



## **Ley de Bosques: Panorama en la Región Chaqueña Argentina**

3º Informe de Monitoreo Red Agroforestal Chaco Argentino (REDAF)  
Septiembre de 2009

---

### **Introducción:**

Los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos que cada provincia debe realizar de acuerdo a la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331 (Ley de Bosques), constituyen la base sobre la cual se aplicará esta ya dilatada normativa.

De acuerdo a los mapas que surjan de este proceso se definirán las zonas que serán protegidas o utilizadas para aprovechamiento sostenible (categorías rojo y amarillo) y aquellas en las que se podrán seguir otorgando permisos de cambio de aptitud del suelo (categoría verde) pero con normas estrictas hacia la sostenibilidad.

**A la fecha, no existe una síntesis a nivel nacional del estado de los OTBN. Sin embargo, la gran mayoría de las provincias de la región han hecho públicos sus mapas de ordenamiento territorial, que se encuentran en proceso legislativo o aprobados a nivel provincial.**

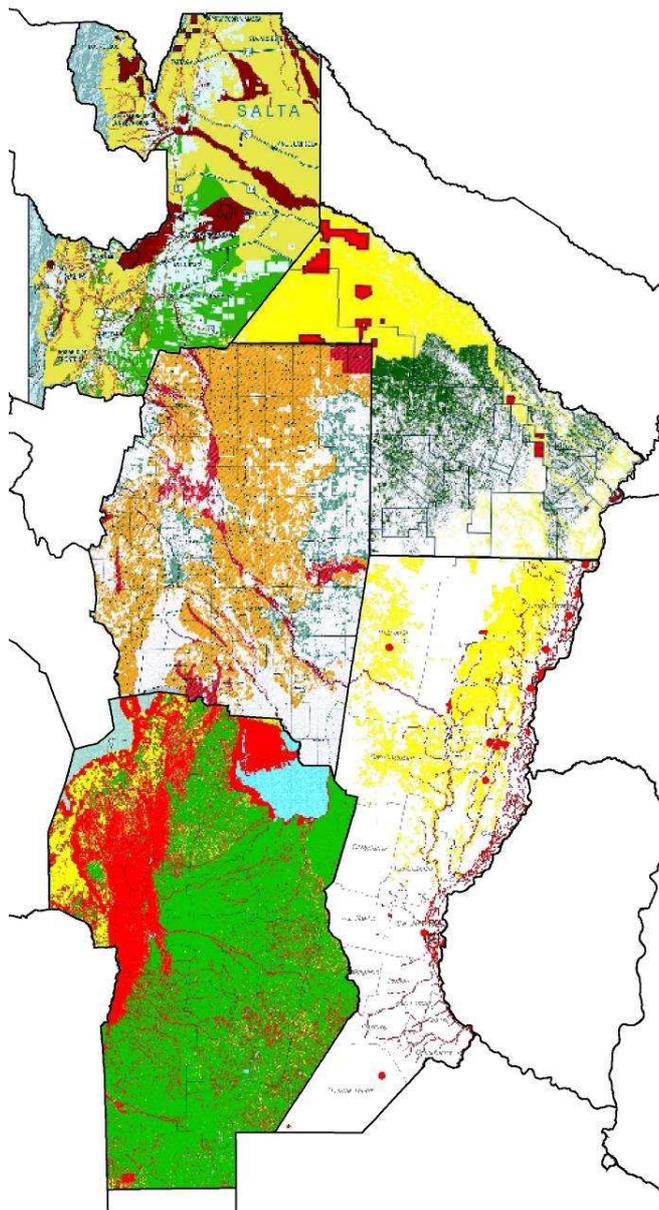
**Conscientes de que los ecosistemas no reconocen límites político administrativos, en este 3º Informe de Monitoreo nos hemos propuesto revisar, a partir de la información disponible, la concordancia o no de criterios en el ordenamiento realizado en las distintas jurisdicciones, haciendo eco del artículo 4 de la Ley Nacional de Ambiente que define el principio de cooperación.**

Es importante señalar que todavía no hubo interrelación entre las provincias, y corresponderá a la Autoridad Nacional de Aplicación corregir jurisdicciones que comparten una misma ecorregión (Artículo 6 de la reglamentación)

La diversidad de criterios aplicados por las distintas provincias también hizo difícil poder realizar una sumatoria del total de áreas definidas en rojo, amarillo o verde para la región chaqueña. Sin embargo, una aproximación a partir de la información disponible nos indica que, tomando sólo las provincias de Salta, Chaco y Santiago del Estero:

- **Se propone que queden en categoría verde (es decir, susceptibles a desmontes) más de 4 millones y medio de hectáreas de bosque.**
- **La provincia más “permissiva” en este sentido es Chaco, quien dejó en categoría verde a cerca del 40% de sus bosques (2.371.307 has.), dejando como área protegida (rojo) sólo al 5% (271.438 has.)**
- **El OTBN de Salta, en tanto, habilitaría cambio de uso de suelo (verde) para el 19% de sus áreas boscosas (1.592.366 has.), decretando como área “roja” al 16% (1.294.778 has.). Por su parte Santiago del Estero pinta de verde al 12% de sus áreas boscosas (952.493 has) y de rojo al 14% (1.046.172 has)**

## El Mapa de la Región Chaqueña según los OTBN



A partir de los documentos de OTBN y mapas difundidos por las distintas provincias, más información aportada por nuestros socios que trabajan en las provincias de Salta, Chaco, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe, y que han participado en distintos niveles de las comisiones encargadas de realizar este proceso, **reconstruimos el mapa de la izquierda, que grafica cómo quedaría el Ordenamiento Territorial de Bosques a nivel del territorio chaqueño.**

**Sobre esta base, el documento que sigue pretende dar una mirada general sobre (\*):**

- El estado “legislativo” de las propuestas de OTBN en cada provincia.
- Los matices en los criterios de zonificación aplicados.
- Las consecuencias potenciales de esta zonificación, en particular en lo que refiere a cuencas y zonas de amortiguamiento de los parques y reservas de la región.
- De qué forma se dio el proceso participativo que establecía la ley y en qué medida se consideraron los intereses de las comunidades rurales, campesinas y aborígenes.
- Las garantías existentes a nivel provincial para realizar un adecuado control de los Planes de Manejo para el aprovechamiento sostenible de los bosques, y el rol del Estado Nacional.

*(\*) Se incluyen como anexos informes más detallados sobre la situación en las distintas provincias.*

### La Situación a Nivel Nacional y Regional

No son desconocidos para la opinión pública los innumerables traspiés que ha sufrido la Ley N° 26.331. Desde su sanción, que finalmente se concretó en noviembre de 2007, pasó más de un año para que el Poder Ejecutivo la reglamentara (recién en febrero de 2009, pese a que el procedimiento determinaba que el trámite no debía extenderse más allá de los 90 días). **Es importante señalar que no existió ningún aporte de recursos de parte de la Nación para la ejecución de los procesos de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos.**

Pese a que sigue vigente la moratoria de desmontes (artículo 8 de la Ley 26.331), un informe de la Dirección de Bosques y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, que toma como muestra parte de las provincias de Salta, Chaco y Santiago

del Estero, señala que sólo en esta pequeña área la pérdida de bosque nativo en el norte de Argentina alcanzó las 136.000 has. Esto ocurrió sólo en 10 meses: entre diciembre de 2007 (fecha de promulgación de la ley) y octubre de 2008.

**A 21 meses de la sanción de la llamada Ley Bonasso, los OTBN de las provincias de la región chaqueña están en diferentes estadios, presentando variados matices en los criterios aplicados para su definición.**

En términos legales, y según información aportada por la Secretaría de Medioambiente de la Nación hasta agosto de 2009, el único mapa oficialmente presentado a este organismo corresponde a la provincia de Santiago del Estero. Sin embargo, a nivel provincial, el estado de tramitación de las propuestas de OTBN es el siguiente:

- **Salta:** fue aprobado por ley nº 7.543 (diciembre 2008), esta ley no incluye un instrumento de orientación y referencia (soporte cartográfico), para la delimitación de las áreas que corresponden a las categorías de la ley, dejando un plazo de 60 días para que la autoridad de aplicación lo elabore. El 11 de febrero del 2009, la Univ. Nacional de Salta promovió una acción declarativa por la nulidad de esta Ley, por considerar que viola artículos de la CN y que no cumple con artículos de la Ley Nacional 26.331. Se aprobó el soporte cartográfico para la zonificación de base del OTBN mediante el decreto provincial 2785 (30 de junio de 2009).
- **Santa Fe:** se aprobó por decreto provincial 0042/09 y según las autoridades de la provincia no se le dará tramitación legal hasta que desde la Nación no se dispongan los recursos necesarios para su aplicación.
- **Santiago del Estero:** fue aprobado mediante el decreto 1830 (de noviembre de 2008) y ratificado por la ley nº 6.942, del 24 de abril de 2009.
- **Chaco y Córdoba:** las propuestas están en trámite legislativo.
- **Formosa:** no fue posible acceder a información oficial.
- **Tucumán:** no existe información sobre el avance del proceso.
- **Catamarca:** realizó un mapa tentativo e inició los talleres regionales, con muy escasa participación hasta ahora.
- **La Rioja:** no ha realizado ninguna actividad vinculada con el OTBN.
- **San Luis:** Sólo se esbozaron algunas ideas para el OTBN
- **San Juan:** efectuó un relevamiento y confeccionó un mapa preliminar, pero con escasa participación ciudadana.

## Comentarios sobre el OTBN en la región chaqueña

### **1.- Cada provincia utilizó criterios distintos para definir su OTBN**

Esto puede explicarse en parte por algunas contradicciones entre el texto de la Ley y el documento de reglamentación. Mientras el artículo 4 de la Ley 26.331 define al OTBN como un instrumento que “zonifica territorialmente el área de los **bosques nativos existentes...**”, es decir, en el que sólo deberían “pintarse” las zonas donde aún hay bosque nativo y dejar en blanco las áreas sin bosque. El texto de Reglamentación de la Ley en su artículo 6 dice que “en el OTBN deberán incluirse aquellas zonas donde se haya **perdido** o degradado el bosque nativo; cuando éstas conecten masas de bosque, protejan cuencas o constituyan zonas expuestas a erosión y puedan **recuperar su estado boscoso inicial**”.

El resultado es que mientras provincias como Santa Fe y Santiago del Estero presentan diversas áreas en “blanco” (es decir, sin bosques según el texto de la ley), en el caso de Córdoba, por ejemplo, se pintó toda la provincia (no hay blanco) y grandes zonas ya

desmontadas están pintadas de verde (el argumento aquí es que son zonas factibles de recuperar, como indica el texto de reglamentación).

Algo similar ocurre en el caso de Chaco, mapa en el que abundan las zonas demarcadas en amarillo (aprovechamiento sostenible), que incluyen áreas del Impenetrable y otras zonas que ya fueron desmontadas.

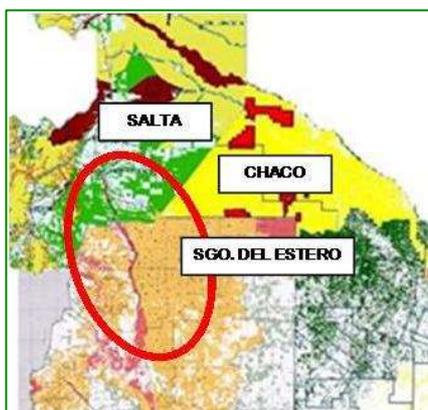
**Todo esto confunde para saber el real estado de los recursos y da cuenta de que existió una interpretación “subjetiva” de cada provincia respecto a las restricciones y posibilidades de cada categoría de conservación** (establecidas en el artículo 4 de la ley como categorías roja / amarilla / verde).

**Respecto al cumplimiento de los diez criterios de zonificación estipulados en el anexo de la Ley 26.331**, podemos decir que la falta de indicadores objetivos dentro de la reglamentación, derivó en que en varios casos no sea posible determinar en qué forma estos fueron considerados.

## **2.- No se advierte una visión de territorio en el OTBN en algunos ecosistemas compartidos por distintas jurisdicciones provinciales, principalmente en cuencas y zonas de amortiguamiento.**

Esto implica que hasta el momento, y en el proceso de ordenamiento, no se consideraron normativas preexistentes de carácter nacional como la Ley de Presupuestos Mínimos de Ambiente N° 25.675, que en su artículo 4 habla del principio de cooperación entre provincias.

### **Algunos ejemplos:**

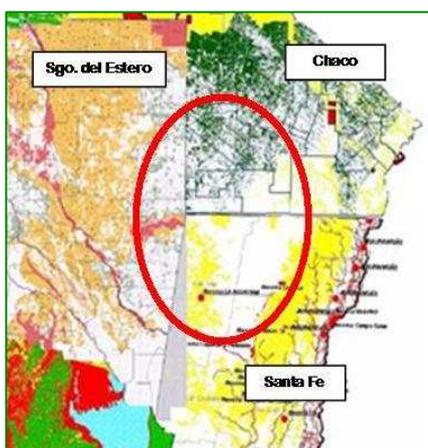


#### **Cuenca del río Salado, límite entre Salta, Santiago del Estero y Chaco:**

El complejo Juramento – Salado es especialmente importante para la región chaqueña, ya que atraviesa varias provincias (desde Jujuy a Santa Fe), y de sus variaciones dependen, por ejemplo, las situaciones de inundación en zonas del norte de Santiago del Estero.

Dar continuidad a este ecosistema es vital, sin embargo en el mapa regional vemos que en la cuenca alta (Salta) está pintado de verde (susceptible a desmontes), y hacia abajo, en Santiago del Estero y Chaco, se pintan de amarillo.

La ley estipulaba incluir un área protegida (roja) de no menos de 50 mts. a los márgenes de los ríos. En el caso del río Salado, mientras Salta se limitó al mínimo establecido, Santiago incluyó el doble.



#### **Bajos Submeridionales:**

El desbosque realizado en el este santiagueño, suroeste chaqueño y noroeste santafesino afectó profundamente la dinámica hídrica de la cuenca *Bajos Submeridionales*. En “cuencas compartidas”, la corrección de los problemas hídricos, debe ser asumida interjurisdiccionalmente, como dice la ley nacional de aguas.

Según los mapas, las provincias de Santiago del Estero y Chaco no plantean la restauración forestal en los límites de esta zona, lo que afecta a la provincia de Santa Fe por estar aguas abajo.

El actual sistema productivo, ya muy afectado por los pulsos de sequías e inundaciones, y salinización creciente de las áreas poco salinizadas, podría sufrir nuevas transformaciones que hagan más vulnerable ésta región a la inestabilidad cíclica, profundizando la gravedad y frecuencia de las emergencias que causa.



**Parque Nacional Copo:** Al tener jurisdicción compartida entre las provincias de Chaco y Santiago del Estero, el área de amortiguamiento del Parque Copo quedó incompleta. El margen sureste del parque se encuentra protegido (amarillo) del lado de Santiago y parcialmente del lado de Chaco, pero existe una porción habilitada para desmonte del lado chaqueño.



**Continuidad en la Sierra de Sumampa:** Hay continuidades interesantes en la Sierra de Sumampa entre Córdoba y Santiago del Estero. La continuidad en la zonificación según el mapa da cuenta de que se aplicaron criterios comunes y complementarios para ese ecosistema.

### **3.- Observaciones sobre cómo se garantizó el resguardo de los servicios ambientales que los bosques prestan a comunidades rurales campesinas y aborígenes, establecido dentro de los diez criterios de zonificación de la Ley.**

Dentro de los criterios de zonificación incluidos en la Ley 26.331, se establecía la necesidad de realizar un proceso participativo, con atención particular sobre las comunidades campesinas y aborígenes. En el caso de los pueblos originarios la Ley es aún más específica, pues definía actuar conforme al Convenio 169 de la OIT.

**En nuestro primer informe de monitoreo, de diciembre de 2008, señalábamos que en general se advertía falta de información,** incluso a niveles oficiales, respecto de los reales alcances de la ley, que llevó a distintas interpretaciones e incertidumbre en algunos sectores de la cadena forestal. Hasta ese momento, sólo las ONGs y otras redes e instituciones habían difundido material para promover la participación informada de la población en los OTBN.

Aunque el proceso se movilizó mucho más durante 2009, cabe señalar que el Estado Nacional no derivó recursos a las provincias para la realización de talleres o elaboración de material educativo.

En este sentido creemos que no se potenció un elemento clave para el adecuado manejo y conservación de los Recursos Naturales, que es el sentido de co-responsabilidad que debiese existir entre las autoridades y la ciudadanía. Es de esperar que, en lo que queda del proceso, existan las condiciones necesarias para un debate amplio e informado de las comunidades, en particular las campesinas y aborígenes.

#### **4.- Necesidad de Criterios e Indicadores de Manejo Forestal Sustentable.**

La reglamentación de la Ley de Bosques, no contiene ninguna indicación sobre la información mínima que deben contener los Planes de Manejo Sostenible (artículo 16), los planes de conservación y los planes de cambio de uso del suelo, dejando a cargo de las autoridades provinciales definir tanto el contenido de estos planes como su fiscalización y control.

**Más allá de cómo quede definida la zonificación de cada provincia, regular estos mecanismos resulta clave, pues de ellos dependerá cómo se harán operativas las acciones sobre las zonas que se pintaron.**

Por ello es que creemos necesario que se fijen criterios mínimos a nivel nacional, fundamentalmente respecto a:

- **Información y capacitación para los planes de manejo** que garanticen el respeto a criterios mínimos de “sostenibilidad” a la hora de su implementación. Para cualquier tipo de aprovechamiento forestal siempre debería existir un plan de manejo y es complejo que esto puedan realizarlo autónomamente los pequeños productores o las comunidades aborígenes. De ahí la importancia de que en estos casos se definan garantías, tanto para el diseño como para el monitoreo de los planes; o, como mínimo, que existan planes especiales para las comunidades campesinas o aborígenes.
- Es imprescindible que la Nación o las provincias definan indicadores de manejo sustentable de los recursos naturales y que los planes productivos se controlen según estos criterios e indicadores. De otra forma es muy difícil evaluar un plan de manejo. Independientemente de la actividad que se realice, debería haber un plan de manejo que lo avale. Dichos planes deberían **considerar el bosque y el ambiente**, porque la tendencia general es a realizar planes de manejo forestal (es decir de aprovechamiento de madera).
- Para implementar lo establecido en la ley, **se necesitan recursos económicos y técnicos de los que no disponen muchas provincias actualmente**. Santa Fe es un ejemplo claro de esta afirmación. No existe un ente provincial específico. No cuenta ni siquiera con un personal técnico *full time* dedicado a bosques nativos, ni tiene una estructura mínima básica para implementar cualquier política al respecto.
- La participación informada de la ciudadanía debería asegurarse para la discusión de planes de manejo de mediana o gran envergadura, dada por las audiencias públicas que la ley define para este tipo de proyectos. Además sería necesario promover el involucramiento ciudadano en la denuncia de actividades que produzcan degradación, contaminación o que vulneren derechos de campesinos y/o aborígenes.
- Será necesario exigir que los recursos para la aplicación de la ley en lo que refiere a Planes de Manejo y Fondos Compensatorios estén **efectivamente incluidos en el presupuesto nacional 2010**, ya que, como decíamos, no hubo aporte oficial para la ejecución de esta primera parte de la aplicación (proceso participativo de OTBN).