

Diez años de la Ley de Bosques

Avances y desafíos en el contexto actual

28/11/2007 – 28/11/2017

Los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos

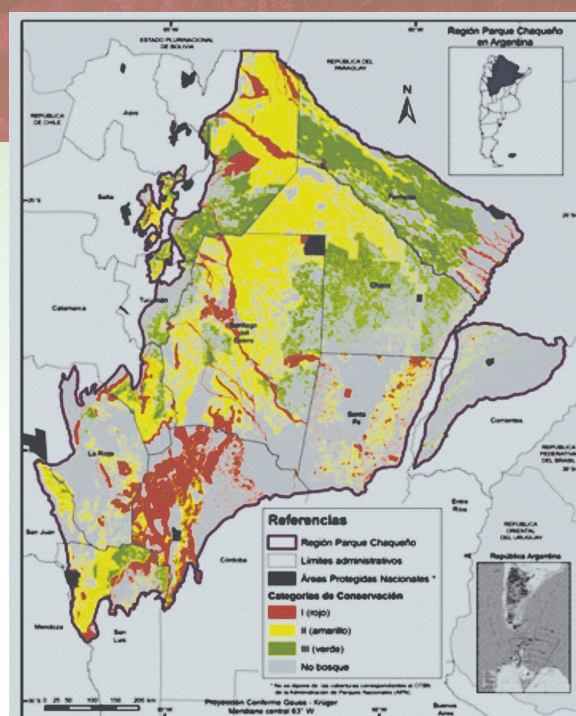
La Ley de Bosques exige a cada provincia que sancione un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), clasificando sus bosques en tres categorías según su “valor de conservación”. En un anexo de la ley se indican “criterios de sustentabilidad ambiental” que las provincias deberán tener en cuenta para llevar a cabo esa clasificación, aunque no se establece una metodología explícita que permita evaluar y combinar esos criterios.

Categorías de conservación de bosques (ley 26.331, artículo 9)	
Categoría I (rojo)	Sectores de muy alto valor de conservación. No deben transformarse, aunque pueden ser “hábitat de comunidades indígenas” y objeto de investigación científica.
Categoría II (amarillo)	Sectores de mediano valor de conservación. Admiten los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
Categoría III (verde)	Sectores de bajo valor de conservación. Pueden transformarse (deforestarse) parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley.

El OTBN debía realizarse en el lapso de un año a partir de la sanción de la Ley de Bosques, pero la mayoría de las provincias lo hizo con demoras. En la región chaqueña, la primera provincia en sancionar su ley de ordenamiento fue Salta (diciembre de 2008), y la última, Santa Fe (diciembre de 2013). En total 6,1 millones de hectáreas correspondientes a la región chaqueña fueron clasificadas en categoría I, 17,9 millones en categoría II, y 8,1 millones en categoría III.

Críticas a los OTBN

A medida que las provincias realizaron sus ordenamientos, éstos recibieron críticas desde diversas organizaciones sociales y desde el ámbito académico. Resumimos aquí algunas de las que consideramos más importantes:



- Inconsistencias entre provincias. Como se ve claramente en los límites provinciales (por ejemplo entre Salta y Formosa o entre Salta y Chaco) las provincias aplicaron de manera divergente los criterios de sustentabilidad enunciados por la ley. Es decir que bosques similares reciben categorías diferentes en provincias vecinas; en algunos casos, esto puede reducir la eficacia de la conservación, al interrumpir la continuidad de las zonas boscosas sin asegurar medidas correctivas como corredores biológicos interprovinciales.

- Aptitud agrícola de los suelos como principal criterio de zonificación. En general, las provincias han adoptado ordenamientos que clasifican en categoría III las tierras de mayor aptitud agrícola, dejando en categoría II y I las restantes. Dado que estas tierras tienen menor probabilidad de ser deforestadas, los OTBN protegerían en gran parte bosques que no corren riesgo y habilitarían para el desmonte los que sí lo corren.

- Insuficientes resguardos para los derechos de las poblaciones rurales. Si bien la ley prevé entre los criterios de sustentabilidad el “valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden

hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura”, las provincias no han previsto mecanismos eficaces para evitar que los desmontes afecten los derechos de esas comunidades. En la región chaqueña existe una elevada proporción de tierras disputadas entre sus habitantes ancestrales y personas o empresas que esgrimen títulos de propiedad, legítimos o fraguados. En ese contexto, otorgar a una parte un permiso de desmonte o de aprovechamiento puede afectar directamente los derechos de otras partes. A pesar de que en algunas provincias (por ejemplo en Santiago del Estero) las autoridades exigen un informe sobre la situación de tenencia de la tierra antes de otorgar un permiso, se registran numerosos casos de permisos otorgados sobre tierras que se encuentran en disputa, agravando los conflictos existentes.

- Categoría I aplicada principalmente en áreas protegidas, riberas y laderas. En su mayor parte, los bosques asignados a la categoría I o bien ya se encontraban protegidos, por encontrarse en áreas naturales protegidas (nacionales o provinciales), o bien se ubican sobre las riberas de los ríos y otros cuerpos de agua, o en zonas montañosas. Si bien el criterio de proteger los cursos de agua y las laderas contra la erosión y de resguardar las franjas de ribera como corredores biológicos es válido y merece celebrarse, no se advierte una planificación destinada a proteger la biodiversidad mediante el resguardo de zonas críticas, corredores, etc.

- Actividades permitidas en la categoría II. La Ley de Bosques no define con claridad las actividades que pueden realizarse en cada categoría. Especialmente el concepto de “aprovechamiento sostenible”, autorizado en la categoría II, admite interpretaciones diversas. Valiéndose de esta ambigüedad, varias provincias han autorizado en la categoría II actividades que son claramente incompatibles con el propósito de esa categoría, que es garantizar la conservación de los bosques permitiendo su uso racional. En especial bajo la denominación de “sistemas silvopastoriles” se han admitido esquemas de explotación ganadera que consisten en eliminar totalmente el sotobosque y dejar únicamente árboles adultos, sembrando pastos general-

mente exóticos. Estos sistemas no constituyen un aprovechamiento sostenible del bosque, pues no aseguran su regeneración.

A pesar de estas falencias, entendemos que los OTBN provinciales constituyen un avance importante, en la medida en que por primera vez todas las provincias han realizado un ejercicio de planificación territorial de sus áreas boscosas, estableciendo pautas de uso para sus bosques. Este proceso ha implicado que la importancia y función de los bosques se pusiera en debate públicamente y que numerosos actores se apropiaran de la problemática, aun desde perspectivas muchas veces opuestas entre sí.

Asimismo, en caso de cumplirse cabalmente, los ordenamientos actualmente en vigencia permitirían conservar al menos 24 millones de hectáreas de bosques en la región chaqueña, es decir, aproximadamente las tres cuartas partes de los bosques existentes. Sin embargo, es importante advertir que el cumplimiento de la normativa hasta el presente resulta insuficiente, ya que la superficie desmontada en las zonas clasificadas en las categorías I y II representa una proporción considerable de los desmontes totales, como lo muestra el gráfico siguiente.

Actualización de los OTBN

El decreto reglamentario de la Ley de Bosques (decr. 91/2009) dispone que las provincias deben actualizar sus OTBN cada 5 años; hasta el presente, solo Santiago del Estero ha llevado a cabo su actualización. En otras provincias el proceso de actualización se ha iniciado, pero no se ha podido llevar a término. En el caso de Córdoba, la actualización propuesta por el gobierno provincial, que reducía fuertemente la protección de los bosques nativos, fue rechazada por amplios sectores de la sociedad y se encuentra por ahora en suspenso. En Salta el gobierno convocó a una mesa de diálogo con diversos actores, pero no se lograron consensos que permitieran avanzar en la negociación.

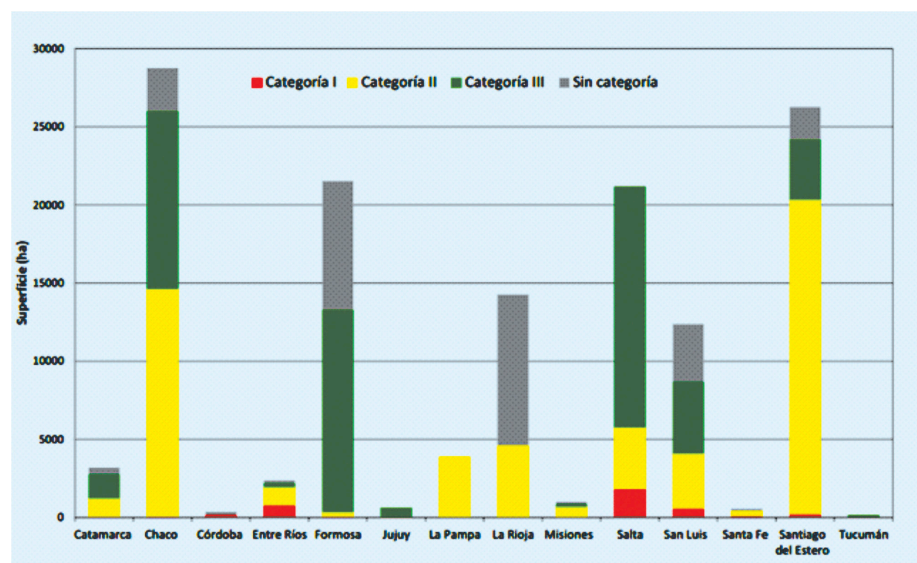


Gráfico 3: desmontes correspondientes a la región chaqueña por provincia y categoría de conservación del OTBN. Notar que existen provincias que, además de los bosques aquí considerados, tienen bosques que no pertenecen a la región chaqueña. Las superficies visualizadas en gris se refieren a desmontes en áreas que en el OTBN respectivo figuraban como sin bosque, pese a tener cobertura boscosa.