



# Una década protegiendo los bosques nativos.

Claroscuros de una política ambiental en defensa de los bienes comunes

MARIANA SCHMIDT (CONICET/UBA-FCS-IIGG)  
23 DE ENERO DE 2018

---

El pasado martes 28 de noviembre de 2017 se cumplieron diez años de la sanción de la Ley Nacional N° 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Pocos días antes, el ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación había afirmado en la Conferencia Internacional de Cambio Climático (COP23) desarrollada en Bonn que este tipo de leyes son parte de una “épica legislativa” y que “requieren revisión porque son

grandes ideas irreales que no tienen mecanismos de implementación, fiscalización y de ejecución eficientes para su fin”.<sup>1</sup>

Más allá de las posibles y necesarias críticas, este tipo de argumentos no hacen más que abrir la puerta a potenciales flexibilizaciones en materia de protección de los bienes de la naturaleza. Nos proponemos entonces un balance de los avances y desafíos a una década su sanción, en una coyuntura por demás urgente: por el momento histórico, en el que los conflictos territoriales y ambientales se ven cada vez más teñidos de violencia (por no decir asesinato, a juzgar por las noticias de los últimos tiempos), y en el que más allá de las continuidades y rupturas gubernamentales, nos encuentra ante una ofensiva extractivista que bajo sus distintas formas (agronegocio, desarrollos inmobiliarios, minería a cielo abierto) no cesa en su impulso avasallador sobre poblaciones, naturalezas y territorios que son subalternizados y desvalorizados tras un discurso del desarrollo siempre adjetivado como “sustentable”.

Antes bien, señalemos que las prácticas y sentidos hegemónicos que delinearon el uso y ocupación de los bosques en Argentina desde su conformación como Estado nacional estuvieron predominantemente signadas por un patrón de tipo extractivo y cortoplacista que conllevó a su progresiva sobreexplotación y degradación.<sup>2</sup> Algunos mojones en este camino están constituidos por las primeras regulaciones forestales en la temprana post-independencia; la consolidación de la explotación maderera hacia finales del siglo XIX y principios del XX en los bosques de la región chaqueña –asociada a la demanda de maderas duras destinadas a la confección de postes y varillas, fabricación de durmientes para la extensión del tendido de la red ferroviaria, obtención de leña y carbón para su uso como combustible y elaboración de tanino a partir del quebracho colorado–; el movimiento legislativo e institucional más dinámico en torno a la cuestión forestal a partir de la década de 1930 que desembocó en la sanción de la Ley N° 13273

1 <https://www.pagina12.com.ar/76511-cambiamos-la-proteccion-ambiental>

2 Hacemos hincapié en los procesos ocurridos en la región chaqueña, si bien otras regiones del país también cuentan con amplias superficies de bosques cuyas características ambientales, geográficas, socioeconómicas y productivas son distintas y que suponen otros modos de valoración y usufructo.

de “Defensa de la Riqueza Forestal” en el año 1948; y el progresivo desmantelamiento de las instituciones creadas y el incentivo a los bosques cultivados que tuvo inicio a partir de los años 1970.

Si bien puede trazarse esa larga genealogía socioeconómica, legislativa e institucional, pueden también reconocerse una serie de factores de más corto plazo que han sido las condiciones de posibilidad para los debates y sanción de la “ley de bosques”.

En primer lugar, el escenario de emergencia de la Ley N° 26331 debe situarse en la inclusión de derechos ambientales a partir de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994. En su artículo N° 41, garantiza el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y establece el reparto de competencias, al determinar que corresponde a la Nación “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Es decir, si bien las provincias ejercen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios (artículo N° 124), el ejercicio de esta autoridad debe ceñirse a ciertos criterios mínimos de protección ambiental que oportunamente la Nación establezca.

Otro elemento insoslayable es el inédito avance en el proceso de agriculturización de la tierra y sojización de los cultivos, profundizado a partir del año 1996 cuando se autorizó la producción y comercialización de la soja tolerante al glifosato “Roundup Ready”. Según estimaciones del actual Ministerio de Agroindustria de la Nación, Argentina pasó de tener una superficie implantada con soja inferior al millón de hectáreas hacia finales de la década de 1970, a alcanzar las 20.000.000 has en la campaña 2012/13 (más de la mitad del área agrícola).<sup>3</sup> Al día de hoy, son 43 los organismos vegetales genéticamente modificados aprobados en el país,<sup>4</sup> en un modelo productivo que ha asociado de manera incesante monocultivo transgénico para exportación y uso intensivo de agroquímicos, en desmedro

---

<sup>3</sup> <http://www.agroindustria.gob.ar/datosabiertos/>

<sup>4</sup> <http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/biotecnologia/ogm/>

de la soberanía alimentaria y la salud de las poblaciones directa e indirectamente afectadas por las fumigaciones.<sup>5</sup>

De modo concomitante, el avance de la frontera agropecuaria desde la tradicional región pampeana hacia el norte del país –a impulsos de la habilitación de tierras antes “improductivas”– supuso una aceleración inédita en el ritmo y cantidad de desmontes. De acuerdo con el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos elaborado por la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, a fines de siglo XX el país había perdido el 70% del “techo arbóreo” que poseía a inicios del mismo.<sup>6</sup> Hacia el año 1998, la superficie boscosa era de 31.443.873 has, y se demostraba una aceleración del proceso (la deforestación anual, de 180.000 has/año en el período 1987-1998, se incrementó a 230.000 has/año en 1998-2002), en tanto las estimaciones para el año 2006 (realizadas en base a la tasa de deforestación preliminar de cinco provincias entre 2002-2006, con un promedio de 267.000 has/año) mostraban su reducción a 29.069.185 has.<sup>7</sup>

Pero no se trataba de conservar superficies boscosas ahistóricas y vacías de relaciones sociales en virtud de los bienes y servicios que brindan “a la humanidad”, como si no existieran profundas heterogeneidades en los modos de uso, apropiación y distribución de los “recursos naturales” por parte de los distintos actores en juego. Se trataba de la defensa de territorios que son hábitat, refugio y almacén de las poblaciones indígenas, campesinas y rurales que allí desarrollan su vida, donde producen y se reproducen cotidianamente. De allí que el avance

5 Según informes de la Red Universitaria de Ambiente y Salud, el uso de agrotóxicos ha aumentado exponencialmente desde el año 1990 (cuando se usaban 30 millones de litros/kg), hasta alcanzar 318 millones de litros/kg en 2013, afectando de modo directo e indirecto a más de 13.000.000 de personas. Los relevamientos de la Red de Médicos de Pueblos Fumigados apuntan a que en estos espacios se han triplicado los casos de cáncer en niños y han aumentado en un 400% los abortos espontáneos y las malformaciones en recién nacidos, a lo que se suma la proliferación de otras afecciones tales como trastornos respiratorios, endócrinos, neurológicos, hematológicos y psíquicos. <http://reduas.com.ar/>

6 La única información existente acerca de la superficie forestal en el país a inicios de siglo XX había sido consignada en un proyecto de ley forestal presentado en la Cámara de Diputados en 1915: 106.888.400 has (el 38,6% del territorio argentino). El Censo Nacional Agropecuario del año 1937 ofreció el primer antecedente sobre la superficie efectiva de bosques en Argentina: 37.535.308 has. <http://www.ambienteforestalnoa.org.ar/userfiles/nodo/informenacionalpinbn.pdf>

7 <https://es.scribd.com/document/6238425/2006-Monitoreo-Bosque-Nativo-Preliminar>

del modelo del agronegocio sobre bosques nativos se ha asociado estrechamente a los conflictos por la tierra, que se han dirimido de diversas maneras y han dado lugar a procesos de organización de variada fuerza e intensidad.

Entonces, si existieron factores económicos, ambientales, político-institucionales y legales sobre los cuales pudo montarse y justificarse la sanción legislativa, ésta también debe situarse en el contexto de una creciente conflictividad territorial en Argentina y de una progresiva puesta en agenda pública de la cuestión ambiental. Algunos casos emblemáticos en este camino han sido el “No a la mina” en Esquel, la causa judicial por la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo y el conflicto por la instalación de las pasteras a la vera del río Uruguay, entre tantos otros escenarios de conflictos y controversias que han girado en torno a modos diferenciales (sino heterogéneos) de valoración, apropiación, distribución y usufructo de los bienes comunes y que han involucrado a poblaciones indígenas y campesinas, a asambleas ciudadanas y otras organizaciones sociales en ámbitos rurales y urbanos.

En este contexto, durante el debate legislativo la “ley de bosques” fue resistida por gran parte de los legisladores y asociaciones de grandes productores agropecuarios y forestales de las provincias con tasas de deforestación en ascenso. Los principales argumentos apuntaban hacia su inconstitucionalidad, acusándola de pretender coartar el desarrollo económico en ciernes. Se advertía que no se trataba de una ley de presupuestos mínimos, sino más bien de “presupuestos máximos” destinada a relegar a las provincias pobres del norte a ser el “pulmón verde” de la Argentina. No sólo se acusó la intromisión de las autoridades nacionales en asuntos de potestad provincial, sino también la injerencia de los intereses internacionales, encarnados en el “ecologismo fundamentalista” de ciertas ONGs ambientalistas.

Finalmente, y luego de meses de dilaciones, la sanción de la Ley N° 26331 pudo “destrabarse” gracias a la fuerte visibilización mediática y presión social (cuyo eje más visible fue la campaña impulsada por Greenpeace), y a la inclusión en el texto legislativo del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de

los Bosques Nativos (FNECBN), mediante el cual el erario nacional compensaría a las provincias que protegieran los bosques nativos (30%) y a los propietarios de las tierras que quedaran sujetas a categorías de conservación (70%).

En su articulado, el principal instrumento de regulación de la deforestación previsto es el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), que cada una de las provincias debía establecer a través de la sanción de una normativa provincial y por medio de un proceso participativo en el plazo máximo de un año (durante ese lapso, tendría vigencia una moratoria de desmontes). Los OTBN debían clasificar los bosques en tres categorías de conservación (bosques de alto, mediano y bajo valor) a partir de diez criterios de sustentabilidad ambiental.

Si su aprobación a fines del año 2007 fue el punto de llegada de un largo proceso de debate público en torno a la protección de las masas boscosas remanentes en Argentina, también fue el punto de partida para la implementación de una política ambiental que en sus distintos niveles y ámbitos de aplicación ha reeditado la tensión –las más de las veces presentada en términos dicotómicos e irreconciliables– entre la conservación de la naturaleza (el atraso) y la producción (el progreso).

Así las cosas, su puesta en marcha en las jurisdicciones provinciales ha tenido dispares acatamientos y formas de implementación. Si bien la normativa instaba a las provincias a definir sus OTBN en el plazo de un año, a fines de 2008 sólo Salta había sancionado la ley correspondiente y las restantes provincias fueron regularizando su situación en los años siguientes. En la actualidad, todas han finalizado y aprobado por ley sus OTBN, y algunas ya han iniciado sus procesos de revisión, dado que la ley estipula que éstos deben actualizarse cada cinco años. Todo esto no ha ocurrido sin contradicciones: en el pasaje de las discusiones desde la escala nacional a las jurisdicciones provinciales –pilares centrales en la aplicación de cualquier regulación ambiental en el terreno– se han reconfigurado los discursos y actores involucrados, implicando en muchos casos la activación de nuevos conflictos y controversias.

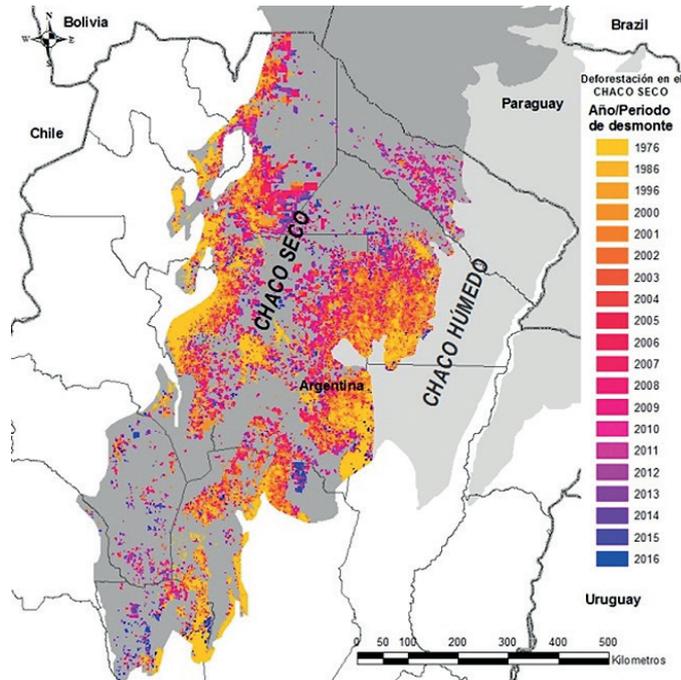
Con respecto a la ejecución presupuestaria, cabe señalar que si bien los montos destinados son superiores a las partidas que previamente eran destinadas a estos fines, no han alcanzado los valores estipulados en la legislación. Su implementación no sólo fue retrasada por las demoras en la reglamentación de la ley (publicada en el año 2009), sino que a lo largo de los años se ha ido profundizando la brecha entre los recursos previstos, los montos establecidos por medio de las leyes presupuestarias y los valores efectivamente asignados (desde 2010 en adelante, rara vez el dinero asignado ha superado el 10% en comparación con la ley), a lo que debe sumarse una serie de reasignaciones presupuestarias y casos de sub-ejecución.<sup>8</sup> Más allá de los montos, interesa puntualizar en su distribución: la información provista por el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación indica que apenas un 5,5% de la superficie de las áreas boscosas declaradas se encuentra alcanzada por el FNECBN: 2.960.000 has con proyectos financiados para el año 2015, sobre las casi 53.900.000 has declaradas en los OTBN. Además, el otorgamiento de subsidios ha tendido a favorecer a los actores de tipo empresario: los planes aprobados en el año 2015 para el total del país se distribuyeron en su mayor proporción entre titulares particulares (79,4%) y empresas privadas (9,6%), mientras que el 1,1% corresponde a ONGs y el 1,3% a comunidades indígenas o campesinas.<sup>9</sup>

También cabe reparar en la efectividad de la norma en lo que respecta a uno de sus objetivos principales: hacer frente a la pérdida de bosques nativos. Si bien las tasas de deforestación a nivel país registran una desaceleración en los últimos años, continúan siendo elevadas. Los datos del monitoreo de desmontes en la región chaqueña elaborado de manera conjunta entre el Laboratorio de Análisis Regional y Teledetección de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y la Red Agroforestal Chaco Argentina evidencian un total acumulado de 2.305.209 has deforestadas en el período 2008-2016, en vigencia de la Ley N° 26331 (ver Mapa).<sup>10</sup>

8 <http://farn.org.ar/archives/22948>

9 <http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/Informe-de-Implementaci%C3%B3n-10-15.pdf>

10 <http://monitoreodesmonte.com.ar/>



Por su parte, el monitoreo de pérdida de bosques nativos elaborado por la cartera ambiental nacional entre los años 2006 y 2016 en las principales regiones boscosas de Argentina confirma la continuidad de los desmontes, tanto entre la sanción de la Ley N° 26331 y la aprobación de los OTBN provinciales, como entre esa fecha y la actualidad. Un dato preocupante es la pérdida de superficie boscosa en áreas protegidas (se estima que hasta fines de 2016 se destruyeron alrededor de 750.000 has en donde los cambios de uso del suelo estaban prohibidos por ley): a modo de ejemplo, de las 136.473 has deforestadas durante el año 2016, el 42,7% corresponde a zonas categorizadas como de alta y/o mediana conservación.<sup>11</sup>

Además de la deforestación ilegal, en los años transcurridos se han activado una serie de mecanismos legales e institucionales por medio de los cuales las provincias han flexibilizado las categorías de conservación previstas en sus OTBN,

<sup>11</sup> [http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/Informe\\_monitoreo\\_superficie\\_bn\\_2016\\_umsef\\_db\\_mayds.pdf](http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/Informe_monitoreo_superficie_bn_2016_umsef_db_mayds.pdf), <http://www.greenpeace.org/argentina/es/informes/ley-de-bosques-10-anios/>

cuando no han llevado a su reversión (tal es el caso de las recategorizaciones en la provincia de Salta).<sup>12</sup> Por último, cabe preguntarse si la disminución de la deforestación en los últimos años se relaciona directamente con las acciones de implementación de la Ley N° 26331 o si debe explicarse por otros factores, tales como la baja en el precio de los commodities agrícolas o el relativo agotamiento del stock de tierras con potencial productivo (además del sostenido y legítimo reclamo social, que no debe ser soslayado), que se traducirían en una menor presión deforestadora.

Si bien el foco de las miradas está puesto en la región chaqueña, los OTBN a lo largo y ancho del país han permitido visibilizar una multiplicidad de “bosques” y de actores sociales organizados en contra de proyectos empresariales de diversa índole que –en connivencia con autoridades gubernamentales– amenazan sus espacios próximos. Por ejemplo, en el marco del debate y reciente sanción de la ley provincial en Buenos Aires, organizaciones vecinales han denunciado y confrontado a los emprendimientos inmobiliarios que avanzan sobre los espacios naturales remanentes de selva marginal y las áreas de costas y humedales en la región metropolitana.<sup>13</sup> Así también, en provincias patagónicas como Neuquén ciertas localidades se han enfrentado a iniciativas empresariales que, haciendo caso omiso a las zonificaciones emanadas de los talleres participativos, avanzaban en la venta de terrenos y construcción de emprendimientos turísticos.<sup>14</sup> Otro caso digno de mención es el de Córdoba, donde un amplio movimiento ciudadano viene resistiendo a los intentos de actualización del OTBN, impulsando procesos organizativos, de difusión y judicialización en la búsqueda de una genuina participación social en la definición del destino de los bosques cordobeses.<sup>15</sup>

Así las cosas, una mirada retrospectiva hacia la década transcurrida nos muestra que, si bien se han alcanzado logros y avances fundamentales, aún perduran problemáticas de fondo que no han sido abordadas y matrices de desarrollo que no han sido problemati-

<sup>12</sup> <http://m.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2014/bosques/DesmontesSA2daparte.pdf>

<sup>13</sup> <http://riberaconurbanosur.blogspot.com.ar/2016/06/boletin-ley-de-bosques-2015.html>

<sup>14</sup> <http://www.diarioandino.com.ar/noticias/2012/08/03/86170-ley-de-bosques-claves-para-entender-el-conflicto>

<sup>15</sup> <http://www.perfil.com/cordoba/paso-un-ano-y-todavia-no-se-trato-la-ley-de-bosques-nativos.phtml>

zadas y cuestionadas. Entre tantas otras, la histórica y recurrente falta de solución de la “cuestión” indígena y campesina en todas sus aristas –más allá de ciertas fórmulas y retóricas declamatorias de derechos–; así como también la situación de tenencia precaria, concentración y extranjerización de las tierras y la necesidad de una definitiva apuesta por otras alternativas productivas vinculadas al aprovechamiento de las masas boscosas existentes a partir de la incorporación de las poblaciones locales y sus proyectos, saberes e intereses.

Lo expuesto hasta aquí no significa que la Ley N° 26331 no haya generado efectos y que no puedan y deban reconocerse una serie de transformaciones ocurridas a nivel jurídico, político-institucional, territorial y social. Se han puesto en evidencia injusticias ambientales y espaciales, de las históricas y de las actuales. Los colectivos organizados han demostrado su rol activo en la visibilización de los conflictos (a la vez ambientales y territoriales), en la generación de conocimientos alternativos o complementarios a las verdades emanadas del saber experto, en la apropiación de las normativas sancionadas y en la valorización y resignificación de los territorios en disputa. Esto ha permitido articulaciones entre organizaciones que luchan por sus espacios de vida en ámbitos urbanos y rurales, apuestas por una territorialidad o un hábitat común, y ha señalado la necesidad de un diálogo de saberes comprometido e intercultural. Los organismos ambientales del ámbito nacional y provincial se han fortalecido, a la vez que se ha echado luz respecto de las tensiones interjurisdiccionales que despierta la implementación de políticas en materia ambiental, y se han señalado connivencias empresariales y gubernamentales en el despliegue de emprendimientos que impactan profundamente en los bienes comunes y a escalas inimaginables.

La política de bosques fue quedando plasmada en las leyes provinciales a través de sus mapas de OTBN, en los arreglos institucionales y en las regulaciones que con los años se fueron sucediendo. Pero esto no implica el término de las disputas sobre el destino de los bosques nativos aun existentes: se trata de un nuevo comienzo de los debates en torno a las formas de concebir a los territorios, los modelos de desarrollo en disputa y los modos diferenciales de valoración de los bienes de la naturaleza.