro Balazote y Sebastián Valverde (Comps.), *Los pueblos indígenas y el Estado nacional* (pp. 119-144). Editorial de la Imprenta del Congreso de la Nación.
- Plan Estratégico de Turismo Sustentable Córdoba 2030 (2020). <https://www.cordobaturismo.gov.ar/plan-estrategico-de-turismo-sustentable/>
- Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable Neuquén 2030 (2020). <http://neuquentur.gob.ar/lab/wp-content/uploads/2021/08/Plan-de-Desarrollo-Completo-2030.pdf>
- Prats, Llorenç (2004). *Antropología y patrimonio*. Ariel.
- Pérez Winter, Cecilia (2017). Del turismo cultural al rural. Un caso de la pampa bonaerense (Argentina). *Cuadernos de Geografía: Revista colombiana de Geografía*, (26), 261-278.
- Rodríguez, María Daniela y Di Nicolo, Carolina (2019). Transformaciones en territorios turísticos de norpatagonia asociadas al extractivismo. *Cardinalis*, (12), 188-212.
- Rodríguez, Gabriela y Pérez Winter, Cecilia (2023). Ruralidades emergentes: el rol de la valorización turístico patrimonial en los espacios rurales de la provincia de Buenos Aires (Argentina). *Revista NERA*, 26 (67), 177-201.
- Salizzi, Esteban (2017). *El avance de la frontera agraria moderna sobre el Norte Cordobés. El caso de los departamentos Río Seco, Sobremonte y Tulumba (1990-2015)*. Tesis Doctoral en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Salizzi, Esteban (2020). Agronegocio, deforestación y disputas en torno al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba (Argentina). *Territorios*, (43), 1-28.
- Simancas Cruz, Moisés; Hernández Martín, Raúl y Padrón Fumero, Noemí (Coords.) (2023). *Transición hacia un turismo sostenible. Perspectivas y propuestas para abordar el cambio desde la Agenda 2030*. Fundación Fyde CajaCanarias.
- Schenkel, Erica y García Almeida, Fernando (2015). La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 23 (46), 197-221.

- Stecher, Gabriel (2013). *Ley de Bosques. Su aplicación en territorios de comunidades campesinas e indígenas en la Provincia de Neuquén. Nuevos modos de exclusión*. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social.
- Stecher, Gabriel; Arach, Adriano y Valtriani, Ana (2022). *El derecho indígena y los espacios de participación en el marco de la ley de bosque en la provincia de Neuquén*. IX Jornadas de Historia de la Patagonia Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Trelew, Chubut.
- Thomé Ortiz, Humberto (2008). Turismo rural y campesinado, una aproximación social desde la ecología, la cultura y la economía. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, (47), 237-261.
- Trimano, Luciana y Mattioli, Denise (2023). "Vivir en la naturaleza". Movilidad residencial y extractivismo inmobiliario en las sierras de Córdoba (Argentina). *Territorios*, (48), 1-26.
- Troncoso, Claudia (2016). La actualidad de los estudios sobre el turismo. Temas, perspectivas y contribuciones desde las ciencias sociales. Ítems del CIEP, (I), 63-79. <http://ojs.fch.unicen.edu.ar/index.php/ciep/about>
- Valtriani, Ana; Stecher, Gabriel y Ríos, Carlos (2019). *Ley 26.331. Aspectos cualitativos y cuantitativos comparativos de su aplicación en dos provincias patagónicas*. IV Jornadas Forestales de Patagonia Sur y el IV Congreso Internacional Agroforestal Patagónico. Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC). Ushuaia, Tierra del Fuego.

Delia Ramírez, Jonathan von Below
y Fernando Laprovitta

QUE LAS PLANTACIONES NO TAPEN EL BOSQUE (NATIVO). DESARROLLO Y CONSERVACIÓN EN LAS PROVINCIAS DE MISIONES Y CORRIENTES

INTRODUCCIÓN

Según la síntesis ejecutiva de la Cadena de Valor Forestal (2023), Argentina cuenta con un patrimonio de 53,6 millones de hectáreas de bosques nativos,¹ reconocidas en los ordenamientos provinciales y 1,3 millones de hectáreas de plantaciones forestales conformadas casi exclusivamente por especies de rápido crecimiento como pinos, eucaliptos, sauces y álamos.² La región mesopotámica (Misiones, Corrientes y Entre Ríos) y el Delta bonaerense se definen como las zonas que alcanzaron mayor *desarrollo forestal*. Corrientes (36,5% del total implantado a nivel nacional) es la provincia con mayor superficie forestal de cultivo, y Misiones (31,6% del total) tiene larga tradición a partir de plantas industriales y una variedad de servicios vinculados (contratistas, cosechas, transporte y mantenimiento especializado). Entre las dos suman casi el 70% de las plantaciones forestales del país, al punto de que Slutzky (2013) sostiene que juntas constituyen el “corazón” forestal del país.

La narrativa oficial (mundial, nacional y local) insiste sobre la función y utilidad de los bosques implantados para disminuir la presión sobre los bosques nativos. A pesar de los esfuerzos de los empresarios forestales por demostrar la sostenibilidad y sustentabilidad de su actividad y las legislaciones nacionales e internacionales que proliferaron en el intento de resguardar el bosque nativo, una investigación realizada entre 2000 y 2020 sobre la deforestación de los bosques paranaenses de

1 Plan estratégico forestal y foresto industrial Argentina 2030. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/plan_estrategico_foresto_industrial_2030.pdf

2 Informe Cadenas de Valor Forestal, papel y muebles, Año 8, N° 68, junio de 2023 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/forestal_2023.pdf

Misiones (Argentina), Paraná (Brasil) y Alto Paraná (Paraguay) reveló una pérdida significativa de cubierta forestal en todas estas regiones. En Misiones, se registró una disminución del 20%, mientras que en Paraná fue del 13% y en Alto Paraná del 18% (Mohebalian *et al.*, 2022). Estas cifras reflejan un escenario preocupante para una de las regiones ecológicas más diversas del mundo. El mismo estudio constató que la designación de áreas protegidas ha resultado una estrategia efectiva para contrarrestar la deforestación en los bosques atlánticos del Paraná.

Mientras tanto, las voces ambientalistas advierten, por un lado, que el avance de la forestación intensiva es responsable del reemplazo del ecosistema nativo por un nuevo paisaje de monocultivos que no ha sido evidente, tal como ha ocurrido en otras regiones con cultivos intensivos y extensivos, como la soja. En esta dirección, las críticas al agronegocio forestal llaman la atención sobre la necesidad de profundizar en el debate sobre la relación entre lo que se ha llamado desarrollo y las políticas de conservación que en estos territorios permean la agenda ambiental y también la productiva. A esto se suma la financiarización y/o mercantilización forestal-ambiental contemporánea que plantea desafíos y dilemas en términos de sustentabilidad y equidad.

En este capítulo abordamos tensiones propias del debate entre desarrollo y conservación a partir de analizar la apuesta que se ha realizado en estas provincias por la promoción de la actividad forestal —basada primero en la extracción del recurso nativo y luego en las plantaciones de especies de rápido crecimiento— y las consecuencias que ello ha tenido en los usos y tenencias del suelo, la gestión de los territorios y sus formas de organización. Las experiencias de estas dos provincias forestales permiten indagar en los imaginarios y representaciones empresariales que propone el modelo de desarrollo vigente.

Buena parte de este capítulo es una reconstrucción histórica que se realiza no con fines meramente contextuales, sino con la intención de revisar críticamente la sucesión de iniciativas y políticas públicas que han determinado la transformación de los territorios y han incidido en las dinámicas contemporáneas de acaparamiento de tierras, regímenes de propiedad, concentración productiva, entre otras. Una de las cuestiones importantes a considerar son las estructuras agrarias y las mutaciones sufridas a partir de la expansión forestal, pues la consolidación del agronegocio forestal resulta determinante tanto en la transformación del territorio como en los modos de vida tradicionales de los actores locales. También hemos explorado a partir de distintas fuentes la implementación de la Ley de Bosques en Misiones y en Corrientes, intentando que las plantaciones forestales no tapen al bosque nativo, ni a otros ecosistemas en riesgo igualmente importantes para la biodiversidad y la calidad de vida de nuestros pueblos.

1. CONFIGURACIÓN SOCIOESPACIAL DE MISIONES Y CORRIENTES

La mesopotamia argentina se compone de las provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos. Misiones y Corrientes son las principales productoras de árboles con destino industrial. En ambas provincias se plantan pinos, en primer lugar y en segundo, eucaliptos. Entre Ríos (11,6% del total implantado a nivel país) queda en un tercer puesto del podio productivo.³

Misiones, de clima subtropical, se encuentra ubicada en el nordeste de la Argentina, con una superficie de 2.945.738 hectáreas. Se trata de un territorio transfronterizo que se caracteriza por sus cauces hídricos y una diversidad paisajística. Al norte y al este limita con Brasil; al sur, con Corrientes; y al oeste con Paraguay. Su lugar transfronterizo influye en las dinámicas productivas, económicas, culturales y políticas. La población de Misiones es de 1.280.960 habitantes (CNPV, 2022).⁴ A esta provincia le corresponde la ecorregión de selva misionera o bosque atlántico paranaense que originalmente tenía una superficie de 148 millones de hectáreas (Ribeiro *et al.*, 2009), distribuyéndose a lo largo del sur de la costa atlántica brasilera, sudeste de Paraguay y el noreste de Argentina (Oyarzabal *et al.*, 2018). Actualmente, casi el 85% de la cobertura vegetal de la selva paranaense ha desaparecido por la explotación y la mayor parte persiste en Misiones con 1.6 millones de hectáreas —aproximadamente el 58% de la cobertura provincial original— de acuerdo con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SAyDS, 2017).

El peso y la importancia de la agricultura familiar es de relevancia en esta provincia. Además habitan en este territorio 118 aldeas, con una población de 10.218 habitantes, según los datos estadísticos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC, 2019).⁵ Muchas de ellas dependen del monte nativo, por lo que los avances continuos de la frontera forestal que todavía siguen ocurriendo han implicado conflictos relacionados con despojos y resistencias de los originarios en los territorios.

El Alto Paraná misionero es la principal región de plantaciones y de desarrollo forestal de la provincia. Se ubica al noroeste, límite con el río Paraná, frontera con Paraguay y comprende los departamentos de Iguazú (al norte), Eldorado (centro) y Montecarlo (sur). Se trata de

3 A diferencia de las otras dos provincias, el principal cultivo entrerriano es el eucalipto, muy difundido también en los países limítrofes (Uruguay, Brasil y en los últimos años, Paraguay).

4 <https://censo.gob.ar/index.php/censo-2022-resultados-provisorios/>

5 <https://ipecmisiones.org/info-destacada/datos-estadisticos-sobre-la-poblacion-mbya-guarani/>

una región de una larga trayectoria que se remonta al siglo XIX y con mayor intensidad a mediados del siglo XX cuando se instalan allí varias industrias forestales para la producción de celulosa. Otra característica regional es la presencia de una empresa transnacional, desde mediados de la década de 1990, que concentra unas 230 mil hectáreas y su sola existencia podría explicar que Misiones sea considerada una de las provincias con mayor cantidad de tierras rurales en manos extranjeras.⁶ El paisaje de monocultivos contrasta con la identidad selvática que desde narrativas oficiales ofrece a Misiones como destino turístico.

Figura 1

Proceso de reconversión de tierras en Piray km 18 (Puerto Piray, Misiones).
De fondo se observan las plantaciones de pino.



Fuente: Fotografía de Jonathan von Below (2017).

La otra provincia que tomamos para este análisis es Corrientes, que cuenta con una superficie de 88.199 km y una población de 1.197.553 habitantes (CNPV, 2022).⁷ Está ubicada al noreste del país, limita al oeste y norte con el río Paraná que la separa de Santa Fe, Chaco y Paraguay, al noreste con Misiones, al este con el río Uruguay que la separa de Brasil y Uruguay, y al sur con la provincia de Entre Ríos. Se trata de una de las más antiguas y una de las catorce fundadoras de la Confederación Argentina. Su clima es subtropical sin estación seca. Allí convergen las ecorregiones chaqueña, campos y malezales, espinal y Esteros del Iberá (Burkart *et al.*, 1994). Esta última comprende

6 Extranjerización por provincia, <https://www.argentina.gob.ar/justicia/tierrasrurales/datos/extranjerizacion-provincia>

7 <https://censo.gob.ar/index.php/censo-2022-resultados-provisorios/>

el 41.000 km² de su territorio (Matteucci, 2012) y se caracteriza por constituir un macrosistema de esteros, bañados y lagunas, entre interfluvios y lomadas arenosas en los que se destacan pastizales y montes y bosques bajos en galería a lo largo de algunos cauces fluviales. Los esteros constituyen un importante reservorio de agua dulce y tienen gran biodiversidad. Se trata del humedal más importante del país y su cuenca más importante (también denominada Iberá) posee carácter de área protegida en diversas categorías de conservación, comprendiendo 1.3 millones de hectáreas. Los sectores altos de esta cuenca —mosaicos de propiedades privadas contenidas en la Reserva Provincial del Iberá— constituyen el polo forestal más importante de la provincia. Su estructura productiva básicamente se encuentra centrada en el sector agropecuario: ganadería bovina, producción arrocerá, explotación forestal, producción frutícola, yerbatera y hortícola (Peppino, 2022).

Figura 2
Chacra en Aldea Yriapu



Fuente: Fotografía de Jonathan von Below (2022).

La principal región forestal está integrada a la cuenca del Iberá, tanto en el noreste de Corrientes, en los departamentos de Santo Tomé, San Martín e Ituzaingó en el norte; como en el centro: San Miguel y Concepción del Yaguareté Corá. Según Peppino (2022), hacia 2008 la superficie cultivada de bosques alcanzaba las 373 mil hectáreas (70% de pino *spp.* y 29% eucalipto *spp.* y 1% de otras especies) para llegar a más de 550 mil en el presente (en idénticas proporciones por especies). Como en sus inicios, las concentraciones se mantuvieron en el NE provincial (Santo Tomé e Ituzaingó) aunque la expansión llegó a los territorios del SE y los contornos occidentales de los Esteros del Iberá en el centro de la provincia.

Figura 3

Paisaje correntino en los Esteros del Iberá. En el fondo se observa una cortina de pinos



Fuente: Fotografía de Fernando Laprovitta (2024).

El proceso forestal correntino ha sido determinante en la última década, repercutiendo en los modos de producción tradicional, en el reemplazo de actividades ganaderas —en las que gran parte del negocio pasa por el mantenimiento de las condiciones originales de los campos de pastaje—. La actividad forestal demanda una dinámica diferente a la ganadera, una cultura organizacional distinta, en la que los obreros tradicionales (“menchos”⁸ en términos nativos) no tienen participación.

Con el advenimiento de la silvicultura, de fuerza exponencial en las últimas décadas del siglo XX, el paisaje correntino se vio modificado tanto en su fisonomía, composición biológica y estructura ecológica, como en sus matrices productivas históricas. De modo que los desplazamientos consecuentes no son ni fueron solamente humanos sino también biológicos, considerando las retracciones sufridas por los distintos ambientes, sobre todo, el de los campos y malezales (interfase entre la selva misionera y los Esteros del Iberá) donde florecen las mayores superficies cultivadas de exóticas maderables y se manifiesta la mayor biodiversidad vegetal y animal nativa, incluyendo efectos de contaminación biológica en los sectores protegidos con categorías diversas de conservación en el norte correntino.

8 Denominación vernácula que recibe el peón rural que desempeña labores agropecuarias. En Corrientes, la palabra *mencho* comprime nociones ontológicas y epistemológicas con las cuales definen su mundo rural.

Figura 4
Paisaje aéreo de plantaciones forestales
y pastizales de Corrientes.



Fuente: Dirección de Recursos Forestales de Corrientes
(consultado en marzo 2024).

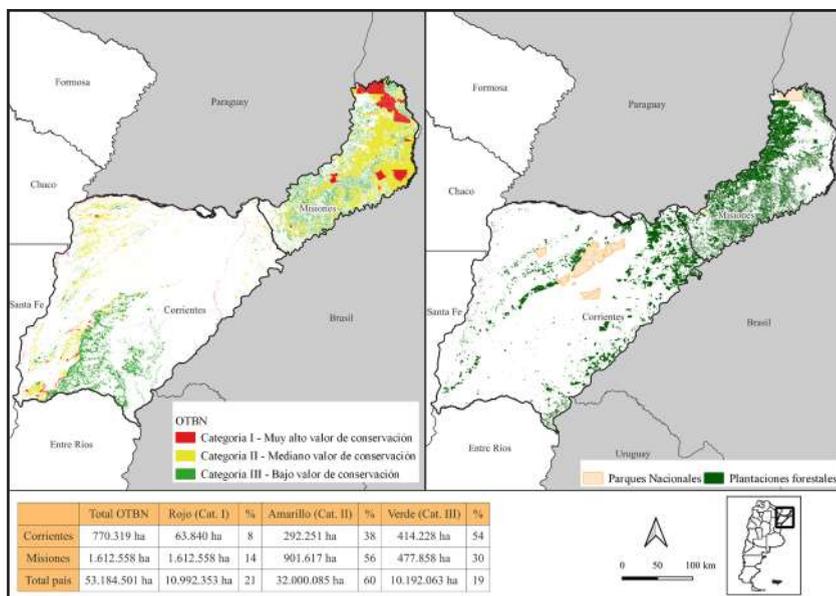
2. LA EXPANSIÓN FORESTAL EN MISIONES Y CORRIENTES

Argentina perdió más de dos tercios de su patrimonio forestal autóctono en los siglos XIX y XX, como resultado de la extensión de la frontera agrícola, forestal y ganadera que determinó la transformación de las áreas tropicales y subtropicales (Zarrilli, 2008). En función de comprender cómo se ha dado el proceso de expansión y también de reconversión forestal, seguiremos la clasificación histórica propuesta por Ramírez (2017) que identifica tres etapas: el frente extractivo, la foresto-industria y el agronegocio forestal. Cada una de ellas implica usos distintos del suelo, la participación de diversos actores sociales, la incidencia de políticas públicas que refieren al Estado y sus lógicas.

Lo que nos interesa en esta reconstrucción es observar la transformación de los territorios a partir de una progresiva penetración del capitalismo y los cambios en las representaciones sociales hegemónicas que dan cuenta de la tensión y confrontación entre: desarrollo-ambiente, proteccionismo-productivismo, plantaciones forestales-ecosistemas nativos.

Mapas 1 y 2

Implementación de la ley de bosques en Corrientes y Misiones (izq.)
Plantaciones forestales y parques nacionales en Corrientes y Misiones (der.)



2.1. EL BOSQUE NATIVO COMO FUENTE DE RECURSOS Y “FRENO AL PROGRESO”

En los albores de la colonización, se consideraba a la selva como un obstáculo para el progreso de la región: una barrera que debía ser superada para permitir el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas. Por eso se avanzó con la deforestación acelerada de los bosques nativos de territorios entendidos como marginales, entre los que estaban Misiones y Corrientes, donde los recursos naturales eran fuente principal de riqueza. Tras el afianzamiento de los Estados-nación, luego de la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), grandes extensiones de tierra fueron concentradas en manos de unos pocos propietarios, quienes ejercieron un control sobre la explotación del territorio de las provincias que conocemos como Misiones y Corrientes (Ramírez, 2017).

El frente extractivo (Abinzano, 1985) da cuenta de la destrucción de recursos naturales no renovables a corto plazo, la construcción de una infraestructura destinada a extraer y exportar el recurso forestal, la intervención de grandes empresas y compañías, la inserción de un régimen de mercado y el uso de mano de obra en condiciones de servidumbre y esclavitud, en gran medida indígena o criolla. La consolidación de los latifundios a partir de transferencias de extensiones

fiscales a manos de privados generó desigualdades socioeconómicas y contribuyó a la marginación de las comunidades respecto a los beneficios económicos derivados de la explotación forestal (Alcaraz, 2019).

Buenos Aires era el principal centro de comercialización de los productos forestales en el siglo XIX y principios del XX. Esto implicaba una dependencia de los intermediarios y un desequilibrio en las relaciones comerciales entre los productores locales y los compradores. Según Zarrilli (2008), los bosques misioneros fueron los primeros en ser talados para proveer a los mercados de Buenos Aires, por la calidad de las especies y la facilidad de transporte aprovechando el descenso de las aguas del Paraná.⁹ Además de los yerbales naturales, había una predilección por la explotación del cedro; ello obedecía a la demanda interna y externa que buscaba esa madera para la elaboración de muebles (Abínzano, 1985).

La forma en que se llevaron a cabo los remates de tierras públicas a partir de 1880 sugiere que el latifundio fue la forma de ocupación acorde a un modelo de acumulación que se expandía en la región (Alcaraz, 2019). Es importante señalar que la deforestación y degradación de bosques nativos ocurridas durante estos dos siglos no solamente implicaron la destrucción vegetal y animal, sino también el despojo de comunidades originarias de esos territorios. La extracción forestal se realizaba principalmente con métodos manuales y herramientas simples, lo que limitaba la capacidad de explotación de los bosques. Con el tiempo se desarrollaron algunas tecnologías rudimentarias.

En Corrientes, el frente extractivo signó las bases para el desarrollo de formas particulares de ocupación, uso y transformación del suelo, contribuyendo a un lento crecimiento demográfico provincial y a una reducción de la biodiversidad de sus paisajes, incluyendo extensas superficies de masas boscosas nativas de linaje chaqueño, tal como podemos inferir de los registros, observaciones y descripciones de naturalistas y geógrafos durante el siglo XIX (vg. D'Orbigny, 1999 [1847]; Sánchez, 1894) y los vestigios sobre la existencia de comunidades arbóreas (Carnevali, 1994). Al iniciarse el siglo XX, la distribución de la tierra se hallaba ya consolidada a partir de un predominio de la gran propiedad como resultado de la actividad ganadera y en algunos sectores localizados prevalecían las pequeñas unidades. La agricultura se desarrolló con lentitud respecto de la ganadería (Schaller, 2014).

En la década de 1930, Misiones fue un escenario de la política nacional de colonización de tierras fiscales en el sur y de la coloniza-

9 Zarrilli (2008) sostiene que entre los años 1915 y 1956 la retracción de bosque nativo en Corrientes pasó de 4.725.000 a 2.000.000 hectáreas y en Misiones de 2.570.000 a 2.300.000 hectáreas.

ción privada en el norte. Este proyecto de poblamiento se realizaba a partir de la promoción de cultivos perennes (yerba mate, tung, té, etc.) (Bartolomé, 1975, 2007; Campanello *et al.*, 2019). Ya en ese tiempo, la actividad forestal recibía beneficios en la política pública y la legislación no solo en el uso de la tierra, sino también en su promoción tecnológica. Entonces surgieron las necesidades de reforestación con especies de rápido crecimiento: en el año 1932 se creó la sección técnica de bosques dentro de la Dirección de Tierras, dependiente ésta del Ministerio de Agricultura de la Nación, lo que puede ser considerado como el punto de partida de las actividades específicas del sector forestal (Fernández, 2002). Esto se hizo con base en el asesoramiento técnico de especialistas forestales extranjeros quienes también realizaron investigaciones sobre aprovechamiento de las masas boscosas, usos de las maderas, etc.

Para la década de 1940, el Estado Nacional promovió la explotación de madera nativa y reforestación a través de exenciones impositivas a la inversión, con una marcada tendencia de implementación de políticas públicas impulsoras de plantaciones forestales con destino industrial (Mastrangelo *et al.*, 2011). En el Alto Paraná misionero las plantaciones forestales comenzaron a destinarse a las nuevas industrias celulosas y paralelamente fueron apareciendo fábricas complementarias como las de aserrío que potenciaron la demanda de materia prima de plantaciones. En 1943 se creó la Dirección Forestal del Ministerio de Agricultura “para promover la explotación racional y la reforestación” (*ibíd.*, 2011, p. 101), que representa la primera manifestación o reconocimiento de la importancia del recurso forestal dentro de la economía nacional.

2.2. DESARROLLO FORESTAL PARA LA INDUSTRIA NACIONAL

Durante la mayor parte del siglo XX se produjo una expansión de las especies exóticas destinadas a la producción, en parte relacionadas con la consolidación de proyectos fabriles que se instalaron en el Alto Paraná misionero. Alrededor de las industrias forestales se gestaron aserraderos y otros establecimientos de transformación de la madera. Estas industrias significaron una atracción para la población obrera de origen migrante de los países limítrofes (fundamentalmente paraguayos) (Ramírez, 2019a, 2019b). La expansión de plantaciones forestales en Corrientes se comprende en vinculación con el proceso misionero.

Un aspecto clave fueron las políticas públicas y los organismos gubernamentales encargados de regular y fomentar el desarrollo forestal que apuntaron a impulsar la industrialización de la producción y promover la exportación de productos madereros. En efecto, las normativas de 1948 refieren expresamente a la necesidad de defensa de la “riqueza forestal”, pensando en los bosques como recursos estratégicos, tendiendo a la promoción de bosques cultivados (Zarrilli, 2008). En

este contexto, se ofrecieron incentivos fiscales y financiamientos para la inversión en infraestructura y tecnología para promover la competitividad y la modernización de la industria e impulsar la generación de empleo y la diversificación económica en la región.

A partir de la década de 1970, se observa en Corrientes las primeras grandes extensiones en los departamentos de Ituzaingó y Santo Tomé —centro norte y noreste provincial— en la ecorregión de los campos y malezales que para entonces estaban dominados por la producción ganadera. Un hecho fundamental representa la creación del Instituto Forestal Nacional (IFONA) en 1973, en reemplazo del Servicio Nacional Forestal (de 1963) con la finalidad de abordar la promoción, la política forestal, investigación y administración de los bosques nacionales (Zarrilli, 2008; Mastrangelo *et al.*, 2011). La superficie forestada en las siguientes dos décadas, concentrada mayormente en esta región, alcanzó las 123 mil hectáreas. La crisis económica de la década de 1980 significó la disminución de créditos estatales y la quiebra de algunas de sus empresas forestales importantes como la Celulosa Argentina, emblema del desarrollo productivo de la región a mediados de siglo.

En paralelo a este proceso, se avanzó en la creación de las Áreas Naturales Protegidas, lo que ha posibilitado que en la actualidad un tercio de Misiones se encuentre bajo algún tipo de regulación (parque nacional, provinciales, reservas privadas u otro tipo de figura). Las áreas destinadas a la conservación también ingresaron a la competencia por la tierra con otros sectores, generando una revalorización e incremento de la demanda (Ferrero, 2009). Las históricas políticas de colonización y la concesión de tierras a empresas forestales han tenido un impacto significativo en la estructura agraria contemporánea.

2.3. AGRONEGOCIO FORESTAL EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA

La década de 1990 fue fundamental para la consolidación de un modelo económico y social basado en la actividad forestal en relación con los cambios productivos, en el marco de un régimen global. La Ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados ha sido clave en la consolidación del modelo a través de importantes beneficios fiscales y financieros; además, estableció mecanismos de fomento y regulación para promover la inversión y la modernización del sector. Su correlato ha sido un incremento significativo de las plantaciones forestales de especies de rápido crecimiento, sobre todo en las provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Buenos Aires. Tales plantaciones se orientaron hacia la obtención de productos para el mercado global, como la celulosa y la madera aserrada. Ahora bien, como lo marca Peppino (2022), tal expansión no hubiera sido posible sin la acción comprometida de los

gobiernos provinciales que desarrollaron una batería de herramientas para resguardar los intereses del sector privado forestal. Como resultado de estas acciones, se observa el crecimiento de la superficie: para el año 2002 el 60% de la superficie forestada en Misiones tenía menos de nueve años de haber sido implantada y en Corrientes el porcentaje es similar (65%) (Slutzky, 2013).

La consolidación del *agronegocio forestal* (Ramírez, 2017) o el foresto-negocio se inscribe en una lógica de acumulación de capital basada en la producción a gran escala, el desarrollo científico y tecnológico, la conexión con capitales financieros y nuevas formas de organización productiva (Gras y Hernández, 2013). Las inversiones y las decisiones estratégicas estuvieron guiadas por la rentabilidad y la valorización financiera de los activos forestales. Los cambios en la actividad forestal que se conectan con las nuevas tendencias de los mercados globales modificaron no sólo las formas de organizar la producción, el transporte y el consumo, sino también las relaciones entre los actores sociales.

En Misiones (1996) la empresa argentina Alto Paraná Sociedad Anónima (APSA) vende sus propiedades a Celulosa Arauco y Constitución S.A. (ARAUCO), compañía forestal chilena que en la actualidad posee desarrollos comerciales y financieros en diferentes lugares del mundo (Romero Wimer y Fernández Hellmund, 2019). Corrientes también fue una de las principales receptoras de capitales concentrados que llegaban para propagar sus utilidades como fuera el caso de Pecom Forestal, la chilena CMPC o Bosques del Plata S.A. Esta provincia tiene además la característica de mostrar un gran dinamismo de las operaciones de mercado de tierras con fines forestales.¹⁰

El proceso de penetración del capital sobre los territorios que ha afectado tanto a comunidades humanas como no humanas ha sido comprendido en términos de acaparamiento de tierras (Ramírez *et al.*, 2021; Sosa Varrotti *et al.*, 2023): un fenómeno de control empresarial

10 Entre ellos podemos destacar, en el oeste de los Esteros del Iberá, la existencia de más de 80 mil hectáreas de tierras forestadas adquiridas por el *holding* energético argentino Central Puerto S.A. en 2023. Estas se transformaron en campos de cultivos a partir de 1990 por parte de Pecom Forestal S.A. Desde 2002 la propiedad fue transferida en cuatro ocasiones, siendo su dueño anterior la Harvard Management Company (HMC), el fondo de inversión de la Universidad de Harvard. Otro caso en el sector nororiental provincial fue la venta de 50 mil hectáreas del grupo Shell a la chilena Protisa, la cual instaló sistemas de mejoras productivas e incluso la expandió mediante nuevas adquisiciones de tierras. En el norte, sumamos a la farmacéutica Novartis cuya expansión incluye certificaciones de captación de carbono de sus cultivos. A esto se suma la existencia de otras grandes empresas extranjeras y nacionales, tal el caso de Puerto Valle, la que con manejos intensivos está logrando una producción modelo de sus más de 15 mil hectáreas cultivadas (Fuente: Dirección de Recursos Forestales de Corrientes).

de distintos bienes y recursos, vinculados a la necesidad de generar un volumen de producción anual suficiente para asegurar su rentabilidad. Además, se registraron procesos de apropiación de recursos hídricos y la explotación intensiva de los ecosistemas forestales.

En Misiones el acaparamiento de tierras promovido por el agrogocio forestal ha implicado migraciones que se manifestaron en el despoblamiento y posterior desaparición de antiguas colonias rurales y obreras del Alto Paraná; en muchos casos se han registrado conflictividades con las poblaciones locales (Ramírez, 2016, 2019a, 2019b). Esto ha sido distinto en Corrientes, donde las plantaciones forestales se extendieron en las últimas décadas de forma determinante sin aparente conflictividad al punto de alcanzar en 2023 una superficie de bosques cultivados que supera las 555 mil hectáreas, de las cuales la mitad se encuentran certificadas por sellos internacionales de gestión sustentable según la información suministrada por la Dirección de Recursos Forestales de la provincia.

En pocos años Corrientes pasó a ser la provincia argentina con mayor superficie de bosques cultivados, dejando en segundo lugar a Misiones, que traía todo el peso de una consolidada tradición forestal. La multiplicación de estos bosques ha avanzado hacia otras ecorregiones correntinas, comprometiendo incluso una parte de los Esteros del Iberá. Esta propagación genera preocupaciones acerca de sus impactos, habida cuenta de los cambios en la cobertura del suelo, con la consecuente retracción del pastizal y del monte nativo que conforman las zonas altas de esta ecorregión (Gómez Pamiez, 2016), que a su vez son parte de la reserva provincial Iberá. Allí las formas de producción y apropiación del territorio incluyen un modelo de conservación y producción de naturaleza (Díaz y Pereira Sandoval, 2013) como marco para las dinámicas territoriales recientes caracterizadas por la multiplicación de conflictos sociales, en general políticamente subestimados, cuya focalización se dan en torno a los derechos de propiedad de la tierra, los usos del suelo e incluso del agua (Vallejos *et al.*, 2009).

La expansión forestal en Corrientes trajo transformaciones sustantivas en los modos de producción de los espacios territoriales, con los consecuentes efectos en las formas de “vivir y habitar”: “Ya ni puedo ni renovar el pasto (fuego) para mis veinte vacas que tengo porque te llegan los vecino (empresas forestales) y te hacen apagar o te denuncian. Decime de que ta tengo que vivir entonces” (Departamento de Concepción, Corrientes, 12/04/23). A ello debemos agregar otros efectos relativos a la movilidad (migración) motivados por los cambios mencionados en los modos de producción, y la llegada de “otros” con las consecuentes reconfiguraciones de las redes de relaciones sociales, culturales, ecológicas y económicas locales.

Si bien el discurso ambientalista de las empresas forestales es una de las consolidadas estrategias para conseguir la legitimación de la actividad forestal en el territorio, sobre todo mediante los esquemas de certificación internacional, en la última década se observa una radicalización de ese discurso “verde”. En ese sentido se registra la promoción de una aparente conciencia sobre la conservación ambiental y un énfasis en la necesidad de proteger los bosques nativos como parte de la agenda global de sostenibilidad. Se inaugura una etapa en la evolución de la relación entre el sistema financiero y los entornos naturales, centrando su atención en los bosques y la mitigación del cambio climático.

Así, en el contexto contemporáneo se vislumbran transformaciones en los imaginarios respecto a la gobernanza de los bosques nativos: pareciera buscarse enfoques socialmente más inclusivos que consideren los conocimientos tradicionales y los derechos de las comunidades, pero en lo concreto, el desarrollo se orienta más hacia la generación de mecanismos y herramientas financieras para valorar los servicios ecosistémicos¹¹ proporcionados por los bosques, como la captura de carbono y la conservación de la biodiversidad (Igoe y Brockington, 2007). La certificación de bosques bajo estándares internacionales se ha convertido en una práctica para demostrar el compromiso con la sostenibilidad y acceder al financiamiento “verde”. Bajo esta perspectiva se promueve que la conservación puede ser más efectiva cuando se le asigna un valor financiero, lo que ha dado lugar a la creación de mecanismos como los bancos de compensación y los mercados de derechos de contaminación. Estos mecanismos suponen proteger la biodiversidad al proporcionar incentivos financieros a quienes participan en proyectos de conservación.

La nueva propuesta del ambientalismo empresarial forestal despierta sospechas sobre la posibilidad de priorizar la conservación de ciertas especies o ecosistemas en función de su valor económico en lugar de considerar su importancia ecológica intrínseca. Si bien se

11 La Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por su sigla en inglés) define un servicio ecosistémico como los beneficios directos o indirectos que las personas obtienen de los ecosistemas. Estos servicios pueden ser de diferentes tipos, como el suministro de alimentos, la regulación del clima, la protección contra desastres naturales, la purificación del agua, entre otros. Estos beneficios son fundamentales para el bienestar humano y están intrínsecamente ligados a la salud de los ecosistemas. Esta clasificación, sin embargo, es sustituida en las evaluaciones de IPBES por el sistema utilizado en “Contribuciones de la naturaleza a las personas”. Esto se debe a que IPBES reconoce que muchos servicios encajan en más de una de las cuatro categorías. Por ejemplo, en muchas culturas la alimentación es a la vez un servicio de aprovisionamiento y un servicio cultural.

promueve la conservación de los bosques y se apunta a generar ventajas económicas a través de iniciativas financieras, también se presentan interrogantes sobre quién se beneficiaría y quién asumirá los costos sociales y ecológicos (Leff, 2006). Los movimientos ecologistas y colectivos defensores del derecho indígena han expresado sus preocupaciones acerca de la mercantilización de la naturaleza, cuestionando la eficacia y ética de estos enfoques, instando a un abordaje más holístico de la conservación y el desarrollo.¹²

3. LA LEY DE BOSQUES NATIVOS EN CORRIENTES Y MISIONES

La Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos —conocida como Ley de Bosques (2007)— también ha sido implementada en Corrientes y Misiones tensionando intereses, actores y escenarios. Los recursos en juego en la zonificación ilustran la complejidad a la que refieren Langbehn y Figueroa en este libro, respecto al diseño y ejecución de una política pública ambiental en el marco de la organización federal.

Desde la perspectiva de la ingeniería forestal, la implementación de la Ley de Bosques en Misiones ha permitido generar información respecto a los bosques nativos, la cobertura vegetal y su importancia ambiental, aunque los incentivos no han logrado detener por completo la deforestación. Se han creado una serie de instrumentos como un registro de áreas forestales y árboles semilleros en 2018, bajo la Norma 318 del Instituto Nacional de Semillas (INASE) en colaboración con la Universidad Nacional de Misiones (UNaM), en función de promover la restauración de zonas degradadas (Eibl *et al.*, 2022; Martínez Pastur *et al.*, 2020).

Gauto *et al.* (2018) en un informe sobre la situación de los planes de manejo forestal para la selva paranaense misionera, sostiene que desde 1948 la legislación ha previsto la necesidad de planes de manejo para la extracción de madera de los bosques nativos productivos y agregan que “los contenidos mínimos de los planes de manejo forestal sostenible no difieren significativamente a lo largo de la evolución de la normativa, excepto con la novedad de la incorporación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)” (p. 81). En este sentido, los autores observan una continuidad en función de garantizar el aprovechamiento forestal y la sostenibilidad, y son optimistas respecto a la articulación del escenario nacional y provincial para la generación de una oportunidad para el “manejo forestal sostenible” (p. 81).

12 Estos debates se encuentran mejor desarrollados en el capítulo de Casalderrey Zapata, Ávila Castro, Mioni, Alonso y Castilla en este volumen.

La complejidad del caso misionero radica en un escenario marcado por: a) una activa política ambiental perfilada por ministerios (de Ecología y de cambio climático) y una cantidad significativa de leyes ambientales; b) una concentración de actividades forestales, agrícolas y turísticas asociadas a la conservación de la naturaleza (Casalderrey Zapata y Muñecas, 2017); c) la reconocida tradición forestal que describimos anteriormente; d) la consolidación del mercado de tierras y de políticas de regularización, e) problemas, tensiones y conflictos territoriales a partir de la acción de actores subalternos (campesinos, indígenas, colonos, obreros y agricultores familiares) que disputan la tierra y demás recursos vitales (incluidos los del Estado).

En ese contexto, los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN) no estuvieron fuera de controversias ante expresiones de falta de participación real y su deficiencia a la hora de fijar criterios ambientales y de protección que afectan fundamentalmente a las comunidades indígenas (Casalderrey Zapata y Muñecas, 2017). El trabajo de Avigliano *et al.* (2019) también remarca esta tensión problemática que se expresa en la provincia entre desarrollo económico y conservación ambiental. Este estudio destaca la importancia de la biodiversidad en biomas específicos y regiones ecológicas particulares. Como parte de los resultados, se aboga por un enfoque sólido hacia la biodiversidad y la reducción del daño antropogénico en áreas no protegidas cercanas a los puntos críticos.

La implementación en 2010 de la Ley XVI N° 105¹³ en Misiones ha sido un proceso complejo y desafiante, marcado por tensiones entre los intereses económicos dominantes y los objetivos de conservación ambiental. Los resultados han sido limitados en términos de conservación de los ecosistemas, a la vez que la ley también ha sido obstaculizada por las contradicciones en los programas nacionales que ofrecen incentivos opuestos a los pequeños productores (Stevenson *et al.*, 2022). A más de quince años de su implementación, convenimos con Minaverri (2018): la tendencia normativa sobre bosques cultivados en esta provincia revela una orientación fundamentalmente económica en la adhesión a la Ley 25.080 y sus modificaciones. La prioridad está puesta en la actividad económica forestal, sin una regulación exhaustiva en términos ambientales o sociales.

El proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos en Corrientes también estuvo marcado por la complejidad. En la etapa inicial hubo un conjunto de desprolijidades, al punto tal que no fue respetada la exigencia legal de que el OTBN fuera aprobado por norma

13 <https://agro.misiones.gob.ar/wp-content/uploads/2018/06/Ley-XVI-N%C2%BA-105-OTBN.pdf>

emanada por el poder legislativo provincial, lo que obligó al tratamiento y sanción de la debida ley provincial (Di Pangraccio y Cáceres, 2020). Ya durante el tiempo de gestación, los mecanismos de participación ciudadana para el diseño de la propuesta de ordenamiento no fueron correctamente activados y eso derivó en una multiplicidad de conflictos. La participación burocrática se limitó a organismos convocados por la Dirección de Recursos Forestales de la provincia: el INTA, el Instituto de Botánica del Nordeste, la Universidad Nacional del Nordeste o el Centro de Ecología aplicada del Litoral (CONICET). Se excluyeron a las organizaciones ambientalistas, movimientos sociales y otras organizaciones rurales tanto de la elaboración como de las audiencias públicas, las cuales parecían cooptadas por los actores rurales hegemónicos como la Asociación de Plantadores de Arroz, Sociedad Rural y especialmente la Asociación Forestal Argentina - regional NEA.

En 2010, como corolario del proceso, se sancionó la Ley provincial 5.974, la cual fue objeto de críticas especialmente por los desfases entre los mapas reales elaborados durante el proceso y el que finalmente fuera incluido en la ley. La superficie en color rojo del primer mapa era significativamente menor en la segunda versión, lo que implicaba una reducción en la cobertura de la superficie boscosa nativa a proteger, incluyendo áreas sensibles como las márgenes de los ríos interiores, según señalaron Pohl Schnake y Vallejos (2011).

En el informe del estado de implementación de la ley (2023)¹⁴ se observa una mayor cobertura de bosques en Misiones que en Corrientes. En Misiones en la categoría 1 referida al “alto valor de conservación” (color rojo) aparecen la biosfera del Yabotí, el Parque Nacional Iguazú y otros núcleos dispersos en la zona centro, mientras que el resto de la provincia se encuentra distribuida en zonas amarillas de mediano valor de conservación y, a medida que se avanza hacia el sur predomina el color verde de aprovechamiento sostenible (p. 8). La situación particular de Misiones frente a la implementación de la Ley de Bosques muestra una postura sin excepciones aplicando la legislación vigente en todo su territorio, a diferencia de otras provincias que establecen consideraciones para áreas de pequeña superficie y de comunidades indígenas o campesinas (p. 32). En Corrientes la identificación de los bosques nativos es mucho menor con un total predominio de los colores verde y amarillo. Las zonas de alto valor de conservación aparecen como puntos rojos aislados (p. 8). En la enumeración de planes y proyectos financiados se observa un ligero incremento en Misiones desde el año 2011 a 2018, con una fuerte caída en 2015, arribando a

14 Informe de Estado de implementación (julio de 2023), https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inf_de_implementacion_2023_-_r4.pdf

un total de 207 proyectos financiados. Mientras que Corrientes registra datos recién en 2015 y hasta el año 2018 con un total de 120 proyectos financiados (p. 32).

Con respecto a las actualizaciones de la ley provincial de Corrientes de OTBN, entre 2017 y 2023 se llevaron a cabo los procedimientos técnicos y participativos de rigor, aunque no estuvieron librados de las mismas conflictividades que tuviera la sanción de la ley en 2010 al respecto de la participación selectiva denunciada por los mismos grupos de interés antes excluidos. No obstante, y a pesar de las obligaciones de actualización por cada lustro que demanda el Decreto Reglamentario 91/09 de la ley madre, al presente, luego de seis años de tratamiento, no ha logrado su actualización (MAyDS, 2023). Como en Misiones, las tensiones entre los intereses económicamente hegemónicos y los objetivos de conservación marcan y siguen marcando el pulso del proceso integral, condicionando claramente las actualizaciones de modo de mantener el *statu quo*.

CONSIDERACIONES FINALES

Los bosques nativos de Misiones y Corrientes se vieron afectados por la expansión de árboles de rápido crecimiento con destino industrial y horizonte global, bajo la modalidad de agronegocios. La implementación de la Ley de Bosques en estas provincias ha sido compleja y desafiante, marcada por tensiones entre los intereses económicos dominantes y los objetivos de conservación. Entendemos que las plantaciones forestales —con su perspectiva ligada a la productividad— tienen prioridad por sobre la conservación de bosques nativos y de otros ecosistemas como los pastizales. Pero estos procesos no son lineales. En Misiones, en los últimos diez años, se ha visto un estancamiento de las plantaciones forestales, mientras que observamos la persistente expansión de pinos en el sur de Corrientes, donde parece haber menos resistencias locales y mayor laxitud en cuanto a la legislación ambiental.

En otras palabras, y a modo de una nueva hipótesis para ser trabajada en un futuro: en Misiones la álgida conflictividad sumada a la proliferación de leyes ambientales parece limitar la expansión forestal, mientras que Corrientes —con menor expresión de resistencias locales— se presenta como un territorio potencialmente estratégico para el desarrollo del negocio de las plantaciones. Además, en esta última se ha instalado una clásica representación efectiva: el “territorio vacío”. El mismo imaginario que en el siglo XIX y principios del XX ha sido utilizado para la deforestación y el desmonte extractivista —cuando se consideraba que la selva era un freno al progreso— hoy día se esgrime como argumento para someter a los pastizales a una reconversión productiva. La lógica del “territorio vacío” que niega la existencia de

un ecosistema es absolutamente funcional a las tendencias productivas empresariales contemporáneas. Por otra parte, y como pendiente para trabajos futuros, entendemos que se debe profundizar en el estudio del mercado y la regularización de tierras para comprender qué papel juega la disponibilidad de la tierra en Misiones y en Corrientes, sabiendo que el agronegocio forestal precisa de la gran escala, entre otras cuestiones, para garantizar su modalidad y dinámica de producción.

Por otro lado, es importante remarcar que si bien, como se ha dicho antes, en Misiones la expansión forestal parecería haberse estancado, ello no significa una retracción en términos de pérdidas para el sector empresario moderno; por el contrario, lo que se observa es una insistente exploración y diversificación de las estrategias de acumulación. Este terreno nebuloso de la especulación despierta la preocupación de otros actores que manifiestan desconfianza y escepticismo frente a las propuestas seductoras de bonos y compensaciones. Las comunidades—sobre todo en Misiones—temen a la posibilidad de mercantilización de los bosques, a ser excluidas de los potenciales beneficios y de los procesos de toma de decisiones, pues entienden que ello podría profundizar las desigualdades existentes y los conflictos socioambientales. Ese temor no es infundado: tales actores tienen presente la experiencia de lo que ha significado la expansión forestal en los últimos treinta años y cómo se han visto afectados con un mayor grado de subalternización y marginación en términos de uso y gestión del territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abínzano, Roberto (1985). *Procesos de Integración en una sociedad multiétnica: la provincia argentina de Misiones*. Tesis doctoral. Departamento de Antropología y Etnología de América. Universidad de Sevilla.
- Alcaraz, Alberto (2019). *Una etnografía de las elites del Alto Paraná durante la explotación maderera 1870-1930*. Prometeo Libros.
- Avigliano, Esteban; Rosso, Juan José; Lijtmaer, Darío; Ondarza, Paola; Piacentini, Luis; Izquierdo, Matías; Cirigliano, Adriana; Romano, Gonzalo; Nuñez Bustos, Ezequiel; Porta, Andrés; Mabrugaña, Ezequiel; Grassi, Emanuel; Palermo, Jorge; Bukowski, Belén; Tubaro, Pablo; Schenone, Nahuel (2019). Biodiversity and threats in non-protected areas: A multidisciplinary and multi-taxa approach focused on the Atlantic Forest. *Helicon*, 5 (8).
- Bartolomé, Leopoldo (2007). *Los colonos de Apóstoles. Estrategias adaptativas y etnicidad en una colonia eslava en Misiones*. Editorial Universitaria de Misiones.

- Bartolomé, Leopoldo (1975). Colonos, plantadores y agroindustrias. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones. *Desarrollo Económico*, 15 (58), 239-264.
- Burkart, Rodolfo; Bárbaro, Néstor; Sánchez, Roberto Omar y Gómez, Daniel Aldo (1994). *El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la Argentina. Diagnóstico de su patrimonio natural y su desarrollo institucional*. Administración de Parques Nacionales.
- Campanello, Paula; von Below, Jonathan; Hilgert, Norma; Cockle, Kristina; Villagra, Mariana; di Francescantonio, Debora; García, Daily; Jaramillo, Manuel; Gauto, Oscar y Goldstein, Guillermo (2019). ¿Es posible el uso sostenible del bosque en Misiones?: Necesidades de manejo a diferentes escalas, investigación, intervenciones de alto impacto y más recursos económicos. *Ecología Austral*, 29 (1), 122-137.
- Carnevali, Romeo (1994). *Fitogeografía de la Provincia de Corrientes*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Gobierno de Corrientes.
- Casalderrey Zapata, Constanza y Muñecas, Lucila (2017). *El ordenamiento territorial como tecnología de gobierno: aproximación desde su implementación para la gestión de bosques nativos en Misiones y Río Negro*. XII Reunión de Antropología del Mercosur, Posadas, Argentina.
- Díaz, Matías Sebastián y Pereira Sandoval, Marcela (2013). *Avance de la Actividad Forestal en los departamentos de Concepción, Ituzaingó y Santo Tomé-Provincia de Corrientes, Argentina*. XV Jornadas de Geografía de la UNLP, La Plata.
- Di Pangraco, Ana y Cáceres, Nahuel (2020). *Diagnóstico actualizado del estado de implementación Ley n° 26331*. Fundación Vida Silvestre Argentina; Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- D'Orbigny, Alcide (1999) [1847]. *Viaje a la América meridional*. Emecé.
- Eibl, Beatriz; Montagnini, Florencia, López, Lucas; Romero, Héctor; Dummel, Claudio; Küppers, Guillermo; López, Miguel; Lavignolle, Pedro; Cortés, Jorge y De la Vega, Marcelo (2022). Conservation and registration of seed sources in reserve remnants in the province of Misiones, Argentina. *Biodiversity islands: Strategies for conservation in human-dominated environments* (pp. 157-181). Springer International Publishing.
- Fernández, Nilda (2002). *Reseña histórica de la Institución Forestal Argentina*. <https://biblioteca.org.ar/libros/2368.htm>
- Ferrero, Brian (2009). La lucha contra la selva: Percepciones y usos de la naturaleza entre los colonos misioneros. *Avá*, (15), 145-159.

- Gauto, Oscar; Vera, Norma; Friedl, Ramón y Riqueza, Fabián (2018). Situación de los planes de manejo forestal sostenible en la selva paranaense en la provincia de Misiones, Argentina. Yvyrareta. *Revista Forestal País de Árboles*, (26), 76-86.
- Gómez Pamies, Diego Fernando; Godoy, María Celina y Coronel, Juan Manuel (2016). Macrofauna edáfica en ecosistemas naturales y agroecosistemas de la eco-región Esteros del Iberá (Corrientes, Argentina). *Ciencia del Suelo*, 34 (1), 43-56.
- Gras, Carla y Hernández, Valeria (2013). Los pilares del modelo agribusiness y sus estilos empresariales. En Carla Gras y Valeria Hernández (Comps.), *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp. 17-46). Biblos.
- Igoe, Jim y Brockington, Dan (2007). Neoliberal Conservation: A Brief Introduction. *Conservation and Society*, 5 (4), 432-449.
- Leff, Enrique (2006). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. En: Héctor Alimonda (Comp.), *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. CLACSO.
- Martínez Pastur, Guillermo; Schlichter, Tomás; Matteucci, Silvia; Gowda, Juan; Huertas Herrera, Alejandro; Toro Manríquez, Mónica; Lencinas, María; Cellini, Juan y Peri, Pablo (2020). Synergies and trade-offs of national conservation policy and agro-forestry management over forest loss in Argentina during the last decade. En Cristian Lorenzo (Ed.), *Latin America in Times of Global Environmental Change* (pp. 135-155). Springer.
- Mastrangelo, Andrea; Scalerandi, Verónica y Figueroa, Marianela (2011). Del recurso natural a la plantación: condiciones de trabajo en la producción forestal del Norte de Misiones. En Andrea Mastrangelo y Verónica Trpin (Comp.), *Entre las chacras y plantaciones. Trabajo rural y territorio en producciones que Argentina exporta* (pp. 59-146). Ciccus.
- Matteucci, Silvia (2012). Ecorregión Esteros del Iberá. En Silvia Matteucci, Andrea Rodríguez, Mariana Silva y Jorge Morello, *Ecorregiones y complejos ecosistémicos argentinos* (pp. 293-308). Orientación Gráfica Editora.
- Minaverry, Clara (2018). Indicadores PER y sostenibilidad en la normativa sobre bosques cultivados en Argentina. *Derecho PUCP*, (80), 425-460.
- Mohebalian, Phillip; López, Lucas; Tischner, Ángela Bárbara y Aguilar, Francisco (2022). Deforestation in South America's tri-national

- Parana Atlantic Forest: Trends and associational factors. *Forest Policy and Economics*, (137), 102697
- Oyarzabal, Mariano; Clavijo, José; Oakley, Luis; Biganzoli, Fernando; Tognetti, Pedro; Barberis, Ignacio; Maturo, Hernán; Aragón, Roxana; Campanello, Paula; Prado, Darién; Oesterheld, Martín y León, Rolando (2018). Unidades de vegetación de la Argentina. *Ecología Austral*, 28 (1), 40-63.
- Peppino, Julieta (2022). Producción silvícola en la provincia de Corrientes. Transformaciones productivas y conflictos socio-ambientales, 2008-2018. *Folia Histórica del Nordeste*, (43), 107-128. <http://dx.doi.org/10.30972/fhn.0435847>
- Pohl Schnake, Verónica y Vallejos, Víctor Hugo (2011). Ordenamiento territorial de los bosques nativos en Corrientes. *Revista Geográfica de América Central*, (2), 1-16.
- Ramírez, Delia (2016). Acorralados por los pinos. Consecuencias del avance de la forestación en el Alto Paraná misionero. En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II*. Ciccus.
- Ramírez, Delia (2017). Un abordaje histórico de la actividad forestal en Misiones: del frente extractivo al agronegocio forestal. *Folia Histórica del Nordeste*, (30), 29-49. <http://dx.doi.org/10.30972/fhn.0302717>
- Ramírez, Delia (2019a). Subsistencia y reproducción social. Un estudio etnográfico en la colonia Piray km 18 (Misiones, Argentina). *Quid* 16, (12), 269-293.
- Ramírez, Delia (2019b). Más allá del despojo. Un análisis de las dinámicas del agronegocio forestal y las percepciones de los despojados en el Alto Paraná misionero (Argentina). *Población & Sociedad. Revista de Estudios Sociales*, 26 (2), 87-111.
- Ramírez, Delia; Sosa Varrotti, Andrea y Zorzoli, Facundo (2021). Acaparamiento de tierras (Argentina, comienzos del siglo XXI). En José Muzlera y Alejandra Salomón (Eds.), *Diccionario del Agro Iberoamericano*. TeseoPress.
- Romero Wimer, Fernando y Fernandez Hellmund, Celeste (2019). Arauco: Transnacionalización del capital y conflicto social en Misiones. En Agustina Constantino (Comp.), *Fiebre por la tierra. Debates sobre el land grabbing en Argentina y América Latina* (pp. 135-172). Editorial El Colectivo.
- Sánchez, Zacarías (1894). *Notas descriptivas de la Provincia de Corrientes complementarias de la carta geográfica*. Tipográfica, Literaria y Encuadernadora Mariano Moreno.

- Schaller, Enrique César (2014). La formación de la economía correntina. *Res Gesta*, (51), 119-143.
- Slutzky, Daniel (2013). La forestoindustria en Misiones y Corrientes: Impactos sociales, económicos y territoriales. *Documentos del CEIA*, (9), 143-158.
- Stevenson, Hayley; Peixoto, Juliana y Godfrid, Julieta (2022). Valuing nature in Argentina: Transforming or accommodating the status quo?. *Environmental Science & Policy*, (131), 84-92.
- Ribeiro, Milton Cezar; Metzger, Jean Paul; Martensen, Alexandre Camargo; Ponzoni, Flávio Jorge; Hirota, Márcia Makiko (2009). The Brazilian Atlantic Forest: How much is left, and how is the remaining forest distributed? Implications for conservation. *Biological conservation*, (142), 1141-1153. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2009.02.021>
- Sosa Varrotti, Andrea; Ramírez, Delia y Serpe, Paula (2023). Land grabbing and agribusiness in Argentina: Five critical dimensions for analysing corporate strategies and its impacts over unequal actors. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, (103), 417-437. <https://doi.org/10.1007/s41130-022-00182-2>
- Vallejos, Víctor Hugo; Botana, María Inés y Pohl Schnake, Verónica (2009). *Transformaciones territoriales y problemas ambientales en la zona de los Esteros del Iberá*. XI Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, La Plata.
- Zarrilli, Adrián (2008). Bosques y agricultura: una mirada a los límites históricos de sustentabilidad de los bosques argentinos en un contexto de la explotación capitalista en el siglo XX. *Revista Luna Azul*, (26), 87-106.

FUENTES

- Informe de Extranjerización por provincia. <https://www.argentina.gob.ar/justicia/tierrasrurales/datos/extranjerizacion-provincia>
- Informe Estado de Implementación Ley 26331 (julio de 2020). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_implementation_bosques.pdf
- Informe Cadenas de Valor Forestal, papel y muebles, Año 8, N° 68, junio de 2023. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/forestal_2023.pdf
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2017). Informe del Estado del ambiente. S AyDS. Presidencia de la Nación.

Estructura demográfica de la población Mbya Guaraní en Misiones (2019), IPEC. <https://www.ipeec.misiones.gov.ar/poblacion/poblacion-especifica/pueblos-originarios/datos-estadisticos-sobre-la-poblacion-mbya-guarani/>

Censo Nacional de Población y Vivienda, 1960-2010; 2022. INDEC.

Censo Nacional Agropecuario, 1969, 1988, 2002 y 2018. INDEC.

Dirección de recursos forestales correntino. <https://recursosforestales.corrientes.gob.ar/>

Plan estratégico forestal y foresto industrial Argentina 2030. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/plan_estrategico_foresto_industrial_2030.pdf

Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas https://files.ipbes.net/ipbes-web-prod-public-files/downloads/americas_assessment_es.pdf

Clara Rubio, Patricio Straccia, Alejandro Tonolli,
Juan Alvarez, Leandro Alvarez, Bárbara Guida-Johnson,
Cecilia Rubio, Facundo Martín, Mariano Cony,
Facundo Rojas y Pablo Villagra

EL PROCESO DE ELABORACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOSQUES NATIVOS EN MENDOZA, 2008-2023

INTRODUCCIÓN

La Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LB) de la República Argentina fue promulgada por el Congreso de la Nación a fines del año 2007, luego de un intenso proceso de presión popular llevado a cabo, fundamentalmente, por organizaciones de la sociedad civil. Dicha ley establece estándares mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que estos ecosistemas brindan. Dado que la sanción de las normas complementarias para la implementación de la ley es responsabilidad de cada provincia, aquí nos focalizamos en la ley promulgada por la provincia de Mendoza durante el año 2010.

Habiendo pasado catorce años desde la realización del primer Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) y considerando su reciente actualización en el año 2023, se propone como objetivo general del presente capítulo dar cuenta del proceso de elaboración, implementación y actualización del Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo (OTBN) en la provincia de Mendoza (2008-2023). Se destacan los obstáculos y desafíos que emergieron en la implementación de la ley, así como los aciertos y falencias, en términos de estrategias de conservación del bosque nativo. Además, se analizan los nuevos fundamentos técnicos usados para la actualización del OTBN en re-

lación con la mejora en la precisión de la información y el ajuste a lo reglamentado por el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA¹).

1. PRIMEROS PASOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOSQUES NATIVOS EN MENDOZA (2008-2010)

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 26.331 (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2007), son considerados bajo el concepto de bosque nativo los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas. Se los considera en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones. En su estado natural se encuentran en una condición de equilibrio dinámico y brindan diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los recursos naturales con posibilidad de utilización económica. Se incluyen en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, no implantados por humanos, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte o aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias. Además, la ley prevé la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos con el objetivo de compensar a las diferentes jurisdicciones por los servicios ambientales, o a la luz de enfoques metodológicos más actuales, por las contribuciones de la naturaleza que sus bosques brindan a la sociedad. La distribución de dicho fondo depende en forma directa de la superficie boscosa que cada jurisdicción provincial posea, razón por la cual es necesario el establecimiento de acuerdos conceptuales y metodológicos para la identificación y delimitación de los bosques nativos en nuestro país.

La primera experiencia fáctica llevada a cabo por las provincias en relación con la implementación de la Ley 26.331 fue el “Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos”.² Las finalidades perseguidas con la creación de este programa experimental

1 Organismo interjurisdiccional creado mediante un acta constitutiva firmada entre la Nación y las provincias en 1990, ratificada por el Congreso Nacional (en 2002) y por las legislaturas provinciales. Es un instrumento de coordinación entre los poderes ejecutivos (nacional y provinciales) y, en concreto, entre sus máximas autoridades a nivel ambiental.

2 El mismo fue instrumentado en abril del año 2009 mediante la Resolución 256 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en forma posterior a la reglamentación de la Ley 26.331 (Decreto 91/2009), con el objetivo de comenzar a ejecutar los Planes de Manejo y Conservación hasta tanto se estableciera la distribución anual regular del Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos que prevé el artículo 32 de la mencionada Ley.

(Resolución 256) fueron: fomento de prácticas de conservación de los bosques nativos, restauración de los bosques degradados, ordenamiento forestal, desarrollo de técnicas silvícolas para el manejo sustentable, promoción y difusión de conocimientos necesarios para el manejo sustentable y la utilización de los productos y servicios del bosque nativo, aprovechamiento integral y sostenible, generación directa de puestos de trabajo y la capacitación laboral para la elaboración de productos madereros y no madereros, junto con actividades artesanales y/o industriales sustentables (SAyDS, 2009). Es interesante destacar el carácter inclusivo con el cual fue concebido el programa, ya que no sólo contemplaba la participación de titulares y tenedores o poseedores legítimos de predios en los cuales se localizan bosques nativos, sino también de pequeños productores forestales, comunidades indígenas y campesinas, asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, entre otros actores sociales.³

Con la sanción del Decreto Reglamentario 91/2009 la mayor parte de las provincias pusieron en marcha los procesos de formulación y sanción de las respectivas leyes provinciales complementarias, y Mendoza no fue la excepción. Sin embargo, y de forma coincidente con lo ocurrido en otras provincias, Mendoza carecía de un relevamiento previo que incluyera un inventario de las masas boscosas provinciales donde éstas estuviesen identificadas y delimitadas con precisión.⁴ Si bien la provincia de Mendoza contó con los resultados del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos llevado a cabo por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2007) para iniciar el proceso de implementación y puesta en marcha de la Ley 26.331, las formaciones boscosas distribuidas en el territorio provincial fueron categorizadas como “Otras tierras forestales”⁵ y no como “Tierras forestales” que cumplieran con los límites impuestos por la definición de bosque del inventario. Esto, cabe señalar, no debe pensarse como

3 Durante 2009, en este marco, en la provincia de Mendoza se presentaron cinco proyectos, los cuales involucraron a comunidades Huarpes originarias del departamento de Lavalle, a organismos científicos y académicos y al sector gubernamental. La ejecución de dichos proyectos permitió que la autoridad de aplicación local comenzara a instrumentar los medios necesarios y a prepararse para la implementación de la LB.

4 Ver, por ejemplo, Straccia y Wertheimer Becich en este mismo libro para el caso de Buenos Aires.

5 Otras tierras forestales: tierras donde la cubierta de copa (o su grado de espesura equivalente) tiene entre 5 y 20% de árboles capaces de alcanzar una altura de siete metros a su madurez *in situ*; o tierras con una cubierta de copa de más del 20% (o su grado de espesura equivalente) en la que los árboles no son capaces de alcanzar una altura de siete metros a su madurez *in situ* (por ej. árboles enanos); o aquellas donde la cubierta arbustiva abarca más del 20%.

un error sino como el resultado de las decisiones metodológicas de dicho proceso (tanto en términos de la definición de los límites de lo que incluía “bosque nativo”, como de la metodología de relevamiento) dado que clasificarla de esta manera (“otras tierras forestales”) implica dejar afuera dichas superficies de las que corresponden a “bosques” (más allá de los tipos de bosques considerados, todos estarían dentro de “tierras forestales”). Esta primera controversia referida a la falta de reconocimiento de la existencia de bosques nativos en la provincia (Figueroa y Gutiérrez, 2022) provocó que la Dirección de Recursos Naturales Renovables (DRNR), como autoridad local de aplicación (ALA) en materia de conservación del bosque nativo, en conjunto con el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA-CONICET CCT Mendoza), elevaran un informe técnico al COFEMA en donde se estimaba la existencia de poco más de un millón de hectáreas de bosque nativo distribuidas en el ámbito provincial. Dicha presentación fue considerada y esto permitió que la provincia pudiera incorporarse bajo los alcances de la Ley 26.331 (Villagra *et al.*, 2009; Villagra *et al.*, 2010).

A partir del año 2010, la ALA instrumentó una serie de acciones a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 26.331 y su Decreto Reglamentario. Una de sus primeras medidas fue la conformación de la Unidad Ejecutora (UE) para la aplicación de dicha norma en la provincia, la cual estuvo integrada por representantes del sector gubernamental (profesionales de la DRNR⁶) y del sector científico (IANIGLA-CCT Mendoza⁷). Esta sinergia interinstitucional conjugó respaldo político y solidez técnica al proceso producción del OTBN, lo que a nuestro juicio constituyó una de las principales fortalezas del primer proceso de identificación y valoración del bosque nativo.

La Unidad Ejecutora asumió el desafío de construir un OTBN que cumpliera con los estándares ambientales establecidos en la normativa nacional. El primer reto fue elaborar un mapa de la distribución de los bosques nativos de la provincia de Mendoza para el año 2010, en donde se encontraran identificadas y delimitadas las formaciones boscosas (Villagra *et al.*, 2010). Para ello, se sistematizaron e integraron estudios regionales de los bosques nativos de Mendoza (Alvarez *et al.*, 2006; Cesca *et al.*, 2014; González Loyarte *et al.*, 2000; González Loyarte y Rodeghiero, 2004; Rojas *et al.*, 2009 —datos no publicados—), al tiempo

6 De la ex DRNR participaron, principalmente, María Clara Rubio, Mariano Bourguet y Pablo Mastrángelo. Clara Rubio es la primera autora de este capítulo y participó también en el OTBN 2023.

7 Del grupo del IANIGLA participaron Pablo Villagra, Juan Alvarez y Facundo Rojas —tanto en el OTBN 2010 como en su actualización en el año 2023—, que son también autores de este capítulo.

que se emplearon diferentes técnicas de teledetección para identificar aquellas formaciones boscosas no identificadas hasta el momento. El segundo reto fue realizar, paralelamente, un intenso trabajo de corroboración a campo, recorriendo más de cinco mil kilómetros en las llanuras orientales de la provincia. Como resultado de dicho proceso se mapearon 2.034.188 hectáreas de bosque nativo distribuidas en el territorio provincial (Villagra *et al.*, 2010).

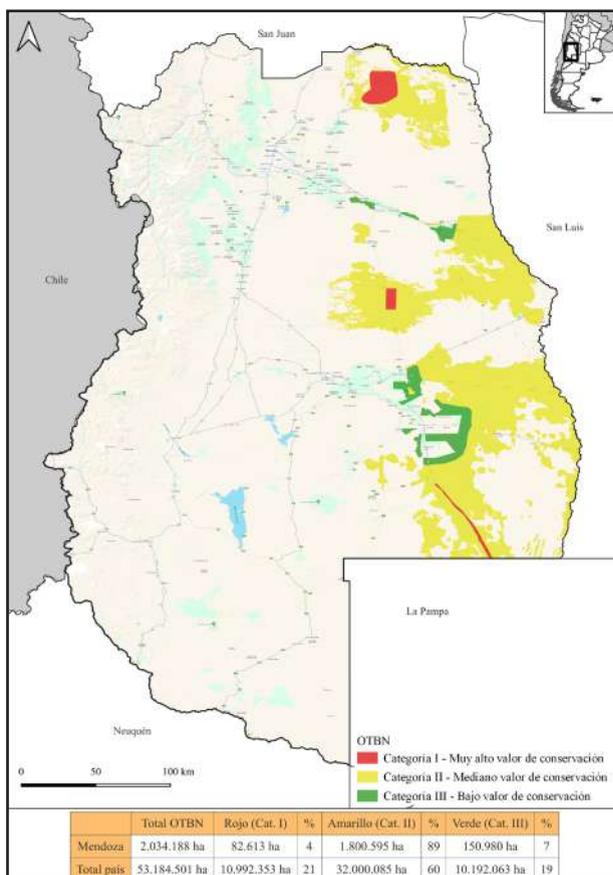
Una vez elaborado el mapa de inventario de bosques nativos a escala provincial se procedió a clasificar el bosque de acuerdo con su valor para la conservación, tomando en cuenta los Criterios de Sustentabilidad establecidos en el Anexo I de la Ley 26.331. Es importante destacar que a los diez criterios mínimos que dispone la citada norma se incorporó uno nuevo basado en el Riesgo de Desertificación. La desertificación es una problemática relevante para la región y la provincia que afecta, en diferentes grados o niveles, todos sus ecosistemas (Roig, 2000). De este modo, la provincia de Mendoza dio su impronta ecorregional a la visión ecosistémica del bosque nativo. Posteriormente, a partir de la ponderación e integración de cada uno de los once criterios en un sistema de jerarquización analítica, se obtuvo el valor de conservación del bosque nativo, base para el Ordenamiento Territorial de Bosques de Nativos (OTBN) de Mendoza.⁸

Como resultado del proceso descrito precedentemente se obtuvo el mapa del OTBN de la provincia de Mendoza (Mapa 1). Así, el 4% del total de las formaciones boscosas provinciales (82.613 hectáreas) fueron definidas como de alto valor de conservación y asignadas a la Categoría I (zonas rojas); el 88,5% del total de las formaciones boscosas provinciales (1.800.595 hectáreas) fueron definidas como de mediano valor de conservación y asignadas a la Categoría II (zonas amarillas); y el 7,5% del total de las formaciones boscosas provinciales (150.980

8 Para la realización del OTBN de la provincia de Mendoza se desarrolló un sistema de evaluación multicriterio o jerarquización analítica que consideró los criterios de sustentabilidad indicados en la Ley 26.331, a los cuales se incorporó un nuevo parámetro basado en el Riesgo de Desertificación. Los once criterios fueron integrados en un sistema de información geográfica y sintetizados en un índice obtenido a partir de los valores de ponderación de cada uno de los criterios para cada píxel del territorio provincial. A partir de dicha ponderación se calculó el valor de conservación de cada sector, empleando el siguiente modelo matemático: $CR1x (CR3+CR5+CR6+CR7+CR8+CR9+CR10+CR11)$, donde CR1, CR2, ..., CRn representan los valores de ponderación de cada uno de los criterios de sustentabilidad considerados. Bajo este procedimiento se obtuvo el mapa de "Valor de conservación de los bosques de Mendoza", donde se clasificaron los bosques nativos en las tres categorías de conservación según los siguientes umbrales: Categoría 1 (rojo): valor de conservación superior a 37; Categoría 2 (amarillo): entre 12 y 37; y Categoría 3 (verde): áreas de bajo valor de conservación, cuyo valor de conservación es inferior a 12 (Villagra *et al.*, 2010).

hectáreas) fueron definidas como de bajo valor de conservación y asignadas a la Categoría III (zonas verdes). En los términos de la ley nacional, prácticamente la totalidad de los bosques provinciales estaban sujetos a un aprovechamiento sostenible mientras que apenas el 4% del total de los bosques nativos (que representa tan sólo el 0,55% de toda la superficie provincial) era considerado como de alto valor y por lo tanto no pasible de ser transformado.

Mapa 1
 Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Mendoza
 (Ley Provincial 8.195/2010).



En lo que se refiere al proceso participativo⁹ llevado a cabo en el marco de la elaboración del OTBN del año 2010, la ALA desarrolló una serie de acciones tendientes a promover la participación social en el territorio provincial. Si bien éstas no fueron suficientes para garantizar la participación efectiva de todos los actores sociales vinculados al bosque nativo en la provincia, sirvieron para dar a conocer en la sociedad mendocina los objetivos y alcances de la Ley 26.331 en Mendoza, la existencia de grandes formaciones de bosque nativo y los valores de conservación que estos poseen, destacándose su valor cultural. Dichas actividades se centraron fundamentalmente en la difusión de diversos aspectos vinculados a la ley, específicamente aquellos relacionados con el OTBN, entre las cuales es posible mencionar la elaboración de gacetillas de prensa para ser difundidas en medios radiales y gráficos, la realización de charlas debate e informativas en ámbitos gubernamentales, académicos y de investigación, la realización de talleres de trabajo con pobladores, comunidades originarias, propietarios de campos, organismos de la sociedad civil, organismos no gubernamentales, entre otros.

En forma complementaria, a fin de conocer la percepción sobre el bosque nativo de la población en general —no sólo de aquellos actores sociales vinculados en forma directa a este ecosistema—, se realizaron encuestas referidas al conocimiento del bosque y de sus servicios ecosistémicos. Éstas se llevaron a cabo en el marco de la elaboración del Plan Estratégico de la Provincia de Mendoza 2030,¹⁰ en los diferentes foros regionales realizados en los principales centros urbanos, junto a una serie de charlas de divulgación del OTBN. En el marco de este proceso, a efectos de promover la participación de las comunidades originarias y campesinas, se realizaron talleres en forma conjunta con representantes de pueblos originarios habitantes del territorio provincial, específicamente con miembros de la Comunidad Huarpe, y con representantes de la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza (UST), integrantes del Movimiento Nacional Campesino Indígena.

Una vez elaborado el documento técnico, fue incorporado como anexo al proyecto de ley que fue ingresado en el mes de julio del año 2010 a la Legislatura de Mendoza. En relación con ello, se destaca que una de las fortalezas del proceso se vincula con las reuniones informativas con legisladores pertenecientes a la Comisión de Ambiente de las

9 Algunos de los principales debates que ha suscitado la Ley de Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos tienen que ver con la participación social en la determinación de los OTBN (Gutiérrez, 2016; Schmidt y Langbehn, 2016).

10 Instrumento de Ordenamiento Territorial creado por Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo de la provincia de Mendoza. El proceso de su elaboración estuvo coordinado por el Poder Ejecutivo provincial y la Universidad Nacional de Cuyo (<https://www.mendoza.gov.ar/ambiente/ped-2030/>).

Cámaras de Diputados y Senadores de la provincia. Esta instancia de intercambio permitió allanar dudas, realizar modificaciones e informar acerca de los alcances, finalidades e implicancias para la matriz productiva del sector oriental de la provincia, considerando la estrecha vinculación del bosque nativo con las prácticas ganaderas impulsadas en la citada región. Finalmente, la Ley 8.195 fue promulgada con el apoyo de todas las fuerzas políticas en el mismo mes, y permitió desde ese momento el acceso de la provincia de Mendoza a los beneficios del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), lo cual constituyó un paso importante para la implementación del Programa Provincial de Bosques Nativos de Mendoza.

Todo el proceso se realizó en condiciones de escasos recursos económicos, humanos, de equipamiento y de tiempo, por lo que el abordaje de muchos aspectos dista de una situación óptima o ideal, lo cual fue debidamente explicitado para su consideración en las futuras actualizaciones.¹¹ Entre estos aspectos, se destaca la debilidad en el proceso de participación social, aspecto central en la valoración del bosque y de sus servicios ecosistémicos. Si bien se instrumentaron los medios necesarios para promover la participación interinstitucional de diferentes actores vinculados al bosque, y en diferentes territorios, la cobertura de estos aspectos fue de escasa dimensión (Figueroa y Gutiérrez, 2022). Además, no se pudo contar con un equipo interdisciplinario que pudiera abordar en forma integral la complejidad de la trama de actores sociales relacionados con el bosque ni promover una participación verdaderamente efectiva de los mismos. Complementariamente, es pertinente mencionar que a partir de la ejecución de la operatoria del Fondo Nacional se preveía que el 30% de los aportes no reintegrables enviados a las provincias fueran destinados al fortalecimiento institucional de la ALA, pudiendo reforzar los equipos técnicos y los medios necesarios para llevar adelante las tareas. Esto no ocurrió en todas las jurisdicciones y la formación de cuadros técnicos capacitados en la temática social no fue prioridad, razón por la cual la participación amplia y plural continuó relegada.

Otro desafío importante se vinculó con la necesidad de plantear una definición ecorregional del bosque nativo en nuestro país, ya que los bosques pertenecientes a cada una de las provincias, y en particular dentro de cada provincia fitogeográfica, presentan características

11 Según Figueroa y Gutiérrez (2022), en Mendoza, al no existir un conflicto económico ambiental intenso por el uso del territorio donde se situaban los bosques nativos (a diferencia del norte argentino), y situándose en un contexto más plural de su sistema político (en relación con otras provincias para esa época), el rol de los expertos fue más cercano a un “asesor técnico”.

muy diferentes entre sí. Por ejemplo, Villagra *et al.* (2021) dan cuenta acerca de la heterogeneidad que presentan los bosques del Monte, destacando que los mismos forman parte de un mosaico de distintas comunidades vegetales definidas por variabilidad climática, edáfica y geomorfológica a lo largo del oeste árido de Argentina. Este mosaico comprende principalmente bosques abiertos de especies del género *Prosopis* —actualmente *Neltuma*— (algarrobales) que se ubican en zonas con mayor disponibilidad hídrica debido a la presencia de agua subterránea disponible u otra fuente de agua extra y que, por lo tanto, poseen una productividad mayor a lo esperado por las precipitaciones, y estepas dominadas por especies de los géneros *Larrea* y *Bulnesia* (*Zigophyllaceae*) (Figura 1).

La gran extensión latitudinal del Monte hace que presente una serie de gradientes ambientales que son determinantes de la estructura y dinámica de las poblaciones arbóreas y, por lo tanto, de su potencial productivo. Se observa una correlación entre la latitud y la estructura y dinámica del bosque, con una disminución del tamaño de los árboles, de la biomasa total de bosque y de la productividad desde el norte hacia el sur (Villagra y Alvarez, 2019). Además, como en otras regiones áridas a escala global, es complejo definir las áreas ocupadas por árboles nativos y las características que permiten definir su continuidad en el terreno en formaciones homogéneas (Bastin *et al.*, 2017). Por lo tanto, surge la necesidad de trabajar conjuntamente con todas las provincias que poseen bosques nativos en el Monte, para lograr una definición ecorregional del mismo que logre incluir las particularidades del bosque, pero desde una óptica integral que permita definir una identidad común para todas las formaciones boscosas de la ecorregión, distintiva de otras ecorregiones del país.

La problemática de cómo definir “bosque nativo”, sin embargo, excede largamente a la provincia de Mendoza —de hecho, discusiones similares también se esbozaron en otras jurisdicciones, como en Buenos Aires (Straccia e Isla Raffaele, 2023). Tal y como lo han sintetizado Langbehn y Figueroa en este libro en su análisis de los mecanismos de coordinación intergubernamental (vertical y horizontal) para la implementación de la LB, las potestades provinciales para sancionar las normas complementarias y su necesidad de adaptar la letra de la ley nacional para poder implementarla de manera efectiva en el orden subnacional —así como la tarea de acreditación de los OTBN provinciales por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación— dieron lugar a la necesidad de establecer y consensuar una serie de pautas y criterios para la identificación y mapeo de bosques nativos a nivel nacional y regional, de modo tal de generar una cartografía que tuviese parámetros compartidos. Dado que el Decreto Reglamentario 91/2009 le otorga

centralidad al COFEMA como espacio articulador interinstitucional e interjurisdiccional, las discusiones sobre la necesidad de construir esas pautas se llevaron a cabo en ese ámbito: las discusiones fueron intensas y evidenciaron una serie de asimetrías ecorregionales de profundas implicancias en las estrategias de conservación de los bosques nativos de cada jurisdicción.

Figura 1

Bosques intermédanos de *Prosopis flexuosa* en el noreste de Mendoza (Reserva Telteca).
Se puede observar la brotación primaveral



Fuente: Villagra et al. (2021).

Finalmente, la Resolución 230/2012 del COFEMA (resultante de un taller realizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) estableció un conjunto de criterios a efectos de identificar y mapear los bosques del

territorio nacional, los cuales se incluyeron en el documento “Pautas para la consideración, identificación y mapeo de los bosques nativos en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos” que forma parte de dicha resolución. Específicamente la observación 1.2., referida a que en los OTBN provinciales se incluyeron ambientes arbolados de baja cobertura o baja altura o con otros parámetros estructurales por debajo de los convencionalmente aceptados en las definiciones de bosque nativo, derivó en la Pauta 1.2. La misma fija los umbrales mínimos de superficie, altura y cobertura de copas que determinan la consideración de un ambiente arbolado como bosque nativo, a saber: 0,5 hectáreas de ocupación continua, tres metros de altura mínima y 20% de cobertura de copas mínima. Se aclara explícitamente que los ambientes que no alcancen estos tres umbrales deben ser excluidos del OTBN.

Más allá de estos criterios generales, la mencionada resolución también establece que cada región del país trabajará en el ámbito de la Comisión de Bosque Nativo del COFEMA para establecer las variaciones regionales con base en las diferencias de estructura y dinámica que correspondan. Para una provincia con las características de Mendoza este tópico es central: sin embargo, al momento de cierre de estas líneas constituye una deuda aún pendiente en cuanto a la formulación de nuevas definiciones de bosques nativos desde una perspectiva ecorregional. Así, resulta prioritario continuar trabajando desde una óptica constructiva, que contemple las particularidades regionales de los ecosistemas boscosos y que permita complementar la mirada tradicional centrada en bosques de regiones más húmedas y en las posibilidades existentes para su explotación forestal comercial (Boada *et al.*, 2018; Cariola *et al.*, 2018). Considerando además los factores de presión y degradación que afectan, de forma diferencial, a cada una de las regiones del país.

El OTBN de la provincia de Mendoza recibió una serie de observaciones técnicas por parte de la Dirección Nacional de Bosques de Nación, entre las cuales se destacan la definición de unidad funcional de bosque que incluía zonas no boscosas vinculadas con los bosques, la no inclusión explícita en el mapa de bosques pedemontanos por falta de conocimiento sobre su distribución, la falta de información en algunos de los criterios de sustentabilidad utilizados, la ausencia de documentación que considere la coherencia con las provincias limítrofes de las categorías de conservación del bosque nativo, escaso desarrollo e insuficiente documentación que avale el proceso participativo realizado y en el alcance y metodología usados en el proceso participativo. Estas observaciones fueron especialmente consideradas y retomadas en las discusiones y organización de tareas para concretar el proceso de actualización del OTBN provincial llevado a cabo en el año 2023 (Villagra *et al.*, 2023).

2. LUCES Y SOMBRAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 8.195 EN LA PROVINCIA (2010-2023)

A partir de la sanción en el año 2010 de la Ley 8.195, la provincia de Mendoza comenzó a recibir los beneficios del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (artículos 30 a 39, Ley 26.331), por lo que pudo instrumentar ese mismo año la convocatoria para la presentación de Planes de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos en el marco del Programa Provincial de Bosques Nativos. Cabe recordar que el 70% del Fondo debe destinarse a la compensación a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados. Este beneficio constituye un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, de acuerdo con la categorización de bosques nativos, generando la obligación en los titulares de realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la autoridad de aplicación local de la jurisdicción respectiva. El beneficio es renovable anualmente sin límite de períodos. En este sentido, cabe mencionar que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 26.331, para realizar todo tipo de intervención en un área poseedora de bosques nativos, es necesario contar con el instrumento de planificación específico (PEN-Decreto Reglamentario 91, 2009).

Puntualmente, la provincia de Mendoza adopta dos de las figuras previstas en la normativa: el Plan de Manejo Sostenible (PMS) y el Plan de Conservación (PC). La primera de ellas —PMS— tiene por objetivo la planificación de las actividades vinculadas al aprovechamiento sostenible del bosque que se esperan realizar en el marco del programa; entre ellas se destacan el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables. La segunda —PC— apunta a promover medidas de conservación del bosque nativo en un predio, incluyendo la posibilidad de ejecutar prácticas orientadas a la preservación del ecosistema (PEN-Decreto Reglamentario 91, 2009).

El monto en concepto de aportes no reintegrables asignado a cada propietario poseedor de bosque nativo se calcula a partir de la cantidad de hectáreas de bosque nativo que el titular acredite. Este criterio conduce a que aquellos propietarios poseedores de grandes superficies de tierra y, por ende, con mayores posibilidades de albergar bosques, concentren mayor cantidad de fondos. Para atenuar o disminuir esa situación se implementó una escala redistributiva para la asignación de fondos bajo el concepto de que ciertas inversiones estructurales necesarias para la ejecución de un plan de manejo o de conservación son similares para un propietario con mayor o menor cantidad de superficie con bosque. Esto permitió reducir la concentración de fondos por parte de grandes propietarios y aumentar el valor percibido por

los pequeños productores (Bourguet *et al.*, 2011). A pesar de esto, el proceso de concentración no desapareció.

El mecanismo diseñado para la aplicación del esquema de pago por los servicios ambientales que brinda el bosque nativo consiste en la presentación de planes de manejo o conservación por parte del tenedor de formaciones boscosas nativas, quien debe reinvertir la compensación económica percibida en actividades de conservación (lucha y prevención de incendios, buenas prácticas ganaderas y de aprovechamiento de productos no madereros, etc.). Este incentivo económico es anual y depende del tipo de plan, el valor de conservación y la superficie de bosque nativo. La autoridad de aplicación es quien debe orientar y aprobar las actividades propuestas, evaluar el efecto de estas prácticas y monitorear el cumplimiento de las mismas. En este contexto, la provincia de Mendoza llegó a contar con casi 130 planes, conservando un total de 697.928 hectáreas de bosque nativo (Rubio y Parera, 2013). Dentro de estos planes, el 90% están incluidos en Categoría II, seguidos por la Categoría I con 6% y un 4% para la Categoría III.

En relación con los efectos del programa cabe destacar que, para el sureste de la provincia de Mendoza, departamento de Alvear, se realizó una reconstrucción de la dinámica de los incendios, desde 1986 hasta 2023, y se señala la importancia del Plan Provincial de Manejo del Fuego para mitigar la duración y el tamaño de los incendios (Villagra *et al.*, 2024). En este sentido, los grandes incendios forestales en la región ocurrieron hasta 2005, mientras que desde entonces se observa una reducción en las superficies afectadas. La construcción de líneas cortafuegos, financiadas parcialmente por fondos provenientes de los planes de la Ley 26.331, fue uno de los factores que aportó a esta reducción.

Considerado de forma integral, el esquema de conservación de los bosques nativos previsto por la LB puede ser interpretado como un mecanismo novedoso en nuestro país orientado al involucramiento del sector privado en la conservación de los recursos naturales, con una clara presencia de las instituciones estatales como coordinadoras del proceso. A nuestro juicio, este esquema amerita ser discutido en dos planos de forma simultánea. En primer lugar, es pertinente reflexionar conceptual y políticamente sobre la pertinencia de este tipo de propuestas, que se inscriben dentro de una racionalidad propia de la modernidad ecológica y que por lo tanto niegan racionalidades y formas otras de vinculación con el ambiente/bosque —dado el perfil de este capítulo, dejaremos esta discusión para otros espacios—. Pero, en segundo lugar, este esquema amerita ser analizado críticamente también en términos de la implementación de la política pública: a fin de cuentas, una política pública no puede evaluarse *a priori* por sus

proyecciones de implementación, sino que debe evaluarse *a posteriori* por su implementación efectiva.

En ese sentido, el análisis de lo ocurrido en este período de formulación, sanción e implementación de esta política ambiental en la provincia de Mendoza nos permite reconocer algunas falencias de importancia en el proceso. Una de las primeras es que sólo considera a titulares de propiedades que albergan bosques, de modo que es nula la consideración de las familias puesteras que viven y/o dependen estrechamente del bosque nativo para su supervivencia, lo cual se opone notablemente al espíritu de la Ley 26.331 en cuanto a favorecer la permanencia del habitante del bosque en su hábitat. De esta manera, el problema de la tenencia de la tierra continuó repercutiendo negativamente en los planes estatales de conservación y manejo en la región del Monte, como ha venido sucediendo desde hace muchas décadas (Agüero *et al.*, 2019; Martinelli e Inojosa 2017; Rojas, 2013). Asimismo, el envío de fondos por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) hacia las provincias fue discontinuo y con retrasos, lo cual (en un país con características inflacionarias) implicó una depreciación efectiva de los recursos asignados. En el mismo sentido, los pagos de la provincia a los titulares también fueron discontinuos y con retrasos, teniendo como consecuencia esa depreciación efectiva y, por ende, notables dificultades en la realización de las actividades propuestas por los propietarios en sus Planes Operativos Anuales (POA). Estas cuestiones generaron diferentes niveles de descreimiento entre los productores ganaderos vinculados a los bosques nativos acerca de los alcances y efectividad del esquema de compensación planteado (especialmente en quienes habían procurado vincularse de forma activa con los instrumentos de esta política, sea a través de PMS o PC), y su reconocimiento era (y es) necesario para poder diseñar estrategias que permitieran la recuperación de la confianza en el proceso.

Cabe recordar que el artículo 6 de la Ley Nacional 26.331 expresa que cada jurisdicción deberá actualizar periódicamente el OTBN, mientras que su decreto reglamentario (91/2009) es el que dispone que tal actualización sea realizada cada cinco años. Varias jurisdicciones, como Mendoza, han incorporado este plazo en su normativa. Así, el artículo 33 de la Ley Provincial 8.195 dispone que el Mapa de Zonificación deberá actualizarse en un plazo no mayor a cinco años a partir de la elaboración del primer ordenamiento.

En lo referido a esto, la actualización del OTBN de la provincia de Mendoza es un proceso que ha presentado matices de acuerdo a la voluntad de la ALA de impulsarlo y de llevarlo adelante. Durante el año 2015 existió una iniciativa de actualizar el OTBN de 2010 en Mendoza,

pero no prosperó.¹² Tras las elecciones provinciales de fines de ese año (que implicaron un cambio en el partido político gobernante), hubo una segunda iniciativa: en el mes de agosto del año 2016 se realizó un taller para la actualización del OTBN provincial, pero luego no se continuó el proceso. Esta situación de incumplimiento por parte de la provincia fue advertida por el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación en su Reporte 2 “Estado del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos” (2023), en el cual se evalúa el estado de implementación de la Ley 26.331 en las diferentes provincias. Allí se señala que dieciséis provincias, entre las que se encuentra Mendoza, se encuentran con su OTBN acreditado vencido.

Hay que contextualizar que en Mendoza, durante el periodo de estudio, los mayores conflictos ambientales y disputas territoriales han sucedido en torno a controversias sobre el agua. Es así que los debates se centraron sobre la Ley de Glaciares,¹³ las normas que limitan la megaminería¹⁴ y buscan proteger el agua en las cabeceras de cuenca (Martín y Wagner, 2013; Wagner, 2018), la organización del sistema de riego en los oasis a partir de las políticas públicas del Departamento General de Irrigación, y la disputa con la provincia de La Pampa por el caudal del río Atuel (Rojas y Wagner, 2016). La mayor parte de los territorios donde existen bosques nativos (inventariados durante 2010) son áreas del Monte, donde es casi inexistente la competencia por el uso del suelo con la actividad agrícola, y los bosques pueden convivir con otras actividades difundidas como la ganadería. Es así que no sucedieron entre 2010 y 2023 conflictos ambientales o disputas económicas de gran escala en torno a la aplicación del OTBN de 2010, como sí ha sucedido en provincias donde los bosques compiten con la soja, por ejemplo. Otras actividades como el turismo o la extracción de hidrocarburos tampoco presentan importantes disputas con lo propuesto por el OTBN 2010.

3. ACTUALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOSQUES NATIVOS EN EL AÑO 2023

En el año 2023, la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza, a través de la Dirección de Recursos Naturales Renovables (DRNR), decidió dar inicio al proceso de actualiza-

12 <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/comienza-la-actualizacion-del-ordenamiento-territorial-de-los-bosques-nativos-en-mendoza/>

13 Ley Nacional 26.639 denominada “Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial”.

14 Ley Provincial 7.722, que prohíbe el uso de sustancias químicas en procesos de extracción de minerales.

ción del OTBN provincial. Para ello, y al igual que había ocurrido en el año 2010, se conformó una Unidad Ejecutora. Si en 2010 la UE había estado constituida únicamente por la DRNR y el IANIGLA-CONICET, en 2023 estuvo constituida por un organismo público (la DRNR), organismos académicos dependientes del CONICET (IANIGLA, IADIZA, INCIHUSA), de la Universidad Nacional de Cuyo (FCEN, FFyL, FCA) y la Fundación CRICyT —una unidad de vinculación tecnológica de CONICET—, además de una organización no gubernamental (Círculo de Políticas Ambientales) contratada por el gobierno provincial.

Además, a efectos de abordar en forma integral los distintos criterios de sustentabilidad que establece la Ley 26.331, se organizaron cinco comisiones de trabajo con la coordinación técnica de un equipo interdisciplinario, conformado por un equipo de seis especialistas del IANIGLA y del IADIZA, quienes a la vez formaron parte de la UE constituida para el proceso de actualización. Las comisiones de trabajo generadas a su vez contaron con un coordinador o coordinadora y fueron integradas por actores de diferente pertinencia institucional —IANIGLA, IADIZA, INTA, DRNR (Actual Dirección de Áreas Protegidas), UNCuyo, ONG, entre otros—, a saber: a) Sistemas de Información Geográfica (SIG); b) Diagnóstico y aprovechamiento forestal; c) Bosques nativos y biodiversidad; d) Sustentabilidad agrícola y ganadera; y e) Sustentabilidad ambiental, bosques y comunidad. A su vez, con el objetivo de brindar transparencia sobre el proceso de actualización y de promover la participación y el involucramiento por parte de la sociedad civil (que, como señalamos más arriba, había constituido un punto débil del proceso de producción de la primera versión del OTBN), la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial dispuso la creación de un micrositio en la web donde se sistematizó toda la información referida al proceso.¹⁵

Por otra parte, resulta pertinente aclarar que con relación a los diez criterios de sustentabilidad definidos por la Ley 26.331, la Unidad Ejecutora decidió incorporar dos criterios adicionales para la valoración del bosque nativo. Atendiendo a las características ambientales e institucionales de manejo de este ecosistema, desde un enfoque holístico y local: i) riesgo de desertificación; y ii) articulación con el Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza. El primer criterio mencionado se aplicó en el ordenamiento realizado en 2010, y por lo tanto se sostuvo su adición. El segundo se introdujo en la actualización

15 Al momento de cierre de estas páginas todavía en línea (<https://www.mendoza.gov.ar/areasprotegidas/flora/ordenamientobosquesnativos/>); en dicha web puede accederse a la hoja de ruta propuesta por la UE para llevar adelante todo el proceso de actualización (incluyendo la explicitación de todas las instancias de participación ciudadana habilitadas) y los documentos técnicos producidos por la UE en su devenir.

2023 y considera el nivel de articulación existente entre el OTBN provincial (Ley 8.195/2010) y los procesos de ordenamiento territorial que se desarrollan a escala municipal, en cumplimiento con lo dispuesto por la Ley 8.051/2009 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la provincia de Mendoza. Los doce criterios utilizados fueron integrados en un sistema de información geográfica y sintetizados en un índice obtenido a partir de los valores de ponderación de cada uno de los criterios para cada punto del mapa. Cabe aclarar que el factor de ponderación establecido para cada criterio fue definido por el equipo técnico a cargo del proceso de actualización. Este índice representa el valor de conservación de cada área (Villagra *et al.*, 2023).

La metodología diseñada para el desarrollo del proceso de actualización constó de una serie de actividades, las cuales fueron organizadas e integradas en las siguientes etapas: 1) elaboración del mapa preliminar de bosques; 2) comunicación del proceso de actualización del OTBN 2023; 3) realización de talleres y actividades territoriales; 4) evaluación de los criterios de sustentabilidad; 5) categorización de bosques según criterios de sustentabilidad y elaboración del mapa; 6) realización de jornadas participativas con el fin de abrir una instancia de consulta, recepción de observaciones y sugerencias; 7) evaluación, mapeo final, reportes; y 8) tratamiento legislativo del proyecto de ley de actualización del OTBN de la provincia de Mendoza.

Si bien un análisis detallado del proceso de actualización del OTBN en Mendoza excede los límites de este capítulo, sí nos parece de importancia detenernos para señalar las diferencias sustantivas entre el proceso de producción del OTBN del año 2010 y el de actualización del año 2023. En este sentido, el análisis diacrónico de este último nos permitió reconocer algunas dimensiones en las cuales la actualización representó un aprendizaje de políticas públicas, en los términos de Figueroa y Mohle (2020).

En el diseño metodológico de la actualización se consideraron los aspectos señalados por la Dirección Nacional de Bosques al OTBN elaborado en el año 2010. En este sentido, se buscó ajustar la metodología de identificación de bosques, adecuándola a la definición de COFEMA 2012; adicionar la distribución espacial de los bosques relictos de chacay (*Ochetophila trinervis*), luma (*Escallonia myrtoidea*) y maitén (*Maytenus boaria*) en los cauces del piedemonte y la transición entre los Altos Andes, el Monte y la Estepa Patagónica; superar las falencias vinculadas al abordaje de los criterios de “Vinculación con otras comunidades naturales” y “Existencia de valores biológicos sobresalientes”; mejorar la coherencia regional en la categorización del bosque con las provincias limítrofes; y fortalecer el proceso de participación social y consulta a la ciudadanía.

El segundo reporte elaborado por el ex M^AyDS destaca falencias que presentan la mayoría de las provincias en cuanto al desarrollo de los procesos participativos provinciales. A pesar de que el resultado de los mismos no es vinculante para cada ALA, ésta sí tiene el deber de incorporar al OTBN los aportes, sugerencias y otros datos de interés que proporcionen los diferentes actores sociales vinculados al bosque nativo. Por ello, en el proceso de actualización del año 2023 se consideró a la participación social de todos aquellos actores vinculados a los bosques nativos como un elemento fundamental para promover una gobernanza participativa y plural. En ese marco se contemplan, desde una mirada integral, las diferentes dimensiones de los ecosistemas forestales incluyendo a sus habitantes como un componente clave de estos sistemas socioecológicos.

En este marco, los objetivos que guiaron el proceso de participación pública se vinculan con el logro de una participación efectiva, amplia y plural de los diferentes actores sociales relacionados con el bosque nativo, con especial interés en las comunidades originarias y campesinas que habitan áreas boscosas y sus áreas colindantes, a fin de identificar sus conexiones con el bosque nativo y su valoración. Es importante mencionar que, en forma transversal a las diferentes etapas desarrolladas en el proceso, se adoptó el enfoque de género e intergeneracional, dando cumplimiento a los marcos normativos internacionales y nacionales referidos a la materia. Asimismo, se aseguró el consentimiento previo, libre e informado de los participantes. En este sentido, resulta pertinente mencionar que todo el proceso participativo ha sido concebido bajo los principios del Acuerdo de Escazú, primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe, que busca garantizar la implementación de los derechos de acceso a la información pública, el acceso a la justicia en asuntos ambientales y la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Todo esto contribuye a la protección del derecho de cada persona a vivir en un ambiente sano y a su desarrollo sostenible.¹⁶

Otro desafío planteado para el proceso de actualización se basó en la integración del conocimiento científico, técnico, gubernamental y local referido a la localización (inventario) y valoraciones del bosque nativo en las diferentes instancias que implica la elaboración del OTBN provincial. Se planteó, por ejemplo, la identificación, caracterización y localización de los actores sociales que habitan o realizan sus actividades productivas vinculados al bosque nativo, entre los cuales es posible mencionar campesinos e indígenas y sus organizaciones, productores

16 Este acuerdo, cabe recordar, fue aprobado por Argentina en 2020 mediante la Ley 27.566 (Rubio *et al.*, 2023) y entró en vigor el 22 de abril de 2021.

ganaderos individuales o nucleados a través de diferentes cámaras empresariales, asociaciones o cooperativas, puesteros, crianceros, entre otros. También se impulsó: la construcción y validación colectiva del mapa de inventario de bosque nativo de la provincia de Mendoza; la identificación y espacialización de los usos del suelo y los principales problemas de degradación en el bosque nativo a partir de los aportes de los diferentes grupos sociales; el conocimiento de las valoraciones de las diferentes formaciones boscosas utilizando el marco de trabajo de las contribuciones de la naturaleza para las personas, que incluye contribuciones de regulación, contribuciones materiales y contribuciones no materiales, entre otros objetivos vinculados a la participación.

Todas las partes integrantes de la Unidad Ejecutora compartían la visión de que los procesos de participación (y la incorporación efectiva de los aportes emergentes) son fundamentales en la formulación y aplicación de las políticas públicas ambientales (Whitfield y Reed, 2012). Así en el proceso de actualización del OTBN del año 2023, se generaron canales de diálogo con la comunidad en casi todo el territorio provincial donde se describió la presencia de bosque nativo, para posibilitar la participación ciudadana en cada una de las instancias del OTBN. Se tuvieron en cuenta comunidades originarias y campesinas, sector productivo, instituciones del sector científico y académico, y organismos vinculados a la gestión ambiental y territorial del bosque nativo. Para ello se trazaron dos estrategias centrales. Por una parte, instancias de participación presencial tales como la realización de talleres territoriales de mapeo participativo llevados a cabo en las regiones que albergan formaciones boscosas de la provincia (Figuras 2¹⁷ y 3¹⁸) y el desarrollo de jornadas de difusión y participación ciudadana. Por otra parte, instancias de participación virtual: talleres y reuniones institucionales con la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) y con los municipios que poseen bosque nativo, encuestas *online* sobre la percepción del bosque nativo, la posibilidad de aportar datos sobre bosques mediante correo institucionales, entre otros. A través de las diferentes estrategias planteadas participaron efectivamente —de

17 Taller participativo realizado en el salón comunal de la Comunidad Huarpe “Lagunas del Rosario”, realizado en el mes de julio de 2023 (Departamento de Lavalle). En el mismo participaron miembros del Consejo Comunitario, de la comunidad en general, docentes de las escuelas primaria y secundaria de la zona, investigadores del CONICET (tanto del IADIZA como del IANIGLA) y representantes del Municipio de Lavalle.

18 Taller participativo realizado en el marco de la consulta libre previa e informada con el Trawn de comunidades mapuches pertenecientes a la Organización Identidad Territorial Malalweche. El mismo fue realizado en un paraje rural del departamento de Malargüe en el mes de agosto de 2023 y contó con la participación de miembros de la comunidad mapuche.

Figura 3

Taller participativo en el marco de la consulta libre previa e informada.
Trawn de comunidades mapuches. Organización Identidad Territorial Malalweche.
Malargüe.



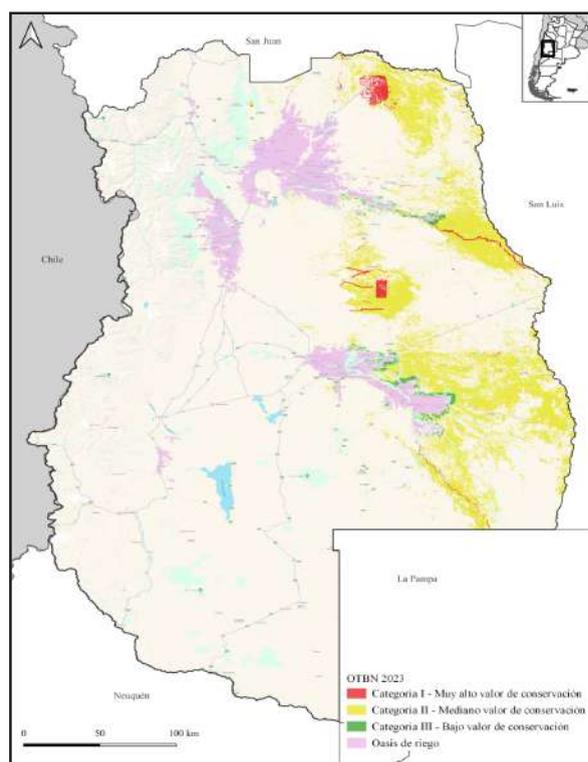
Fuente: Organización Identidad Territorial Malalweche (2023)

En el marco de la actualización del OTBN, se realizaron una serie de avances metodológicos (ajustados a los requerimientos de COFEMA) para mejorar la identificación y el mapeo del bosque nativo. En primer lugar, se utilizaron imágenes satelitales *Sentinel-2*, disponibles de forma libre en la actualidad, las cuales ofrecen mayor detalle en el terreno (tamaño de píxel de 10 x 10 m). Asimismo, se utilizó el programa *Collect Earth* para recolectar los datos de cobertura de bosque utilizados para la clasificación de las imágenes satelitales y la plataforma *Google Earth Engine* para realizar dicho procesamiento (Guida-Johnson *et al.*, 2021). Por otro lado, se ajustaron dos tipos de clasificación de imágenes a las características estructurales y fenológicas de los bosques nativos: se utilizó una clasificación basada en objetos para mapear los Algarrobales de llanura y una clasificación basada en índices espectrales para mapear los bosques de montaña. Estas mejoras se basan fuertemente en el desarrollo de líneas de investigación orientadas a mejorar el conocimiento sobre la ecología y distribución de los bosques en la región (Aranda, 2022; Galli Guarino, 2020; Perosa *et al.*, 2014; Vezzani, 2022, por mencionar algunas).

Como resultado de todo el proceso de actualización descrito anteriormente, se logró ajustar el mapa de distribución de los bosques

nativos de la provincia de Mendoza¹⁹ —tanto de aquellos localizados en las áreas de las llanuras orientales como aquellos localizados en las zonas cordilleranas— y se realizó su categorización en función del trabajo interinstitucional, científico y técnico, enriquecido y validado por un fuerte componente basado en la participación social, entregado a fines de 2023²⁰ (Villagra *et al.*, 2023). El proyecto de ley de actualización del OTBN fue presentado al Poder Ejecutivo provincial y se espera que pueda ser tratado en la Legislatura de la provincia de Mendoza a mediano plazo.

Figura 4
Actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Mendoza (proyecto de ley)



19 https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/99/2024/04/mapa_OTBN_A0.pdf

20 <https://www.mendoza.gov.ar/areasprotegidas/flora/ordenamientobosquesnativos/documentos-tecnicos-actualizacion-otbn-mendoza/>

CONCLUSIONES

Si bien la Ley 26.331 ha constituido un hito en la conservación de estos ecosistemas, desencadenando un proceso de carácter nacional con repercusiones en el plano político, territorial y ambiental, las políticas de protección forestal en Argentina no han sido suficientes para asegurar la protección y el manejo sostenible del bosque nativo: los avances alcanzados a partir de su aplicación aún distan mucho de los objetivos y del espíritu con el que fue creada esta legislación. No obstante, constituye el marco legal existente a partir del cual se pueden sentar las bases para la conservación del bosque, la inclusión de las comunidades que en él habitan y la promoción y adopción de prácticas de manejo sostenible por parte de los actores sociales que viven y dependen estrechamente de estos ecosistemas. Por lo tanto, quienes somos parte del sistema científico debemos reflexionar críticamente sobre los procesos de implementación de esta política pública (tanto en términos de instrumentos como de referenciales) a fin de aportar a pensar cambios que juzgamos necesarios para hacer posible una política de conservación de los bosques que sea socialmente inclusiva.

Específicamente en la provincia de Mendoza, la aplicación de la ley evidencia diferentes etapas asociadas a distintos niveles de involucramiento de la autoridad de aplicación local y de la sociedad civil en general. En una primera etapa, el establecimiento de alianzas estratégicas entre el sector gubernamental y el científico técnico plasmadas en la conformación de una Unidad Ejecutora de carácter mixto permitió elaborar en el año 2010 (con escasos recursos económicos, humanos, de equipamiento e incluso de tiempo) el primer OTBN de la provincia de Mendoza (Ley 8.195). El contexto de planificación territorial que se desarrollaba en la provincia en forma contemporánea, con la reglamentación en el mismo año de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, favoreció el involucramiento de diferentes actores institucionales en el proceso. Paralelamente, la principal falencia registrada se vinculó con la débil incorporación de la valoración del bosque nativo por parte de los actores sociales vinculados. Si bien se cumplió con el proceso de consentimiento libre, previo e informado en relación con la participación de las comunidades huarpes, no fueron incluidos todos los pueblos originarios habitantes del bosque, ni se pudieron internalizar en las diferentes actividades que implica la elaboración del OTBN, los aportes de los diferentes actores sociales vinculados a la dinámica de las áreas boscosas de la provincia.

Las expectativas generadas principalmente en las comunidades originarias y en los productores ganaderos locales nucleados en diferentes organizaciones a partir de la sanción de la ley provincial y de la creación del Programa Provincial de Bosques Nativos, no fueron

cumplidas en lo relativo a la implementación del esquema de pago por los servicios ambientales que brindan estos ecosistemas. La discontinuidad en el envío de fondos por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA), la ejecución parcial del Fondo Nacional para el Enriquecimiento del Bosque Nativo e incluso su reducción a causa de factores totalmente externos a la política de conservación de bosques, repercutió negativamente en la ejecución del programa a nivel provincial al no poder afrontar la financiación de las actividades propuestas por cada poseedor de bosques involucrado en el programa, lo cual generó un descreimiento en la comunidad en general acerca de los beneficios de esta política pública.

Después de un primer intento de actualización realizado en 2016, y luego de casi ocho años de vencido el plazo estipulado para tal fin, en 2023 la Unidad Ejecutora completó el proceso de actualización de OTBN y el proyecto de ley en cuestión fue enviado a la Legislatura provincial el 15 de noviembre de 2023. Sin embargo, hasta julio de 2024 no ha sido tratada. En una síntesis de los avances entre el OTBN de 2010 y su actualización de 2023 hay que destacar el mayor involucramiento y la participación efectiva de otros actores sociales, lo cual permitió mejorar el mapeo del bosque y otras dimensiones ambientales y de uso de los ecosistemas asociados. Existió también un mayor esfuerzo de muestreo, corrección de problemas que aparecieron en el mapeo después de 2010 y se incorporaron nuevas discusiones y métodos. En ese recorrido, se mantuvo una buena sinergia interinstitucional.

En este nuevo proceso existió una mayor discusión entre los equipos técnicos sobre el alcance de cada criterio de sustentabilidad, permitiendo hacer un mejor ajuste a su alcance sobre estos sistemas naturales. Metodológicamente el proceso de actualización también evidenció mejora sustantivas: por medio de las técnicas de mapeo utilizado se homogeneizó la clasificación del bosque nativo de llanuras, de acuerdo a la Resolución 236/2012 de COFEMA, y además se incluyeron por primera vez los bosques de montaña (por medio de relevamientos a campo, consultas a los pobladores, usuarios, municipios involucrados y desarrollo de técnicas de ajuste de estos mapas específicos relacionados con cursos de agua y geoformas que agregaron complejidad a este trabajo). La conjunción del equipo técnico y la ALA en cada instancia de consulta social potenció la participación efectiva de los actores sociales convocados.

La nueva versión del OTBN alcanzó valiosos e importantes logros, aun con las dificultades mencionadas. No obstante, en términos de instrumentos de política pública resulta urgente que las diferentes jurisdicciones provinciales desarrollen relaciones de cooperación que permitan maximizar el porcentaje de ejecución del Fondo y así pro-

mover estrategias efectivas de manejo sustentable de nuestros bosques nativos. Si bien es innegable que las discusiones sobre las superficies de bosque nativo acreditadas por jurisdicción (que se vinculan con los debates sobre cómo definir bosque nativo y cómo inventariarlo) no son más que una expresión del conflicto en cuanto a la distribución del Fondo, es necesario que dichas discusiones no obturen la propia implementación de la política pública: más de quince años después de la sanción de la Ley de Bosques, estas diferencias entre provincias tienen como resultado una subejecución del Fondo y una desprotección de las masas boscosas nativas remanentes en nuestro país. En este sentido, también será necesario continuar profundizando la participación ciudadana efectiva en estos procesos políticos en los cuales se disputan las formas de apropiación de los bosques nativos provinciales, pues sólo así se podrá contribuir al desarrollo de mecanismos inclusivos (y no excluyentes) de conservación de la naturaleza.

Por último, genera gran preocupación cómo será afectada la política de bosques por la Ley Bases 27.742 recientemente aprobada y en espera de promulgación (al 4 de julio de 2024). Sin entrar en detalles, que merecerían otro artículo, preocupan articulados como los referentes al RIGI (Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones) que podrían limitar, o incluso suspender, leyes ambientales nacionales, provinciales, autonomías provinciales en el uso de recursos naturales y otras garantías para un ambiente sano e inclusivo.²¹

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adler, Franklin (2009). El desastre natural de Tartagal (provincia de Salta, Argentina). *Investigación y Desarrollo*, (31), 1-9.
- Agüero, María Laura; Rojas, Facundo y Alvarez, Juan (2019). Aportes desde la cartografía participativa y la historia ambiental al Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo. Valle de Bermejo (Provincia de San Juan, Argentina). *Proyección*, XII (23), 83-102.
- Alvarez, Juan; Villagra, Pablo; Rojas, Facundo; Cesca, Erica; Bourguet, Mariano y Rubio, Clara (2008). *Bases para el ordenamiento de los bosques de la Provincia de Mendoza* (inédito).
- Alvarez, Juan Agustín; Villagra, Pablo Eugenio; Cony, Mariano Aníbal; Cesca, Érica y Boninsegna, José Armando (2006). Estructura y estado de conservación de los bosques de *Prosopis flexuosa* D.C. en el Noreste de Mendoza, Argentina. *Revista Chilena de Historia Natural*, 79 (1), 75-87. <http://dx.doi.org/10.4067/S0716-078X2006000100007>

21 Por ejemplo, al establecer en su artículo 162 que cualquier normativa (de cualquier escala) que afecte al RIGI será “nula de nulidad absoluta e insanable y la Justicia deberá, en forma inmediata, impedir su aplicación”.

- Aranda, María Agustina (2022). *Efectos del ordenamiento territorial sobre los bosques nativos del sureste de Mendoza*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Básicas con Orientación en Biología, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
- Bastin, Jean-François *et al.* (2017). The extent of forest in dryland biomes. *Science*, (356), 635-638. doi:10.1126/science.aam6527
- Boada, Martí; Maneja, Roser y Lozano Rojas, Maribel (2018). Dendroculture. Social imaginations, art, and culture in forests. En Christine Farcy, Eduardo Rojas-Briales e Inazio Martínez de Arano (Eds.), *Forestry in the midst of global changes*. CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b21912>
- Bourguet, Mariano; Rubio, María Clara; Mastrángelo, Pablo y Parera, Victoria (2011). *Situación actual de los bosques nativos de la provincia de Mendoza*. Actas del 2° Congreso Nacional de Protección y Manejo Sustentable del Bosque Nativo. Villaguay, Entre Ríos.
- Cariola, Lucía; Izquierdo, Andrea y Hilgert, Norma Inés (2018). Social perception of tree plantations in the Atlantic forest of Argentina: the role of management scale. *Ethnobiology Conservation*, 7 (14), 1-38. <https://ethnobiococonservation.com/index.php/ebc/article/view/228>
- Cesca, Érica Marisa; Villagra, Pablo Eugenio y Alvarez, Juan Agustín (2014). From forest to shrubland: structural responses to different fire histories in *Prosopis flexuosa* woodland from the Central Monte (Argentina). *Journal of Arid Environments*, (110), 1-7. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jaridenv.2014.05.025>
- Consejo Federal de Medio Ambiente (2012). *Resolución 236/2012. Aprobación del documento "Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos"*. CoFeMA.
- Dirección Nacional de Bosques (2021). *Datos del Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos de la República Argentina*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.
- Figuroa, Lucas y Mohle, Elizabeth (2020). Aprendizajes de política ambiental comparando las leyes nacionales de bosques nativos y glaciares en Argentina. *Argumentos*, 33 (92), 131-154.
- Figuroa, Lucas y Gutiérrez, Ricardo A. (2022). La acción de los expertos en contexto La aplicación de la política de protección de bosques nativos en cuatro provincias argentinas. *Gestión y Política Pública*, XXXI (1), 99-126. <https://doi.org/10.29265/gypp.v31i1.1014>
- Galli Guarino, Sabrina (2020). *Descripción y zonificación de los bosques de Prosopis flexuosa (algarrobo dulce) de la Reserva Villavicencio con el propósito de incluirlos en el Ordenamiento Territorial de Bosques*

- Nativos de la Provincia de Mendoza*. Tesis de Ingeniería en Recursos Naturales Renovables, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
- González Loyarte, Margarita y Rodeghiero, Alfio Guido (2004). *Caracterización de las comunidades vegetales de la Reserva de Biosfera de Ñacuñán (Mendoza, Argentina) mediante datos LANDSAT/TM*. II Reunión Binacional de Ecología. Mendoza. Asociación Argentina de Ecología. 128.
- González Loyarte, Margarita; Menenti, Massimo; Weidema, Pedersen; Roig, Fidel Antonio y Barton, María (2000). *Mapping vegetation degradation applying remotely sensed data in the arid zones of Argentina. The northeastern plain of Mendoza*. Proceedings of United Nations / International Astronautical Federation Workshop on "Operational Strategy for Sustainable Development using Space". São José dos Campos, Brazil.
- Guida-Johnson, Bárbara; Villagra, Pablo Eugenio; Alvarez Guerrero, Leandro Manuel; Rojas, Facundo y Alvarez, Juan Agustín (2021). Finding woodlands in drylands: bases for the monitoring of xeric open forests in a cloud computing platform. *Remote Sensing Applications: Society and Environment*, (22), 100528. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2352938521000641?via%3Dihub>
- Gutiérrez, Ricardo (2016). *La política de protección de los bosques nativos en Argentina: demandas sociales y tensiones nación-provincia*. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno. UNSAM, San Martín, abril de 2016.
- Ley N.º 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos de 2007. Boletín Oficial de la República Argentina n.º 31310.
- Martín, Facundo y Wagner, Lucrecia (2013). Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza. En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina* (pp. 287-320). CLACSO-CICCUS.
- Martinelli, Mariana e Inojosa, Marisel (Eds.) (2017). *Los bosques del monte: conservación y manejo de los bienes comunes naturales. Una experiencia colectiva en el valle del Bermejo (Dpto. Caucete. San Juan-Argentina)*. Secretaría de Agricultura Familiar, Ministerio de Agroindustria, Presidencia de la Nación.
- Perosa, Mariana; Rojas, Facundo; Villagra, Pablo; Tognelli, Marcelo; Carrara, Rodolfo y Alvarez, Juan Agustín (2014). Distribución potencial de los bosques de *Prosopis flexuosa* en la Provincia Bio-

- geográfica del Monte (Argentina). *Ecología Austral*, (24), 238-248. https://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia_Austral/article/view/27
- Decreto Reglamentario N° 91 de 2009. Reglamentación de la Ley N° 26.331. Protección Ambiental de los Bosques Nativos. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-91-2009-150399>
- Roig, Fidel Antonio (2000). Vegetación de la Provincia de Mendoza. En Fidel A. Roig, Eduardo Martínez Carretero y Eduardo Méndez (Eds.), *Argentina. Recurso y problemas ambientales de la zona árida. Provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja* (pp. 29-48). Junta de Gobierno de Andalucía - Universidades y Centros de Investigación de la Región Andina Argentina.
- Rojas Facundo, Prieto María del Rosario, Álvarez Juan y Cesca Erica (2009). Procesos socioeconómicos y territoriales en el uso de los recursos forestales en Mendoza desde fines de siglo XIX hasta mediados del XX. *Revista Proyección*, (7), 1-33. http://www.proyeccionrevista.com.ar/?page_id=418
- Rojas, Facundo (2013). Gobierno y desgobierno en la actividad forestal. El caso del oeste riojano y catamarqueño (en Argentina), desde 1935. *Revista Latino-Americana de História*, 2 (8), 31-52. <https://revistas.unisinos.br/rla/index.php/rla/article/view/147>
- Rojas Facundo y Wagner, Lucrecia (2016). Conflicto por la apropiación del río Atuel entre Mendoza y La Pampa (Argentina). *HALAC*, 5 (2), 28-46. <http://revistas.unicentro.br/index.php/halac/article/view/3927/3339>
- Rubio, María Clara y Parera, Victoria (2013). *Esquema de pago por servicios ambientales de bosque nativos en la provincia de Mendoza, Argentina*. Actas del 3er Congreso Internacional de Servicios Ecosistémicos en los Neotrópicos. Medellín, Colombia.
- Rubio, María Clara; Rubio, Cecilia; Immerso, Francisco; Alvarez Vega, Agustín; Alvarez, Juan; Arancibia, Victoria; Aroca, Rocío; Bilbao, Consuelo; Campos, Claudia; Díaz, Gabriela; Elorga, Josefina; Elustondo, Nicolás; Furlán, Eduardo; Lopez, Lucas; Lorello, Inés; Martín, Facundo; Martínez, Luciano; Nudelman, Laura; Rojas, Facundo; Rullo, Yanina; Testa, Eugenia; Tonolli, Alejandro; Torre Azzaroni, Luisina; Vargas, Sofía; Verdugo, Luis y Villagra, Pablo (2023). *Proceso de participación social. Actualización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) de la provincia de Mendoza*. Gobierno de Mendoza. <https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/99/2024/04/Documento-participacion-social-OTBN-Mendoza-1-1.pdf>

- Schmidt, Mariana y Langbehn, Lorenzo (2016). *La "Ley de Bosques" en Argentina, entre la regulación de la deforestación y la continuidad de los conflictos territoriales*. Actas del VI Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. Salta, 17 al 20 de mayo de 2016.
- Straccia, Patricio e Isla Raffaele, María Laura (2023). Leyes de presupuestos mínimos y extractivismo inmobiliario: reflexiones sobre la (des)politización y la ecología política de la escala. En Patricia Pintos y Sofía Astelarra (Eds.), *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario* (pp. 85-106). Editorial El Colectivo.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (2009). Resolución 256/2009. *Creación del Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos*. Buenos Aires, Argentina.
- UNEP (1995). Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África. Ginebra, Suiza.
- Vezzani, Nazareth. (2022). *Distribución potencial de los bosques de Ochotophila trinervis (chacay) en el Centro-Oeste de Argentina (Sur de San Juan, Mendoza y Norte de Neuquén)*. Tesis de Maestría en Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
- Villagra, Pablo Eugenio; Cesca, Érica; Álvarez, Juan; Rojas, Facundo; Bourguet, Mariano; Rubio, María Clara y Mastrángelo, Pablo (2010). *Documento de Ordenamiento de Bosques Nativos de la Provincia de Mendoza*. Dirección de Recursos Naturales Renovables, gobierno de Mendoza. <https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/99/2024/04/Documento-tecnico-OTBN.pdf>
- Villagra, Pablo Eugenio; Alvarez, Juan Agustin; Karlin, Marcos; Meglioli, Pablo Andrés; Vega Riveros, Cecilia Carolina; Zapata, Ricardo; Abraham, Elena Maria; Álvarez, Leandro; Aschero, Valeria; Cesca, Erica Marisa; Coirini, Ruben Omar; Cony, Mariano Anibal; Gatica, Mario Gabriel; Karlin, Ulf Ola Torkel; Melián, Edgardo; Mora, Sebastian; Morales, Mariano Santos; Prieto, María R.; Pucheta, Eduardo Raúl; Ribas Fernandez, Yanina Antonia; Roig, Sergio Alberto; Rojas, Facundo; Rolhauser, Andrés Guillermo; Rubio, María Cecilia; Rubio, María Clara; Sartor, Carmen Elena y Tonolli, Alejandro Javier (2021). Bosques de la región del Monte. En Pablo Peri, Guillermo Martínez Pastur y Tomás Schlichter, *Uso sostenible del bosque. Aportes desde la silvicultura argentina* (pp. 443-541). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Presidencia de la Nación.

- Villagra, Pablo Eugenio y Alvarez, Juan Agustín (2019). Determinantes ambientales y desafíos para el ordenamiento forestal sustentable en los algarrobales del Monte, Argentina. *Ecología Austral*, 29 (1), 146-155. <https://doi.org/10.25260/EA.19.29.1.0.752>
- Villagra, Juan; Alvarez, Juan Agustín; Cony, Mariano; Guida Johnson, Bárbara; Morsucci, Marina; Rubio, Clara *et al.* (2023). Documento técnico “Actualización Del Ordenamiento Territorial De Los Bosques Nativos (OTBN) de la Provincia De Mendoza”. Gobierno de Mendoza. <https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/99/2024/04/Documento-tecnico-OTBN.pdf>
- Villagra, Pablo Eugenio; Cesca, Érica; Alvarez, Leandro Manuel; Delgado, Silvia y Villalba, Ricardo (2024). Spatial and temporal patterns of forest fires in the Central Monte: Relationships with regional climate. *Ecological Processes*, 13 (1), 5. <https://doi.org/10.1186/s13717-023-00481-6>
- Wagner, Lucrecia (2018). Megaminería y conflictos socioambientales en Argentina: por el agua y más allá. En Lorena Bottaro y Marian Sola Álvarez (Coords.), *Agua y megaproyectos mineros en América Latina* (pp. 85-110). Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)-WATERLAT/GOBACIT.
- Whitfield, Stephen y Reed, Mark (2012). Participatory environmental assessment in drylands: Introducing a new approach. *Journal of Arid Environments*, (77), 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.jaridenv.2011.09.015>

SOBRE LA RED BOSQUES, POLÍTICAS Y TERRITORIOS



La Red Bosques, Políticas y Territorios es un espacio que reúne a investigadoras e investigadores que estudian procesos políticos, sociales y territoriales vinculados a los bosques nativos en Argentina. Sus integrantes pertenecen a instituciones universitarias, de ciencia y técnica y de gestión estatal situadas en diversas jurisdicciones del país; y se inscriben principalmente en disciplinas sociales y humanas como la sociología, la antropología, la historia, las ciencias políticas, el derecho y la geografía, aunque también hay integrantes con formación en ciencias ambientales o ingeniería forestal. Los principales objetivos de la Red son: promover el intercambio de conocimiento y la cooperación científica entre sus integrantes y con otras personas y grupos especializados en la misma temática; visibilizar los aportes de las ciencias sociales y humanas a la discusión sobre los bosques en Argentina; y generar insumos de política pública en la materia. Una fortaleza clave de la Red consiste en que vincula a investigadoras e investigadores de diferentes provincias y regiones, lo que permite abonar una perspectiva comparativa, que en muchos casos es difícil de lograr en el marco de investigaciones individuales debido a la extensión del país y la temporalidad larga inherente a los procesos de investigación.

La Red se constituyó formalmente en 2022, sobre la base de vínculos de trabajo y colaboración previos entre sus integrantes, incluyendo publicaciones conjuntas, organización de jornadas de investigación y actividades de incidencia política, entre otras. Tiene su antecedente en varias actividades organizadas en forma conjunta por diferentes integrantes de la Red, como la jornada “A diez años de la Ley de Bosques – Avances y desafíos en el contexto actual”, realizada el día 28 de noviembre de 2017 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el taller

“Ciencias sociales y Ley de Bosques Nativos” realizado los días 4 y 5 de febrero de 2019 en San Carlos de Bariloche, y la Jornada-taller “Conflictos y controversias en torno a la Ley de Bosques: un encuentro comparativo entre provincias”, realizada los días 8 y 9 de agosto de ese mismo año en la sede del Instituto de Estudios para el Desarrollo Social, Universidad de Santiago del Estero. Luego de una interrupción ocasionada por la pandemia de COVID-19, en octubre de 2021 se retomaron en forma virtual las reuniones con vistas a organizar una cooperación más regular y permanente.

El 14 de noviembre de 2022 se organizó el encuentro “Diálogos a 15 años de la Ley N° 26.331 de Bosques Nativos ¿Qué ley tenemos y qué ley necesitamos?” que tuvo lugar en la Universidad Nacional de Córdoba, una jornada de debate y reflexión con sectores del ámbito académico, político y social en torno a los avances y dificultades en el proceso de implementación de la norma tanto en el ámbito nacional como en los distintos contextos regionales y provinciales. Por último, los días 9 y 10 de noviembre de 2023 se llevaron a cabo las jornadas “Bosques en disputa. Las políticas de Bosques Nativos en Argentina, 2007-2022” en la ciudad de San Carlos de Bariloche. En esa ocasión se debatieron y presentaron las versiones preliminares de los capítulos de esta compilación, y el encuentro contó con el auspicio del Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Río Negro) y con el financiamiento de los subsidios para Reuniones Científicas 2022 de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (AGENCIA I+D+i), a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT).

SOBRE LES AUTORES

(EN ORDEN ALFABÉTICO)

Ignacio Agustín Alonso

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), investigador del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF) y coordinador de la Plataforma Contribución para la Formulación y Gestión de Políticas Públicas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Magíster en Ciencia Política por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES-UNSAM) y diplomado en Estudios Avanzados en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad Nacional de San Martín (EPyG-UNSAM). Además, se desempeña como docente. Sus áreas de investigación se centran en la prospectiva y las políticas públicas relacionadas con lo rural, lo ambiental y la agricultura familiar. alonso.ignacio@inta.gob.ar

Juan Agustín Álvarez

Doctor en Ciencias Biológicas por la Universidad Nacional del Comahue. Profesor Titular de Conservación y Manejo de Recursos Naturales Renovables de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Sus principales investigaciones se desarrollan como Investigador Independiente del CONICET, en el marco del grupo de Ecología Forestal y Biogeoquímica del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA). Sus estudios se desarrollan en bosques de zonas áridas, describiendo estructuralmente estos ecosistemas, los procesos ecológicos que intervienen en la dinámica del bosque, estimando la producción leñosa y calculando la productividad forestal a partir de técnicas dendrocronológicas. Director del Proyecto SIIP de la UNCuyo: El rol de los mamí-

feros en los ciclos de C y N del suelo en bosques nativos protegidos y pastoreados del Monte Central. Se especializa en ecología forestal, el desarrollo de prácticas silvícolas y en la definición de parámetros para el ordenamiento territorial de estos bosques.

jalvarez@mendoza-conicet.gob.ar

Leandro Álvarez

Licenciado en Ecología por la Universidad Champagnat. Profesional Adjunto del grupo de Ecología Forestal del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA). Profesor de la cátedra de Ecología de la Tecnicatura en Conservación de la Naturaleza. Su actividad científica mayormente se ha desarrollado en el ámbito de la ecología aplicada al conocimiento de los Bosques Nativos, como coordinador de la logística de campañas de proyectos de investigación en esa disciplina, donde también cuenta con numerosas publicaciones en revistas científicas y como autor de capítulos de libros. Ha obtenido una beca parcial para la Maestría en Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Universidad Nacional de Quilmes, la cual se encuentra cursando. Dicta cursos de posgrado sobre sistemas de información geográfica, teledetección y sensores remotos orientados a resolver problemas de índole ecológica.

lalvarez@mendoza-conicet.gob.ar

María Paula Ávila Castro

Doctora en Administración y Políticas Públicas por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Magíster en Sociología (UNC) y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Actualmente codirige e integra proyectos de investigación radicados en la UCC y UNC, como parte del equipo de investigación “El llano en llamas”. Desde 2022 es becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), radicada en el Instituto de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad (IDEJUS-UNC). Es docente de grado en la UCC y Editora Responsable de la Revista Crítica y Resistencias. Su principal línea de investigación ha versado sobre el análisis de discurso de la protección ambiental de los bosques nativos. En este momento, analiza el despliegue de nuevos procesos de resistencia socioambiental en Córdoba, así como la emergencia de instrumentos de mercado de la gobernanza ambiental.

mapaulaac@gmail.com

Pablo Barbetta

Doctor por la Universidad de Buenos Aires (área Antropología), Magíster en Ciencias Políticas (IDAES-UNSAM) y Licenciado en Sociología (UBA). Profesor Adjunto en la materia Sociología Rural (Fac. de Cs. Sociales -UBA). Investigador en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Co-coordinador del Grupo de Ecología Política, Comunidades y Derechos (GEPCyD) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-FSOC-UBA). Su principal línea de trabajo remite al análisis de la cuestión agraria en Argentina, especialmente en la conflictualidad por la tierra y el territorio y las acciones colectivas y resistencias del campesinado frente al avance del agronegocio.

pbarbetta@sociales.uba.ar

Natalia Boffa

Profesora, Licenciada y Doctora en Historia por el Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca, Argentina). También, Profesora de Educación Primaria. En 2024 obtuvo el primer puesto en la V Edición del Premio a la Mejor Tesis Doctoral 2020-2022, otorgado por la Asociación Argentina de Investigadores en Historia. Se desempeña como Docente Asistente en la Universidad Nacional del Sur y como profesora en el Instituto Superior de Formación Docente N° 3. En este marco, forma parte de proyectos de investigación interdisciplinarios y es co-coordinadora de proyectos de extensión vinculados a las luchas, memorias y saberes indígenas en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires, en el Chaco Salteño y en la triple frontera de Misiones. Los temas de estudios que ha desarrollado comprenden la historia de los procesos organizativos y las luchas socio-territoriales wichí en el Chaco Salteño desde 1984, principalmente en relación al avance de la frontera agrícola y a las transformaciones estructurales en procesos de larga duración; también ha trabajado en Bahía Blanca (Buenos Aires) y Misión Chaqueña (Salta) desde las memorias locales, las historias negadas, el racismo y los derechos indígenas. Actualmente, se encuentra investigando los programas internacionales de mitigación del cambio climático que recaen sobre los territorios recorridos en estudios anteriores, como el Proyecto Bosques Nativos y Comunidad y REDD+.

nataliaboffa@hotmail.com

Constanza Casalderrey

Profesora y Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Actualmente

se encuentra realizando su investigación doctoral en Antropología también en la misma casa de estudios. Fue becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y actualmente se desempeña como analista de aplicación científica en conservación de espacios naturales en el Parque Nacional Nahuel Huapi. Investiga la relación entre políticas ambientales y territoriales, y procesos de valorización económica de funciones ecosistémicas en bosques nativos, así como la emergencia de conflictos sociales en el marco de su formulación e implementación. Fue vicepresidenta de la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica (ASAUEE) del 2019 al 2023. Ha dictado cursos de grado en las carreras de Ingeniería Ambiental y de Ciencias Antropológicas de la Universidad Nacional de Río Negro. Ha publicado resultados de sus investigaciones en revistas nacionales e internacionales, así como también en libros y en eventos académicos.

costy.casal@gmail.com

Malena Castilla

Licenciada y Doctora en Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL), Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como docente con un cargo de Adjunta en la Universidad Nacional de La Matanza, donde dirige proyectos de investigación y extensión universitaria junto con estudiantes, graduados y docentes de dicha Casa de Altos Estudios. En el marco de su cargo como investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), trabaja en torno a las conflictividades ambientales y territoriales que emergen en la Provincia de Buenos Aires y en la Región Chaqueña que tiene por protagonistas a comunidades indígenas. Integra diferentes proyectos de extensión e investigación, vinculados con la problemática que aborda en sus trabajos y dirige estudiantes de grado y posgrado en su formación académica.

malenacastilla@gmail.com

Mariano Cony

Ingeniero Agrónomo por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Profesional Principal de IADIZA-CONICET. Formación de posgrado en Genética y Ecofisiología vegetal. Especialista en Restauración Ecológica (RE) de Zonas Áridas. Ha elaborado programas internacionales de formación de posgrado (Europa-América Latina) sobre Manejo de Ecosistemas Críticos de América Latina (1996-1997). Ha sido coordinador en el Taller para la Red de Bosques Modelo en la República Argentina (1996), consultor de FAO y de la Embajada de Holanda sobre manejo de bosques de zonas áridas de América Latina (1998-1999). Fue consultor

y asesor de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (1999) y de la Secretaría de Agricultura (2001) sobre bosques nativos del Monte. Profesor de la materia “Restauración Ecológica” en la carrera de grado de Ingeniería en Recursos Naturales Renovables (2018-actualidad) y de posgrado en la Maestría de Ingeniería Ambiental (2021) de la UNCuyo. Dirige y codirige proyectos de investigación y desarrollo sobre RE de zonas áridas, incluyendo ecosistemas boscosos. Miembro del Consejo Asesor de INTA-Mza. Miembro de la Sociedad Internacional de Restauración Ecológica (SER) desde 2011.

mcony@mendoza-conicet.gob.ar

Diego Domínguez

Sociólogo, Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Buenos Aires (UBA), Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Co-coordinador del Grupo de Ecología Política, Comunidades y Derechos, del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-FSOC-UBA). Profesor de la materia “Ecología Política”, en la UBA. Coordina e integra diferentes proyectos de investigación, así como en actividades de extensión con organizaciones campesinas, de productores familiares e isleñas. Las cuestiones que aborda en sus investigaciones están referidas a las transformaciones agrarias y rurales, las conflictividades por la tierra y los bienes comunes de la naturaleza, la violencia rural y las políticas públicas referidas a la gobernanza del ambiente.

didominguez1@yahoo.com

Lucas Figueroa

Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). En su investigación doctoral, apoyada por una beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), abordó la implementación de la Ley Nacional de Bosques Nativos en las provincias argentinas y cómo la variación a nivel provincial es explicada por la confrontación de dos coaliciones contrapuestas. Además, en otros trabajos, investigó sobre los procesos de formulación de las leyes ambientales nacionales y la creación de áreas protegidas. Realizó dos estancias de investigación: una financiada por el Centro Studi di Politica Internazionale y la Universidad Roma Tré y otra en el Albert Hirschman Centre on Democracy del Geneva Graduate Institute, financiada por la Confederación Suiza. También es docente y coordinador académico de la Diplomatura en Gestión Local de Riesgos Socioambientales en la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM).

lucasmfigueroa17@gmail.com

Bárbara Guida-Johnson

Doctora en Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Licenciada en Ciencias Biológicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) y se desempeña como docente de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Participó como miembro de la Coordinación Técnica y como Coordinadora de la Comisión de SIG y manejo de elementos de geomática de la Actualización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) de la provincia de Mendoza. Se especializa en restauración de ecosistemas y ecología del paisaje.

bguidaj@mendoza-conicet.gob.ar

Lorenzo Langbehn

Profesor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Filosofía por la Universidad de Luxemburgo y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Docente de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) e Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (INDES) dependiente de la UNSE y el CONICET. Sus investigaciones se centran en la construcción de las políticas de protección de los bosques en Argentina, especialmente en la región chaqueña, y en los usos del bosque por parte de comunidades campesinas en el norte de Santiago del Estero.

lorenzolan@hotmail.com

Fernando Laprovitta

Técnico en Turismo por la Universidad de la Patagonia, Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad de Quilmes y Diplomado en Antropología Social y Política y en Conflictos Ambientales y Planificación Participativa por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Especialista en Interpretación del Patrimonio. Profesor Titular de la Cátedra Turismo Sustentable y de Ambiente y Territorio II de la carrera de Turismo en la Facultad de Artes y Ciencias de la Cultura de la Universidad del Nordeste. Forma parte del Grupo de Investigaciones Socioculturales del NEA en la línea de la ecología política de la conservación de la naturaleza. Consultor para la gestión de áreas naturales protegidas para organismos públicos nacionales, sub-nacionales e internacionales. Autor de planes de gestión, uso público e interpretación del patrimonio de diversas áreas naturales protegidas argentinas y latinoamericanas.

jflaprovitta@gmail.com

Facundo Martín

Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el INCIHUSA CCT Mendoza y Profesor regular del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Cuyo. Es miembro del Grupo de Investigación Ciudad y Territorio (CONICET) y del Instituto de Geografía y del Instituto de Ciencias Ambientales (UNCuyo). Forma parte del Comité Asesor del Doctorado en Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Catamarca, del Comité Editor del Boletín de Estudios Geográficos y de la Comisión Promotora de la Asociación Argentina de Sociología Rural (AASRU). Desde 2006 recibió múltiples becas para estudiar en el país (beca doctoral y posdoctoral de CONICET e iniciación a la investigación UNCuyo) así como para realizar estancias académicas en el exterior (Brasil, Alemania, Colombia, Estados Unidos). Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas, libros y capítulos de libros sobre economía política de la agricultura, política de agua y tierras, ecología política latinoamericana, extractivismo, conflictos ambientales, cambio climático, conocimiento experto e historia ambiental.

Clara Minaverry

Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Derecho Ambiental por la Universidad Complutense de Madrid y Doctora en Derecho (UBA). Visting scholar de la Universidad de Duke (Beca Fulbright-CONICET) en 2024. Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable (INEDES), Universidad Nacional de Luján. Profesora Asociada de Derecho Ambiental en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján en donde dirige proyectos de investigación y extensión universitaria y de becarios doctorales. Sus investigaciones se concentran en analizar la protección socio-jurídica del agua dulce y de los bosques en el ámbito nacional, regional e internacional, con especial énfasis en las fuentes formales y materiales del Derecho, las políticas públicas y las instituciones encargadas de su implementación. Es directora del grupo de derecho ambiental del INEDES.

cminaverry@unlu.edu.ar

Walter Mioni

Abogado, y en la actualidad tesista en la Maestría de sociología jurídica con orientación en organizaciones gubernamentales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigador en el equipo de Economía y Sociología rural de la Estación experimental del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en la provincia

de Salta. Docente de grado en la materia Legislación Ambiental de la Universidad Nacional de Salta (UNSa). Sus investigaciones abordan los aspectos jurídicos de los conflictos ambientales, en particular en la región chaqueña de Argentina. En los últimos años ha coordinado equipos de investigación que abordan las dinámicas de la gobernanza y la institucionalidad a escala regional en el Gran Chaco Americano, en un equipo conformado por investigadores de Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay.

mioni.walter@inta.gob.ar

Magalí Paz

Profesora en Historia por la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y Doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Obtuvo el Premio Universidad a los mejores promedios de la carrera de grado, Promoción 2008 de la UNC. Actualmente, es investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en la Facultad de Turismo y Ambiente de la Universidad Provincial de Córdoba (FTA-UPC), y profesora en la Cátedra de Antropología Social y Cultural de la Escuela de Historia (FFyH-UNC). Se ha desempeñado como docente en diferentes cursos de posgrado en la maestría y el doctorado en Ciencias Antropológicas (Facultad de Filosofía y Letras, UBA). Líneas de investigación: transformaciones en el mundo agrario; turismo rural como estrategia productiva y reproductiva; dimensión identitaria del campesinado y los pequeños productores con base en la organización local, auto-gestionada, y en su articulación con el Estado; otras lógicas de conservación en la región del Chaco árido (noroeste de Córdoba).

magali.paz@unc.edu.ar

Delia Ramírez

Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Misiones (UNaM), Magíster en Ciencias sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad Nacional de General Sarmiento) y Doctora en Antropología Social (UNaM). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Investigadora del Programa de Estudios Rurales y Globalización (PERyG), en el Centro de Estudios Socio-territoriales, de Identidades y de Ambiente (CESIA/IDAES/UNSAM). Fellow del Laboratorio de Identidades Estratégicas del CALAS - Center for Advanced Latin American Studies en la Universidad de

Guadalajara (México). Temas de investigación: cambio agrario; modernización forestal; agricultura familiar, reproducción social.
deliaramirezf@gmail.com

Facundo Rojas

Doctor en Geografía por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Profesor Asociado de Epistemología de la Geografía y Ecología Política, Vicedirector del Instituto de Geografía y miembro del Comité del Doctorado de Geografía de la UNCuyo. Sus principales investigaciones se desarrollan como Investigador Adjunto del CONICET, en el marco del Grupo de Historia Ambiental del Instituto Argentino de Nivelología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA-CCT Mendoza). Fue investigador responsable del PICTO UNCuyo 2016-0012 (Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado: “Problemas ambientales y reconfiguraciones sociohistóricas. Conflictos, controversias y agendas sobre la cuestión ambiental’ en Mendoza”). Es miembro de SOLCHA (Sociedad Latinoamericana de Historia Ambiental) y del Grupo de Trabajo Grupo de Trabajo Ecología(s) política(s) desde el Sur/ Abya-Yala (CLACSO). Se especializa en geografía e historia ambiental y ecología política.

frojas@ffyl.uncu.edu.ar

Cecilia Rubio

Doctora en Ciencias Sociales con orientación en Geografía por la Universidad Nacional de Tucumán. Es profesora de la cátedra Regulación Ambiental del Espacio Físico de la Maestría en Ingeniería Ambiental de la Universidad Nacional de Cuyo. Es Investigadora Adjunta del CONICET, en el Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas (IADIZA), en el marco del Laboratorio de Desertificación, Restauración ecológica, Manejo sostenible y Ordenamiento Territorial de tierras secas (LaDyOT + REM). Su línea de investigación se centra en el monitoreo y evaluación de la degradación y el manejo sostenible de la tierra, en el marco de los procesos de ordenamiento territorial. Es miembro del Observatorio Nacional de Degradación de la Tierra y Desertificación (ONDyD). Se especializa en sistemas de información geográfica y teledetección.

crubio@mendoza-conicet.gob.ar

Clara Rubio

Doctora en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable por la Universidad Nacional de Cuyo. Docente en la Maestría en Ingeniería Ambiental de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Cuyo. Se desempeña como Investigadora Adjunta del CONICET, en el

Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas (IADIZA), en el marco del Laboratorio de Desertificación, Restauración ecológica, Manejo sostenible y Ordenamiento Territorial de tierras secas (LaDyOT + REM). Sus intereses de investigación se centran en los sistemas socio-ecológicos de humedales, bosques nativos y servicios ecosistémicos de tierras secas, en contextos de procesos de degradación de tierras y cambio global, con especial interés en la internalización de dichos nexos en políticas públicas de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable. Además, se especializa en sistemas de información geográfica, teledetección y utilización de drones para el relevamiento integral del territorio. Forma parte del Grupo de Expertos en Humedales convocado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, del Grupo Responsable del Observatorio Federal de Sostenibilidad Socio-Ambiental de Humedales y del Grupo Ad-hoc Biofísico del Observatorio Nacional de Degradación de Tierras y Desertificación. Formó parte del equipo a cargo de la elaboración del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Mendoza y de su actualización. Se desempeñó como consultora independiente para la Organización de Estados Americanos (OEA) y para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

clrubio@mendoza-conicet.gob.ar

Mariana Schmidt

Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de grado y posgrado (UBA) e Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires), en el marco del Grupo de Estudios Ambientales. Sus investigaciones se centran en los conflictos territoriales y ambientales asociados al avance del agronegocio y la deforestación en la provincia de Salta, a partir de lo cual ha indagado en las políticas de conservación ambiental, ordenamiento ambiental del territorio y gestión de cuencas hídricas, junto con los procesos colectivos de construcción de los riesgos sanitarios y ambientales en torno a las fumigaciones con agrotóxicos, entre otros.

marianaandreaschmidt@gmail.com

Gabriel Stecher

Técnico Universitario Forestal por la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) y Doctor en Estudios Sociales Agrarios por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Docente e Investigador Profesor adjunto de la Cátedra de Extensión Rural en la Sede Académica San Martín de los Andes (AUSMA-UNCo). Participante y director de diversos

proyectos de desarrollo territorial y forestal con comunidades mapuche y productores rurales en Norpatagonia. Integra equipos interdisciplinarios e interinstitucionales que abordan estudios socioterritoriales en contextos interétnicos producto de aplicación de políticas públicas ambientales.

gabrielstecher@gmail.com

Patricio Straccia

Licenciado en Ciencias Ambientales por la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales (Facultad de Filosofía y Letras, UBA) y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Docente de grado y posgrado, y becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales de FA-UBA. Sus investigaciones se han centrado en torno al estudio de las políticas ambientales y de desarrollo rural en el Delta bonaerense del Paraná en clave político ecológica. En la actualidad su principal línea de investigación es el análisis de los procesos de ambientalización del territorio y de los sujetos en el Delta del río Paraná (en conjunto con investigadores de UNRaf, UNR y UBA), así como el análisis de las múltiples y heterogéneas resistencias locales.

straccia@agro.uba.ar

Alejandro Tonolli

Ingeniero Agrónomo por la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) y Doctor en Estudios Sociales Agrarios por la Universidad Nacional de Córdoba. Investigador asistente en el Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas (IADIZA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor adjunto de la Cátedra de Ecología en la FCA - UNCuyo. Es miembro de la Sociedad Argentina de Agroecología. Realiza investigaciones que ayudan a comprender las relaciones de diferentes grupos sociales con los recursos naturales involucrados en la producción agrícola para vislumbrar formas apropiación, uso y manejo de los recursos naturales y conocer, entender e identificar problemas ecológicos emergentes, así como la realización de propuestas de intervención. atonolli@fca.uncu.edu.ar

María Alma Tozzini

Profesora, Licenciada y Doctora en Ciencias Antropológicas por la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas

y Tecnológicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa/UNRN - CONICET) de la ciudad de San Carlos de Bariloche. Es profesora regular de la Universidad Nacional de Río Negro en la Licenciatura en Ciencias Antropológicas, donde, además, coordina el Profesorado en Educación Secundaria y Superior en Antropología y se desempeñó como docente de posgrado. Dirige proyectos de investigación en la misma Universidad y en la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Sus líneas de investigación versan en torno de las identificaciones indígenas en Patagonia, la construcción de lo indígena por grupos no indígenas, así como en el análisis de políticas públicas de tierras y bosques en tanto tecnologías de gobierno que delinear e interpelan umbrales de inclusión/ exclusión de pertenencias.

almatozzini75@gmail.com

Pablo Villagra

Biólogo por la Universidad Nacional de Córdoba, dedicado a la ecología de zonas áridas y ecología forestal. Realizó su Doctorado en la Universidad Nacional de Cuyo trabajando en ecofisiología de especies de Prosopis. Actualmente, es Investigador Principal de CONICET y Profesor Titular de la Universidad Nacional de Cuyo. Durante su carrera abordó temas de funcionamiento de bosques y otras comunidades de zonas áridas desde distintos enfoques y escalas. Principalmente, trabajó con especies del género Prosopis. Se interesa por el manejo y conservación de bosques nativos, coordinó el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Mendoza. Fue Director de la Carrera de Ingeniería en Recursos Naturales Renovables en la Universidad Nacional de Cuyo. Fue coordinador de la Red Argentina de Ciencia y Tecnología Forestal (REDFOR.ar). Participó en consultorías y asesoramientos relacionados a la temática forestal para el Ministerio de Ambiente de Nación, la Administración de Parques Nacionales, la Dirección de Recursos Naturales de la Provincia de Mendoza y empresas privadas.

villagra@mendoza-conicet.gob.ar

Jonathan von Below

Ingeniero forestal por la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional de Misiones (UNaM) y Doctor en Ciencias Agropecuarias por la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Forestales (UNaM), con lugar de trabajo en el Laboratorio de Etnobiología y Desarrollo Comunitario. Becario postdoctoral en Fundación Bariloche. Ha centrado sus primeras investigaciones en torno a la vul-

nerabilidad socio-ecológica frente a escenarios de cambios en el uso y tenencia de la tierra, utilizando enfoques de investigación-acción participativa y aprendizaje social. Luego de colaborar en distintos proyectos relacionados a la gobernanza ambiental y los servicios ecosistémicos principalmente en el Bosque Atlántico, incursionó en otros temas y regiones de estudio. Actualmente, desarrolla proyectos relacionados al modelado participativo de sistemas agroalimentarios y su utilización para juegos serios.

fombis.von@gmail.com

Marina Wertheimer

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y co-coordinadora del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Doctora en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) y periodista. Investiga procesos extractivistas en bosques de áreas urbanas, rurales y de borde. Acaba de publicar el libro *Buenos Aires, de espaldas al río. Ambientalización y luchas por la ribera en la ciudad neoliberal* (IIGG-Clacso, 2024) y coordinó, junto a Soledad Fernández Bouzo, el libro *Argentina en llamas. Voces urgentes para una ecología política del fuego* (Editorial El Colectivo, 2023).

marwertheimer@gmail.com

La Red Bosques, Políticas y Territorios es un espacio de diálogo y colaboración que agrupa a investigadoras e investigadores pertenecientes a diversas instituciones universitarias y organismos gubernamentales en torno al estudio de los procesos políticos, sociales y territoriales vinculados a los bosques en Argentina. Este volumen colectivo, expresión del trabajo de la Red, aborda desde diferentes ángulos las políticas construidas a partir de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada a fines del año 2007. A través de textos elaborados en coautoría entre integrantes que trabajan en diferentes provincias y regiones del país, el libro busca habilitar miradas comparativas y panorámicas, como modo de dar cuenta de la complejidad de la política ambiental en un país de organización federal y de marcados contrastes en sus paisajes naturales y sociales. Los capítulos, aunque independientes entre sí, están atravesados por núcleos temáticos comunes, tales como: los modos en que las estructuras institucionales condicionan el diseño y la implementación de la política y a su vez son puestas en tensión y modificadas a lo largo de esos procesos; los conflictos que surgen o se reestructuran alrededor de los ordenamientos territoriales de bosques nativos y de las modalidades de aplicación de las normas de protección de los bosques; y los discursos, las formas de conocimiento y las valoraciones que se ponen en juego, se estabilizan o se desestabilizan al compás de la dinámica de esos conflictos. Esperamos que los aportes reunidos en este volumen, que se enmarcan en disciplinas como la sociología, la antropología, las ciencias políticas y el derecho, permitan ratificar la contribución específica de las disciplinas sociales a la discusión sobre las políticas ambientales, muchas veces limitada a los aspectos biofísicos y tecnológicos. Sin duda indispensable, la consideración de estos aspectos no alcanza para dar cuenta del complejo, polifónico y conflictivo proceso mediante el cual se diseñan y ponen en funcionamiento las políticas y, por lo tanto, para entender las dinámicas que les dan forma y para avizorar intervenciones constructivas con respecto a ellas.

Lorenzo Langbehn es investigador del CONICET con sede en el Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (CONICET - Universidad Nacional de Santiago del Estero). Es Profesor en Filosofía (UBA), Magíster en Filosofía (Universidad de Luxemburgo), Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y se desempeña como docente de grado y posgrado (UNSE).

Mariana Schmidt es investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS-UBA). Es Licenciada en Sociología (UBA), Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y se desempeña como docente de grado y posgrado (UBA).

ISBN 978-950-29-2020-7



9 789502 920207