

**La política de protección de los bosques nativos en Argentina:
demandas sociales y tensiones nación-provincia**

Ricardo A. Gutiérrez
EPyG/UNSAM y CONICET
Ricardo.Gutierrez@unsam.edu.ar

por favor no citar sin autorización del autor

III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno
Estado y Políticas Públicas en Argentina:
Nuevos desafíos a la luz de la investigación

Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín
Campus Miguelete, San Martín
12-13 de Abril 2016

La política de protección de los bosques nativos en Argentina: demandas sociales y tensiones nación-provincia

Ricardo A. Gutiérrez

Introducción

La sanción e implementación de la Ley de Bosques Nativos (LBN) constituye una nueva fuente de tensión entre gobierno nacional y gobiernos provinciales, la que se ve atravesada por las demandas y presiones de distintos actores sociales. Estos últimos pueden agruparse en tres grandes categorías: grandes productores agropecuarios y forestales, comunidades indígenas y campesinas y organizaciones ambientalistas. Esta ponencia se centrará en el modo en que las demandas y presiones sociales se entrelazan con la tensión nación-provincia en tres momentos diferentes del proceso: 1) la sanción y reglamentación de la ley nacional (LBN), 2) la adecuación normativa de las provincias a la ley nacional y 3) la revisión de la normativa provincial por parte del gobierno nacional.

En un primer momento, como resultado conjunto de un proceso de cambio normativo iniciado en 1994, de fuertes presiones sociales en favor de la protección de los bosques nativos y de la iniciativa e impulso de legisladores individuales, el Congreso Nacional definió en 2007, mediante la Ley de Bosques Nativos, nuevos presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos¹. Aunque con variaciones importantes entre ellos, en general los gobiernos provinciales buscaron preservar su autonomía frente al gobierno nacional. Las provincias del norte del país lo hicieron ya durante el debate parlamentario, expresando, a través de sus senadores y diputados, su rechazo a lo que consideraban una extralimitación de las competencias del gobierno nacional. Una vez aprobada la ley, los gobiernos provinciales manifestaron su resistencia en su propio territorio.

Para dar cumplimiento a la LBN y para poder acceder a los recursos de un fondo de compensación creado por la ley, cada provincia debía aprobar, mediante una ley, el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos u OTBN. Fue centralmente en este segundo momento del proceso – el de la definición y aplicación del OTBN - que las provincias buscaron preservar su autonomía, en muchos casos “rebajando” los estándares establecidos por la ley nacional, en particular en las provincias del norte del país. La búsqueda de las provincias por preservar su autonomía y eventualmente rebajar los estándares nacionales se correspondía con la presión de grandes productores agropecuarios y forestales, entre otros grupos económicos, que querían mantener la libertad de seguir desmontado. Sin embargo, la normativa provincial no siempre satisfizo los intereses de los grandes productores,

¹ Desde 1991, al disolverse el Instituto Forestal Nacional (IFONA), la política nacional de bosques quedó dividida en dos: los bosques nativos quedaron bajo la órbita del área ambiental y los bosques cultivados o implantados quedaron bajo la órbita de las sucesivas dependencias de agricultura (cf. Dirección de Bosques 2003). En el caso de los bosques cultivados, los primeros antecedentes de una política nacional se remontan a la creación de una Sección Técnica de Bosques en 1932, contando esa política con dos importantes piezas legales: la Ley 13273/48 de Defensa de la Riqueza Forestal y la Ley 25080/99 de Inversiones para Bosques Cultivados. En cambio, puede decirse que la política de protección de bosques nativos propiamente dicha solo comenzó en 1991 con la disolución del IFONA y la creación de la Dirección de Bosques dentro de la secretaría ambiental, y que debió esperarse hasta 2007 para que esa política contase con una ley propia (Ley 26331/07). Siendo que persiste la división normativa y administrativa entre la política de bosques cultivados y la de bosques nativos, este trabajo se aboca exclusivamente a esta última.

particularmente en aquellos casos en que comunidades indígenas y campesinas y/o organizaciones ambientalistas, respaldadas por ciertos actores estatales, tuvieron la capacidad de incidir en el proceso.

La LBN ofrece un caso privilegiado para examinar cómo el gobierno nacional responde frente a la resistencia provincial a sus políticas. Para que las provincias pudiesen acceder al fondo de compensación creado por la LBN, sus OTBN debían ser acreditados previamente por la secretaría ambiental nacional (SAyDS o Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable). Ello implicaba, básicamente, que la SAyDS debía verificar que el OTBN provincial se ajustase a los estándares nacionales fijados en la LBN. Si en un primer momento el Congreso Nacional había impuesto a las provincias la obligación de mapear y proteger sus bosques nativos, en esta tercera fase el Poder Ejecutivo Nacional, a través de su secretaría ambiental, optó por una “solución de compromiso”, acreditando los OTBN elaborados y sancionados por las provincias aun si no se ajustaban a los estándares de la LBN².

El resultado de este complejo juego de fuerzas estatales y sociales en distintos niveles de gobierno tuvo como resultado la heterogeneidad de OTBN provinciales y la continuidad (aunque a tasas decrecientes) del desmonte de bosques nativos. A continuación examinaré ese juego en cada una de las tres fases arriba señaladas pero antes haré un breve repaso teórico sobre la interacción estado-sociedad en la formulación e implementación de políticas ambientales. Este trabajo presenta resultados de una primera aproximación al tema de la protección de los bosques nativos y se centra en la discusión del proceso de elaboración y aprobación de las normas nacionales y provinciales del sector, dejando fuera del análisis la implementación efectiva de esa normativa. El trabajo se basa en el análisis de fuentes documentales y hemerográficas y en estudios previos sobre el tema, así como en comunicaciones informales del autor con personal de la SAyDS (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable). Agradezco a Lucas Figueroa su asistencia en el relevamiento y análisis de las fuentes documentales y hemerográficas.

Micropolítica de las políticas ambientales

En términos muy generales, podemos partir de dos grandes enfoques para encarar el análisis político de las políticas de protección ambiental. Desde un *enfoque macropolítico* basado en la contradicción entre crecimiento económico y protección ambiental, el estado es considerado un agente del capitalismo y todas sus acciones están orientadas a favorecer la acumulación del capital en detrimento de la protección ambiental. Desde este enfoque, las demandas sociales se expresarían en términos de resistencia o de denuncia pero tendrían escaso efecto en las políticas estatales. Sin descuidar el peso de las relaciones estado-capitalismo, en este trabajo propongo un *enfoque micropolítico* que parta del análisis de conflictos distributivos concretos y del reconocimiento de la heterogeneidad inter-estatal para concentrarse en la conformación de coaliciones sociedad-estado en favor y en contra de la protección ambiental y en el modo en que la interacción y el enfrentamiento de esas coaliciones inciden en distintos aspectos de la política ambiental.

² Aunque la implementación de los OTBN provinciales está fuera del alcance de este trabajo, es importante señalar que igual actitud mantuvo la SAyDS respecto de la aplicación de los OTBN, salvo cuando la combinación de presiones sociales e intervenciones judiciales la llevaron a una posición más crítica – tal el caso de la provincia de Salta.

Común en los estudios ambientales latinoamericanos, lo que llamo el enfoque macropolítico sostiene, en su versión más simplificada, que la lógica de acumulación del capital es contraria a toda forma de protección ambiental y que el estado siempre actuará a favor de la primera (v.g. Acsehrad 2006; Alimonda 2006, 2008; Alvarado Merino et al. 2008; Svampa and Viale 2014; cf. también Harvey 2003), sea por constituir un “instrumento” directo del capital o por depender “estructuralmente” del crecimiento económico capitalista vía la extracción de impuestos. La oposición entre crecimiento económico y protección ambiental resulta insoslayable y sobran ejemplos que dan testimonio de ello. El problema con este tipo de explicación es que suele perder de vista dos fenómenos íntimamente conectados: la cuestión de la “legitimidad democrática” y las tensiones inter-estatales.

Como señalan varios autores (v.g. Offe 1991; O’Connor 1998; Polanyi 2001), el estado es una organización burocrática que, a la vez que depende de la acumulación de capital como fuente de los recursos de los cuales extraer los impuestos, opera en el seno de una sociedad impregnada de conflictos sociales, políticos e ideológicos y de la cual debe “extraer” su legitimidad democrática. Puesto simplemente, el estado está atravesado por una contradicción inherente entre la lógica de la acumulación del capital y la lógica de la legitimidad democrática, y debe responder simultáneamente a los requerimientos de ambas lógicas. Por un lado, ello genera múltiples orientaciones y tensiones entre las distintas agencias estatales y, por el otro, abre un espacio para la movilización e influencia de una multiplicidad de organizaciones sociales preocupadas por la protección ambiental.

Son numerosos los estudios que advierten que el estado no debe ser analizado como una unidad monolítica, con objetivos comunes y políticas coherentes entre sí (v.g. Offe 1991; Barnett 1994; Migdal, Kohli&Shue 1994; Evans 1997, 2002; Polanyi 2001; Migdal 2009; Tarrow 2011). Desde esta perspectiva, lo que llamamos “el estado” alberga una multiplicidad de burocracias cuyos intereses y objetivos pueden ser (y usualmente son) contradictorios e inconsistentes entre sí. Adicionalmente a las tensiones que puedan existir entre agencias del poder ejecutivo, entre éste y el poder legislativo o entre gobiernos de distintos nivel, diversas investigaciones han mostrado que, en el caso de las cuestiones ambientales, las agencias estatales de control (i.e. poder judicial, defensoría del pueblo, órganos auditores y similares) pueden jugar un papel crucial en la defensa de la protección ambiental y en la aplicación de las leyes ambientales (v.g. Harrison 1996; Scheberle 2005; McAllister 2008)³. En el caso argentino, los órganos nacionales de control (Corte Suprema de Justicia de la Nación, Defensor del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación) han tenido un rol destacado exigiendo tanto al gobierno nacional como al gobierno provincial que apliquen las leyes ambientales existentes o que tomen nuevas medidas, respaldando de ese modo las demandas de distintas organizaciones sociales (Ryan 2011; Quispe Merovich and Lottici 2011; Seghezzi et al. 2011; Luft 2013; Merlinsky 2013; Schmidt 2013; Gutiérrez and Isuani 2014; Gutiérrez 2015; Langbehn 2015; Spadoni 2015). En términos generales, en un país federal como Argentina es posible distinguir tres tipos de tensiones inter-estatales:

- 1) Las tensiones horizontales entre poderes (ejecutivo, legislativo, judicial): el poder legislativo, por ejemplo, puede sancionar una ley que el poder ejecutivo no tiene interés en

³ Para una discusión general del federalismo ambiental, puede verse Baumol and Oates 1971; Cropper and Oates 1992; Palmer, Oates, and Portney 1995; Harrison 1996; Kraft and Scheberle 1998; Scheberle 2000; Oates 2001; Scheberle 2005; Illical and Harrison 2007; para una discusión del caso argentino, puede verse Rezk 2005; Sabsay and Di Paola 2008; Sabsay and Onaindia 2009; Gutiérrez 2012.

implementar, o el poder judicial puede forzar a ambos poderes a tomar medidas sobre un tema que no estaba entre las prioridades de sus agendas.

- 2) Las tensiones verticales entre niveles de gobierno (el que puede comprender enfrentamientos cruzados de los tres poderes): el poder ejecutivo provincial, por ejemplo, puede resistirse a aplicar una ley aprobada por el poder legislativo nacional, mientras que el poder judicial nacional puede forzarlo a hacerlo.
- 3) Tensiones inter-burocráticas en un mismo poder (sea provincial o nacional): por ejemplo, el área ambiental y el área agropecuaria del poder ejecutivo pueden enfrentarse en torno a cómo formular o ejecutar una determinada política de protección.

Es difícil establecer de antemano si las tensiones inter-estatales (que no hacen más que multiplicarse en un contexto federal como el argentino) favorecen o dificultan la formulación e implementación de la ley, y en particular de la legislación sobre protección ambiental. Por ello, a la hora de analizar una innovación como la que nos proponemos estudiar, es importante prestar atención a las coaliciones que se establecen (o no) entre los funcionarios reformistas y otros actores sociales y estatales (Carpenter 2001; Hochstetler & Keck 2007; Gutiérrez 2010).

La heterogeneidad inter-estatal se entrelaza con los efectos distributivos de las políticas ambientales. Las políticas públicas producen resultados que atienden intereses de algunos actores en detrimento de los de otros y es por eso mismo que las innovaciones institucionales (como la Ley de Bosques Nativos) suelen tener impactos distributivos (Mahoney and Thelen 2010). En el área ambiental, numerosas investigaciones muestran que, como regla general, quienes son objeto de regulación ambiental (típicamente, actores económicos) suelen estar bien organizados y poseer alta capacidad de presión mientras que los promotores y beneficiarios de esa regulación (las organizaciones ambientalistas y la población en general) suelen ser más difusos, menos organizados y más débiles políticamente (Downs 1972; Harrison 1996; Illicial and Harrison 2007; McAllister 2008). Además, es posible que distintos sectores económicos se enfrenten entre sí en torno a una regulación ambiental específica, como lo demuestra el debate en torno a la megaminería en las provincias de Córdoba y, fundamentalmente, Mendoza (Christel 2015). Por todo ello, será necesario investigar, en cada caso concreto, las relaciones de las distintas agencias estatales involucradas tanto con los intereses económicos que, se supone, son contrarios al cambio de política como con las organizaciones sociales que se movilizan para exigirlo y garantizarlo y/u otras agencias estatales o grupos políticos que son favorables a él.

Estrechamente vinculado con lo anterior, son numerosos los estudios que se centran en la incidencia política de la sociedad civil, entendida ésta de las más diversas maneras (para una visión general de los variados enfoques sobre el tema, cf. Avritzer 2002, 2009; Leiras 2007; Acuña and Vacchieri 2007; Abers and von Bülow 2011). Un argumento común que subyace a esa diversa literatura sostiene que la movilización y presión de las organizaciones de la sociedad civil (cuyos intereses se definen por criterios diferentes de la acumulación del capital) pueden funcionar como un antídoto contra los objetivos contradictorios de las agencias estatales y/o contra los intereses económicos que se oponen a la regulación estatal en un área de política determinada. De este argumento y de lo dicho en los párrafos anteriores se desprende que la posibilidad de incidir en la implementación de la legislación ambiental depende en gran medida del modo en que las organizaciones sociales “aprovechan” las tensiones inter-burocráticas y logran forjar coaliciones con aquellas agencias estatales favorables a la regulación en el área ambiental (Scheberle 2000; Evans 2002; Hochstetler and Keck 2007; Gutiérrez 2007, 2010, 2012).

En resumen y como corolario de la discusión previa, lo que aquí propongo es un enfoque micropolítico que, partiendo de la heterogeneidad inter-estatal y de los efectos distributivos de las políticas ambientales, se focalice en la conformación y confrontación de coaliciones estado-sociedad. Para dar cuenta del complejo proceso de formulación que va desde el debate de la LBN en el congreso nacional hasta la acreditación de los OTBN provinciales por parte de la secretaría ambiental nacional, me centraré en los efectos distributivos de la política de protección de bosques nativos, en los objetivos y estrategias de acción de los distintos actores estatales, económicos y sociales involucrados y en las coaliciones que entre ellos se establecen a favor o en contra de la implementación de la política.

El debate nacional: aprobación y sanción de la Ley de Bosques Nativos

A diferencia de las leyes de presupuestos mínimos sancionadas con anterioridad (entre 2002 y 2004), el proyecto de la Ley de Bosques Nativos fue objeto de un amplio debate público entre actores sociales y estatales, con importante repercusión en los medios informativos (Juliá 2010; Bonasso 2011; Rey 2011; Gutiérrez and Isuani 2014). Con todo, otros dos elementos deben ser tenidos también en cuenta: la creación de una nueva institucionalidad ambiental desde 1991 y la iniciativa de legisladores individuales (centralmente, la de Miguel Bonasso) que actuaron como aliados y voceros de los actores sociales y estatales preocupados por la protección de los bosques nativos.

Durante los años 1990, tuvieron lugar dos hitos que fortalecieron las bases normativas y organizacionales de área ambiental en el nivel nacional⁴. Desde el punto de vista normativo, en la reforma constitucional de 1994 se introdujo el derecho al ambiente sano y una serie de derechos procedimentales vinculados (cf. Gutiérrez 2015). El derecho al ambiente sano (artículo 41) incluye la potestad del gobierno nacional de definir los “presupuestos mínimos de protección ambiental” (esto es, los estándares mínimos de protección que deben regir de modo uniforme en todo el territorio nacional) a la vez que reserva a las provincias la facultad de aplicar esos presupuestos mediante sus propias leyes y políticas ambientales (en consonancia con el nuevo artículo 124 que reconoce a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales). En aplicación del artículo 41, en 2002 fue sancionada la Ley General del Ambiente, la que define en general en qué consiste un presupuesto mínimo de protección ambiental y establece los principios de la política ambiental nacional. Paralelamente, entre 2002 y 2004 fueron sancionadas las primeras leyes que definían los presupuestos mínimos de protección ambiental para sectores específicos en base a proyectos elaborados colaborativamente entre funcionarios de la secretaría ambiental y legisladoras oficialistas⁵. La sanción de la LBN se inscribe en ese proceso de definición de presupuestos mínimos ambientales.

⁴ Para una visión más general de la construcción de la institucionalidad ambiental que tuvo lugar desde 1991, ver Gutiérrez and Isuani 2014.

⁵ Entre 2002 y 2004 fueron sancionadas las siguientes leyes de presupuestos mínimos:

- Ley 25612/02 Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Especiales.
- Ley 25670/02 Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de PCB.
- Ley 25688/02 Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas.
- Ley 25831/03 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.
- Ley 25916/04 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

Desde el punto de vista organizacional, en 1991 el presidente Carlos Menem (1989-1999) re-creó la secretaría ambiental nacional, dotándola de mayor jerarquía, nuevas funciones y mayores recursos. La secretaria ambiental perdió jerarquía y competencias bajo el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) y sólo volvió a recuperarlas bajo el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), como respuesta al conflicto por las pasteras del río Uruguay. Pese a esas fluctuaciones, la dotación de recursos humanos, financieros y cognitivos que obtuvo la secretaría durante los años 1990 dejó su legado en la década siguiente. Ese legado se materializó en funcionarios, técnicos y propuestas legislativas que servirían de base para las leyes sancionadas durante los años 2000.

En el área forestal, fue importante la contribución de la Dirección de Bosques de la SAYDS, cuyos estudios iniciados en los años 1990 en el marco de un programa del Banco Mundial sirvieron de fundamento para las organizaciones ambientalistas y los legisladores que propondrían y defenderían el proyecto de la LBN. En diciembre 2002, el mismo año de la sanción de la Ley General del Ambiente, la Dirección de Bosques hizo público un informe del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (Dirección de Bosques 2002), según el cual el total de hectáreas de bosques nativos ascendía, en 1998, a poco más de 33 millones⁶. Los medios gráficos recogieron esa información destacando que esa extensión significaba una importante reducción respecto de los poco más 100 millones de hectáreas de bosques nativos que, según se calculaba sin mayor base científica, existían hacia 1914-15. En su presentación pública del Inventario, el entonces titular de la SAYDS (Carlos Merenson, un ingeniero forestal que había ingresado a la secretaría como técnico en los años 1990) alertaba sobre la pérdida acelerada de bosques nativos y sus consecuencias nocivas⁷. Sucesivos informes de la SAYDS de 2005 y 2006 confirmarían la pérdida creciente de bosques nativos y apuntarían a un mismo elemento como causa principal de la deforestación: la expansión de la frontera agropecuaria (Dirección de Bosques 2005; SAYDS 2006). Los datos generados por la Dirección de Bosques serían levantados por los medios informativos y por las organizaciones sociales que demandaban un cese a la deforestación y reclamaban al gobierno nacional una política de protección de bosques más activa que incluyera la sanción de una ley de presupuestos mínimos.

En efecto, diversas organizaciones ambientales, con Greenpeace a la cabeza, comenzaron a presionar para que se creasen instrumentos para proteger los bosques nativos y se detuviese la deforestación, en muchos casos tomando a la provincia de Salta como caso testigo de desmonte desmedido (sobre este último punto, cf. Schmidt 2012, 2013; Luft 2013; Langbehn 2013, 2015; Ryan 2014). Las acciones de esas organizaciones incluyeron una variedad de tácticas (tales como

La lista se completa con tres leyes aprobadas entre 2007 y 2010:

- Ley 26331/07 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
- Ley 26562/09 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema.
- Ley 26639/10 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial.

⁶ El Primer Inventario Nacional fue financiado con el proyecto BIRF 4085-AR 1998-2005 PROYECTO BOSQUES NATIVOS Y ÁREAS PROTEGIDAS, negociado entre 1995 y 1997 y ejecutado entre este año y 2005. Ese proyecto contenía un subcomponente “Reforma del Marco Político, Legal y Regulatorio que afecta a los Bosques Nativos”, como resultado del cual se elaboró un anteproyecto de Ley de Promoción al Desarrollo Sustentable de Recursos Forestales Nativos y Creación de Bosques Protectores Permanentes (Dirección de Bosques 2003; 2005).

⁷ <http://www.lanacion.com.ar/459414-en-el-ultimo-siglo-la-argentina-perdio-dos-tercios-de-sus-bosques> - última visita: 21/03/2016.

campañas públicas, escraches a funcionarios, reportajes e ingresos a tierras en peligro de desmonte) que tenían repercusión en los medios informativos y llegaban hasta las esferas de decisión política.

En ese contexto, el tema “ingresó” en la agenda legislativa hacia fines de 2004 cuando Miguel Bonasso, diputado por Convergencia/CABA (a la sazón cercano al presidente Néstor Kirchner) y presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados, presentó un proyecto de declaración solicitando al Poder Ejecutivo Nacional se suspendiesen los desmontes hasta tanto se aprobase una ley de ordenamiento territorial. La aprobación de esa declaración en mayo de 2005 dio origen al debate en torno a un proyecto de ley para la protección de los bosques nativos. A lo largo de ese debate, legisladores, empresarios, miembros de organizaciones ambientalistas, representantes de los poderes ejecutivos provinciales y funcionarios nacionales expresarían (dentro y fuera del congreso) sus posiciones divergentes sobre la necesidad y el alcance de una ley de protección de bosques nativos.

El propio Bonasso presentó el proyecto de ley el 30 de mayo de 2006, un año después de la declaración de Diputados de mayo de 2005, la que había despertado reacciones encontradas de parte de las organizaciones ambientalistas y los representantes de provincias con importante cobertura de bosques nativos. Según él mismo declaró en el recinto, Bonasso adjudicaba su iniciativa a la “continua y constante protesta de los actores sociales” (Cámara de Diputados de la Nación 2006:79). Lo cierto es que las organizaciones ambientalistas y funcionarios nacionales del área ambiental respaldaron su proyecto, mientras parecía que la mayoría del bloque oficialista del Frente para la Victoria lo aprobaría. En la vereda opuesta, diputados de las provincias forestales (principalmente, Salta, Formosa y Misiones – cf. Calvo and Tow 2009) se oponían al proyecto de Bonasso alegando que avasallaba la autonomía provincial en materia de recursos naturales tal como había sido consagrada, a su entender, por el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada. Esta oposición generaba una situación particular en el bloque del Frente para la Victoria en la medida en que implicaba divisiones dentro del bloque y presagiaba un eventual quiebre de la disciplina partidaria (Calvo and Tow 2009; Ryan 2014). Finalmente, el proyecto fue aprobado en comisión en septiembre y pasado al recinto en noviembre, donde fue aprobado en general después de dos días de sesiones. En el entretiem po, organizaciones ambientalistas lideradas por Greenpeace realizaron distintas campañas para exigir la aprobación de la ley mientras que empresarios madereros expresaban a través de los medios gráficos su oposición a la ley y Bonasso acusaba al “lobby sojero” de presionar a diputados del noroeste para que votasen en contra de la ley.

La votación en particular de la ley (en la cual diputados de provincias forestales esperaban poder cambiar los artículos que consideraban más perjudiciales) fue fijada para el 7 de diciembre pero sólo pudo concretarse en marzo de 2007, luego de un acuerdo entre Bonasso y el presidente del bloque del Frente para la Victoria, Agustín Rossi. Según reportan los medios gráficos de la época, las organizaciones ambientalistas y funcionarios nacionales del área responsabilizaban a los diputados de las provincias forestales de impedir el tratamiento en particular⁸. A las consabidas denuncias de Greenpeace y otras organizaciones, se sumó la visión crítica del entonces subsecretario de la SAyDS, Miguel Pellerano, quien, en una nota de Clarín del 7 de diciembre, advirtió qué ocurriría de no ser aprobada la ley: “Los conflictos sociales producidos por la deforestación son cada vez más frecuentes en el norte de nuestro país. Cientos de campesinos e indígenas son desalojados por las topadoras, y en muchos casos, se otorgan permisos para desmontar en zonas tradicionalmente habitadas. Mucha gente debe dejar de vivir en y del bosque porque la ‘tala rasa’ hace que pierda su

⁸ Cf. v.g. <http://old.clarin.com/diario/2006/12/07/conexiones/t-01323605.htm>, <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-77381-2006-12-07.html> - última visita: 21/03/2016.

lugar de vida y sus recursos. ¿Resultado? Terminan emigrando hacia villas miserias de la Capital o de las provincias”⁹.

Finalmente, el proyecto fue aprobado en particular el 14 de marzo de 2007 y luego girado a Senadores. El texto aprobado presentaba algunas modificaciones efectuadas por el bloque mayoritario con el objetivo de moderar las críticas de los legisladores norteños y lograr la aprobación final. Entre los cambios más significativos se encontraban la desaparición de la declaración de emergencia forestal (ésta había sido una de las principales banderas de Bonasso), la delimitación del tiempo para realizar el ordenamiento territorial (estipulado en un año a partir de la aprobación de la ley) y el nombramiento de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como autoridad de aplicación a nivel nacional.

Una vez en el senado, el proyecto fue despachado a seis comisiones, demorándose de ese modo el tratamiento en el recinto. Quienes apoyaban la ley responsabilizaban por la demora, nuevamente, a los representantes de las provincias forestales y al lobby de empresarios del sector sojero. Mientras tanto, las organizaciones ambientalistas continuaban con sus campañas a favor de la ley y la entonces titular de la SAyDS, Romina Picolotti (una ambientalista que había asumido la secretaría como consecuencia del conflicto por las pasteras del río Uruguay – cf. Alcañiz and Gutiérrez 2009), difundía, a través de los medios, información sobre la crisis forestal y reforzaba la importancia de sancionar la ley. Finalmente, se creó una subcomisión con representantes de las seis comisiones a las que había sido despachado el proyecto con el objetivo de elaborar un dictamen único que luego sería enviado al recinto. Con la finalidad de morigerar algunas resistencias, el dictamen único incluyó un par de modificaciones importantes al proyecto girado desde Diputados: la creación de un fondo para compensar a las provincias que cumplieren con lo dispuesto por la ley (rechazada por Bonasso, autor originario del proyecto de Diputados) y el permiso para seguir desmontando a propietarios de 10 o menos hectáreas. En base a ese dictamen, el proyecto fue aprobado por el Senado el 21 de noviembre. Una semana más tarde, el proyecto regresó a Diputados donde, con 133 votos a favor y 3 abstenciones, fue aprobado con las modificaciones introducidas en la Cámara Alta (Ley 26331/07 – ver Recuadro 1). Faltaba ahora un último paso: la reglamentación de la ley.

La ley establecía un plazo máximo de 90 días para que el Poder Ejecutivo decretase su reglamentación y constituyese el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, pieza clave para la implementación de la ley por parte de las provincias. Sin embargo, ese plazo venció en mayo del 2008 sin que el Poder Ejecutivo hubiese avanzado en la reglamentación, señal de que la LBN no era una prioridad de este último. En esta oportunidad, las organizaciones ambientalistas apuntaron sus cañones hacia el poder ejecutivo nacional, al que acusaban de interferir en la aplicación de la ley de bosques al no decretar el reglamento. Para colmo de males, en diciembre de 2008 Romina Picolotti, defensora de la ley, fue reemplazada al mando de la SAyDS por Homero Bibiloni, funcionario histórico de la secretaría de declarada afiliación peronista.

Frente a ese escenario, dos acontecimientos parecen haber acelerado la elaboración del reglamento. En diciembre de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó frenar las autorizaciones de desmonte otorgadas en cuatro departamentos de Salta ante un recurso de amparo presentado por comunidades originarias que alegaban que los desmontes violaban su derecho a vivir y subsistir en sus territorios ancestrales. Pero quizá más decisivas fueron las terribles inundaciones ocurridas en Tartagal, Salta, a comienzos de 2009. Greenpeace directamente

⁹ <http://old.clarin.com/diario/2006/12/07/conexiones/t-01323605.htm> - última visita: 21/03/2016.

responsabilizó a la deforestación por la magnitud de las inundaciones: “La gran cantidad de desmontes para producir soja que se realizaron en los últimos años en la provincia de Salta en los alrededores de Tartagal es una de las principales causas de estas inundaciones. Las altas precipitaciones, sumadas a la pérdida de cobertura vegetal, incluso casi a la vera de los ríos, generaron un verdadero cóctel destructivo”¹⁰. Si bien ese mismo día negó en una nota periodística que las inundaciones de Tartagal se debieran a la deforestación¹¹, el 13 de febrero del 2009 el secretario Bibiloni anunció la firma del decreto reglamentario elaborado en conjunto por su secretaría y los miembros representantes de todos los distritos reunidos en el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Entre los puntos más destacados del reglamento se encontraban la especificación de las actividades que podrían realizarse en cada categoría de conservación, la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos y el plazo para actualizar los ordenamientos territoriales. Luego de un largo proceso, ya no existían obstáculos normativos para la implementación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. A lo largo de ese proceso, la participación de las organizaciones ambientalistas y su coalición circunstancial con actores legislativos y ejecutivos (i.e. la SAyDS), junto con la invocación a los derechos de las comunidades indígenas y la intervención de la Corte Suprema nacional, habían logrado la sanción y reglamentación de la ley a pesar de la oposición de legisladores que representaban los intereses de provincias forestales y del bajo interés del tema en la agenda del Poder Ejecutivo Nacional. Pese a que luego criticarían la baja implementación de la ley y el deficiente control de la deforestación (un tema cuyo análisis excede el propósito de este trabajo), las organizaciones ambientales más activas en la defensa de los bosques nativos tienden a coincidir que la normativa ambiental aprobada contiene principios innovadores y es adecuada y suficiente para la protección de los bosques (v.g. M. M. Di Paola 2011; Quispe Merovich and Lottici 2011; REDAF 2012; Di Pangraccio 2013; Greenpeace 2013; Di Pangraccio, Giardini, and Moreno 2014).

Recuadro 1 – Ley 26331/007

Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos

Entre las principales innovaciones e instrumentos sancionados por la Ley de Bosques Nativos y su reglamentación vale destacar:

La definición de las categorías de conservación de los bosques nativos:

Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

¹⁰ <http://www.lanacion.com.ar/1098202-para-greenpeace-el-culpable-es-el-desmonte> - última visita: 21/03/2016.

¹¹ <http://www.lanacion.com.ar/1099469-el-gobierno-rechazo-las-criticas-por-el-alud-en-tartagal-y-reglamento-la-ley-de-bosques> - última visita: 21/03/2016.

Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sustentable, turismo, recolección e investigación científica.

Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la presente ley.

La aprobación del ordenamiento territorial de los bosques nativos (OTBN) de cada provincia:

El OTBN es una norma que zonifica el área de los bosques nativos existentes en cada provincia de acuerdo a las diferentes categorías de conservación y en base a criterios de sustentabilidad ambiental. Cada provincia debe aprobar su OTBN por ley en un plazo de 1 año a partir de la Ley 26.331/07 (plazo que no se cumplió en la práctica), el que debe ser actualizado cada 5 años (lo que aún no sucedido en los casos en que ya se cumplió ese plazo). El grado de detalle para la generación del OTBN debe ser como mínimo de UNO EN DOSCIENTOS CINCUENTA MIL (1:250.000). Una vez aprobado por ley, cada OTBN debe ser acreditado por la SAYDS para que la provincia correspondiente pueda acceder al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (ver *infra*). Durante el período que transcurre entre la sanción de la Ley 26.331/07 y la aprobación del OTBN no pueden autorizarse nuevos desmontes. Una vez aprobado el OTBN, no pueden autorizarse desmontes en zonas de categoría I y II.

La definición de criterios de sustentabilidad ambiental para la formulación del OTBN:

1. Superficie: es el tamaño mínimo de hábitat disponible para asegurar la supervivencia de las comunidades vegetales y animales. Esto es especialmente importante para las grandes especies de carnívoros y herbívoros.

2. Vinculación con otras comunidades naturales: determinación de la vinculación entre un parche de bosque y otras comunidades naturales con el fin de preservar gradientes ecológicos completos. Este criterio es importante dado que muchas especies de aves y mamíferos utilizan distintos ecosistemas en diferentes épocas del año en búsqueda de recursos alimenticios adecuados.

3. Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional: la ubicación de parches de bosques cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial como así también a Monumentos Naturales, aumenta su valor de conservación, se encuentren dentro del territorio provincial o en sus inmediaciones. Adicionalmente, un factor importante es la complementariedad de las unidades de paisaje y la integración regional consideradas ambas en relación con el ambiente presente en las áreas protegidas existentes y el mantenimiento de importantes corredores ecológicos que vinculen a las áreas protegidas entre sí.

4. Existencia de valores biológicos sobresalientes: son elementos de los sistemas naturales caracterizados por ser raros o poco frecuentes, otorgando al sitio un alto valor de conservación.

5. Conectividad entre eco-regiones: los corredores boscosos y riparios garantizan la conectividad entre eco-regiones permitiendo el desplazamiento de determinadas especies.

6. Estado de conservación: la determinación del estado de conservación de un parche implica un análisis del uso al que estuvo sometido en el pasado y de las consecuencias de ese uso para las comunidades que lo habitan. De esta forma, la actividad forestal, la transformación del bosque

para agricultura o para actividades ganaderas, la cacería y los disturbios como el fuego, así como la intensidad de estas actividades, influyen en el valor de conservación de un sector, afectando la diversidad de las comunidades animales y vegetales en cuestión. La diversidad se refiere al número de especies de una comunidad y a la abundancia relativa de éstas. Se deberá evaluar el estado de conservación de una unidad en el contexto de valor de conservación del sistema en que está inmerso.

7. Potencial forestal: es la disponibilidad actual de recursos forestales o su capacidad productiva futura, lo que a su vez está relacionado con la intervención en el pasado. Esta variable se determina a través de la estructura del bosque (altura del dosel, área basal), la presencia de renovales de especies valiosas y la presencia de individuos de alto valor comercial maderero. En este punto es también relevante la información suministrada por informantes claves del sector forestal provincial habituados a generar planes de manejo y aprovechamiento sustentable, que incluya la provisión de productos maderables y no maderables del bosque y estudios de impacto ambiental en el ámbito de las provincias.

8. Potencial de sustentabilidad agrícola: consiste en hacer un análisis cuidadoso de la actitud que tiene cada sector para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo. La evaluación de esta variable es importante, dado que las características particulares de ciertos sectores hacen que, una vez realizado el desmonte, no sea factible la implementación de actividades agrícolas económicamente sustentables a largo plazo.

9. Potencial de conservación de cuencas: consiste en determinar las existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios y la franja de "bosques nublados", las áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar, áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%), etc.

10. 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: la ley equipara las comunidades campesinas y los pequeños productores a las comunidades indígenas, a las que reconocen un derecho originario al uso de los bosques en tanto hábitat para su supervivencia.

La creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos:

El Fondo tiene por objeto compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos por los servicios ambientales que éstos brindan. El Fondo es distribuido entre las provincias cuyos OTBN han sido aprobados por ley y acreditados por la SAYDS (aunque se han aplicado excepciones) según un fórmula de distribución definida en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Los recursos del Fondo tiene dos destinos: el 70% se debe usar para 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 30% se destina a las unidades de aplicación provinciales para cubrir gastos de funcionamiento y proyectos de comunidades campesinas e indígenas.

Los recursos del Fondo deben provenir de las siguientes fuentes (aunque hasta la fecha sólo se constituyó con un porcentaje menor de la primera fuente):

1. Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional;
2. El dos por ciento (2%) del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración;
3. Los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales;
4. Donaciones y legados;
5. Todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del Fondo;
6. El producido de la venta de publicaciones o de otro tipo de servicios relacionados con el sector forestal;
7. Los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.

El Fondo es una pieza clave para la implementación de la LBN por parte de las provincias y su ejecución por debajo de lo establecido por la ley es objeto permanente de objeciones y reclamos por parte de organizaciones ambientalistas y dependencias provinciales.

Los mecanismos de participación, audiencia y consulta públicas:

La formulación del OTBN debe realizarse a través de un proceso participativo. Adicionalmente, una vez aprobado el OTBN, para la autorización de proyectos de desmontes deben garantizarse las instancias de participación (audiencia y consulta pública) y de información previa establecidas por la Ley General del Ambiente (25.675/02).

El reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas:

Tanto la definición del OTBN como la autorización de proyectos de desmontes deben respetar los derechos de las comunidades indígenas en los términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (ratificado por la Ley 24.701/92) y la Ley 26.160/06 de Comunidades Indígenas.

En dominio provincial: la sanción y reglamentación de los OTBN

La brecha entre los OTBN provinciales y la LBN nacional ha sido señalada tanto por organizaciones ambientalistas (REDAF 2012; Di Pangraccio 2013; Greenpeace 2013; Di Pangraccio, Giardini, and Moreno 2014) como por organismos nacionales de control (Defensor del Pueblo de la Nación 2009; Auditoría General de la Nación 2014) e investigaciones académicas (Seghezze et al. 2011; García Collazo, Panizza, and Paruelo 2013; Schmidt 2013; Silvetti et al. 2013; Stecher 2013; Gautreau, Langbehn, and Rouso 2014; Langbehn 2015)¹². Aunque las críticas son casi tan variadas como los

¹² La brecha entre los OTBN y la LBN también ha sido señalada en distintas oportunidades por la Dirección de Bosques de la SAyDS. De modo general, esa dirección formuló observaciones a la mayoría de los OTBN en los informes que elevó ante un requerimiento del Defensor del Pueblo de la Nación, a lo que me referiré en la sección siguiente. Pero entre 2013 y 2015 concentró sus críticas en la formulación y aplicación del OTBN

OTBN, podemos decir que las primeras se concentran en tres puntos principales: 1) la no consideración de todos los criterios de sustentabilidad (10 en total) establecidos por la LBN, 2) la definición “abusiva” de los usos permitidos por la LBN para cada categoría de conservación, asociada a una interpretación ambigua de la noción de “aprovechamiento sustentable”, y 3) las fallas en la instrumentación de los mecanismos de participación previstos en la LBN, especialmente en lo que refiere a la participación de las comunidades indígenas y campesinas.

Como ya se dijo, lo que está detrás de la brecha entre la normativa nacional y la provincial es la búsqueda de los gobiernos provinciales de preservar su autonomía frente a las iniciativas del gobierno nacional en lo que respecta a la gestión de los recursos naturales. Ello no quiere decir, sin embargo, que los OTBN provinciales sean semejantes entre sí. De hecho, lo que se observa es una gran heterogeneidad en el modo en que los OTBN incorporan los diez criterios de sustentabilidad definidos por la LBN y en el modo en que clasifican (u “ordenan”) el territorio con bosque nativo según las tres categorías de conservación.

Gautreau y sus colegas (Gautreau, Langbehn, and Rouso 2014) realizan una buena síntesis de la heterogeneidad de los OTBN basándose en dos criterios: 1) el porcentaje de bosques clasificados bajo la categoría roja (se trata de los bosques de alto valor de conservación que no admiten desmontes) y 2) la conectividad transfronteriza de las categorías definidas en los mapas de los OTBN (la conectividad transfronteriza garantiza la preservación de los corredores boscosos que son fundamentales para la preservación de las ecorregiones y de las especies). En base a esos criterios, distinguen tres grandes grupos:

- 1) *Provincias del norte*: bajo porcentaje de categoría roja (menor al 18%) y baja conectividad transfronteriza. Este grupo incluye las provincias de Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones y Santa Fe. Tucumán y Catamarca se distinguen del resto por un mayor porcentaje (58% y 24% respectivamente) de bosques de categoría roja.
- 2) *Provincias del centro*: bajo porcentaje de categoría roja (menor al 5%) y alta conectividad transfronteriza. Este grupo incluye las provincias de San Juan, Mendoza, San Luis, La Pampa y Córdoba. Córdoba y San Luis se diferencian del resto por un mayor porcentaje (79% y 16% respectivamente) de bosques de categoría roja.
- 3) *Provincias patagónicas*: alto porcentaje de categoría roja (mayor al 32%) y alta conectividad transfronteriza. Este grupo incluye las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Dejando de lado otros criterios que requerirían un análisis más extenso, el dato más llamativo que surge de esa síntesis es el contraste entre las provincias del norte (menos proclives a garantizar, desde la letra de la ley, la conservación de los bosques nativos y de las ecorregiones) y las provincias patagónicas (más proclives a la conservación). Dos hechos explicarían, en principio, este contraste: la mayor proporción de territorio con bosques nativos en las provincias del norte y la mayor proporción de bosques nativos bajo administración de Parques Nacionales en las provincias patagónicas. Sin embargo, prácticamente todos los trabajos citados en este texto apuntan a la expansión de la frontera agropecuaria como la principal razón de la tendencia de las provincias del norte a favorecer, en la ley y en la práctica, la deforestación de los bosques nativos. Precisar el alcance y los efectos de esa expansión excede las posibilidades de este trabajo. Aquí solo quiero

salteño y de otras provincias de la región chaqueña, tal como se desprende de documentos de circulación interna a los que el autor tuvo acceso.

resaltar un primer conflicto distributivo que surge en torno a la preservación o deforestación de los bosques nativos: entre quienes se favorecen de la primera (comunidades indígenas y campesinas que habitan y/o utilizan el bosque como base de su economía de subsistencia) y quienes se favorecen de la segunda (grandes productores agropecuarios y forestales que buscan nuevos terrenos para expandir sus negocios). A estos dos grupos con intereses contrapuestos se suman las organizaciones ambientalistas y los investigadores universitarios preocupados por la protección de los bosques. Es frente a esos y otros actores que el estado provincial (a través de sus agencias ejecutivas y cuerpos legislativos) debe emprender la tarea de definir su OTBN y luego implementarlo.

Lo anteriormente dicho no debería llevar a la idea errónea de que la formulación del OTBN fue más debatida en las provincias del norte que en el resto de las provincias. Para ilustrar este punto, a continuación haré una breve reconstrucción del debate en torno al OTBN en tres provincias, pertenecientes cada una de ellas a una región diferente: Tierra del Fuego (región patagónica), Córdoba (región central) y Salta (región norte). Sujeta a futura revisión, la siguiente reconstrucción se basa centralmente en investigaciones e informes disponibles sobre los debates provinciales y en el análisis de documentación oficial.

En Tierra del Fuego, el proceso de formulación del OTBN pasó, entre 2008 y 2012, por dos etapas distintas, durante las cuales se manifestaron dos visiones y coaliciones que atravesaban la frontera estado-sociedad (cf. Vara and Collado 2013). En una primera etapa (2008-2010), la secretaría ambiental provincial, autoridad de aplicación de la LBN, diseñó un primer proyecto de ley que fue discutido en el seno de una Comisión de Bosques dominada por representantes del sector maderero y de agencias estatales y grupos de investigación con intereses afines. En las reuniones de la Comisión, el sector maderero manifestó sus objeciones al proyecto de la secretaría ambiental, las que trasladó con éxito al congreso cuando la secretaría finalmente ingresó el proyecto de ley. Gracias a la alianza entre representantes del sector maderero y algunos legisladores, el proyecto de la secretaría fue finalmente “cajoneado”.

En la segunda etapa (2011-2012), un nuevo secretario de ambiente imprimió un cambio en la estrategia para conseguir la aprobación del OTBN: procuró el diseño de un proyecto más simple que el primero y buscó ampliar el espacio de “diálogo” a un mayor número de actores que los que reunía la restringida Comisión de Bosques. En el verano de 2011-2012 un desastre natural acudió en su ayuda: se desataron incendios forestales de gran magnitud que tuvieron una amplia repercusión social y mediática, motivando que diversas organizaciones sociales y ciudadanos de a pie se interesasen por la protección de los bosques y la aprobación del OTBN. Frente a la movilización social espontánea, la secretaría ambiental retomó el proceso de diálogo mediante reuniones y consultas de las que participaban, junto con los actores representados en la Comisión de Bosques, un buen número de organizaciones sociales, nuevos representantes universitarios y representantes de organizaciones ambientalistas nacionales. La movilización de estos nuevos grupos contrapuso la visión productivista del sector maderero que había trabado la aprobación del primer proyecto de ley y propició que la legislatura debatiera un nuevo proyecto de ley ingresado por la secretaría en 2011. En el marco de esa movilización, y ante la expectativa de poder solicitar recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, en abril de 2012 la legislatura aprobó la Ley de Ordenamiento de los Bosques Nativos de Tierra del Fuego. El OTBN aprobado distribuye los bosques nativos de la provincia de la siguiente manera: 58% categoría roja, 28% categoría amarilla y 18% categoría verde. La SAyDS acreditó el OTBN provincial y asignó a la provincia los primeros recursos del Fondo en el mismo año 2012.

En el caso de Córdoba, en 2008 el poder ejecutivo provincial designó a su Secretaría de Ambiente como autoridad de aplicación encargada de formular y aplicar el OTBN. A los efectos de instrumentar la formulación del proyecto de ley del OTBN, la secretaría constituyó una Comisión de Ordenamiento de los Bosques Nativos (COTBN), integrada por representantes de distintos sectores estatales y sociales¹³. Echado a andar el proceso, pronto se delinearón dos visiones y coaliciones contrapuestas similares a las que se manifestaron en Tierra del Fuego (cf. Silvetti et al. 2013). De un lado quedaron la Secretaría de Ambiente, las organizaciones ambientalistas, el sector campesino y representantes del sector académico; del otro, el sector agropecuario (representado centralmente por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona – CARTEZ) y las agencias estatales y los legisladores identificados con ese sector. El sector agropecuario se retiró de la COTBN, la que en febrero de 2009 envió a la legislatura un proyecto de ley claramente dominado por la visión proteccionista. En rechazo de ese proyecto, la CARTEZ presentó su propio proyecto de ley. Finalmente, el proyecto de la COTBN tomó estado parlamentario gracias al apoyo de legisladores de distintos bloques pero no logró avanzar porque fue rechazado por los legisladores oficialistas (Unión por Córdoba). Luego del fracaso de la propuesta de la COTBN, en agosto de 2010 el Ministerio de Agricultura provincial presentó un proyecto de ley propio basado en la propuesta anterior de CARTEZ. Este proyecto fue debatido sobre tablas y aprobado el 4 de agosto de 2010 (Ley 9.814/2010) y reglamentado mediante el Decreto 170/11.

Los integrantes de la COTBN rechazaron la ley aprobada bajo el argumento de que no respetaba los presupuestos mínimos establecidos por la LBN. Luego de que el tema fuera debatido en las tres universidades públicas de la provincia (integrantes de la COTBN), la Universidad Nacional de Córdoba solicitó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación que se declarase la inconstitucionalidad de la ley provincial aprobada por no atenerse a la LBN. Sorprendentemente, pese al rechazo de la coalición proteccionista, el OTBN de Córdoba es, de todos los ordenamientos provinciales, el que reserva un mayor porcentaje (79%) de bosques nativos a la categoría roja (alto valor de conservación). Pero, desde el punto de vista de las organizaciones que integraron la COTBN y otras organizaciones ambientalistas como Greenpeace¹⁴, el problema residía en el uso abusivo de la figura de “aprovechamiento sustentable” prevista en la LBN y en la autorización de actividades en las categorías roja y amarilla que, a su juicio, resultaban violatorias de los presupuestos mínimos de la LBN. Sus críticas al OTBN cordobés se centraron en cuatro puntos:

- 1) La autorización de “aprovechamiento sustentable” en la categoría roja (algo no permitido por la LBN).
- 2) La autorización de actividades mineras en todas las categorías con “carácter excepcional” (cuando la única “excepción” admitida por la LBN para la categoría roja es la construcción de infraestructura de interés público).

¹³ Las organizaciones que integraron la COTBN fueron las siguientes: Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la Provincia de Córdoba, Secretaría de Turismo de la Provincia de Córdoba, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Programa Social Agropecuario (PSA-SAGPyA), Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Río Cuarto, Universidad Nacional de Villa María, Administración de Parques Nacionales Regional Centro (APN), Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), Federación Agraria Argentina (FAA), Colegio de Ingenieros Agrónomos de la Provincia de Córdoba, Colegio de Biólogos de la Provincia de Córdoba, FUNAM, CEDHA, Ecosistemas Argentinos, Grupo Escalera, Wichan, PCRSC, Foro de los Ríos y Fundación Conydes (Silvetti et al. 2013).

¹⁴ www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/8/observaciones-otbn-cordoba-2010.pdf
– última visita: 21/03/2016.

- 3) La autorización de desmontes en predios con infraestructura de riego, independientemente de la categoría de sustentabilidad, lo que implica permitir desmontes en zonas de alto o medio valor de conservación (no permitido por la LBN).
- 4) La no obligatoriedad de audiencias públicas para la evaluación de impacto ambiental previa requerida para la autorización de desmontes (cuando la LBN establece que esas audiencias deben ser obligatorias).

Estas críticas fueron compartidas por la SAyDS nacional, la cual, en base a un informe negativo de su Dirección de Bosques, decidió no acreditar el OTBN cordobés, caso único entre todas las provincias junto con el de Corrientes. En su momento, ello implicaba que la provincia de Córdoba no podía acceder al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. Para salvar esa dificultad sin modificar su OTBN, en 2012 el gobernador de Córdoba firmó el Decreto 1131/12 que derogaba la autorización de desmontes en predios con infraestructura de riego. Pese a que los otros puntos criticados no fueron modificados, sobre la base del Decreto 1131/12 la SAyDS decidió otorgar a la provincia de Córdoba el acceso “excepcional” al Fondo sin modificar su decisión de no acreditar el OTBN provincial – de allí el carácter “excepcional” de la medida dado que la LBN establece que la acreditación del OTBN es un requisito para acceder al Fondo.

El debate en torno a la aprobación del OTBN de Salta y su reglamentación es, sin dudas, el más estudiado y documentado de todos los casos provinciales (vg. Seghezzi et al. 2011; Schmidt 2012, 2013, 2014; Luft 2013; Langbehn 2013, 2015; Braticevic and Cabana 2014). El proceso salteño es demasiado complejo para poder reseñarlo fehacientemente en unos pocos párrafos. Pero es interesante ver cómo en este caso, más allá de sus particularidades, se manifestaron visiones y alianzas similares a las que encontramos en Tierra del Fuego y Córdoba: de un lado, la visión productivista sostenida y defendida por los grandes productores agropecuarios, las agencias estatales afines y un número nutrido de legisladores y, del otro lado, una visión proteccionista-comunitaria que surgió de una amplia alianza entre organizaciones ambientalistas nacionales, organizaciones de desarrollo regionales, comunidades indígenas y campesinas y la Universidad Nacional de Salta. Si bien tendía a favorecer los intereses de los grandes productores agropecuarios, el gobernador provincial mantuvo una posición oscilante entre ambos bandos, ello provocado por tres factores principales que distinguen al caso salteño de los dos casos anteriores: 1) la fuerte movilización de las comunidades indígenas (apoyadas por organizaciones de desarrollo de origen confesional), 2) las campañas contra el desmonte lideradas por organizaciones ambientalistas nacionales, con Greenpeace a la cabeza, que se centraron en Salta más que en cualquier otra provincia y 3) la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un momento clave del proceso¹⁵. Mucho más que en los otros dos casos analizados, los vaivenes de la posición del gobernador se manifestaron en los cambios (de personal y de posiciones) de la Secretaría de Política Ambiental provincial, autoridad de aplicación de la LBN.

Luego de haber tomado la lucha contra los desmontes como una de las banderas de su campaña electoral para diferenciarse de su oponente (el gobernador saliente), en 2008 el nuevo gobernador provincial (Juan Manuel Urtubey) re-jerarquizó la Secretaría de Política Ambiental y le encomendó la formulación del OTBN provincial en cumplimiento de la LBN. Para cumplir con el principio de participación establecido en la LBN, el equipo técnico de la secretaría conformó un Foro Provincial para el OTBN con la participación de todos los actores involucrados en el tema. Concluido el proceso

¹⁵ Aunque menos visibles en el debate público, otros dos actores del estado nacional también ejercieron presión, en distintos momentos, sobre el gobierno provincial: la SAyDS, la Administración Nacional de Parques, la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo de la Nación.

participativo, en noviembre de 2008 el gobernador presentó ante el parlamento un anteproyecto de ley que, de modo similar a lo sucedido con el proyecto de la secretaría ambiental en las otras dos provincias analizadas, satisfacía las posiciones de las organizaciones ambientalistas y las comunidades indígenas y campesinas pero no era aceptado por los grandes productores agropecuarios. En paralelo, un senador opositor y gran productor agropecuario (Alfredo Olmedo), presentó un proyecto propio de fuerte corte productivista que no contaba con el respaldo de ningún proceso participativo previo, como pedía la LBN. El mayor corte productivista se expresaba en el hecho de que en la propuesta del sector agropecuario la inmensa mayoría de los bosques era clasificada como categoría verde (bajo valor de conservación, pasible de desmontes) mientras que en el proyecto de la secretaría ambiental la mayoría de los bosques era clasificada como categoría amarilla (valor medio de conservación, no pasible de desmontes). Luego de intensas negociaciones entre los bloques partidarios de ambas cámaras y el poder ejecutivo, la Comisión de Minería, Recursos Naturales, y Medio Ambiente de la Cámara de Senadores produjo un texto “acumulado” con los dos proyectos presentados, el que acabó siendo aprobado por ambas cámaras y promulgado por el gobernador como la Ley 7543/08.

Si bien recogía el núcleo metodológico del proyecto de la secretaría ambiental, la ley aprobada delegaba en el poder ejecutivo la definición de cuestiones centrales, entre ellas, la elaboración del mapa del OTBN precisando las áreas clasificadas bajo cada categoría de conservación. Criticada por los actores de la coalición proteccionista-comunitaria, la ley 7543/08 fue recibida con beneplácito por los grandes productores agropecuarios, quienes esperaban que el poder ejecutivo definiese un mapa en el que la mayoría de los bosques fuese pintada de verde y, por ende, pasible de ser desmontada. Pero un evento inesperado vendría a frustrar, en parte, esa expectativa: la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En febrero de 2008, mientras el gobierno provincial comenzaba a preparar el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, la ONG Asociana presentó, en nombre de un grupo de comunidades indígenas del norte de Salta, un pedido al poder ejecutivo provincial para que revisase los permisos otorgados en 2007 a una empresa privada para deforestar tierras que las comunidades reclamaban como propias. Viendo que el gobernador se rehusaba a responder a sus demandas, las comunidades indígenas, constituidas en la Mesa de la Tierra y asistidas por Asociana, Fundapaz, otras organizaciones y abogados porteños, en diciembre de 2008 presentaron ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación un recurso de amparo para que se detuvieran las actividades de deforestación. En menos de quince días la Corte Suprema se declaró competente en el caso, dictaminó la suspensión temporal de todos los permisos de deforestación otorgados en los cuatro departamentos afectados por las tierras en disputa y convocó a todas las partes involucradas a una audiencia para el 18 de febrero de 2009. Luego de escuchar a todas las partes, el 26 de marzo la Corte Suprema anuló todos los permisos otorgados en 2007 y prohibió las actividades forestales en los cuatro departamentos en los que se ubicaban las tierras en disputa hasta tanto el gobierno provincial y la SAyDS nacional realizaran una evaluación de impacto ambiental que fuese satisfactoria. En sus considerandos, la Corte Suprema contra-argumentó la posición provincial sosteniendo que la nación tenía el poder de limitar la autonomía provincial cuando esa intervención se justificaba en base al principio precautorio establecido por la Ley General del Ambiente de 2002. En respuesta al fallo de la Corte Suprema, el gobierno provincial decidió respetar las demandas de las comunidades indígenas. En junio de 2009, mediante el Decreto 2785/09, reglamentó el OTBN recientemente aprobado por ley, el cual clasificaba las tierras reclamadas por las comunidades indígenas como tierras de conservación media (categoría amarilla) y no de conservación baja (categoría verde), como tenía previsto hacerlo el poder ejecutivo. Ese mismo decreto contenía el mapa del OTBN, el cual estableció un porcentaje de bosque verde (19%) mucho menor al esperado por el sector agropecuario y más cercano a lo establecido en el proyecto

originario de la secretaría ambiental (Seghezzo et al. 2011). Mediante otro decreto (Decreto 2789/09), el gobernador estableció además que ningún permiso de deforestación podría ser aprobado o ejecutado donde hubiese un conflicto pre-existente sobre la propiedad de la tierra, especificando los conflictos existentes al momento.

Esos dos decretos de reglamentación resultaron aceptables para los actores interesados en la regulación de los desmontes pero fueron rechazados por los grandes productores agropecuarios. Sin embargo, en clara expresión de su posición oscilante, en 2010 el gobernador promulgó otro decreto que respondía a los intereses del sector agropecuario. El Decreto 2211/10, mediante la ingeniosa figura del “Procedimiento para el Análisis de Proyectos a Escala Predial”, permitía el cambio de categoría (“recategorización”) en el nivel predial sin necesidad de cambiar el OTBN, lo que en la práctica quería decir que un predio ubicado en una zona de categoría roja o amarilla podría ser recategorizado (por vía administrativa) como categoría verde y por tanto desmontado. La recategorización predial fue fuertemente criticada por los actores de la coalición proteccionista-comunitarista y por importantes agencias nacionales como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación y la propia SAyDS. Ante las crecientes presiones sociales y estatales provinciales y nacionales, en 2014 el gobernador decidió, en otro movimiento oscilatorio, anular la recategorización predial mediante el Decreto 3749/14.

Considerados en conjunto, tres rasgos son comunes a los tres casos analizados. En primer lugar, se observa una heterogeneidad interestatal en el nivel provincial en lo que respecta a la aplicación de la LBN. Mientras la secretaría ambiental de las tres provincias procura (al menos en el momento inicial) seguir los lineamientos de la LBN y propone (generalmente con el apoyo de centros académicos y científicos públicos) un OTBN de corte proteccionista y comunitario, las agencias del poder ejecutivo y los legisladores afines a los intereses de los grandes sectores productivos buscan defender la autonomía provincial frente a lo que consideran una “intromisión” nacional y definir un OTBN que propenda al “aprovechamiento sustentable” y el desmonte de los bosques nativos. Esta heterogeneidad se nutre, además, de actores estatales nacionales que presionan para que los gobiernos provinciales apliquen y respeten la LBN, en particular la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación y, por momentos, la SAyDS. En segundo lugar, se registra una fuerte oposición de intereses sociales entre quienes defienden la preservación y el uso comunitario de los bosques en los términos establecidos por la LBN (organizaciones ambientalistas, comunidades indígenas, población campesina criolla) y quienes buscan una interpretación amplia del “aprovechamiento sustentable” según la cual la sustentabilidad está asociada con la productividad antes que con la preservación de las tierras en cuestión (centralmente, el sector agropecuario –Córdoba y Salta- y el sector maderero –Tierra del Fuego y Salta-). Finalmente, como conjunción de esos dos elementos, se configuran en las tres provincias (con sus correspondientes particularidades) dos visiones y coaliciones contrapuestas que atraviesan la frontera-sociedad: una coalición proteccionista-comunitaria, conformada por la secretaría ambiental provincial, las organizaciones ambientalistas, la comunidad indígena, la población campesina y los organismos de control nacionales, y una coalición productivista conformada por los grandes productores agropecuarios y madereros y las agencias ejecutivas y los legisladores afines a esos sectores.

El gran compromiso: la revisión nacional de los OTBN provinciales

Uno de los resultados más sorprendentes de los estudios sobre la LBN señala que la SAYDS acreditó la gran mayoría de los OTBN a pesar de que su Dirección de Bosques tenía objeciones a casi todos ellos (Luft 2013). La principal evidencia de este hallazgo la encontramos en un análisis de los OTBN realizados por la oficina del Defensor del Pueblo de la Nación a partir de 2010.

En 2010, la Defensoría del Pueblo encaró un análisis de los OTBN provinciales a los efectos de determinar su adecuación a la LBN. Para ello pidió a la SAYDS un informe sobre los avances en la implementación de la LBN en las provincias. En respuesta, en mayo de 2011 la SAYDS envió a la Defensoría un primer informe que incluía la evaluación hecha por su Dirección de Bosques de todos los OTBN aprobados hasta la fecha, el cual fue actualizado unos años después. Según las evaluaciones de la Dirección de Bosques reportadas a la Defensoría del Pueblo, prácticamente todos los OTBN provinciales omitían o no respetaban algunos de los criterios de sustentabilidad ambiental de la LBN, destacándose Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa y Salta como los más flagrantes (Defensor del Pueblo de la Nación 2011, 2015).

Pese a las objeciones técnicas de su propia Dirección de Bosques, que no fueron hechas públicas y a las que sólo puede accederse a través del expediente de la Defensoría del Pueblo o de comunicaciones reservadas, la SAYDS aprobó la mayoría de los OTBN. Según el último reporte oficial conocido (Dirección de Bosques 2015), veinte provincias habían aprobado su OTBN entre 2008 y 2014 y sólo tres de ellos no habían sido acreditados por la SAYDS (Córdoba, Corrientes y Entre Ríos). De cualquier modo, pese a no haber acreditado sus OTBN, la SAYDS decidió más tarde otorgar a Córdoba y Corrientes un acceso “excepcional” al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos.

¿Por qué la SAYDS decidió acreditar OTBN que no se ajustaban a los parámetros de la LBN y, yendo más lejos aún, otorgó acceso al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos a provincias cuyo OTBN siquiera fue acreditado? Distintas razones se han argumentado para responder esta cuestión. Consultado al respecto por la Defensoría del Pueblo, en 2012 el entonces titular de la SAYDS (Juan José Mussi) argumentó que la secretaría había decidido no aplicar estrictamente la ley porque las provincias no contaban con información necesaria para elaborar un OTBN adecuado (Luft 2013:56).

Frente a este argumento de orden “técnico”, la mayoría de los analistas apunta a una racionalidad político-económica (vg. M. M. Di Paola 2011; REDAF 2012; Luft 2013; Schmidt 2013; Auditoría General de la Nación 2014; Gautreau, Langbehn, and Rouso 2014; Langbehn 2015). La decisión de la SAYDS expresaría la intención del poder ejecutivo nacional de no enemistarse con los gobiernos provinciales en un contexto en que el mismo gobierno nacional perseguía, en el plano normativo, objetivos contradictorios entre sí: la protección de bosques y la expansión agropecuaria. La implementación estricta de la LBN (que no había surgido de una iniciativa del poder ejecutivo) podía entrar en contradicción con el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 mediante el cual el gobierno nacional se proponía incrementar exponencialmente la producción agropecuaria, a la sazón principal fuente de divisas externas.

Entre ambas posiciones, algunos técnicos de línea media de la SAYDS, según lo manifestaron en comunicaciones informales con el autor, consideraban que, dado que los OTBN debían ser reformulados cada cinco años y que era importante comenzar a ejecutar el fondo compensatorio, era mejor empezar lo antes posible con los OTBN aprobados antes que plantear objeciones técnicas o legales que podrían ser resistidas políticamente e impedir, de ese modo, la puesta en marcha del proceso de implementación de la LBN. Un razonamiento similar suele aplicarse a la sub-ejecución

del fondo compensatorio, ampliamente criticada por organizaciones ambientalistas, la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre otros actores. Con todo, no debe descuidarse que la decisión de acreditar o no un OTBN no era tomada por estos técnicos de nivel medio (ni por la Dirección de Bosques como tal) sino por el titular de la SAyDS, cuyas decisiones, desde la aprobación de la LBN en adelante, parecen haber estado orientadas más por motivaciones políticas o partidarias que por consideraciones técnicas o ambientales. Como quiera que sea, es claro que la decisión de acreditar OTBN que no se ajustaban a los requisitos de la LBN constituyó, de parte de la SAyDS, una solución de compromiso frente a las preocupaciones ambientales y los intereses económicos y políticos involucrados. Con esa solución, la SAyDS buscó mitigar tanto el enfrentamiento entre la visión proteccionista-comunitaria y la visión productivista como la tensión entre nación y provincias que se manifestaron, de múltiples formas, desde el comienzo del proceso.

Consideraciones finales

Este trabajo buscó examinar el cruce de las tensiones nación-provincias y las complejas relaciones estado-sociedad en el caso concreto de la política de protección de los bosques nativos. Se centró, para ello, en el debate normativo tanto de nivel nacional como de nivel provincial, pasando del debate de la LBN en el Congreso Nacional y su reglamentación por parte de la SAyDS al debate en torno a la ley provincial (OTBN), su reglamentación y su posterior acreditación por la SAyDS. En ese ejercicio quedó afuera el análisis la implementación de los OTBN, lo cual excede a los propósitos y posibilidades de este trabajo. Para ello, habría que evaluar dos dimensiones: el uso e impacto de los recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos y el control y reducción de los desmontes en los territorios donde estos están prohibidos. Aunque ese análisis es central, porque es en definitiva el que permite determinar el impacto concreto de la LBN, el debate en torno a la normativa (leyes, decretos y resoluciones) es igualmente relevante porque ayuda a desentrañar cuáles son los conflictos distributivos y las coaliciones contrapuestas que están en juego en la política de bosques nativos a la vez que permite examinar las complejas relaciones estado-sociedad que atraviesan los distintos niveles de gobierno a la luz de un caso concreto.

En términos generales, se observa, en ambos niveles de gobierno, una gran heterogeneidad tanto de actores estatales como sociales que se aglutinan en dos grandes coaliciones: una favorable a la regulación de los bosques nativos bajo una visión que combina (no sin tensiones) la protección y el uso comunitario de los bosques y otra que se opone a esa regulación porque considera que atenta contra la autonomía provincial sobre los recursos naturales y pone en riesgo el uso productivo de estos recursos. Ante la inevitabilidad de la regulación, esta segunda coalición procura rebajar en el dominio provincial los estándares fijados por la normativa nacional. Como resultado de la interacción y enfrentamiento entre estas dos coaliciones se registra un fuerte debate legislativo en torno a proyectos de ley opuestos y la aprobación de OTBN provinciales que difieren entre sí en lo que respecta a su adecuación a los estándares y criterios establecidos por la ley nacional.

Las organizaciones sociales participan (tanto en el debate nacional como en el provincial) de distintas maneras que van desde los canales de participación institucionalizada que son habilitados por la LBN (particularmente en el terreno provincial) hasta los modos más típicos de la política contenciosa, incluido el litigio judicial¹⁶. Mientras en el debate nacional predominan las

¹⁶ Para una discusión de los distintos modos de participación en torno a las cuestiones ambientales, puede verse Gutiérrez 2015.

organizaciones ambientalistas nacionales, en los debates provinciales éstas comparten protagonismo con organizaciones sociales locales y regionales de diverso tipo y con organizaciones representantes de las comunidades indígenas y la población campesina. Todas ellas aprovechan las alianzas (más circunstanciales o más duraderas) con las agencias ambientales estatales (particularmente en las provincias), con legisladores individuales y con representantes de las universidades públicas y de otros centros de investigación y desarrollo, más el apoyo institucional de organismos nacionales de control tales como el Defensor del Pueblo de la Nación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

Las organizaciones sociales opuestas a la regulación de los bosques también participan en ambos niveles de gobierno pero son mucho más activas en el terreno provincial. Allí cuentan con sus vínculos directos con el poder legislativo y el poder ejecutivo para contrarrestar la presión de las organizaciones proteccionistas y procurar que la normativa provincial rebaje los estándares nacionales, a los que consideran atentatorios del principio de autonomía provincial y, centralmente, de sus intereses económicos.

Si bien las provincias buscan preservar su autonomía frente a la iniciativa nacional y, en su mayoría, tienden a rebajar los estándares nacionales, se observa una gran heterogeneidad de los OTBN provinciales como resultado de la interacción y enfrentamiento de distintos actores y coaliciones en todas las provincias. Más aún, la heterogeneidad de actores estatales y de intereses y demandas sociales se expresa, en las tres provinciales analizadas en mayor detalle, en el debate parlamentario de diferentes proyectos de OTBN. Quizá el mejor documentado, el caso de Salta muestra cómo las demandas sociales pro-LBN aprovecharon, en determinados momentos, la heterogeneidad interestatal para avanzar sus posiciones, provocando el movimiento oscilante del gobernador entre los intereses de una y otra coalición.

En el nivel nacional se observan actores y coaliciones similares a las que se participaron en el nivel provincial. Cabe destacar, con todo, la posición ambivalente que mantuvo la SAyDS durante todo el proceso: primero, si bien no tuvo la iniciativa del proyecto nacional, apoyó el proyecto avanzado en el congreso, siendo que la secretaría había elaborado su propio pre-proyecto unos años antes; luego demoró la reglamentación de la ley para finalmente elaborarla frente a las presiones sociales y judiciales; más tarde, aunque su Dirección de Bosques tuvo importantes objeciones, aprobó la mayoría de los OTBN provinciales; aprobados los OTBN, a la par que iniciaba lentamente la implementación del fondo compensatorio, centró su crítica en la implementación de la LBN en Salta pero no tuvo la misma posición respecto de otras provincias que no estaban haciendo mejor las cosas. Puede considerarse que esta posición ambivalente de la SAyDS es un indicador de la internalización por parte de la misma secretaría de objetivos contradictorios de las políticas estatales (protección ambiental versus producción agropecuaria) y de la prioridad de este último objetivo en la agenda del poder ejecutivo nacional.

Referencias bibliográficas

Abers, Rebecca, and Marisa von Bülow. 2011. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?" *Sociologias* 13 (28): 52–84.

- Acsehrad, Henri. 2006. "Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización." In *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, edited by Héctor Alimonda, 195–212. Buenos Aires: CLACSO.
- Acuña, Carlos H., and Ariana Vacchieri, eds. 2007. *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Alcañiz, Isabella, and Ricardo A Gutiérrez. 2009. "From Local Protests to the International Court of Justice: Forging Environmental Foreign Policy in Argentina." In *Environmental Change and Foreign Policy*, edited by Paul G Harris, 109–20. New York: Routledge Press.
- Alimonda, Héctor. 2006. "La ecología política en América Latina: un campo en construcción." In *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, edited by Héctor Alimonda. Buenos Aires: CLACSO.
- . 2008. "Introducción." In *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, by G. Alvarado Merino, G. C. Delgado Ramos, D. Domínguez, C. Campello do Amaral Mello, I. Monterroso, G. Wilde, and H. Alimonda. Buenos Aires: CLACSO.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/alimon/>.
- Alvarado Merino, G., G. C. Delgado Ramos, D. Domínguez, C. Campello do Amaral Mello, I. Monterroso, G. Wilde, and H. Alimonda. 2008. *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Colección Becas de Investigación. Buenos Aires: CLACSO.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/alimon/>.
- Auditoría General de la Nación. 2014. "Implementación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, 2007-junio de 2013." Auditoría General de la Nación, Argentina.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space*. Oxfordshire: Princeton University Press.
- . 2009. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Barnett, Harold C. 1994. *Toxic Debts and the Superfund Dilemma*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Baumol, William J., and Wallace E. Oates. 1971. "The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment." *The Swedish Journal of Economics* 73 (1): 42–54.
- Bonasso, Miguel. 2011. *El Mal. El modelo K y la Barrick Gold: amos y servidores en el saqueo de la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Braticevic, Sergio Iván, and José Lucas Cabana. 2014. "Aplicación de políticas orientadas a pueblos indígenas: un análisis comparativo del avance de la frontera agraria y sus contradicciones con el Programa de Relevamiento de la Ley 26.160." *Revista Estado y Políticas Públicas*, no. 2: 187–204.
- Calvo, Ernesto, and Andrés Tow. 2009. "Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del congreso argentino." *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales* 49 (195): 451–77.
- Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Christel, Lucas G. 2015. "Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)." Tesis de Doctorado, San Martín: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Cropper, Maureen L., and Wallace E. Oates. 1992. "Environmental Economics: A Survey." *Journal of Economic Literature* 30 (2): 675–740.

- Defensor del Pueblo de la Nación. 2009. "Deforestación en la provincia de Salta: consecuencias biológicas y sociales - Informe Especial." Defensoría del Pueblo de la Nación, Argentina.
- . 2011. "Análisis de los OTBN. Actuación N° 6443/10 5421/10 6433/10." Defensoría del Pueblo de la Nación, Argentina, 23 de mayo de 2011.
- . 2015. "Avances en los OTBN de las provincias de: Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Córdoba y Corrientes por la SAyDS. Actuación N° 6443/10." Defensoría del Pueblo de la Nación, Argentina, 9 de abril de 2015.
- Di Pangracio, Ana. 2013. "Ley Nacional de Bosques Nativos: implementación, implementación, implementación." In *Informe Ambiental Anual 2013: Premio de monografía Adriana Schiffrin, Undécima Convocatoria*, edited by María Eugenia Di Paola, Federico Sangalli, and Jorge Ragaglia, 365–82. Buenos Aires: FARN.
- Di Pangracio, Ana, Hernán Giardini, and Diego Moreno. 2014. "Ley de Bosques: actualizaciones y recategorizaciones, ni un paso atrás." In *Informe Ambiental Anual 2014: Premio de monografía Adriana Schiffrin, Duodécima Convocatoria*, edited by FARN, 145–58. Buenos Aires: FARN.
- Di Paola, María Marta. 2011. "Pago por servicios ambientales: análisis y situación específica del Fondo de la Ley de Bosques." In *Informe Ambiental Anual 2011: Premio de monografía Adriana Schiffrin, Novena Convocatoria*, edited by María Eugenia Di Paola, Federico Sangalli, and Silvina Caorsi, 546–68. 9ª convocatoria. Buenos Aires: FARN.
- Dirección de Bosques. 2002. "Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos - Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas Préstamo BIRF 4085-AR." Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- . 2003. "Atlas de los Bosques Nativos Argentinos." Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- . 2005. "Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos - Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas Préstamo BIRF 4085-AR - Informe Nacional." Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- . 2015. "Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos- Informe de estado de implementación, 2010-2014." Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- Downs, Anthony. 1972. "Up and Down with Ecology - The 'Issue-Attention Cycle.'" *Public Interest* 28 (Summer): 38–49.
- Evans, Peter. 1997. "Government Action, Social Capital, and Development: Reviewing the Evidence of Synergy." In *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, edited by Peter Evans, 178–209. Berkeley: University of California International and Area Studies.
- . , ed. 2002. *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- García Collazo, María Agustina, Amalia Panizza, and José María Paruelo. 2013. "Ordenamiento territorial de bosques nativos: resultados de la zonificación realizada por provincias del Norte argentino." *Ecología Austral*, no. 23 (Agosto): 97–107.
- Gautreau, Pierre, Lorenzo Langbehn, and Laure-Elise Rouso. 2014. "Movilización de información en el ordenamiento territorio de bosques nativos de Argentina." In *Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina, 7 al 9 de mayo de 2014*. Tandil.
- Greenpeace. 2013. "Salta: el festival de desmontes no se detiene." Buenos Aires: Greenpeace. <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2013/bosques/Informe-Salta-2013-FINAL.pdf>.

- Gutiérrez, Ricardo A. 2007. "Comitê Gravataí: Gestão Participativa Da água No Rio Grande Do Sul." *Lua Nova – Revista de Cultura E Política*, no. 69: 79–121.
- . 2010. "When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil." *Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (1): 59–88.
- . 2012. "Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina." *Revista EURE* 38 (114): 147–71.
- . 2015. "Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina." *Temas y Debates* 19 (30): 13–36.
- Gutiérrez, Ricardo A., and Fernando J. Isuani. 2014. "La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina." *Revista de Administração Pública* 48 (2): 295–322.
- Harrison, Kathryn. 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press.
<http://site.ebrary.com/lib/sfu/Doc?id=10136031&ppg=6>.
- Harvey, David. 2003. *The New Imperialism*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Hochstetler, Kathryn, and Margaret E. Keck. 2007. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press.
- Illical, Mary, and Kathryn Harrison. 2007. "Protecting Endangered Species in the US and Canada: The Role of Negative Lesson Drawing." *Canadian Journal of Political Science* 40 (2): 367–94.
- Juliá, Marta S. 2010. "La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación." *Pampa Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* 6 (6): 169–84.
- Kraft, Michael E., and Denise Scheberle. 1998. "Environmental Federalism at Decade's End: New Approaches and Strategies." *Publius: The Journal of Federalism* 28 (1): 131–46.
- Langbehn, Lorenzo. 2013. "Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta: la cuestión ambiental y el control sobre el territorio." In *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, edited by Gabriela Merlinsky, 223–54. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- . 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, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Leiras, Marcelo. 2007. "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional." In *La incidencia política de la sociedad civil*, edited by Carlos H. Acuña and Ariana Vacchieri, 17–65. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Luft, Jack. 2013. "Moving Floors: The Obstacles to Guaranteeing Environmental Protection of Native Forests in the Context of Argentina's Federalism." Tesis de Maestría, Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Mahoney, James, and Kathleen Thelen, eds. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.
- McAllister, Lesley K. 2008. *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Merlinsky, Gabriela. 2013. *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Migdal, Joel S. 2009. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

- Migdal, Joel S., Atul Kohli, and Vivienne Shue, eds. 1994. *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Oates, Wallace E. 2001. "A Reconsideration of Environmental Federalism." *Resources for the Future Discussion Paper*, November.
- O'Connor, James. 1998. *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*. New York and London: The Guilford Press.
- Offe, Claus. 1991. *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid: Alianza.
- Palmer, Karen, Wallace E. Oates, and Paul R. Portney. 1995. "Tightening Environmental Standards: The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm?" *The Journal of Economic Perspectives* 9 (4): 119–32.
- Polanyi, Karl. 2001. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York: Beacon Press.
- Quispe Merovich, Carina, and María Victoria Lottici. 2011. "Los desafíos del ordenamiento ambiental del territorio y los servicios ecosistémicos en la Ley de Bosques Nativos." In *Valoración de servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, edited by Pedro Littera, Esteban G. Jobbagy, and José M. Paruelo, 315–32. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- REDAF. 2012. "Monitoreo de deforestación en los bosques nativos de la Región Chaqueña Argentina. Informe N° 1 Bosque Nativo en Salta: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del bosque chaqueño en la provincia." Red Agroforestal Chaco Argentina. http://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2012/12/REDAF_informedeforestacion_n1_casoSALTA.dic2012.pdf.
- Rey, Maximiliano. 2011. "Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincia en los consejos federales." Tesis de Doctorado, Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Rezk, Ernesto. 2005. "Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino." *Serie Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL*, November.
- Ryan, Daniel. 2011. "Democratic Governance and the Courts: The Political Sources of the Judicialization of Public Policy in Argentina." PhD Dissertation, Austin: The University of Texas at Austin.
- . 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." *Revista Estado y Políticas Públicas*, no. 3: 22–32.
- Sabsay, Daniel A., and María E. Di Paola. 2008. "Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina." *Revista de Derecho de Daños*, no. 3: 137–62.
- Sabsay, Daniel A., and José M. Onaindia. 2009. *La Constitución de los Argentinos*. Buenos Aires: Errapar.
- SAYDS. 2006. *GEO Argentina 2004*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- Scheberle, Denise. 2000. "Moving Toward Community-Based Environmental Management: Wetland Protection in Door County." *American Behavioral Scientist* 44 (4): 565–79.
- . 2005. "The Evolving Matrix of Environmental Federalism and Intergovernmental Relationships." *Publius: The Journal of Federalism* 35 (1): 69–86.
- Schmidt, Mariana A. 2012. "Situación de la tierra en la provincia de Salta: una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos." *Estudios Rurales* 1 (3): 75–102.

- . 2013. “Crónica de un (des)ordenamiento territorial: dispuestas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño.” Tesis de Doctorado, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- . 2014. “Bosques nativos en Salta: entre el ordenamiento territorial y los re(des)ordenamientos posibles.” *Geograficando* 10 (2): 75–102.
- Seghezzo, Lucas, José N. Volante, José M. Paruelo, Daniel J. Somma, E. Catalina Buliubasich, Héctor E. Rodríguez, Sandra Gagnon, and Marc Hufty. 2011. “Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development.” *Journal of Environment & Development* 20 (3): 251–77.
- Silvetti, Felicitas, Gustavo Soto, Daniel M. Cáceres, and Diego Cabrol. 2013. “¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas.” *Mundo Agrario* 13 (26). doi:<http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/>.
- Spadoni, Eliana. 2015. “El rol de la Defensoría del Pueblo en la canalización productiva de los conflictos ambientales: un estudio comparado de Argentina y Perú (2000-2013).” Tesis de Doctorado, San Martín: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Stecher, Gabriel Andre. 2013. “Movilización de información en el ordenamiento territorio de bosques nativos de Argentina.” In *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social, 2013*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Svampa, Maristella, and Enrique Viale. 2014. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Tarrow, Sidney. 2011. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Revised and Updated Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vara, Patricia, and Leonardo Collado. 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.” In *XI Congreso Nacional de Ciencia Política, 17 al 20 de julio de 2013*. Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná.