

Política Ambiental, Avance de la Frontera Agropecuaria y Deforestación en Argentina: el caso de la ley “De Bosques”

Environmental Policy, Expansion of Agricultural Frontier and Deforestation in Argentina: the “Forest Law” Case

Mariana Andrea Schmidt*

Resumen: Las transformaciones productivas y territoriales ocurridas en el agro latinoamericano y argentino desde finales del siglo XX han dado lugar a crecientes disputas en torno al ambiente y al uso y aprovechamiento de los “recursos naturales”. En noviembre de 2007 fue sancionada en Argentina la Ley Nacional Nº 26.331 (“de bosques”), instando a cada provincia a realizar un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. A partir del análisis legal, documental, estadístico y hemerográfico, y de entrevistas realizadas en el marco de nuestra investigación doctoral, ofrecemos una cronología y análisis del proceso, con especial atención en su implementación en la región chaqueña.

Palabras clave: Bosques nativos, política ambiental, ordenamiento territorial, Argentina.

Abstract: Transformations in production and land occurred in the Latin American and Argentinean countryside since the late 20th century have stirred up ever-growing disputes about the environment and the use and exploitation of “natural resources”. In November 2007 in Argentina, National Law No. 26,331 (“Forests Act”) was passed, urging each province to carry out a Territorial Planning of Native Forests. In this article, through an analysis of documental, legal, statistic and newspaper material, as well as interviews carried out in the framework of our doctoral research, we offer a chronology and analysis of the process, with special focus on its implementation in the Chaco region.

Keywords: Native forests, environmental policy, territorial planning, Argentina.

Introducción

Las transformaciones productivas ocurridas en el agro latinoamericano y argentino desde fines del siglo XX han dado lugar a crecientes disputas en torno al territorio y el ambiente. El avance de la frontera agropecuaria a impulsos de la producción agrícola y ganadera supuso un profundo proceso de cambio en el uso del suelo. Las provincias del norte argentino se constituyen en casos de estudio privilegiados, en virtud de la envergadura que cobró el ritmo expansivo del modelo agropecuario a partir de la deforestación de bosques nativos, y por la resistencia llevada adelante por las poblaciones afectadas (en su gran mayoría, pueblos indígenas y familias campesinas).

En este artículo, a partir del análisis legal, documental, estadístico y hemerográfico, y de las entrevistas realizadas

*Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires). Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires). E-mail: marianaaschmidt@yahoo.com.ar

en el marco de nuestra investigación doctoral (2008-2013), caracterizamos en primer lugar los cambios productivos ligados al avance de la frontera agropecuaria a expensas de los bosques nativos desde fines del siglo XX. En adelante, nos remitimos hasta las discusiones sucedidas a nivel nacional entre los años 2006 y 2007 en ocasión de la sanción de la Ley Nacional N° 26.331 “De Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”, para luego avanzar en torno a los avances, obstáculos y limitaciones en su implementación.

Transformaciones en el agro argentino desde fines de siglo XX: agriculturización, sojización y desmontes

En América Latina, a partir de los años 1970 se emprendieron políticas de reforma y desregulación estatal, reducción de la inversión pública, flexibilización y precarización de las relaciones laborales, privatización de empresas estatales y “recursos naturales”. El nuevo régimen de acumulación sustentado en la liberalización financiera tomó forma acabada en Argentina durante las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), a partir de la implementación de un paquete de políticas de estabilización a nivel macroeconómico y reformas estructurales por medio de la introducción de modificaciones en el ámbito institucional y legislativo.

En el sector rural, esto se tradujo en la supresión de las barreras impositivas y la apertura a exportaciones e importaciones, así como en la entrada de capitales extranjeros y el retraining del Estado en su papel de regulador y formulador de políticas agrícolas. Esto fue vehiculizado a partir de la eliminación de entes nacionales de control y regulación, la supresión de impuestos a exportaciones y el desmantelamiento y restructuración de institutos de apoyo al agro (GRAS y HERNÁNDEZ, 2009; TEUBAL, DOMÍNGUEZ y SABATINO, 2005; TEUBAL y RODRÍGUEZ, 2001).

En Argentina, hacia 1970 comenzó la introducción de nuevas variedades de cereales y oleaginosas, lo que permitió la rápida difusión e implementación de la doble cosecha agrícola anual, en detrimento de la histórica alternancia entre agricultura y ganadería. El proceso de “sojización” de los cultivos se vio potenciado a partir del año 1996, cuando a través de la Resolución N° 167 de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación se autorizó la producción y comercialización de la semilla y productos derivados provenientes de la soja RR, tolerante al herbicida glifosato “Roundup Ready” comercializado por la multinacional Monsanto.

Este “paquete tecnológico”, asociado a la siembra directa, permitió fortalecer el profundo proceso de agriculturización de la tierra que venía gestándose en los años previos¹. El mismo comenzó asentándose en la región pampeana y avanzando

por sobre otras tierras productivas por medio del desplazamiento y/o reemplazo de otras actividades agropecuarias (como la cría e internada de ganado) y de ciertos cultivos tradicionales (algodón, frutales etc.). Al mismo tiempo, la introducción de nuevas tecnologías permitió el incremento en los niveles de productividad, a partir del logro de mayores rendimientos por hectárea.

Según estimaciones para el total del país provistos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, en la campaña 1970/71 se sembraron 37.700 has de soja, en 1980/81 la cifra se acercó a 2.000.000 has, para en 1990/91 avanzar hacia las 5.000.000 has. Las series muestran el impulso de la producción sojera hacia fines de la década de 1990, en consonancia con la introducción de la soja RR. Ya hacia la campaña 2000/01, la superficie se duplica y supera las 10.000.000 has destinadas a este cultivo, y continúa en ascenso, promediando las 20.000.000 has en las campañas 2012/13 y 2013/14 (más de la mitad del área agrícola total del país).

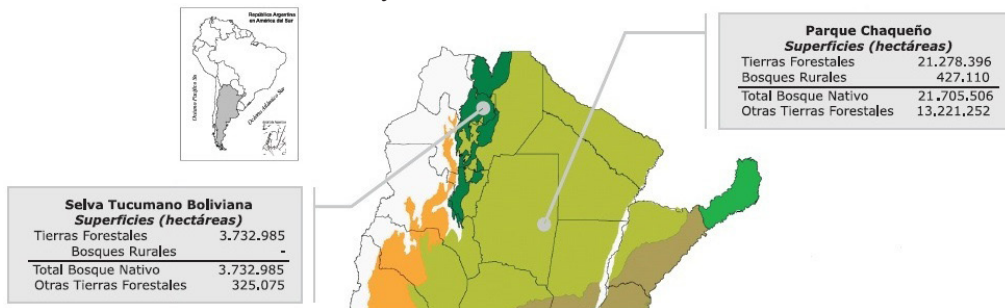
El proceso de expansión de la soja en el país no fue un caso aislado: a nivel mundial, el área implantada se duplicó en los últimos treinta años, superando las 80.000.000 has, de las cuales el 70% están ubicadas en Estados Unidos, Brasil y Argentina. El “boom sojero” no es privilegio sólo argentino: presenta similares características y consecuencias en países vecinos como Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. En su conjunto, América del Sur es la región que registra el crecimiento más acelerado de la producción de soja a nivel mundial en las últimas décadas: el área sembrada con esta oleaginosa aumentó de poco más de 1.000.000 has en 1970 a 42.750.000 has en el año 2009 (el 44% de la superficie sembrada a nivel mundial, de los cuales el 90% se concentra en Brasil y Argentina) (CATAGORA-VARGAS et al, 2012; DROS, 2004; ORTEGA, 2010).

En este contexto, el ritmo y cantidad de desmontes se aceleró en las últimas décadas del siglo XX. Hacia el año 1998, el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos elaborado por la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), dio como resultado una superficie de 31.443.873 has (SAyDS, 2005)². En 2002 la cifra descendía a 30.073.385 has, demostrando una constante pérdida de superficie de bosques nativos y la existencia de una aceleración del proceso en las últimas décadas (la deforestación anual, de 180.000 has/año en el período 1987-1998, se incrementó a 230.000 has/año en 1998-2002), en tanto las estimaciones para el año 2006 (realizadas en base a la tasa de deforestación preliminar de cinco provincias entre 2002-2006, con un promedio de 267.000 has/año) muestran su reducción a 29.069.185 has (SAyDS-UMSEF, 2007ayb).

Todo esto asumió características diferenciales en la región chaqueña, en tierras antes consideradas como “marginales” para el modelo agroindustrial pampeano, acarreado consecuencias tales como el avance sobre los bosques nativos, el arrin-

conamiento de población originaria y de pequeños productores y las crecientes disputas en torno al control de la tierra y el cuidado del ambiente.

El Gran Chaco Americano es el tercer territorio biogeográfico y morfoestructural de América Latina (luego del Amazonas y el Sistema Sabánico Sudamericano), la segunda área boscosa del continente (luego del Amazonas) y la primera en fisonomías forestales de madera dura y muy dura. Ocupa una superficie aproximada de 1.000.000 km² y comprende porciones de Bolivia, Paraguay, Brasil y Argentina, la cual representa el 58% de su superficie total (600.000 km²) (SAyDS, 2005). El Chaco argentino comprende la totalidad de las provincias de Formosa, Chaco y Santiago del Estero, norte de Santa Fe y San Luis, este de Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, San Juan y La Rioja, y noroeste de Córdoba y Corrientes. Ocupa el 22% de la superficie continental del país (es su región forestal más extensa y la tercera en riqueza biótica después de las Yungas y la Selva paranaense), abarcando una superficie total de 67.641.108 has, de las cuales 21.705.506 has son bosques nativos (el 69% del total nacional) (SAyDS, 2005).



Mapa 1. Regiones forestales: Parque Chaqueño y Selva Tucumano Boliviana o Yungas.

Fuente: SAyDS (2005).

Por su parte, la región de la Selva Tucumano Boliviana o Yungas se extiende en Argentina desde el límite con Bolivia, y cubre partes de las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán y Catamarca. Constituye una franja discontinua a lo largo de la Cordillera Oriental, Sierras Subandinas o Sierras Pampeanas, sobre las laderas orientales de las mismas. Ocupa en Argentina una superficie de 5.476.394 has, de las cuales 3.732.985 has corresponden a bosques nativos (11,8% del total nacional) (SAyDS, 2005).

Se trata de las regiones que más afectadas se han visto por los cambios en el uso de la tierra ligados a la habilitación de superficies para la producción agrícola y ganadera. En el período 1977-2010, las áreas transformadas para la totalidad de la región chaqueña crecieron del 7,6% al 22,6%, alcanzando las 11.476.357 has bajo producción agrícola (ADÁMOLI, GINZBURG y TORRELA, 2011). En conjunto, las

provincias de Chaco, Salta y Santiago del Estero sextuplicaron su producción de cereales y oleaginosas entre las campañas 1990/91 y 2006/07, pasando de 1.200.000 tn a 7.700.000 tn. Al igual que en el resto del país, la soja tuvo un papel preponderante en este aumento, pasando de representar el 35% de la producción total hasta llegar al 77% (ADÁMOLI, TORRELA y GINZBURG, 2008)³.

El proceso de incorporación de tierras chaqueñas a la producción agropecuaria ha sido denominado como la “pampeanización del Chaco”: la importación del sistema de manejo pampeano (de capitalización creciente, ahorrativo en mano de obra e intensivo en insumos, maquinaria e infraestructura, dinamizada por grandes productores) sobre regiones subtropicales que tienen otras funciones productivas y otras características ecológicas y sociodemográficas. Se trata de un modelo exitoso y rentable en el corto plazo, en perjuicio de las externalidades en el largo plazo: pérdidas de rendimiento y fertilidad de los suelos, aumento en los procesos de degradación y erosión, pérdida de biodiversidad y contaminación, entre otras consecuencias (PENGUE, 2009; PRUDKIN, 1997; REBORATTI, 1996; SLUTZKY, 2005; TRINCHERO, 2000).

Como corolario, las provincias del norte argentino presentan tasas de deforestación anual en aumento (Tabla N° 1). Según datos de la SAyDS para las regiones forestales de la Selva Misionera, Selva Tucumano Boliviana, Parque Chaqueño y parte del Espinal, en el período 1998-2002 fue desmontada una superficie de 940.436 has. De ese total, 805.261 has corresponden al Parque Chaqueño (con una tasa deforestación del -0,89% para el período 1998-2002, que ascendió a -1,44% en el período 2002-2006, con un área deforestada de 1.223.891 has) (SAyDS-UMSEF, 2007b).

Tabla N° 1. Superficie de bosques nativos correspondiente a los años 1998, 2002 y 2006, superficie deforestada (has) y tasa anual de deforestación (%) para los períodos 1998-2002 y 2002-2006 por provincia.

Provincia	Superficie bosque nativo (ha)			Superficie deforestada (ha)		Tasa anual de deforestación (%)	
	1998	2002	2006*	1998-2002**	2002-2006*	1998-2002	2002-2006*
Chaco	5.107.780	4.939.466	4.811.975	117.974	127.491	-0,57%	-0,65%
Córdoba	1.108.769	979.095	885.165	122.798	93.930	-2,93%	-2,52%
Formosa	3.073.011	3.052.119	3.021.823	19.977	30.296	-0,16%	-0,25%
Salta	7.235.736	6.931.705	6.516.771	194.389	414.934	-0,69%	-1,54%
Santa Fe	554.799	530.354	519.027	20.737	11.327	-0,95%	-0,54%
Santiago del Estero	6.608.826	6.193.836	5.678.608	306.055	515.228	-1,18%	-2,17%
Total	23.688.921	22.626.575	21.433.369	781.930	1.193.206	-1,01%	-1,35%

* datos preliminares ** la superficie deforestada 1998-2002 no resulta de la diferencia entre la superficie de bosque nativo en dichos años dado que existen otros cambios como degradación y regeneración que no se presentan en esta tabla.

Fuente: SAyDS (2007b: 6).

A pesar de que la expansión de tierras con destino agrícola y/o ganadero es la principal causa de deforestación, no debemos desconocer además la degradación de las masas forestales remanentes, sobre la cual se argumentan y justifican los desmontes. Una de sus causas (además del accionar del ganado vacuno) se vincula con las décadas de desmanejo forestal que pesan sobre estos bosques y que han llevado a que la gran mayoría de las superficies de bosques remanentes se encuentren empobrecidas. Aunque ha perdido su auge inicial, en la actualidad sigue existiendo actividad forestal en la región, evidenciándose una nueva campaña extractiva ligada al avance de los desmontes.

Otro tópico de interés que no debe ser soslayado es el relativo al conflicto por el uso, la propiedad y tenencia de la tierra, que de modo particular ha afectado históricamente a pueblos originarios y familias campesinas⁴. En Argentina, la apropiación (y titulación a nombre del Estado o de privados) de tierras tradicionalmente ocupadas por población indígena no es un fenómeno nuevo, sino que es una problemática deudora de épocas en que el Estado y actores privados avanzaron por sobre territorios “vacíos”. En las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI, esta dinámica se ha reactivado, evidenciando la continuidad de los conflictos por la tierra en el contexto de ocupación y revalorización territorial deudor del avance del modelo agropecuario aquí reseñado. El incremento de la lucha por la titulación de la propiedad de la tierra en el contexto de la reactivación del mercado inmobiliario por ampliación de la frontera agropecuaria, encuentra su contracara en el reconocimiento de derechos territoriales a los pueblos originarios que se dio de modo simultáneo⁵.

En adelante, nos remontamos hasta lo sucedido a nivel nacional a partir de los años 2006 y 2007, en torno a la sanción de la “ley de bosques”, a través de la cual el Estado nacional emprendió la tarea de legislar acerca de los presupuestos mínimos de protección ambiental de las masas boscosas.

El Estado nacional ordena a las provincias el ordenamiento de sus territorios

Desde fines de siglo XX se dio una paulatina introducción de consideraciones ambientales en las políticas estatales, a la par de un creciente incremento de las demandas socioambientales y los movimientos socioterritoriales (GIARRACA y TEUBAL, 2010; MERLINSKY, 2013; SVAMPA, 2012). Esta progresiva institucionalización de lo ambiental puede ser considerada en varias facetas concurrentes entre sí, a saber: la producción de legislación ambiental por parte de los países y sus jurisdicciones (en Argentina, la Ley Nacional N° 25.675 “General del Ambiente” en el año 2002), la conformación de organismos específicos y la difusión de la

problemática ambiental desde los organismos internacionales, que empezaron a crear programas y comisiones específicas, así como también a emitir declaraciones y documentos.

De acuerdo con Merlinsky (2013), la consolidación del campo ambiental como un ámbito autónomo en la esfera jurídica Argentina se remonta a la reforma constitucional de 1994 (antecedente y condición de posibilidad para la entrada en escena de “lo ambiental” como objeto de políticas y de conflictos y controversias), a través de las garantías en torno al derecho a un ambiente sano, la introducción de nuevos actores de control de la gestión pública, la habilitación a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) a litigar en nombre de intereses colectivos de defensa del ambiente, sumado a la nueva legislación de presupuestos mínimos inaugurada con la Ley de Ambiente en el año 2002. Entonces: la confluencia de una serie de factores -político-institucionales, cambios legislativos, contextos específicos en la correlación de fuerzas entre Nación y provincias, fortalecimiento del accionar de ONGs ambientalistas en conjunto con organizaciones indígenas y campesinas, ocurrencia de “desastres naturales” y/o conflictos territoriales que involucraban población indígena o campesina- llevaron a que la deforestación pasara a constituirse de modo progresivo como un “problema ambiental” con estado público en Argentina.

En mayo de 2006, el diputado nacional Miguel Bonasso presentó un proyecto titulado “Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales para la Protección de los Bosques Nativos”, con apoyo de ONGs ambientalistas. El texto fue aprobado en general por la Cámara de Diputados el 29 de noviembre de ese año, y su votación en particular quedó en suspenso, lográndose la media sanción el 14 de marzo de 2007. Al ingresar en la Cámara de Senadores, fue girado para su discusión a seis Comisiones, al tiempo que fueron presentados una serie de proyectos de ley alternativos. Entre ellos, figura el proyecto “Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y de los Servicios Ambientales que brindan”, firmado por senadores de las provincias de Salta y Formosa con el apoyo de la Fundación para el Desarrollo Sostenible en el Noroeste Argentino.⁶ Este es el proyecto que generó mayores adhesiones entre los sectores vinculados a la producción agropecuaria y es en su articulado que surgió la propuesta de un “Fondo Nacional para los Bosques Nativos y Servicios Ambientales”.

Durante las sesiones legislativas en que se trató la ley, los representantes de las provincias con mayores superficies de bosques nativos fueron quienes más resistencia opusieron. Los principales argumentos esgrimidos apuntaban hacia su inconstitucionalidad, acusándola por haber sido diseñada en “el puerto” y por pretender avasallar las autonomías jurisdiccionales y coartar el desarrollo

agropecuario y forestal en ciernes de las provincias más rezagadas del norte argentino. En adelante, daremos lugar a algunas consideraciones en torno a estos nudos problemáticos.

Entre las principales temáticas que se hicieron presentes en los debates legislativos, se encuentra la reivindicación de la autonomía jurisdiccional por parte de los gobiernos provinciales en oposición a los mandatos centralistas provenientes desde el ámbito nacional. Recordemos que la reforma constitucional del año 1994 estableció en su artículo N° 124 que las provincias ejercen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios. No obstante esto, la cláusula ambiental prevista en el artículo N° 41 -que establece el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras- establece además el reparto de competencias entre la Nación y las provincias en materia de regulación ambiental, al determinar que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Es decir, si bien las provincias tienen el dominio de sus recursos naturales, el ejercicio de esta autoridad debe ceñirse a ciertos criterios mínimos de protección ambiental que oportunamente la Nación establezca.

En este marco, las críticas apuntaban a que el texto en debate no se trataba de una ley de presupuestos mínimos, sino más bien de “presupuestos máximos”. La norma fue descalificada como una ley diseñada en el puerto de Buenos Aires y destinada a relegar a las provincias pobres del norte a ser el “pulmón verde” de la Argentina. En estrecha relación con lo anterior, el avasallamiento nacional por sobre las potestades jurisdiccionales en materia ambiental supone para las provincias el no poder desarrollarse plenamente (el desarrollo aquí es entendido como la continuidad del modelo agropecuario y sus consecuencias). Uno de los principales argumentos en pos del avance del modelo productivo en el norte argentino por sobre las superficies boscosas se justificaron en la condición ya degradada de aquellos bosques, como resultado de prácticas históricas de sobrepastoreo de ganado de las familias campesinas y de la extracción de maderas a cargo de los indígenas, todos procesos anteriores a la llegada de la agricultura a gran escala.

No sólo se acusó la intromisión de las autoridades nacionales sino también la de los intereses internacionales, encarnados en el “ecologismo fundamentalista” de ONGs ambientalistas. En ocasión de la “ley de bosques”, la “coalición verde” formada por las organizaciones Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Vida Silvestre (FVS) y Greenpeace (en conjunto con otras

ONGs) movilizó gran cantidad de recursos y desplegó numerosas actividades de denuncia y difusión: firma de documentos y declaraciones, seguimiento de las actividades parlamentarias y reclamo ante representantes de los diferentes poderes y niveles de gobierno. La organización internacional Greenpeace ya venía realizando campañas cuyo tema central era la protección de las masas boscosas y la declaración de la “Emergencia forestal” en Argentina (Greenpeace, 2006). Durante la campaña por la “ley de bosques”, se produjeron spots publicitarios en los cuales distintas personalidades (músicos, actores y deportistas) denunciaron la masiva deforestación en Argentina, y se llevaron a cabo una serie de protestas. La más destacada fue la campaña “Un millón de votos por la Ley de Bosques”, orientada a recolectar firmas para presionar a los legisladores para su sanción definitiva y cuyas planillas -con más de 1.413.000 de votos- fueron entregadas a fines de octubre de 2007.

En este contexto, el 28 de noviembre de 2007 fue sancionada la Ley Nacional Nº 26.331 “De Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”. En ella se establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad, y se define al OTBN como la norma que, basada en diez criterios de sostenibilidad ambiental (que no son independientes entre sí)⁷, zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a tres categorías de conservación:

- I (rojo): Sectores de muy alto valor de conservación, que no deben transformarse.
- II (amarillo): Sectores de mediano valor de conservación, que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
- III (verde): Sectores de bajo valor de conservación, que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad.

En un plazo máximo de un año a partir de su sanción, cada provincia debería realizar sus OTBN a través de un proceso participativo. En ese lapso, las jurisdicciones estaban impedidas de autorizar desmontes y, cumplido el plazo, se les prohibía la autorización de cualquier tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos.

En suma, si bien pueden reconocerse toda una serie de aspectos positivos -la desaceleración de los desmontes, la apertura del debate acerca de los modos de uso y valoración de la naturaleza y las modalidades alternativas al desarrollo

hegemónico, la puesta en visibilidad de la situación de la población indígena y campesina del norte del país, entre otros-, no debemos dejar de sopesar aquellos aspectos que fueron saliendo a la luz tras su aprobación y a partir de su implementación: 1) las demoras y diferencias de criterios en la confección de los OTBN provinciales; 2) el retraso en su reglamentación; 3) las dilaciones para la llegada de las partidas presupuestarias del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) y 4) la continuidad de los desmontes, entre los principales.

Avances y retrocesos en la política de protección de los bosques nativos

Los planes de OTBN provinciales tenían como uno de sus resultados esperados la confección de un mapa en el cual se delimitarían las superficies de bosques nativos asignadas a cada una de las categorías de conservación. Según información de la SAyDS (2013), al año 2013, veinte provincias habían finalizado y aprobado por ley sus OTBN (la gran mayoría del año 2010 en adelante), en tanto que una lo ha hecho por decreto y otras dos se encontraban en desarrollo.

Algunos de los OTBN han sido muy cuestionados y/o resistidos por no ajustarse a ciertos requerimientos de la Ley N° 26.331 (por ejemplo, los procesos participativos y de consulta a los actores afectados). También se ha destacado la falta de coordinación y acuerdos entre las provincias acerca de sus métodos y objetivos para la realización de los respectivos OTBN, por lo que cada jurisdicción aplicó criterios distintos a la hora de zonificar sus bosques, lo que se evidencia en la falta de coherencia e integración entre las cartografías provinciales.⁸

En segundo lugar, la ley fue reglamentada en febrero de 2009, catorce meses más tarde de lo que estipulaba su articulado (debía estar rubricada a no más de noventa días de aprobada la ley). No podemos dejar de hacer una breve mención al contexto en el cual fue llevada a cabo la reglamentación: días antes, el 9 de febrero de 2009, se produjo el desborde del río que atraviesa Tartagal, ciudad cabecera del departamento San Martín en la provincia de Salta, el más afectado por el avance de la deforestación. Las imágenes de este “desastre natural” recorrieron el país, aportando a la nacionalización de la problemática. Ya en el año 2006, las abundantes lluvias estacionales habían provocado el desborde del río Seco y la ruptura del puente sobre la ruta N° 34, sumado a la caída de viviendas apostadas en las márgenes del río Tartagal. En un informe posterior, se señaló que si bien habían existido variables ambientales (morfología de la cuenca, altas precipitaciones, suelos poco estructurados, desagregados y saturados de humedad, poca cobertura vegetal), éstas se habían visto intensificadas y potenciadas por variables

antrópicas: actividad petrolera, aprovechamiento forestal no planificado y ganadería extensiva entre las principales (CABRAL y PLAZA, 2006).

Acto seguido al alud y sus repercusiones, la Ley N° 26.331 fue reglamentada por medio del Decreto N° 91. Las objeciones no se hicieron esperar: se lo criticó por haber desconocido el proceso de consultas realizado en la SAyDS durante el año 2008 y que había dado como resultado un borrador consensuado a partir de la participación y aportes de las ONGs; por haber delegado amplias facultades a las provincias a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)⁹, por no haber reglamentado algunos de los artículos referidos al FNECBN y por no especificar cómo la autoridad nacional de aplicación llevará adelante la revisión periódica del mantenimiento de las superficies de bosques nativos (QUISPE MEROVICH y LOTTICI, 2011).

Con relación a la implementación del FNECBN, su incorporación en el articulado de la “ley de bosques” fue una instancia definitiva para su aprobación. Está destinado a compensar económicamente a quienes fueran afectados por la conservación de los bosques nativos por los servicios ambientales que estos brindan y se prevé su distribución anual entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su OTBN.

De acuerdo a lo estipulado en la ley, el monto anual del FNECBN no puede ser inferior al 0,3% del presupuesto nacional anual, sumado al 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 (entre las principales fuentes de recursos). Para el reparto de los fondos, en el ámbito del COFEMA se estableció una metodología de distribución que tiene en consideración el porcentaje de superficie de bosques nativos declarado, la relación entre la superficie total de la provincia y la de sus bosques nativos y las categorías de conservación establecidas en sus OTBN. Sobre el total, el 70% está reservado a compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, y el restante 30% se destina al fortalecimiento institucional de las autoridades de aplicación jurisdiccionales.

El argumento a favor de su incorporación se sustentó en que debía haber una compensación económica a los particulares (quienes se ven restringidos en su derecho de propiedad) y a los Estados provinciales propietarios de áreas boscosas, por dejar paralizadas aquellas superficies con potencialidad productiva en pos de la preservación del ambiente. Recordemos que la reglamentación de la ley nacional -a través de la cual debería instrumentarse la adjudicación del FNECBN- demoró más de catorce meses. En este contexto, no sólo se sucedieron gran cantidad de reclamos por parte de los más diversos actores solicitando el decreto reglamen-

tario, sino también, y en particular, los fondos prometidos que permitieran poner en marcha la ley nacional y las provinciales: sin la puesta en marcha del fondo, se perpetuaría la “condena” a las provincias con bosques a la desocupación y la pobreza, al impedir la llegada de recursos en compensación por la paralización de una de las actividades económicas más rentables.

En los años 2008 y 2009 no se contó con fondos específicos para la conservación de bosques en el presupuesto nacional. No obstante, se obtuvo una partida de \$88.836.561, y a través de la Resolución N° 256 se creó el Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos. Desde entonces se han generado tres tipos de aportes a las provincias: el Programa Experimental, el FNECBN y la asistencia económica y financiera brindada a solicitud de las autoridades de aplicación de cada jurisdicción para realizar los OTBN provinciales. Ahora bien, los montos destinados, si bien ampliamente superiores a las partidas presupuestarias que previamente eran destinadas a la cartera ambiental con estos fines, no han alcanzado los valores estipulados en la legislación. De tal modo, se evidencia una brecha entre los recursos previstos en la ley, los montos asignados por medio de las leyes presupuestarias y los valores efectivamente asignados año tras año (Greenpeace, FVS y FARN, 2013; SAyDS, 2013, 2011)¹⁰.

La lentitud en la reglamentación e instrumentación del FNECBN por parte del Estado nacional llevó al retraso de las partidas presupuestarias en las jurisdicciones. La dilación en la llegada de fondos pone en evidencia la tensión entre la importancia concedida al cuidado de los bosques -en un contexto político particular que llevó, en la confluencia de actores y demandas, a visibilizar esta problemática e instalarla como problema público a ser abordado por una política estatal- y los recursos y capacidades que efectivamente fueron destinadas a tal fin.

Tabla N° 2. Total país. Montos totales transferidos en concepto del FNECBN (\$), cantidad de planes (N°) y superficie bajo planes (has). Años 2010, 2011 y 2012.

	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	total
Monto total (\$)	97.402.177	237.752.416	245.467.244	580.621.837
Cantidad de planes	283	604	704	1.591
Superficie (hectáreas)	1.267.570	1.895.855	1.855.738	5.019.163

Fuente: SAyDS (2013: 12).

Hacia fines del año 2010 llegaron las primeras partidas del FNECBN a las jurisdicciones. A nivel nacional, los montos totales transferidos a las provincias,

la cantidad de planes financiados y la superficie abarcada por éstos se resume en la Tabla N° 2. Otro punto a destacar está no sólo en la llegada de los montos compensatorios sino también en su distribución y alcance geográfico. Para los planes financiados entre 2010 y 2012 (un total de 1.591), los titulares privados y las empresas han sido los mayores beneficiados (67,8% y 14,7% respectivamente), mientras que sólo el 1,8% corresponde a planes aprobados para población indígena o campesina (SAyDS, 2013). Asimismo, las superficies bajo algún tipo de Plan de manejo que han sido compensadas por las transferencias del FNECBN entre los años 2010 y 2012 contabilizan un total de 5.019.163 has (más del 10% del total de bosques nativos declarados por las provincias), dando como resultado un promedio de entre \$76 y \$132 por hectárea por año, dependiendo del año en consideración.

Para finalizar, detengámonos en los informes que han puesto en evidencia la continuidad de los desmontes a pesar de la sanción de la Ley N° 26.331. Los resultados del monitoreo realizado por la Asociación Guyra Paraguay (2011) nos ofrece un panorama de la deforestación en el Gran Chaco Americano para el período 2010-2011: un total de 560.684 has deforestadas para los cuatro países bajo análisis. En Argentina, se deforestaron 30.454 has en el año 2010, 43.717 has en 2011 y 212.936 has en 2012, y se destacan casos de ocurrencia de deforestación dentro de las zonas de protección boscosa designadas en los OTBN provinciales. Ya en el año 2008, desde la SAyDS se había advertido la existencia de desmontes luego de la sanción de la “ley de bosques” en las regiones del Parque Chaqueño y la Selva Tucumano Boliviana. Los resultados evidenciaban que, si bien había disminuido la intensidad de la deforestación con respecto a los períodos anteriores, se corroboraba la continuidad de los desmontes (al menos 136.000 has) a pesar de la moratoria prevista en la legislación nacional (SAyDS-UMSEF, 2008).

A cinco años de la sanción de la ley, la SAyDS presentó un documento con resultados del monitoreo de la pérdida de bosques nativos entre los años 2006 y 2011 en las tres regiones forestales que concentran el 85% de los bosques nativos remanentes de Argentina (Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana). Allí el organismo nacional confirmó la continuidad de los desmontes, tanto entre la sanción de la ley nacional y la aprobación de los OTBN provinciales, como entre esa fecha y el año 2011 (SAyDS-UMSEF, 2012).

Si bien el promedio anual de deforestación en el país disminuyó, el mismo sigue siendo muy elevado: entre 2006 y 2011 se desmontaron más de 1.500.000 has, siendo Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco las provincias con mayor pérdida de bosques en el período considerado (Tabla N° 3). Asimismo,

se detectaron áreas deforestadas en zonas que han sido categorizadas como rojas (16.148 has) y amarillas (259.302 has) en los distintos OTBN provinciales (SAyDS-UMSEF, 2012). Como podemos observar, la Ley N° 26.331 no ha tenido entonces un impacto significativo en la disminución de la tasa de desmontes en los años inmediatamente posteriores: la misma prohibía el otorgamiento de nuevas autorizaciones de desmontes, pero no la ejecución de los permisos aprobados previamente.

Tabla N° 3. Pérdida de bosques nativos por provincia (has) y períodos (2006-2011).*

Provincia	Pérdida de bosque nativo (ha) por períodos			Total (ha) 2006-2011	
	2006-Ley 26.331	Ley26.331-OTBN	OTBN-2011	Pérdida TF	Pérdida TF+OTF
Catamarca	2.770 (9.571)	647 (8.031)	1.150 (4.133)	4.567	21.735
Chaco	65.990 (71.552)	65.892 (72.151)	36.706 (38.738)	168.588	182.441
Córdoba ¹	22.591 (30.016)	23.509 (30.132)	3.848 (8.028)	49.948	68.176
Corrientes	0 (36)	478 (1.118)	119 (484)	597	1.638
Formosa	40.149 (44.737)	80.443 (92.602)	32.666 (37.001)	153.257	174.340
Jujuy	1.340 (1.826)	2.004 (2.151)	12.247 (12.692)	15.591	16.669
La Rioja ²	864 (6.289)	8.966 (25.683)		9.830	31.972
Misiones	14.508 (16.989)	14.042 (16.072)	4.883 (5.334)	33.434	38.395
Salta	191.649 (204.697)	108.874 (115.203)	113.994 (121.043)	414.517	440.943
San Juan	0 (0)	0 (79)	0 (0)	0	79
San Luis ¹	4.777 (17.852)	5.679 (27.801)	2.068 (9.682)	12.524	55.335
Santa Fe ¹	4.720 (9.580)	2.571 (6.635)	1.551 (5.059)	8.842	21.274
Sgo. del Estero	220.190 (247.479)	154.007 (169.882)	245.653 (283.669)	619.850	701.030
Tucumán	3.748 (6.855)	5.889 (11.075)	4.223 (7.403)	13.861	25.333
Total	573.296 (667.479)	473.001 (578.615)	459.108 (533.266)	1.505.406	1.779.360

¹ no incluye los resultados correspondientes a la región forestal Espinal

² la provincia de La Rioja al 2011 no poseía un OTBN, por lo que se evaluó la pérdida de bosque nativo desde la sanción de la ley 26.331 hasta 2011.

Fuente: SAyDS-UMSEF (2012: 7).

*En negrita se presentan los datos de pérdida de bosques nativos de la clase tierras forestales (TF) y en cursiva los datos correspondientes a la pérdida de bosques nativos tanto de la clase TF como de otras tierras forestales (OTF).

En definitiva, la continuidad o no de las actividades de desmonte y tala ilegal, y la violación o cumplimiento de la zonificación establecida en los OTBN, están en gran medida sujetas a la capacidad de control y monitoreo efectiva que las autoridades de aplicación ambiental provinciales puedan ejercer respecto de las autorizaciones otorgadas y de aquellas impugnadas. Las provincias carecen de capacidad instalada y de recursos humanos y monetarios suficientes para afrontar la aplicación de la ley. Tampoco existe la capacitación e infraestructura necesaria en el organismo ambiental nacional, por lo que se hace necesario un crecimiento institucional tanto en el ámbito ambiental nacional y provincial, a la vez de una

concertación con y entre las provincias (que por derecho constitucional son dueñas de los “recursos naturales”).

A modo de cierre

En este artículo, nos propusimos avanzar en la comprensión de la política tendiente a la protección de bosques que tiene lugar en Argentina a partir de la sanción de la “ley de bosques” en el año 2007.

En un contexto político, económico y ambiental favorable, en Argentina tuvo lugar un aumento inédito de las superficies destinadas a la producción ganadería, hecho que en las provincias del norte se tradujo en la conversión de los suelos boscosos (baratos y disponibles) en suelos agrícolas. Como resultado, se potenciaron los históricos conflictos irresueltos en torno a las tierras habitadas por indígenas y campesinos, y se reactivaron las disputas en torno a los modelos de desarrollo posible para estos territorios y poblaciones.

En este marco, la sanción de la Ley N° 26.331 implicó una moratoria de los desmontes que venían acelerándose a un ritmo sin precedentes y supuso para todas las jurisdicciones el inicio de un proceso de discusiones en torno a la elaboración de los OTBN provinciales. No obstante, no se ha logrado dar fin a las actividades de desmonte y/o tala clandestina, a la vez que restan alcanzarse objetivos en materia de fortalecimiento institucional, financiamiento, control y monitoreo de la política de protección de bosques nativos, tanto a nivel nacional como provincial. Así también, resta avanzar en la discusión en torno a los actores efectivamente beneficiados. Más allá de los avances aquí reseñados, la continuidad y consecuencias del proceso de implementación de la “ley de bosques” deberán ser analizadas en nuevas instancias de investigación.

Nuestro atractivo por dar lugar a la comprensión de la política nacional de protección y conservación de bosques no sólo está en relación al destino de las masas boscosas en sí mismas. Más bien, arraiga en sus potencialidades para permitirnos abordar una serie de tópicos de gran significancia para la coyuntura nacional y regional actual, y que trascienden las fronteras del caso específico. Similares conflictos y tensiones -no sólo asociados a la deforestación y degradación de bosques a manos de la producción agropecuaria o forestal, sino también en relación con otros emprendimientos de carácter extractivo como la minería a cielo abierto o la producción de hidrocarburos- pueden encontrarse en otros territorios y afectando a otras poblaciones a lo largo y ancho de América Latina.

Los debates abiertos a partir de la “ley de bosques” han revitalizado conflictos históricos e irresueltos, mucho más profundos que las discusiones técnicas en torno al manejo y conservación de los bosques. La “cuestión ambiental” actual

es un síntoma del problema irresuelto de la propiedad y distribución de la tierra en Argentina. En lo que respecta a nuestro caso de interés, en ocasión del diseño e implementación de la política nacional de protección de bosques se han puesto en entredicho las distintas formas en que los actores involucrados entienden la problemática territorial, la cuestión del desarrollo y el cuidado y/o conservación de la naturaleza (en particular, los bosques).

Al momento de dar contenido acabado a este artículo (marzo de 2015), se han cumplido siete años de la sanción de la “ley de bosques”. Aquí nos detuvimos en algunas reflexiones y/o evaluaciones en torno a su implementación y al cumplimiento de sus objetivos iniciales. Más allá de la sanción de la Ley N° 26.331 y de los distintos OTBN provinciales, esto no ha implicado un statu quo o el término de las disputas en torno al destino de los bosques nativos a nivel nacional. Habrá que seguir de cerca las luchas, conflictos y disputas que se continúen sucediendo en torno a los territorios boscosos y sus poblaciones, en tanto los OTBN sancionados no son el resultado final de este proceso sino su puntapié inicial.

Referencias

- ADÁMOLI, Jorge; GINZBURG, Rubén y TORRELLA, Sebastián. *Escenarios productivos y ambientales del Chaco Argentino: 1977-2010*. Buenos Aires: FCEN-UBA y Fundación Producir Conservando, 2011.
- ADÁMOLI, Jorge; TORRELLA, Sebastián y GINZBURG, Rubén. La Expansión de la Frontera Agrícola en la Región Chaqueña: Perspectivas y Riesgos Ambientales. En: *Agro y Ambiente: una agenda compartida para el desarrollo sustentable*. SOLBRIG, Otto y ADÁMOLI, Jorge (Coords.), Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina, 2008, p. s/d.
- BELLI, Elena; SLAVUTSKY, Ricardo y TRINCHERO, Hugo (Comps.). *La cuenca del río Bermejo. Una formación social de fronteras*. Buenos Aires: Reunir, 2004.
- BULIUBASICH, Catalina y GONZALEZ, Ana. *Los Pueblos Indígenas de la Provincia de Salta. La posesión y el dominio de sus tierras*. Departamento San Martín. Salta: UNSa, 2009.
- CABRAL, Marcelo y PLAZA, Gloria. *Análisis de la Situación Global del Municipio de Tartagal, Departamento San Martín. Diagnóstico y Evaluación de la Cuenca del Río Tartagal y área de influencia. Municipalidad de Tartagal*. Salta: UNSa, 2006.
- CATACORA-VARGAS, Georgina; GALEANO, Pablo; ZANON AGAPITO-TENFEN, Sarah; ARANDA, Darío; PALAU, Tomás y ONOFRE NODARI, Rubens. *Producción de Soya en las Américas: Actualización Sobre el Uso de Tierras y Pesticidas*. Cochabamba: GenØk - UFSC - REDES-AT - BASE-IS, 2012.
- DOMINGUEZ, Diego. *La lucha por la tierra en Argentina en los albores del Siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios*. 2009. Tesis de Doctorado FSoc-UBA.
- DROS, Jan. *Manejo del boom de la soya: Dos escenarios sobre la expansión de la producción de la soya en América del Sur*. Amsterdam: AIDEnvironment, 2004.
- GIARRACA, Norma y TEUBAL, Miguel. Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo. *ALASRU* n. 5, p. 113-133, 2010.
- GRAS, Carla y HERNANDEZ, Valeria. El fenómeno sojero en perspectiva: dimensiones productivas,

sociales y simbólicas de la globalización agrorural en la Argentina. En: *La Argentina rural: de la agricultura rural a los agronegocios*. GRAS, Carla y HERNANDEZ, Valeria (Coords.), Buenos Aires: Biblos, 2009, p.15-37.

GREENPEACE *Ordenamiento territorial de los bosques nativos. La alternativa para salvar los bosques en Argentina*. Buenos Aires: Greenpeace, 2006.

_____; FARN y FVS. *Ley de Bosques: 5 años con pocos avances*, 2013. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/informes/Ley-de-Bosques-5-anos-con-pocos-avances/> Acceso: 03/09/2013.

GUYRA PARAGUAY. *Resultados del monitoreo de los cambios de uso de la tierra, incendios e inundaciones - Gran Chaco Americano. Informe técnico años 2010-2011*. Guyra Paraguay-AVINA, 2011.

JULIÁ, Marta. La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación. *Pampa* n. 6, p. 169-184, 2010.

LOS VERDES. *Bosques Nativos Balance 2012. La destrucción no se detiene*, 2013. Disponible en: <http://www.universotecnico.com/BalanceBosques2012.pdf> Acceso: 03/09/2013.

MERLINSKY, María Gabriela. Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. En: *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. MERLINSKY, María Gabriela (Comp.), Buenos Aires: Ed. CICCUS, 2013, p. 19-60.

ORTEGA, Lucía. ¿Qué es la expansión de la frontera agropecuaria? Aproximación al caso de Chaco. *Documentos del CIEA* n. 6, p. 87-109, 2010.

PENGUE, Walter. El desarrollo rural sostenible y los procesos de agriculturización, ganaderización y pampeanización en la llanura chaco-pampeana. En: *El Chaco sin bosques: la Pampa o el desierto del futuro*. MORELLO, Jorge y RODRIGUEZ, Andrea (Eds.), Buenos Aires: Orientación Gráfica Editora, 2009, p. 111-146.

PRUDKIN, Nora. Umbral al Chaco: una opción en la encrucijada. En: *De hombres y tierras. Una historia ambiental del noroeste argentino*. REBORATTI, Carlos (Comp.), Salta: Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del NOA – GTZ, 1997, p. 97-113.

QUISPE MEROVICH, Carina y LOTTICI, María Victoria. Los desafíos del Ordenamiento Ambiental del Territorio y los Servicios Ecosistémicos en la Ley de Bosques Nativos. En: *Valoración de servicios ecosistémicos: Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*. LATERRA Pedro; JOBBAGY, Esteban y PARUELO José (Eds.), Buenos Aires: Ed. INTA, 2011, p. 315-331.

REBORATTI, Carlos. El espacio rural en América latina: procesos, actores, territorios. En: *Geografía: Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*. FERNÁNDEZ CASO, María Victoria y GUREVICH, Raquel (Coords.), Buenos Aires: Biblos, 2007, p. 97-124.

_____. ¿Pampeanización del NOA o la adaptación al ecosistema local? En: *El desarrollo rural en el noroeste argentino- Antología*. MANZANAL, Mabel (Comp.), Salta: Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del NOA – GTZ, 1996, p. 161-168.

SCHMIDT, Mariana. Bosques nativos en Salta. Entre el ordenamiento territorial y los re-(des) ordenamientos posibles. *Geograficando. Revista de Estudios Geográficos* vol. 10 n. 2, p. s/d, 2014.

_____. Situación de la tierra en la provincia de Salta. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. *Estudios rurales* vol. 1 n. 3, p. 75-103, 2012.

SAyDS. *Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe resumen de estado de implementación*. Buenos Aires: SAyDS: 2013.

SAyDS. *Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe de resultados – Documento preliminar*. Mimeo, 2011.

SAyDS. *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe nacional*. Buenos Aires: SAyDS: 2005.

SAYDS. UMSEF. *Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo en el marco de la Ley N° 26.331. Período 2006-2011 - Regiones Parque Chaqueño, Selva Tucumano Boliviana y Selva Misionera*. Buenos Aires: SAYDS: 2012.

SAYDS. *Pérdida de Bosque Nativo en el Norte de Argentina. Diciembre 2007 – Octubre 2008*. Buenos Aires: SAYDS: 2008.

SAYDS. *Informe sobre Deforestación en Argentina*. Buenos Aires: SAYDS: 2007a.

SAYDS. *Monitoreo de Bosque Nativo. Período 1998 – 2002, Período 2002 – 2006 (Datos Preliminares)*. Buenos Aires: SAYDS: 2007b.

SLUTZKY, Daniel. Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* vol. 23, p. 59-100, 2005.

SVAMPA, Maristella. Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL* año XIII n. 32, p. 15-38, 2012.

TEUBAL, Miguel. La lucha por la tierra en América Latina. En: *La tierra es nuestra, tuya y de aquel: las disputas por el territorio en América Latina*. GIARRACA, Norma y TEUBAL, Miguel (Coords.), Buenos Aires: Antropofagia, 2009, p. 205-229.

_____; DOMINGUEZ, Diego y SABATINO, Pablo. Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema agroalimentario. En: *El campo argentino en la encrucijada: estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*. GIARRACA, Norma y TEUBAL, Miguel (Coords.), Buenos Aires: Alianza, 2005, p. 37-78.

_____; RODRIGUEZ, Javier. Neoliberalismo y crisis agraria. En: *La protesta social en la Argentina: transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. GIARRACA, Norma et. al., Buenos Aires: Alianza, 2001: p. 65-116.

TRINCHERO, Hugo. *Los dominios del demonio. Civilización y barbarie en las fronteras de la Nación. El Chaco central*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

_____; BELLI, Elena (Coords.). *Fronteras del desarrollo: Impacto social y económico en la cuenca del río Pilcomayo*. Buenos Aires: Biblos, 2009.

Notas de Fim

1 Sistema de siembra que consiste en la ausencia de labranzas (“labranza cero”) y en la presencia de una cobertura permanente del suelo, vía cultivos y rastrojos de cultivos anteriores. Al reducir el número de remociones, se conserva la humedad residual y la actividad biológica en el subsuelo, lo cual implica una mayor dependencia del uso de herbicidas y pesticidas (Reboratti, 2007).

2 La única información existente acerca de la superficie forestal en el país hacia inicios del siglo XX fue consignada en un proyecto de ley forestal presentado en la Cámara de Diputados en el año 1915: 1.067.700 km² (106.888.400 has, el 38,6% del territorio argentino). El Censo Nacional Agropecuario del año 1937 ofreció el primer antecedente sobre la superficie efectiva de bosques en Argentina: 37.535.308 has (cerca de un tercio de la superficie estimada un siglo antes).

3 Se evidencia el despliegue simultáneo de la frontera hidrocarburífera y de proyectos de infraestructura e integración regional, a partir del cual el cuadro regional se ve complejizado (Belli, Slavutsky y Trincherro, 2004; Trincherro y Belli, 2009).

4 No nos detendremos en este particular. Puede consultarse entre otros: Buliubasich y González (2009); Domínguez (2009); Schmidt (2012); Slutzky (2005) y Teubal (2009).

5 En el ámbito internacional, el Convenio N° 169 sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo (1989) y la Declaración Universal de

los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas (2007). En Argentina, la Ley Nacional N° 23.302 de “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes” (1985) y la Ley Nacional N° 24.071 (1992) de adopción del Convenio N° 169 (ratificado ocho años después, entró en vigencia en 2001). En el año 1994, la reforma de la Constitución Nacional introdujo el artículo N° 75 inciso 17, a través del cual se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas. En 2006 se dio sanción a la Ley Nacional N° 26.160 de “Emergencia de la Propiedad Indígena”. Por su parte, los pequeños productores no poseen tal aparato legal específico, por lo que en su calidad de “poseedores” encuentran en el Código Civil las únicas herramientas jurídicas para defender su derecho a la propiedad ante los intentos de desalojo a los que son sometidos, a través de los juicios de usucapión o prescripción veinteañal.

6 Esta fundación fue creada en el año 2005 abogando por la responsabilidad social y empresaria en pos del “desarrollo sustentable” en la región, y nuclea a grandes empresas de origen agropecuario entre sus miembros principales, entre las que podemos mencionar a CRESUD SACIFyA, Desdelsur SA, Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal SRL e Ingenio Ledesma SAAI.

7 Los criterios de sustentabilidad ambiental son: Superficie, Vinculación con otras comunidades naturales, Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional, Existencia de valores biológicos sobresalientes, Conectividad entre eco regiones, Estado de conservación, Potencial forestal, Potencial de sustentabilidad agrícola, Potencial de conservación de cuencas, y 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.

8 Para profundizar en el proceso de formulación e implementación de la “ley de bosques” y de los diversos OTBN provinciales, consultar: Adámoli, Ginzburg y Torrela (2011); García Collazo, Panizza y Paruelo (2013); Juliá (2010); Quispe Merovich y Lottici (2011) y Schmidt (2014), entre otros.

9 Fue creado en el año 1990 y en 2002 fue ratificado por medio de la Ley de Ambiente. Tiene una Comisión Técnica específica sobre BN, en donde se dirime la distribución del FNECBN.

10 Según lo establecido por la ley, en el período 2008-2012 se tendría que haber integrado al FNECBN la suma total de \$5.633.642.861. No obstante, los respectivos presupuestos nacionales asignaron \$1.167.457.234 y de ese monto, al 20 de febrero de 2011, sólo se habían ejecutado \$97.567.726 (8,35% de los fondos otorgados y 2% del fondo que se debería haber constituido) (Los Verdes, 2013).