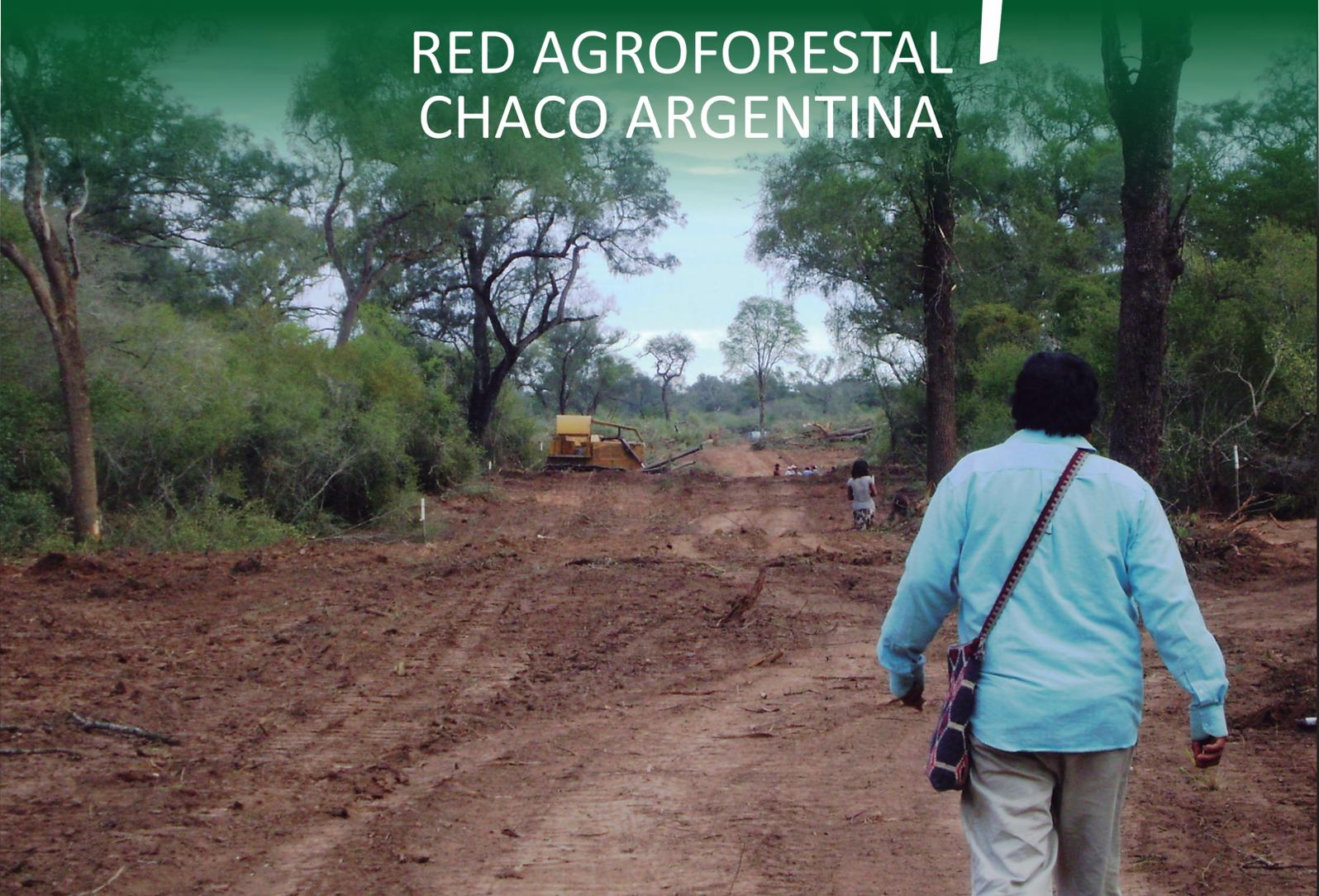


**A 10 años de la Ley de Bosques.  
Panorama en la Región Chaqueña Argentina**

Noviembre de 2017

**Redaf**  
RED AGROFORESTAL  
CHACO ARGENTINA





La Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF) es un espacio de articulación que reúne a personas e instituciones que trabajan en la región chaqueña. Desde hace 25 años busca contribuir a procesos de cambio social, político y científico-tecnológico que promuevan el desarrollo sustentable en la región y contribuyan a una mejor calidad de vida para las comunidades campesinas e indígenas que habitan este territorio.

El presente informe fue realizado a partir de los aportes de sus socios y socias, que acercaron información local, provincial y regional. Presentamos lo mismo como un aporte al trabajo de quienes se relacionan y definen, desde sus diferentes roles, el futuro de los bosques nativos de la región chaqueña argentina y el de toda la población que vive íntimamente ligada a ellos.

Ordenamos estos aportes tomando como base los siguientes puntos:

1. Caracterización general: La región chaqueña y la importancia de la sanción de la Ley N°26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos
2. Implementación de la Ley en los 10 últimos años: dificultades y desafíos a superar.
3. Conclusiones y propuestas

## 1. Caracterización general: La región chaqueña y la importancia de la sanción de la Ley de Bosques

El Gran Chaco Americano es la segunda área boscosa más grande del continente, después de la Amazonía. Es una región de enorme diversidad biológica y cultural que abarca alrededor de 1 millón de km<sup>2</sup>, compartidos entre cuatro países: Argentina, Bolivia, Paraguay, y una pequeña porción de Brasil.

El 59% de este territorio se ubica en Argentina (625.000 km<sup>2</sup>), donde abarca total o parcialmente 13 provincias: la totalidad de Chaco, Formosa y Santiago del Estero; el norte de Santa Fe y San Luis; el este de Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca y San Juan; el norte y oeste de Córdoba y el noroeste de Corrientes.



De los países que integran el Gran Chaco Americano, Argentina concentra la mayor cantidad de habitantes en ese territorio con más de 8,5 millones de personas, según datos del Censo de 2010. De cada 100 argentinos, más de 20 viven en esta región.

Miles de familias campesinas, de pequeños productores criollos, habitan históricamente la región desarrollando diversas actividades productivas. Ade-

más, es territorio ancestral de numerosos pueblos indígenas, como el pueblo Wichí, Iyojwaja (Chorote), Nivaclé (Chulupí), Qom (Toba), Moqoit (Mocoví) y Pilagá, que se suman a los numerosos pueblos que habitan la región chaqueña en Paraguay y Bolivia. Según la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) del INDEC, del año 2004, 136 mil personas que pertenecen a pueblos indígenas habitan en el Chaco Argentino, aproximadamente un 15% de la población indígena del país.

Existe una íntima relación entre los bosques y el arraigo de las comunidades rurales. Campesinos e indígenas tienen en los bosques la base de sus sistemas de vida y encuentran en ellos su sustento económico, social, cultural y espiritual. Esta relación viene siendo violentada en las últimas décadas por el avance de la deforestación, principalmente para la expansión de la frontera agropecuaria.

Desde la REDAF sostenemos que los bosques chaqueños son un bien público que debe ser cuidado y conservado, y un patrimonio de los pueblos que puede y debe ser manejado y aprovechado con criterios de sustentabilidad. Consideramos que la estabilidad social, ambiental y productiva de la región en el largo plazo depende de la permanencia de los bosques.

A partir de la década de los 90 se viene produciendo en la Argentina un acelerado proceso de deforestación, concentrado especialmente en la región chaqueña. Según datos del monitoreo de desmontes (<http://monitoreodesmonte.com.ar/>), entre los años 1996 y 2006 se deforestaron casi 3 millones de hectáreas en el Chaco Seco, principalmente con destino a la expansión de los cultivos de exportación (en

especial la soja) sobre áreas antes cubiertas de bosques. Datos del Laboratorio de Teledetección y SIG del INTA EEA Salta indican que la soja fue ocupando, entre los años 2001 y 2011, entre un 28 y un 35 % del área deforestada de las provincias de Salta y Santiago del Estero.



Estos desmontes estuvieron asociados a permanentes conflictos por la tierra y otros bienes naturales, entre la población rural (campesina e indígena) y las empresas que impulsan los desmontes. A su vez, se dio la ocurrencia de numerosos eventos de inundación afectando pueblos y ciudades. De acuerdo a diversas voces del ámbito académico, estos eventos están asociados en alguna medida a cambios en el uso del suelo e incremento en los escurrimientos superficiales.

La sanción de una ley que regulara este proceso acelerado de pérdida de bosques nativos fue un reclamo de múltiples actores sociales. Destacamos a las organizaciones campesinas y de pueblos indígenas en este proceso, para quienes la defensa de «*la tierra, el agua y el monte*» es una bandera surgida al calor de esos conflictos. Por su parte, organizaciones ambientalistas e investigadores preocupados por las consecuencias ecológicas de la deforestación denunciaron la falta de una política que regulara este proceso.

Ante los insistentes reclamos de las organizaciones sociales, el Congreso de la Nación sancionó el 28 de noviembre de 2007 la ley N° 26.331 de «*Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*», conocida como «*Ley de Bosques*». Esta Ley se encuadra en el mecanismo de los «*presupuestos mínimos de protección ambiental*» creado por el artículo 41 de la Constitución de 1994, que distribuye las competencias en materia ambiental entre la Nación y provincias. La Nación puede establecer «*presupuestos mínimos*» o requisitos mínimos de protección, pero son las provincias las que diseñan y aplican en concreto las políticas ambientales. Por ello, la sanción de la ley N° 26.331 en 2007 significó un avance importante en el establecimiento de criterios para el uso y conservación de los bosques. En cumplimiento

de esta Ley, las provincias han establecido sus Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN), creando un marco de referencia explícito para el uso sustentable de los bosques, la regulación de la deforestación y especialmente en el reconocimiento del 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.

Tanto la REDAF en su calidad de red, como los/as socios/as institucionales y las personas que la integran, han participado de las múltiples instancias para promover la sanción de la Ley Nacional y las respectivas leyes provinciales para la definición de los ordenamientos de bosques a nivel de cada provincia, facilitando aportes técnicos y la participación de organizaciones campesinas e indígenas que habitan la región chaqueña argentina.

Luego de 10 años de la sanción de esta normativa, desde REDAF hacemos un breve balance, incorporando las experiencias provinciales de los socios y acercando a las autoridades de aplicación de la Ley, tanto a nivel nacional como provincial, una serie de observaciones y recomendaciones en pos de lograr un efectivo cumplimiento de la norma. Tomamos para ello especial consideración de los testimonios y palabras brindadas por las numerosas comunidades indígenas y campesinas de la región, con las cuales nos vinculamos.

## 2. Implementación de la Ley en los últimos 10 años: dificultades y desafíos a superar.

Desde la sanción de la Ley, la REDAF ha venido produciendo informes de seguimiento y participando de diversas instancias con el fin de monitorear su implementación, realizando aportes y sugerencias a las diferentes autoridades de aplicación.

En este proceso, se evidenciaron una serie de dificultades que intentamos ordenar en este apartado. Entre ellas pueden mencionarse:

- 1) la lentitud y complejidad con la cual se dio el proceso de aplicación de la Ley en cada provincia;
- 2) la falta de mecanismos de control y sanción que aseguren el efectivo cumplimiento de lo pautado en los ordenamientos territoriales provinciales;
- 3) el incumplimiento por parte del Congreso Nacional de otorgar los fondos de acuerdo con lo establecido en la Ley y;
- 4) las dificultades para acceder a los subsidios del Fondo Nacional de Conservación y Enriquecimiento de los Bosques Nativos.

### 1. Lentitud y complejidad del proceso de aplicación de la Ley en cada provincia.

La ley de Bosques exige a todas las provincias que establezcan un Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN), que debe clasificarlos en tres categorías: la categoría I (identificada en los mapas de ordenamiento con el color rojo) comprende los bosques de «*alto valor de conservación*», que no deben ser transformados ni sometidos a ningún tipo de explotación; la categoría II (amarillo) comprende los bosques de «*mediano valor de conservación*», que pueden ser sometidos a un uso sostenible; y la categoría III (verde) que indica los bosques de «*bajo valor de conservación*» que pueden ser «*transformados*» parcial o totalmente.

La figura 1 muestra el mapa integrado de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN), elaborado por la Secretaría de Ambiente de la Nación, según las cartografías enviadas por las autoridades provinciales de aplicación hasta el mes de febrero de 2016.<sup>1</sup>

1. MAyDS (2016). La provincia de Santiago del Estero actualizó su OTBN en diciembre de 2015 pero la actualización no llegó a incluirse en el informe del Ministerio de Ambiente de la Nación.

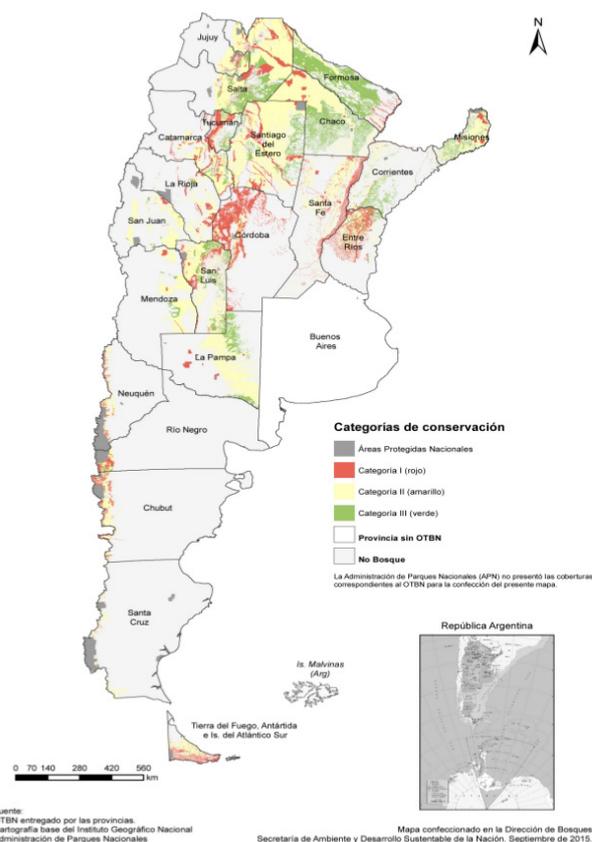


Figura 1: Mapa integrado de los OTBN

Según el «Informe de estado de implementación 2010-2015» de la ley de Bosques, difundido en febrero de 2016 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a fines de 2015 todas las provincias, excepto la de Buenos Aires, tenían aprobado su OTBN con un total de 53.873.579 hectáreas de bosques. Buenos Aires sancionó su ley en diciembre 2016, promulgándola en enero 2017.

De ese total, 10.367.803 (19%) fueron clasificadas en categoría I; 32.252.404 (60%) en categoría II; y 11.253.372 (21%) en categoría III.

En conjunto las provincias que comparten la región chaqueña argentina han categorizado 5.920.410 ha como bosques de «*alto valor de conservación*» (categoría I), 17.274.293 ha como bosques de «*mediano valor de conservación*» (categoría II), que deben permanecer como tales aunque se permite su aprovechamiento sustentable, y 8.092.503 ha como bosques de «*bajo valor de conservación*» (categoría III), que pueden ser transformados, pero cumpliendo las

normativas que cada provincia exige. Vale decir que del total de 31.287.207 ha de bosques declarados por las provincias de la región en sus OTBN, 19% fueron clasificados en la categoría I, 55% en la categoría II y 26% en la categoría III, según datos compilados por la Secretaría de Ambiente de la Nación (Griffiths, et al., 2014).

## Participación

Este es uno de los puntos donde se observan problemas en el marco de la aplicación de la Ley en cada provincia. La información recogida en estos años, que involucra tanto la sanción de las leyes provinciales y sus respectivos OTBN como los más recientes

Provincia	Total de bosques nativos declarado en el OTBN (ha)	% de la superficie provincial	Categoría I (rojo)		Categoría II (amarillo)		Categoría III (verde)	
			Ha	%	Ha	%	Ha	%
Catamarca	2.433.682	7,1	587.123	24	1.543.593	63	302.966	13
Chaco	4.920.000	49,5	288.038	6	3.100.387	63	1.531.575	31
Córdoba	2.923.985	14,2	2.393.791	82	530.194	18	0	0
Corrientes	770.319	8,7	63.840	8	292.251	38	414.228	54
Formosa	4.387.269	60,6	409.872	9	719.772	16	3.257.625	75
Jujuy	1.208.943	22,7	213.152	18	832.334	69	163.457	13
Salta	8.280.162	53,3	1.294.778	16	5.393.018	65	1.592.366	19
Santa Fe	1.853.791	5,8	663.520	36	1.190.271	64	0	0
Sgo. del Estero	7.644.449	56,0	1.046.172	14	5.645.784	74	952.493	12
Tucumán	910.512	40,4	526.638	58	219.413	24	164.461	18

Tabla 1: OTBN en provincias de la región chaqueña

En el proceso que llevó a estos ordenamientos resaltamos dos puntos especialmente: el **carácter participativo** en la definición de los ordenamientos y la interpretación diferente de los **criterios de zonificación** utilizados por cada provincia. Ambos puntos se encuentran relacionados y observamos numerosos casos donde las falencias en el abordaje de cualquiera de ellos han provocado graves consecuencias para la población local y la situación de los bosques que la Ley protege.



procesos de actualización de los mismos, expone un constante problema en este aspecto.

Los problemas se centran en la falta de convocatoria a instancias de participación o convocatorias con muy poco tiempo de anticipación y falta de difusión. No se consideran los traslados de referentes de comunidades campesinas e indígenas por lo que, salvo excepciones, sus voces no han sido escuchadas. En muchas de las provincias las reuniones se realizaron en lugares de difícil acceso, o en las capitales provinciales, requiriéndose gastos de traslado no cubiertos equivalentes a más de \$ 1500 por persona (caso de la actualización del OTBN, vía consejo asesor, en Salta). Las audiencias públicas para autorizar desmontes o avalar la actualización de OTBN provinciales no son vinculantes. Sobran ejemplos de proyectos de desmonte que han recibido múltiples objeciones técnicas y sociales por parte de la población potencialmente afectada y aun así han sido aprobados.

Respecto a las audiencias para procesos de actualización de OTBN se observó que las convocatorias suelen ser con poco tiempo de anticipación y en especial muy poco o nulo conocimiento de la documentación como para poder realizar propuestas. Las voces de los participantes indican que si bien se las llama audiencia pública, en realidad no se discutieron propuestas sino que sólo se escuchaba la propuesta presentada

por las autoridades o consultores contratados por las diferentes provincias. Llamó la atención en esta etapa la escasa participación de las organizaciones tanto indígenas como campesinas.

La importancia de este punto reside en que la Ley incluye el valor que le dan a los bosques las comunidades. No cumplirlo, implica una falta de consideración al criterio N° 10 de la ley Nacional, que indica:

*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. En el caso de las Comunidades Indígenas y dentro del marco de la ley 26.160, se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071, ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Caracterizar su condición étnica, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso será necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de acciones estratégicas que permitan solucionar o al menos mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo.*

**El criterio 10 no tiene validez si no hay participación de la comunidad.** A su vez, la caracterización de este criterio requiere de la multidisciplinariedad técnica, en tanto que las prácticas provinciales han demostrado poca consideración a la inclusión de disciplinas como la antropología a la hora de la definición y actualización de los respectivos OTBN.



Un caso paradigmático resultó ser la provincia de Córdoba, donde se realizaron tres talleres en total desde 2010. En esos tres talleres, los presentes no aprobaron la presentación de la propuesta de OTBN que hizo la provincia, pero como la presentación se realizó durante una audiencia pública (que no es vinculante), siguió su paso. Finalmente se aprobó una Ley Agroforestal, que resultó ser un tremendo retroceso respecto a la ley de bosques.

### Criterios de zonificación y aplicación de la Ley en las provincias

Las consecuencias potenciales de la interpretación de criterios de zonificación diferentes e inadecuados, afecta en particular las cuencas hídricas y zonas de amortiguamiento de los parques y reservas de la región, y fundamentalmente perjudica potencialmente a comunidades campesinas e indígenas en la región.

#### FORMOSA.

Si bien este proceso ha ocurrido en la mayor parte de las provincias previo a la sanción de la Ley, resalta aquí lo que sucede actualmente y en años recientes en Formosa, donde los bosques fueron quedando fragmentados como islas, producto de la discontinuidad en los corredores. Esto perjudica a las poblaciones locales porque sus territorios se fragmentan, terminando dispersos y discontinuos. Lugares espirituales, históricos y de circulación, están siendo o han sido cortados o arrasados, ocasionando la discontinuidad de acceso a sus propios territorios, impidiéndoles, además, una posibilidad real de defender el monte nativo.



En este caso especial de Formosa, se observa la definición de un **OTBN con criterio estrictamente productivo**: legaliza desmontes que afectan el normal desarrollo de las poblaciones locales y define los

colores de acuerdo a especulaciones inmobiliarias o futuros negocios, produciendo un aumento del valor de las tierras que incluyen los territorios indígenas tradicionales. A su vez, se observa que han caracterizado como “No Bosque” a zonas de bosques. Ante consultas realizadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, indican que se desconoce el significado de áreas categorizadas en color blanco (supuestamente “No Bosque”). Recordamos aquí que la Nación es responsable del cumplimiento de la Constitución Nacional que reconoce en su artículo 75 “la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas” y señala que debe garantizarse “la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que ocupan, y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano” y de convenios internacionales como el 169 de la OIT, que comprometen el respeto a tierras indígenas.

#### **SANTA FE.**

En la provincia de Santa Fe se da la extraña situación de designar **dos autoridades de aplicación**: el actual Ministerio de Ambiente, y el Ministerio de la Producción. Esto complejiza la aplicación de la Ley en una provincia que ha decidido no autorizar ningún desmonte. Si bien un artículo de la ley provincial crea una comisión asesora de varios actores, lo cierto es que esa comisión trabajó hasta que se armó la reglamentación, y luego nunca más se convocó. En los hechos, el que aplica la ley es el Ministerio de Ambiente. Los proyectos de formulación o planes de manejo pueden entrar por dos ventanillas, Producción o Ambiente, compitiendo entre ellas, sin resolver esa disputa.

#### **SALTA.**

Se comenzó a actualizar el OTBN a principios de 2015. Hasta el momento las organizaciones campesinas han levantado voces de alarma por versiones que indican una flexibilización del OTBN definido en 2009.

#### **SANTIAGO DEL ESTERO.**

Sobre la actualización, datos del monitoreo de desmontes nos han permitido observar que el primer OTBN tuvo algunas deficiencias, con áreas mal clasificadas por ejemplo, al igual que en Formosa. De hecho, algunas fueron clasificadas como “No Bosques” cuando en realidad lo eran, y viceversa. La clara manifestación de **problemas graves en relación a la interpretación de los criterios para la zonificación** la constituye esta provincia, donde sólo en el año 2014, el comité de emergencia recibió 590 denuncias, de las cuales pudo intervenir en 450, evidenciando la complejidad y riesgo de haber definido áreas sujetas a posibles desmontes en forma errónea y sin consi-

deración a los criterios que la Ley establece.

En la actualización del ordenamiento, remarcamos que se **incorporaron los corredores biológicos** que unen las áreas protegidas, habiendo la REDAF realizado aportes en este sentido.

El caso especial de Santiago del Estero demuestra la **poca efectividad de las multas ante desmontes ilegales**. La práctica indica que en Santiago hay multas que son millonarias y luego se judicializan. Se ha recaudado mucho con las multas, pero queda poco claro lo que pasa con éstas. La ley provincial define que si se realiza un desmonte ilegal, la reforestación es obligatoria. Información local indica que lo que se está realizando en la práctica son clausuras para recomposición de un área mínima de todo lo que desmontaron.

#### **CATAMARCA.**

Las comunidades locales deben poder visualizarse en relación a los OTBN aprobados o planificados. Esto se complica en provincias como Catamarca, donde, para la actualización, no se georeferenció el mapa, sino que fue presentado en un formato de imagen (jpg), impidiendo su utilización en un sistema de información geográfica.

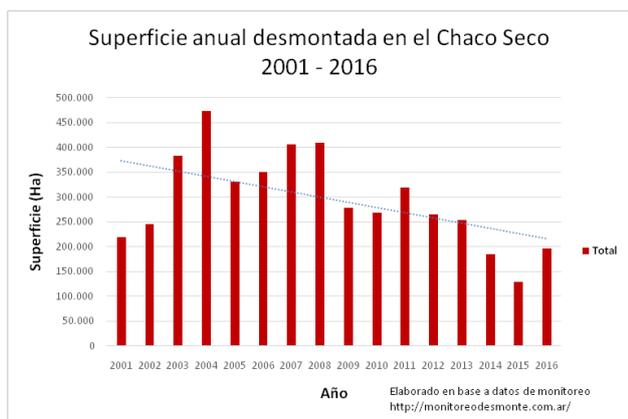
La REDAF plantea que la actualización de los OTBN no se torne en un evento aislado realizado cada cinco años sino que sea un proceso continuo, donde las autoridades puedan rendir cuentas ante las comunidades que participaron en su definición.

## **2) La falta de mecanismos de control y sanción que aseguren el efectivo cumplimiento de lo pautado en los ordenamientos territoriales provinciales.**

El impacto de la legislación no ha respondido a las expectativas más optimistas. Si bien la tasa de deforestación en la región chaqueña argentina ha disminuido después de la sanción de la ley de Bosques, **la misma sigue siendo elevada**.



Tanto los datos oficiales (UMSEF), como los que surgen del Monitoreo de deforestación y de otras fuentes (como los recientes informes publicados por Greenpeace), indican que una **proporción importante de estos desmontes ocurre en áreas donde esta actividad está prohibida**: un 3,3 % corresponde a zonas clasificadas en categoría I, y un 34% a zonas de categoría II; a esto se suma un 13,7% de bosques no clasificados en ninguna categoría (que aparecen como zonas «no boscosas» en los mapas de OTBN de las provincias).<sup>2</sup> Esto indica que la aplicación de los OTBN como instrumento para encauzar el uso sustentable del bosque y regular el avance de la deforestación no ha sido plenamente eficaz hasta el momento.



Las autoridades provinciales tienen la principal responsabilidad en el control del desmonte ilegal, y esto claramente requiere de la participación ciudadana en el monitoreo. El problema sucede en muchos casos cuando la Policía no toma las denuncias de pobladores locales ante hechos de desmontes.

#### FORMOSA.

Si bien esta cuestión es mencionada en forma generalizada por parte de las organizaciones, la provincia de Formosa sobresale.

#### CHACO.

En Chaco se denuncia la realización de desmontes en el Impenetrable, en zonas amarillas, a veces incluso en zona roja, observándose que se ha reducido la zona de preservación de las cuencas. Se han registrado incluso denuncias de corte de árboles en la orilla del río. La impresión es que se realizan muchas denuncias que no van más allá del administrativo, esto resulta muy grave ya que desalienta el monitoreo local y la participación ciudadana. En este sentido es importante lograr un mecanismo ágil, que permita

verificar la existencia de la infracción denunciada y obrar en consecuencia.

#### CÓRDOBA.

En Córdoba se menciona que sigue habiendo desmontes. Según información del sitio <http://monitoreodesmonte.com.ar/>, más de 47.000 ha se desmontaron en 2016, triplicando lo ocurrido años anteriores, con la consecuente organización de manifestaciones preocupadas por las reiteradas crecientes de ríos que afectaron diversas localidades y por el nivel de negocio inmobiliario y la valorización de las tierras.

#### SANTA FE.

En la provincia de Santa Fe, los desmontes realizados son ilegales. Se han registrado más de 10.000 ha en 2016. Lo que ocurre en forma generalizada es el consumo de leña por parte de empresas del norte de la provincia. En este caso el bosque, en la práctica, “*subsida*” a estas empresas. Actualmente las normas ISO 9000 pueden ser una vía para mejorar esta cuestión.

#### SALTA.

En Salta se realizan estudios de impacto ambiental que se presentan en una audiencia pública, siempre que sean desmontes mayores a 300 ha. Los estudios son contratados por la propia empresa que propone el desmonte. De acuerdo a los datos recogidos, no existe ningún caso de estudio ambiental que haya desaprobado el proyecto de desmonte. Tampoco existe registro de casos donde, pese a la mayor oposición dada en una audiencia pública, el proyecto no se haya realizado. Esto evidencia la falta de un freno administrativo a proyectos que luego han sido fuente de numerosos conflictos y desalojo territorial de comunidades indígenas y campesinas por la reducción significativa y definitiva de sus áreas de uso y aprovechamiento.



<sup>2</sup> Cálculo a partir de datos contenidos en UMSEF (2015).

En este caso llama la atención que algunos desmontes ilegales se han detenido por la acción de AFIP (denuncias por trabajo no registrado, en condiciones de cuasi esclavitud) y no por la autoridad de aplicación de la ley provincial.

### 3) El incumplimiento por parte del Congreso Nacional de otorgar los fondos de acuerdo con lo establecido en la Ley

La ley de Bosques crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, destinado a compensar a las provincias y a los productores con bosques clasificados en las categorías I y II por los «servicios ambientales» que brinda el mantenimiento de la cobertura boscosa. Este fondo debe integrarse con partidas presupuestarias anuales que «no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional» (ley N°26331, art. 31).

Sin embargo, el Fondo de Bosques Nativos ha sufrido un **desfinanciamiento permanente**. Un análisis publicado en 2014 por la Auditoría General de la Nación<sup>3</sup> señala que en 2010, primer año en que fue incluido en el presupuesto nacional, el monto asignado al Fondo representaba solo un 36,5% del piso mínimo indicado por la ley de Bosques. Aplicando el mismo análisis a los presupuestos siguientes, se aprecia un deterioro aún mayor.

### 4) Las dificultades para acceder a los subsidios del Fondo Nacional de Conservación y Enriquecimiento de los Bosques Nativos.

Más allá de la existencia de fondos disponibles, observamos que los mayores problemas se encuentran a la hora de pretender disponer del Fondo por parte de comunidades locales, dándose diferentes situaciones dependiendo de la provincia interviniente, pero siendo una constante la extrema complejidad y dificultad en el acceso.

#### CÓRDOBA.

En la provincia de Córdoba **los proyectos son armados por la unidad de ejecución local** y, hasta el momento, **sólo pueden acceder los que la Autoridad Local de Aplicación indica**.

#### CHACO.

Esta provincia presenta serios problemas en la accesibilidad a los fondos. Es notable que **las comunidades indígenas y campesinas no están en condiciones de tramitar o formular, ellos mismos, los proyectos de manejo forestal sin un acompañamiento técnico**. **Esto reduce la accesibilidad de esta población a los beneficios de la Ley**.

### Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos

Año	Presupuesto asignado al Fondo (pesos) [1]	Presupuesto nacional (en millones de pesos)	Monto correspondiente al 0.3% del presupuesto nacional [2]	Relación entre [1] y [2]
2010	299.999.909	273.750,9	821.252.700	36,5%
2011	299.999.909	273.750,9	821.252.700	36,5%
2012	271.331.524	506.576,2	1.519.728.600	17,8%
2013	230.000.000	629.216,7	1.887.650.100	12,2%
2014	230.000.000	859.542,7	2.578.628.068	8,92%
2015	232.450.000	1.251.630,2	3.754.890.745	6,19%
2016	246.578.893	1.569.412,1	4.708.236.276	5,24%
2017	556.500.000	2.363.619,9	7.090.859.618	7,85%
2018 (proyecto)	556.500.000	2.904.414,1	8.713.242.352	6,39%

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos nacionales, siguiendo el esquema de AGN (2014)

<sup>3</sup> AGN (2014), disponible en: <https://www.agn.gov.ar/informes/auditoria-de-gestion-ambiental-ley-de-proteccion-de-bosques-nativos>.

Resulta fundamental el acompañamiento técnico y lo cierto es que las demoras en los pagos (más de dos años) restringen la posibilidad de contar con técnicos al momento de la formulación, ya que deben esperar más de dos años para poder acceder a los honorarios correspondientes. La formulación de un proyecto consiste en abrir cuentas, redactar actas, gestionar cédulas parcelarias, informes de colindancia, certificado de AFIP, etc. Se plantea en este y otros casos la necesidad de contar con alguna alternativa de acompañamiento por parte del departamento del área de bosque provincial.

A su vez, el armado de planes debiera ser participativo. Actualmente se observa que muchos técnicos realizan el inventario forestal previo a un profundo intercambio con los productores, de este modo quien termina definiendo el valor del recurso es el técnico y no quienes hacen aprovechamiento del mismo.

### **Aprobación de propuestas de Planes de Manejo y Conservación**

En cuanto a las aprobaciones de los Planes de Manejo y Conservación los tiempos son muy largos y ponen en riesgo la continuidad misma de los proyectos. Esto provoca que organizaciones campesinas desistan de su presentación. Son fondos *“poco apetecibles”*, en sus palabras, por la dificultad de trámites para su acceso y demoras en los desembolsos.

#### **SANTA FE.**

Hay proyectos presentados, instancia de difusión y formación de técnicos, pero hay muy pocos técnicos capacitados para presentar planes de manejo forestal. Hay reticencia de los productores a presentar planes de manejo forestal, están mucho más interesados en presentar planes ganaderos.

Gran parte de la producción de carbón es realizada en forma ilegal. Al igual que en la mayoría de las provincias existen reclamos en cuanto al tiempo transcurrido entre la presentación del plan y la recepción del dinero.

#### **SALTA.**

**En Salta no se habilitó la modalidad de planes para productores agrupados**, por lo cual sólo se puede acceder a la presentación de planes si se cuenta con los títulos de propiedad de la tierra.

Las demoras en la recepción del dinero ha provocado que muchos productores ya no estén interesados en hacer presentaciones por la burocracia que esto significa e incluso se han generado conflictos internos, sospechas de corrupción dentro de las mismas comu-

nidades, cuando en realidad el dinero nunca llegó. La administración provincial presenta una gran burocracia generando descontento por cosas que se piden por repetido o cosas que no tienen ningún sentido y se piden igual (por ejemplo cuando piden en forma repetida el certificado de dominio, o cuando la propiedad comunitaria es inembargables, inajenable, invendible).



#### **SANTIAGO DEL ESTERO**

En el 2014, el COFEMA habilitó la modalidad de planes para productores agrupados. En ese momento, en el país, sólo 3% de los planes era de comunidades campesinas o indígenas. A partir de esta nueva modalidad de presentación de planes en Santiago, fue creciendo, no sólo el número de planes, sino también la cantidad de recursos que le asignaba la provincia a este tipo de planes. Actualmente, un porcentaje importante de los recursos que llegan a la provincia son destinados para los planes agrupados. Existe una discriminación positiva hacia pequeños productores y campesinado.

En relación a los planes de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI), es importante recalcar que por ahora se consideren como planes pilotos. En la provincia ya hubo una convocatoria para presentación de planes de MBGI, sin financiamiento. Es necesario poder evaluar estas experiencias a los fines de contar con casos concretos de aplicación en campos de productores, antes de generalizar este tipo de convocatorias.

#### **CATAMARCA.**

Por último, en el caso de Catamarca, se informa que las organizaciones no acceden a planes de manejo. Desde el 2010 al presente la provincia ha tenido 32 planes. La mayor parte no está orientada a conservación sino a turismo.

Cabe aclarar que la Ley establece que las provincias deben utilizar parte del 30% del Fondo de Enrique-

cimiento y Conservación que llega a cada provincia con destino a la Autoridad de Aplicación provincial, en fomentar el manejo sostenible de las comunidades rurales.

Actualmente instituciones de apoyo, socias de RE-DAF, indican que se encuentran subsidiando y sosteniendo financieramente la presentación de planes, por parte de las comunidades y familias campesinas, pagando honorarios técnicos, sellados y tramitación de diversos documentos solicitados. Esta situación difícilmente pueda ser mantenida en el tiempo.

### 3. Conclusiones y propuestas.



La REDAF cumple, este mes de noviembre, 25 años. Partimos de aquí para indicar que la experiencia, profundidad y extensión de nuestro trabajo común nos han demostrado que el bosque y los servicios que brinda se ha mantenido donde hay comunidades rurales, ya sea campesina o indígena. Por ello sostenemos que los sujetos prioritarios de esta Ley que cumple 10 años son estas mismas comunidades rurales, que constituyen la mayoría de los habitantes que permanecen en las áreas boscosas.

A partir de esto realizamos una serie de observaciones y propuestas con el ánimo de contribuir a la mejor implementación de una Ley que consideramos fundamental, en especial en un contexto de inestabilidad global, con una incidencia mayor de eventos extremos asociados al cambio climático. La Argentina ha tomado compromisos en esta línea y la ley de Bosques es una herramienta para avanzar en su cumplimiento, por ello el gobierno nacional debe tomar un rol de mayor compromiso siendo el responsable ante organismos internacionales.

Observamos con preocupación la flexibilización que determinados actores pretenden de esta ley (orientada a un aumento de superficies de cultivo y ganadería intensiva), con la certeza que implica un costo para los pobladores, tanto locales como los de núcleos urbanos que se benefician de los servicios que brinda el bosque nativo. Entendemos que las flexibilizaciones orientadas sólo en consideraciones productivistas, empobrecen el espíritu de la Ley e incrementan la posibilidad de conflictos socioambientales.

A 10 años de la sanción de la Ley, vemos que si bien es conocida y compartida por la sociedad la preocupación por las consecuencias de la deforestación, la Ley en sí misma es aún poco conocida, tanto en sus alcances como en los beneficios que la misma constituye no sólo para la población directamente asociada a las áreas de bosques. Consideramos que se requiere un mejor y mayor conocimiento de la sociedad respecto a esta Ley y a los servicios ecosistémicos asociados a la presencia de bosques nativos y a la vida rural campesina e indígena.

A partir de las observaciones realizadas, en el nivel provincial y en la región, considerando la necesidad de que la Nación jerarquice la aplicación de la Ley y la participación de la sociedad civil en mayor medida, incluimos una serie de recomendaciones dirigidas tanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación como a las autoridades provinciales de aplicación de la Ley.

#### **Respecto a la Ley en sí misma:**

**Comunicar sobre la Ley.** Es necesaria una mayor y mejor comunicación de las decisiones y actos de las autoridades de aplicación nacional y provincial. Ésta debe considerar los actores involucrados y adaptar a los mismos las formas de comunicación elegidas, evitando por ejemplo, que una comunidad rural requiera un medio como el boletín Oficial para enterarse.

**Deforestación autorizada y deforestación ilegal.** Resulta urgente una mayor eficacia en evitar los desmontes ilegales y, en caso de ocurrir, se deben exigir los procesos de remediación y recomposición del ambiente, dando un seguimiento continuo a los mismos para evitar nuevos ilícitos. Las superficies desmontadas de modo ilegal deben ser reconstituidas a su estado natural. Se debe avanzar en una ley que penalice adecuadamente la deforestación ilegal.

**Acceso público a la información.** No se observa un avance concreto en relación a lo previsto en los artículos 16, 17 y 18 de la Ley N° 25.675, en términos de implementar medidas para garantizar el acceso a la información de los pueblos indígenas, originarios, de las comunidades campesinas y otras relacionadas, sobre las autorizaciones que se otorguen para los desmontes. Esta información suele ser obtenida de modo indirecto, a través de organizaciones civiles que toman la iniciativa de solicitarla y compartirla.

Es necesario garantizar el acceso público a la información, por ejemplo de desmontes autorizados, ubicación de planes de manejo aprobados, etc. El organismo nacional debería compilarla y ser garante ante la población en su conjunto, manteniendo una base con la información de fácil y público acceso. De este modo, busca facilitar y asegurar el acceso público a los expedientes de proyectos de cambio de uso de suelo. Recomendamos que se incluya la posibilidad de acceder a los datos vía internet, a copias (PDF) de las propuestas, cartografía de proyectos y la respectiva resolución para su autorización.

Siendo que el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) realiza una consideración particular sobre la aplicación de la Ley a la agricultura familiar y comunidades indígenas, refiriendo a la adecuación a estos actores con pautas y criterios claros, se deben

resolver entonces las contradicciones observadas en relación a la aplicación de la Ley en las provincias.

**Un proceso de participación efectivo en la actualización de los OTBN.** Ante la falta de experticia observada, sobre todo en lo que hace a facilitación de la participación de la población indígena, se hace urgente la capacitación del personal y técnicos involucrados con el fin de implementar procesos de consulta libre previa e informada. Para ello consideramos que en los procesos relacionados a la actualización de los OTBN deberían participar otras disciplinas, como por ejemplo la antropología.

Se debe garantizar con fondos la participación de las comunidades en las diferentes instancias, tanto referidas a la actualización de los OTBN provinciales como al tratamiento de proyectos que impliquen desmontes.

Atento a los numerosos conflictos y denuncias realizadas durante la ejecución de desmontes, aprobados por las autoridades locales, los estudios de impacto ambiental deben atender seriamente el impacto social, donde conste un acta de conformidad de la comunidad rural potencialmente afectada por una habilitación de desmonte, evitando solucionar este punto como un simple trámite.

Todo plan debe tener la confirmación de que no hay conflicto en la superficie a manejar. Cada provincia debe definir un instrumento para garantizar la inexistencia de conflictos.

Revisar el proceso de participación pública en la revisión de los OTBN, estableciendo y legislándose los protocolos formales a través de los cuales se asegure la participación pública. Se recomienda mayor transparencia sobre fondos disponibles para promover y facilitar esta participación.

Se debe tomar en cuenta que el criterio N°10 de la Ley debe implementarse en la actualización de los OTBN a partir de iniciativas y propuestas de las propias comunidades y no constituir meramente una capa de un sistema de información geográfico que se arme en un laboratorio.

Las discusiones en torno al Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI) deben ser llevadas al seno de la revisión del OTBN – no tratadas por separado como se está haciendo actualmente.

**Agilizar los procedimientos administrativos para acceder a planes de manejo y conservación.** A 10 años de la sanción de la Ley, con una experiencia de implementación ya acumulada, resultaría oportuno realizar una evaluación participativa de la aplicación de sus fondos, para intercambiar experiencias con familias campesinas y comunidades indígenas, organizaciones civiles y otros actores involucrados, con el

fin de poder contribuir a la mejora de su implementación y, a su vez, identificar y divulgar las mejores prácticas y experiencias.

Es necesario modificar los mecanismos para fomentar el acceso de las comunidades a los planes considerados en la Ley. La lentitud y dificultades encontradas para efectivizar las presentaciones atentan contra el espíritu de la Ley. Se debe simplificar y agilizar la ejecución, entendiendo que las autoridades provinciales de aplicación de la Ley reciben un 30 % de los fondos para garantizar su implementación.

Ante la situación de desfinanciamiento constante de la Ley, es necesario asegurar el financiamiento establecido en el decreto reglamentario por parte del Estado Nacional.



Estos materiales fueron elaborados con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana MISEREOR en el marco del Proyecto “Preservación del Potencial natural y de la Biodiversidad y fortalecimiento de la capacidad de familias campesinas y comunidades aborígenes de adaptarse al cambio climático en el Gran Chaco”. El contenido de los mismos es responsabilidad exclusiva de la Red Agroforestal Chaco Argentina

---

Fotos: Archivo Fundación Asociana,  
Universidad Nacional de Salta,  
Proyecto CIUNSA N° 1968 – 2011  
Archivo REDAF