

**“SUBEN Y BAJAN... ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN
NORMATIVA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS A LA LEY
NACIONAL DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN
AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS (N° 26.331/07)”**

“UP AND DOWN... ANALYSIS OF THE REGULATORY ADEQUACY
OF THE ARGENTINEAN'S PROVINCES TO THE NATIVE FOREST
LAW (N° 26.331/07)”

Autor: Mg. Lucas M. Figueroa *

Resumen:

Con el objetivo de detener los desmontes crecientes, en Argentina, el 27 de noviembre de 2007 fue aprobada la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331). En comparación con otras leyes nacionales ambientales, esta ley presenta una serie de instrumentos normativos que podrían ayudar a detener los desmontes y, con ello, garantizar la protección ambiental y los derechos de los pueblos indígenas. A su vez, esta ley resulta importante para analizar la manera en que las provincias responden al mandato constitucional de sancionar leyes complementarias en el área ambiental.

Teniendo presente estos postulados, en este artículo se propone responder la siguiente pregunta ¿Cuál ha sido el nivel de acatamiento de los OTBN provinciales hacia la LBN entre 2008 y 2017? Para responder este interrogante, se plantea un estudio exploratorio en el que se comparan la totalidad de las leyes provinciales sancionadas hasta la actualidad en relación a los estándares y criterios establecidos en la ley nacional. En base al análisis efectuado y, teniendo en cuenta la bibliografía sobre federalismo ambiental, se sostiene que la aplicación de los estándares y criterios de la ley nacional es heterogénea entre las provincias argentinas.

* El autor es Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Magister en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe (Centro Internacional de Estudios Políticos/Universidad Nacional de San Martín) y Licenciado en Ciencia Política (Escuela de Política y Gobierno/Universidad Nacional de San Martín). Además, es integrante del Grupo de Ambiente y Política (GAP) de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

Abstract:

With the aim of slowing down the growly deforestation, in Argentina, on November 27th of 2007, it was passed the Native Forest Law (N° 26.331). This law, in comparison with others national environmental laws, has regulatory tools that could help to stop the deforestation and guarantee the environmental protection and the indigenous people rights. Also, this law is important to analyze the way the provinces answer to the constitutional obligation to the pass complementary laws in the environmental area.

Keeping in mind this statements, this article is proposed to answer the next question: what has been the adequacy level of the provincial OTBNs towards the Native Forest Law between 2007 and 2017? To ask this question, I propose an exploratory study in which I do a comparison among all the provinces' laws passed until now, in relation to the standards and criteria's established in the national law. Based on the analyze made and using the environmental federalism bibliography, I argue that the application of the standards and criteria's of the national law is heterogenic among the Argentinean's provinces.

Palabras clave: Ley de Bosques; Políticas Públicas Ambientales; Bosques Nativos

Key Words: Forest Law; Environmental Policies; Native Forest

Sumario:

- 1- **Introducción**
- 2- **Ley de Bosques. Una política innovadora**
- 3- **El turno baja a las provincias. Análisis de las leyes de OTBN y su adecuación a la LBN**
- 4- **Conclusiones**
- 5- **Bibliografía**

Summary:

- 1- **Introduction**
- 2- **Forest Law. An innovator policy**
- 3- **The turn goes down to the provinces. Analysis of the OTBN laws and their adequacy to the LBN**
- 4- **Conclusions**
- 5- **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

A causa de reclamos constantes de actores sociales y estatales preocupados por la creciente deforestación, en la República Argentina, el 27 de noviembre de 2007 fue sancionada la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331) (de ahora en más, LBN)¹.

La LBN se inscribe en las llamadas leyes de “presupuestos mínimos de protección ambiental” sancionadas con posterioridad a la reforma constitucional del año 1994. El artículo 41 de la Constitución reformada consagró “el derecho a 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”. Para alcanzar ese objetivo se dispuso que el Congreso nacional sancione leyes que contengan los presupuestos o estándares mínimos de protección, los cuales deben regir en todo el país, aunque sin alterar a las jurisdicciones locales. A su vez, el mismo artículo le encomendó a las provincias la obligación de sancionar leyes complementarias y de encargarse de su implementación. Esto último en consonancia con el artículo 124 de la Constitución Nacional que estableció el dominio originario provincial en el manejo de los recursos naturales (Gutiérrez, 2015).

Hasta el momento fueron sancionadas diez leyes de presupuestos mínimos², entre ellas la LBN. En términos normativos, esta última se diferencia de las demás porque presenta un conjunto de instrumentos novedosos que no se encuentran (o están pobremente detallados) en otras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Dentro de esas herramientas se destacan, el

¹ Para un estudio exhaustivo sobre el proceso de formulación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331), véase: Figueroa (2017).

² Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de Residuos Industriales (N° 25.612/02); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de PCBs (N° 25.670/02); Ley General de Ambiente (N° 25.675/02); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas (N° 25.688/03); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección para el Acceso a la Información Pública (N° 25.831/04); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (N° 25.916/04); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331/07); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema (N° 26.562/09); Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial (N° 26.639/10); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios (N° 27.279/16).

Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN), los mecanismos obligatorios de participación pública para la elaboración de los OTBN y para la autorización de futuros proyectos de desmontes, un fondo pensado para compensar a los titulares públicos y privados de tierras con bosques nativos por la protección de los servicios ambientales que estos brindan y la acreditación de los OTBN por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable o MAyDS³) para acceder a las partidas presupuestarias del fondo mencionado.

De acuerdo con Gutiérrez (2017) esta ley representa un caso único en el federalismo ambiental argentino. La razón de este argumento se encuentra en que es la única ley ambiental nacional en la que todas las jurisdicciones locales con bosques nativos han sancionado leyes complementarias. Además, es la única que establece que una vez sancionadas las leyes provinciales, estas deben “volver” hacia el poder ejecutivo nacional quien las analizará para evaluar si cumple con los requisitos de la LBN. En caso que un OTBN provincial sea aprobado o acreditado puede acceder a las partidas presupuestarias del fondo económico.

No obstante, a pesar de esos instrumentos y del alto acatamiento de las provincias hacia la ley nacional, varios estudios (v.g. García Collazo et al., 2013; Gautreau et al., 2014) han señalado que el nivel de adecuación por parte de las provincias ha sido, hasta ahora, deficiente. Sin embargo, la mayor parte de esos trabajos están centrados en las provincias del noroeste argentino, no existiendo aún un análisis exhaustivo de toda la normativa subnacional relacionada a la política de protección de los bosques nativos.

Dentro de los estudios sobre federalismo ambiental, más precisamente sobre la adecuación de las provincias a estándares nacionales, Harrison (1996) sostiene que las elites políticas provinciales tienden a defender su jurisdicción en materia ambiental con el objetivo de bloquear la injerencia de actores políticos externos a la jurisdicción subnacional. Para lograrlo, las provincias apelan al derecho constitucional para controlar el manejo de los recursos naturales presentes en sus territorios. Según la autora, el objetivo principal es garantizar la explotación, antes que la protección de esos recursos, por este motivo, las distintas unidades subnacionales ingresan en una “carrera hacia abajo” (*race to the bottom*), reduciendo los estándares nacionales y, de ese modo, afectando la protección ambiental (Harrison, 1996). No obstante, otros estudios (v. g. Scheberle, 2000; Oates, 2001; Christel, 2016) argumentan que la apelación a la autonomía subnacional no siempre implica una reducción de los estándares nacionales. Por el contrario, en algunos casos, la autonomía puede

³ La Autoridad Nacional de Aplicación de la LBN fue la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación hasta fines del año 2015 cuando fue elevada al rango de Ministerio.

ser fuente de innovación en materia ambiental. Por lo tanto, se produce un aumento de los estándares ambientales que se traduce en un beneficio para la protección del ambiente.

Teniendo en cuenta lo desarrollado, este artículo busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido el nivel de acatamiento de los OTBN provinciales hacia la LBN entre 2008 y 2017? Considerando las particularidades del federalismo ambiental mencionadas previamente, en este trabajo se espera demostrar que la adecuación de los OTBN provinciales hacia la LBN sea variada. En otras palabras, se espera encontrar una heterogeneidad en la manera en que las provincias se ajustaron a la política nacional de bosques nativos.

Para determinar los niveles de adecuación normativa se realizó un estudio exploratorio en el que se analizó, de manera comparativa, la totalidad de las leyes de OTBN y su normativa reglamentaria en comparación con los estándares y criterios de la LBN. Además, fueron revisados informes técnicos, de la Defensoría del Pueblo de la Nación (2011; 2012; 2015) y de la Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS) en el que fueron analizados algunos de los OTBN. Por último, se utilizaron informes públicos elaborados por el MAyDS (2013; 2014; 2015, 2016, 2017) en los que se examina el estado de implementación de la LBN.

Además de la presente introducción, lo que resta del artículo está organizado en 2 secciones y una conclusión. En la primera sección se realiza un análisis normativo de la LBN y su decreto reglamentario en vistas de definir los estándares más importantes de la política de protección de los bosques nativos en Argentina. En la segunda, se hace un estudio de las leyes de OTBN y su normativa reglamentaria para evaluar el ajuste de estas a los estándares definidos por el Congreso de la Nación. Para determinar el nivel de adecuación normativa, partiendo del análisis anterior, se realiza un índice que agrupa a las provincias según su nivel de conservación y adecuación a la LBN. Por último, en la conclusión se retoma lo desarrollado a lo largo del trabajo y se plantean líneas de investigación futura.

2. LEY DE BOSQUES: UNA POLÍTICA INNOVADORA

Este artículo entiende que la LBN contiene instrumentos destacados e innovadores que podrían ayudar a garantizar la protección de los bosques nativos restantes, además de proteger los derechos de los pueblos indígenas y campesinos que se abastecen del bosque para su subsistencia (Figueroa, 2017). Dentro del conjunto de herramientas que estableció la LBN y su normativa reglamentaria pueden resaltarse, principalmente, cuatro: el Ordenamiento

Territorial de los Bosques Nativos (OTBN), los mecanismos de participación pública obligatorios, el fondo compensatorio y la acreditación de los OTBN.

El Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) es el instrumento más destacado que presenta la LBN. El OTBN es una norma provincial que establece una zonificación de los bosques nativos presentes en cada territorio provincial. Según lo establecido por la LBN, el OTBN debe clasificar los bosques nativos en tres categorías de conservación. Para realizar esa clasificación, cada jurisdicción debe considerar los diez criterios de sustentabilidad ambiental establecidos en el anexo de la LBN y realizar un proceso de participación pública previo.

Los criterios de sustentabilidad ambiental son principios rectores ambientales y sociales que cada provincia debe tomar en consideración a la hora de elaborar la clasificación de los bosques nativos. Es fundamental reconocer que un análisis ponderado de estos permitirá obtener una estimación precisa del valor de conservación de cada sector.

Los criterios de sustentabilidad ambiental que definió la LBN son:

1. *Superficie*: es el tamaño mínimo de hábitat disponible para asegurar la supervivencia de las comunidades vegetales y animales. Esto es especialmente importante para las grandes especies de carnívoros y herbívoros.
2. *Vinculación con otras comunidades naturales*: determinación de la vinculación entre un parche de bosque y otras comunidades naturales con el fin de preservar gradientes ecológicos completos. Este criterio es importante dado que muchas especies de aves y mamíferos utilizan distintos ecosistemas en diferentes épocas del año en búsqueda de recursos alimenticios adecuados.
3. *Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional*: la ubicación de parches de bosques cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial aumenta su valor de conservación, se encuentren dentro del territorio provincial o en sus inmediaciones. Adicionalmente, un factor importante es la complementariedad de las unidades de paisaje y la integración regional consideradas ambas en relación con el ambiente presente en las áreas protegidas existentes y el mantenimiento de importantes corredores ecológicos que vinculen a las áreas protegidas entre sí.

4. *Existencia de valores biológicos sobresalientes*: son elementos de los sistemas naturales caracterizados por ser raros o poco frecuentes, otorgando al sitio un alto valor de conservación.
5. *Conectividad entre eco-regiones*: los corredores boscosos y riparios garantizan la conectividad entre eco-regiones permitiendo el desplazamiento de determinadas especies.
6. *Estado de conservación*: la determinación del estado de conservación de un parche implica un análisis del uso al que estuvo sometido en el pasado y de las consecuencias de ese uso para las comunidades que lo habitan. De esta forma, la actividad forestal, la transformación del bosque para agricultura o para actividades ganaderas, la cacería y los disturbios como el fuego, así como la intensidad de estas actividades, influyen en el valor de conservación de un sector, afectando la diversidad de las comunidades animales y vegetales en cuestión. La diversidad se refiere al número de especies de una comunidad y a la abundancia relativa de éstas. Se deberá evaluar el estado de conservación de una unidad en el contexto de valor de conservación del sistema en que está inmerso.
7. *Potencial forestal*: es la disponibilidad actual de recursos forestales o su capacidad productiva futura, lo que a su vez está relacionado con la intervención en el pasado. Esta variable se determina a través de la estructura del bosque (altura del dosel, área basal), la presencia de renovales de especies valiosas y la presencia de individuos de alto valor comercial maderero. En este punto es también relevante la información suministrada por informantes claves del sector forestal provincial habituados a generar planes de manejo y aprovechamiento sostenible, que incluya la provisión de productos maderables y no maderables del bosque y estudios de impacto ambiental en el ámbito de las provincias.
8. *Potencial de sustentabilidad agrícola*: consiste en hacer un análisis cuidadoso de la actitud que tiene cada sector para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo. La evaluación de esta variable es importante, dado que las características particulares de ciertos sectores hacen que, una vez realizado el desmonte, no sea factible la implementación de actividades agrícolas económicamente sostenibles a largo plazo.
9. *Potencial de conservación de cuencas*: consiste en determinar las existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y

calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios y la franja de "bosques nublados", las áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar y áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%).

10. *Valores culturales*: consideración 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.

Como ya fue mencionado, tras realizar un análisis de los diez criterios de sustentabilidad ambiental, cada provincia debía ordenar a los bosques nativos presente en su territorio en tres categorías de conservación (artículo 9, Ley 26.331), estas son las siguientes:

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

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

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

Otro de los instrumentos destacados de la LBN son los mecanismos de participación pública obligatorios. La LBN dispone de dos instancias para ello: la elaboración de los OTBN (artículo 6, Ley 26.331) y la aprobación de futuros proyectos de desmontes (artículo 26, Ley 26.331). El objetivo principal de esta herramienta es garantizar el acceso a la información y a la participación, principalmente, a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas. Una serie de estudios (v. g. Abramovich, 2006; Rossi y Moro, 2014) reconoce las bondades de este tipo de instrumentos al sostener que la participación institucional directa de los destinatarios de la política es

fundamental, porque les permite a las autoridades estatales identificar necesidades, problemáticas y soluciones que pueden materializarse posteriormente en una política pública.

El Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (capítulo 11, Ley N° 26.331) es otra de las herramientas más importantes que contiene la LBN. En resumen, el Fondo es una partida presupuestaria anual que se distribuye entre las provincias que hayan aprobado por ley su OTBN. Este se compone, principalmente, por el 0,3% del presupuesto nacional y el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal (art. 31, Ley N° 26.331, 2007). El objetivo de su creación es compensar a las provincias que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan (art. 30, Ley N° 26.331, 2007). Según fuera establecido por el decreto reglamentario de la LBN (N° 91/09), el 70% del Fondo va dirigido a la compensación de los titulares, públicos o privados, de tierras con bosques nativos y el 30% restante es destinado a las organizaciones estatales provinciales encargadas de implementar la ley.

Por último, se destaca la Acreditación de los OTBN por parte del MAyDS. Esta es un requisito indispensable para que las provincias puedan acceder a las partidas presupuestarias establecidas en el Fondo. Una vez sancionado por ley el OTBN, las autoridades provinciales de aplicación deberán remitirlo a la autoridad nacional de aplicación (el MAyDS), la que determinará si la ley provincial se ajusta a los estándares dispuestos en la LBN (art. 33, Ley N° 26.331). En principio, las provincias que no cumplen con los lineamientos de la LBN no están habilitadas para recibir los recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.

En resumen, la LBN contiene instrumentos destacados e innovadores que no se encuentran presente o están escasamente precisados en otras leyes ambientales nacionales. En principio, analizando los estándares normativos y como sostienen una serie de estudios (Quispe Merovich y Loticci, 2011; García Collazo, 2013; Greenpeace, 2013; Auditoría General de la Nación Argentina, 2014), esta ley podría garantizar la protección de los bosques nativos y los derechos de los pueblos indígenas y campesinos. No obstante, como fue dicho, tras haber sido establecidos los presupuestos mínimos correspondientes a la protección de los bosques nativos en el nivel nacional, le correspondía su turno a las distintas provincias para adecuarse a los criterios que fijó el Congreso de la Nación. En el apartado siguiente se analiza la manera según la cual las distintas jurisdicciones locales se ajustaron a los estándares de la LBN.

3. EL TURNO BAJA A LAS PROVINCIAS. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE OTBN Y SU ADECUACIÓN A LA LBN

Para determinar la adecuación de los OTBN provinciales a los estándares nacionales, en el presente apartado se examina: el uso de los criterios de sustentabilidad ambiental en las leyes provinciales, el porcentaje de bosque nativo dispuesto en cada categoría de conservación y las actividades permitidas en las zonas donde no puede desmontarse (categorías I y II). Para ello, se analizaron las veintitrés leyes de OTBN sancionadas hasta la actualidad (noviembre de 2017) y sus respectivos decretos reglamentarios y complementarios. Al mismo tiempo, se revisaron una serie de documentos elaborados por la Defensoría del Pueblo de la Nación (2011, 2012 y 2015), en los cuales se analizan las características de los OTBN. Por último, también fueron revisados unos informes técnicos en los que la Dirección de Bosques del MAyDS responde a la Defensoría del Pueblo de la Nación acerca de los problemas en las leyes sancionadas.

Para comenzar, es posible definir algunos rasgos comunes a todas las leyes provinciales. Uno de los más importantes es que entre 2008 y 2016 todas las provincias que en su territorio tienen tierras con bosques nativos sancionaron leyes provinciales (la excepción es la Ciudad de Buenos Aires). Que todas las provincias haya sancionado leyes complementarias a la LBN, hace de esta última un caso inusual en el federalismo ambiental argentino (Gutiérrez, 2017). No obstante, a pesar de haber sancionado los OTBN, pocas de esas leyes provinciales lo hicieron dentro del plazo establecido por la LBN (un año tras la sanción de la ley nacional). En el cuadro N° 1 se puede observar la fecha de sanción de los distintos OTBN provinciales.

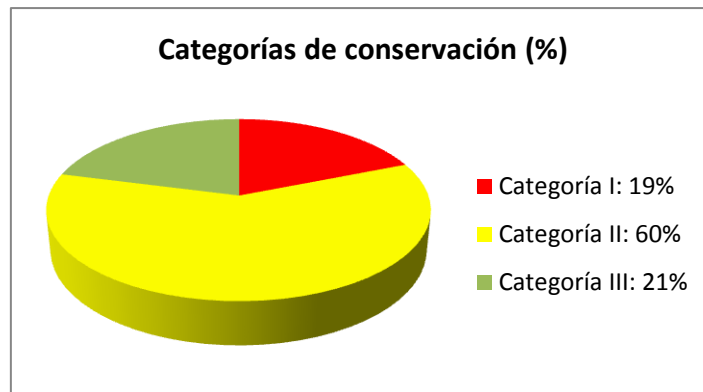
Cuadro N° 1: Normativa aprobatoria del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y fecha de aprobación.

Jurisdicción	Acto administrativo	Fecha de sanción
Salta	Ley provincial N° 7.543	16/12/2008
Santiago del Estero	Ley provincial N° 6.942	17/03/2009
Chaco	Ley provincial N° 6.409	24/09/2009
San Luís	Ley provincial N° IX-0697-2009	16/12/2009
Corrientes	Ley provincial N° 5.974	26/05/2010
Formosa	Ley provincial N° 1.552	09/06/2010
Chubut	Ley provincial N° XVII-92	17/06/2010
Tucumán	Ley provincial N° 8.304	24/06/2010
Río Negro	Ley provincial N° 4.552	08/07/2010
Mendoza	Ley provincial N° 8.195	14/07/2010
Córdoba	Ley provincial N° 9.814	05/08/2010
Santa Cruz	Ley provincial N° 3.142	17/08/2010
Misiones	Ley provincial XVI - N° 105	02/09/2010
Catamarca	Ley provincial N° 5.311	09/09/2010
San Juan	Ley provincial N° 8.174	11/11/2010
Jujuy	Ley provincial N° 5.676	14/04/2011
La Pampa	Ley provincial N° 2.624	16/06/2011
Neuquén	Ley provincial N° 2.780	09/11/2011
Tierra del Fuego	Ley provincial N° 869/12	25/04/2012
Santa Fe	Ley provincial N° 13.372	11/12/2013
Entre Ríos	Ley provincial N° 10.284	28/03/2014
La Rioja	Ley provincial N° 9.711	01/09/2015
Buenos Aires	Ley provincial N° 14.888	21/12/2016

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2017.

Otro rasgo común que presentan los OTBN está relacionado con la cantidad de bosques nativos zonificados en cada categoría. Tras analizar los mapas de zonificación fue posible encontrar que la mayor parte de las provincias argentinas clasificaron a sus bosques nativos de color amarillo o categoría II. Así, el 60% de los bosques nativos fueron considerados como categoría II, mientras que la categoría I y III representan el 19% y el 21% respectivamente, tal como lo representa el gráfico N° 1.

Gráfico N° 1: Participación de cada categoría de conservación en la superficie total de bosques nativos declarada para todo el país.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016).

Además de esos parámetros comunes, pudo encontrarse una heterogeneidad en las actividades que se permiten en las categorías I y II. Si bien la ley nacional es muy clara al respecto (véase la sección anterior), una buena parte de los OTBN permiten actividades que LBN no permite, tal como se analizará más abajo.

Por último, en relación a los criterios de sustentabilidad ambiental establecidos en el anexo de la ley nacional, es posible sostener que ninguna jurisdicción, con excepción de la provincia de Mendoza, utilizó la totalidad de los criterios. Del análisis efectuado se desprende que el criterio mayormente considerado fue “Potencial de conservación de cuencas” (con excepción de Salta, todas las provincias hicieron uso de este criterio) y el menos considerado fue “Estado de conservación” (solamente las provincias de Chubut, Mendoza, Tierra del Fuego y La Rioja lo incorporaron en sus estudios).

Después de marcar estas generalidades, para determinar la adecuación normativa de las leyes de OTBN provinciales a la LBN se analizaron 6 dimensiones que considero fundamentales. En primer lugar, se observa la cantidad de bosques nativos establecido en las categorías I (roja) y II (amarilla) con el fin de determinar, en principio, qué provincias han destinado un mayor porcentaje para la conservación y cuáles uno menor, teniendo en cuenta que en las categorías I y II el desmonte está prohibido. En segundo lugar, se examinan las actividades permitidas en las categorías I y II para determinar qué provincias posibilitan la continuación de ciertas acciones que podrían llegar a perjudicar la protección de los bosques nativos. En tercer lugar, se realiza un estudio sobre la manera en que las provincias incorporaron la totalidad de los criterios de sustentabilidad ambiental en sus leyes de OTBN.

Por último, se realiza un análisis puntual de la aplicación de los criterios de sustentabilidad ambiental número 5 -*conectividad entre ecoregiones*-, número 9 -*potencial de conservación de cuencas*- y número 10 -*valores culturales*-. Los primeros dos criterios son fundamentales para garantizar la sostenibilidad ambiental. El criterio N° 5 establece la necesidad de garantizar la conservación de los corredores boscosos y riparios que permiten, a través de la “conectividad entre ecoregiones”, el desplazamiento de determinadas especies. Por lo tanto, para el uso de este criterio las provincias no solo deben recabar información dentro de su jurisdicción, sino que es necesario que las jurisdicciones actúen de manera conjunta debido a que las ecoregiones rompen las barreras administrativas provinciales. El criterio N° 9 (“potencial para la conservación de cuencas”) pone el lente en la identificación de áreas estratégicas para la conservación de las cuencas hídricas y de aseguramiento de la provisión de agua en cantidad y calidad necesaria. Esas áreas incluyen áreas de protección de nacientes, bordes de agua permanentes y transitorios, áreas de recarga de acuíferos, áreas grandes con pendientes superiores al 5%, entre otras. Garantizar la conservación de los bosques nativos en estos sectores también es importante porque permite el amortiguamiento de fuertes lluvias que, de no existir los bosques, erosionarían y causarían una posible inundación. A diferencia de los anteriores, el criterio N° 10 (“valores culturales”) está enfocado en la protección de las comunidades indígenas y campesinas que hacen uso del bosque como sustento de vida y reproducción cultural. En resumen, identificar de qué manera las provincias utilizaron estos tres criterios es primordial para determinar el nivel de adecuación y de conservacionismo y de protección comunitaria de cada una de las leyes de OTBN. En el cuadro N° 2 se sintetiza el resultado del análisis efectuado en relación a las dimensiones mencionadas recientemente.

Cuadro N° 2: Análisis de las seis dimensiones propuestas en función de determinar el nivel de ajuste y de conservacionismo de los OTBN en la ley nacional.

Provincia	% Categoría Roja	% Categoría Amarilla	% Categoría Roja y Amarilla	Actividades por fuera de la ley	Total Criterios Utilizados	Criterio 5	Criterio 9	Criterio 10
Catamarca	24	63	87	No	4	Si	Si	No
Chaco	6	63	69	Si	6	No	Si	No
Chubut	40	58	98	No	7	Si	Si	No
Córdoba	82	18	100	Si	5	No	Si	No
Corrientes	8	38	46	Si	8	No	Si	No
Entre Ríos	19	58	77	No	2	No	Si	No
Formosa	9	16	25	No	3	No	Si	Si
Jujuy	18	69	87	No	4	No	Si	No
La Pampa	1	76	77	No	3	Si	Si	No
La Rioja	30	66	96	No	5	Si	Si	No
Mendoza	4	89	93	No	10	Si	Si	Si
Misiones	14	59	73	No	4	Si	Si	No
Río Negro	35	64	99	No	5	Si	Si	No
Neuquén	38	53	91	No	4	Si	Si	No
Salta	16	65	81	Si	6	No	No	No
San Juan	4	92	96	No	5	Si	Si	No
San Luis	17	60	77	No	4	Si	Si	No
Santa Cruz	36	64	100	No	3	Si	Si	No
Santa Fe	34	66	100	No	2	No	Si	No
Santiago del Estero	14	74	88	Si	3	No	Si	Si
Tierra del Fuego	58	24	82	No	5	Si	Si	Si
Tucumán	42	55	97	No	7	No	Si	Si

Fuente: Elaboración propia en base a los OTBN y al análisis de los OTBN por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016)

Nota aclaratoria: La provincia de Buenos Aires fue apartada porque ni su OTBN ni su decreto reglamentario presentan datos respectivos a la cantidad de hectáreas con bosques nativos en las distintas categorías de conservación.

En relación a la primera dimensión, es posible observar que más de la mitad de las provincias con OTBN clasificaron con el “color rojo” menos del 20% de sus bosques nativos⁴. Dentro de este grupo, las provincias integrantes de la región forestal Parque Chaqueño son las menos tendientes a zonificar sus bosques nativos en la categoría de mayor valor de conservación. Del cuadro

⁴ Se trata de las provincias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero.

Nº 2 se desprende que la provincia de Córdoba sería, en principio, la más tendiente a la conservación, ya que colocó un 82% de sus bosques nativos en la categoría roja, mientras que la provincia de La Pampa es la que menos bosques clasificó en la categoría I, tan solo 1%. En referencia a la categoría II, encontramos que la gran mayoría ubicó como mínimo un 53% de los bosques nativos, con excepción de las provincias de Córdoba (18%), Corrientes (38%), Formosa (16%) y Tierra del Fuego (24%).

A la luz de estos datos, si a los bosques dispuestos en la categoría I le sumamos los establecidos en la categoría II, partiendo de la base de que en ambas el desmonte no está permitido, podemos observar que solamente tres jurisdicciones bajan del 70% (Formosa 25%, Corrientes 46% y Chaco 69%). Por lo tanto, estos datos podrían llevar a pensar que la mayor parte de las provincias son “conservacionistas” porque clasificaron gran parte de sus bosques nativos bajo las categorías en las que el desmonte está prohibido.

Sin embargo, como bien muestra el cuadro Nº 2, varias provincias permiten actividades en las categorías I y II que son contrarias a la LBN y que podrían afectar la conservación de los bosques nativos. Uno de los principales problemas que se encontró en algunos OTBN se presenta en las actividades permitidas en la categoría II. Es menester recordar que los bosques nativos dispuestos en la categoría II son considerados por la ley nacional como de mediano valor de conservación y las actividades permitidas son: turismo, recolección e investigación científica y actividades de aprovechamiento sustentable. Sin embargo, algunas jurisdicciones, alegando el “aprovechamiento o uso sustentable”, posibilitaron la continuación de los desmontes en la categoría de mediano valor de conservación. Por ejemplo, el OTBN de la provincia de Santiago del Estero (Ley Nº 6942/09) permite el desmonte en zonas categorizadas de color amarillo con potencialidad para obras de riego, argumentando el “uso sustentable” de esas actividades. Un caso semejante lo representa la ley de la provincia de Córdoba (Ley Nº 9814/10), la que originalmente permitió desmontar en zonas rojas y amarillas si existía o podía generarse infraestructura para producción agrícola bajo riego durante aproximadamente dos años. Esta medida fue revertida por un decreto complementario provincial (Nº 1131/12) que derogó los artículos que permitían ese tipo de actividades. La ley de OTBN de la provincia del Chaco (Ley Nº 6409/09) autoriza el desmonte del 20% de la totalidad de los bosques nativos clasificados en la categoría II, alegando que las actividades silvopastoriles⁵ son de “aprovechamiento sustentable”, aunque este tipo de

⁵ “Un sistema silvopastoril es aquel uso de la tierra y tecnologías en que leñosas perennes (árboles, arbustos, palmas y otros) son deliberadamente combinados en la misma unidad de manejo con plantas herbáceas (cultivos, pasturas) y/o animales, incluso en la misma forma de arreglo espacial o secuencia temporal, y en que hay interacciones tanto ecológicas como

actividades no implica necesariamente el desmonte. La ley provincial de Jujuy (Ley N° 5676/11) también permite el desmonte en una parte de los bosques nativos zonificados en esta categoría para “usos productivos tradicionales y no tradicionales”. Otro caso particular, en este sentido, es el OTBN de la provincia de Corrientes (N° 5974/10), ya que posibilita el desarrollo de ganadería en la categoría amarilla, aunque este tipo de actividad, en ciertos casos, puede generar desmonte.

El permiso para desmontar en las categorías en las que está prohibido hacerlo no finaliza en la categoría II, ya que en algunos OTBN existen licencias para el desarrollo de actividades en categoría I que exceden las excepciones determinadas por la ley nacional⁶ e implican desmontes. Para ilustrarlo, podemos ver el caso de Córdoba. El OTBN de esta provincia, tal como fue dicho, presenta la particularidad de ser el que mayor cantidad de bosques nativos destinó a la categoría roja. A pesar de este hecho, la categoría de mayor valor de conservación es, en este caso, permisiva ya que el OTBN deja la puerta abierta para que en todas las categorías de conservación puedan desarrollarse actividades mineras, bajo la justificación de ser actividades transitorias, previo estudio de impacto ambiental (EIA). Sumado a ello, con respecto a los EIA, la ley cordobesa no establece la obligatoriedad de la realización de consultas públicas para nuevos proyectos de desmontes como sí lo establece la LBN. Otro descarrilamiento del OTBN de Córdoba se halla en su artículo N° 5 que establece que los bosques zonificados en la categoría I pueden ser “objeto de aprovechamiento sustentable”, cuando la ley nacional establece que estas actividades se deben desarrollar en la categoría II.

Un caso singular corresponde a la ley de la provincia de Salta (N° 7543/08) y su normativa reglamentaria. El decreto complementario 2211/10 estableció la oportunidad para el cambio de categoría a nivel predial (“recategorizaciones”) de bosques clasificados en categoría I y II a III. Esto significa que, por un proceso administrativo, la clasificación de los bosques nativos podía verse modificada, perjudicando la conservación de bosques nativos que en principio fueron categorizados de mediano o alto valor de conservación. Este decreto, desde su creación, sufrió críticas por parte de ONG ambientalistas y organismos de control público como la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación. En diciembre de 2014, luego de estas frecuentes críticas, el Gobernador salteño emitió un decreto (N° 3749/14) que dejó sin efecto el decreto N° 2211/10. Por lo tanto, en Salta estuvo permitida la recategorización predial por casi cuatro años, perjudicando, de esta manera, la protección y conservación de los bosques nativos de la provincia.

económicas entre los diferentes componentes” (Young, 1987, citado en http://www.agro.uba.ar/apuntes/no_8/sistemas.htm - última visita 25/09/2016).

⁶ La principal excepción que la LBN establece para desmontar en categoría I y II es la posibilidad del desarrollo de obra pública.

Este análisis de las 6 dimensiones concluye con el estudio de los diez criterios de sustentabilidad ambiental y en particular con el examen en profundidad de tres de ellos. Entre las provincias que mayor uso han hecho de los criterios de sustentabilidad se encuentran, como ya fue mencionado, Mendoza (que utilizó la totalidad de los criterios), seguida de Corrientes (que utilizó ocho de ellos) y las provincias de Tucumán y Chubut (que ambas usaron siete criterios). Otro dato relevante que se desprende de este estudio es que más de la mitad de las provincias (14 en total⁷) usaron entre cinco, cuatro o tres de estos criterios. En resumen, vemos que la mayor parte de las jurisdicciones locales utilizaron la mitad o menos de la mitad de los criterios necesarios para elaborar los OTBN según la LBN. No obstante, este análisis no debe llevar a confundir que las provincias tomaron los mismos criterios para hacer la clasificación de las categorías de conservación. Por el contrario, lo que predomina es una gran heterogeneidad en la manera en que las provincias utilizaron estos criterios ambientales para realizar sus leyes complementarias. Esto último lo veremos a continuación con el análisis detallado del uso de tres de los criterios más relevantes.

Para esta investigación se evaluó el uso que las provincias hicieron de los criterios “conectividad entre ecorregiones”, “potencial para la conservación de cuencas” y “valores culturales”⁸.

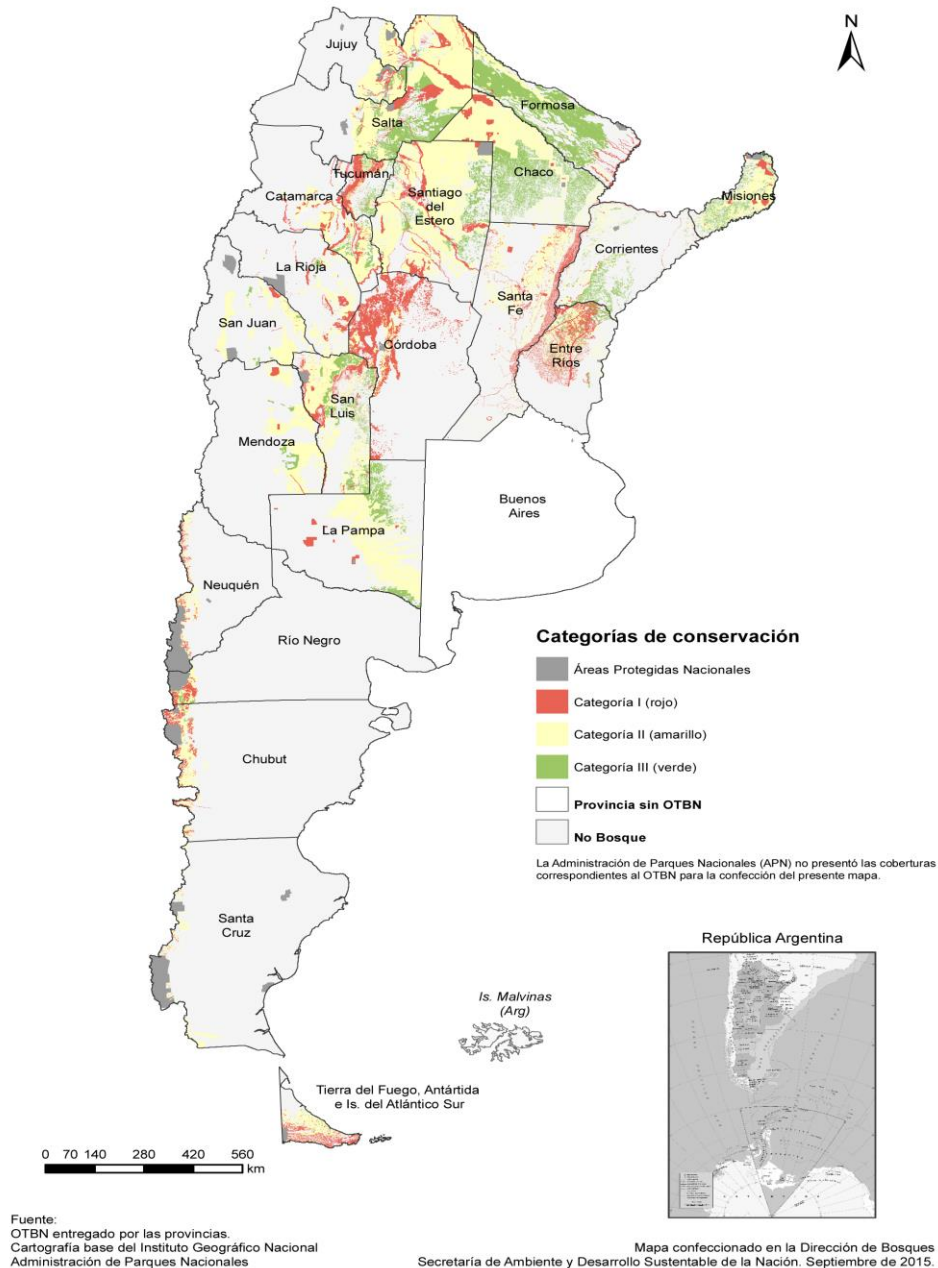
En relación al criterio número 5 “*conectividad entre ecorregiones*” es posible encontrar un problema común en varias de las provincias. En el mapa N° 1 se detalla la distribución geográfica de los bosques nativos a partir de las categorías de conservación según los OTBN. Si separamos a las provincias en tres grandes grupos: sur, centro y norte, podemos identificar que el patrón común en las provincias sureñas es la fuerte conectividad transfronteriza. Resulta importante destacar que, en la elaboración de los OTBN de las provincias que integran la región Bosque Andino-Patagónico (desde Neuquén hasta Tierra del Fuego), intervinieron todas las provincias de la región mediante la coordinación del Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónica (CIEFAP). También participaron del proceso de discusión y elaboración regional los representantes de los Parques Nacionales Patagónicos. De esta manera, a partir del trabajo interjurisdiccional, las provincias patagónicas sancionaron leyes de OTBN coherentes en su metodología. Por ello, es verificable en los mapas de OTBN el tratamiento

⁷ Las provincias que utilizaron cinco de los criterios de sustentabilidad ambiental fueron: Córdoba, La Rioja, Río Negro, San Juan y Tierra del Fuego. Las que usaron cuatro fueron: Catamarca, Jujuy, Misiones, Neuquén y San Luis. Mientras que las que utilizaron tres fueron: Formosa, La Pampa, Santa Cruz y Santiago del Estero.

⁸ Véase la justificación de la elección de estos tres criterios más arriba.

conjunto en los criterios de sustentabilidad ambiental, por más que no hayan considerado la totalidad de los criterios.

Mapa N° 1: Distribución geográfica de los bosques nativos y las categorías de conservación.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 2016.

Nota aclaratoria: La provincia de Buenos Aires no aparece en el mapa porque hasta el momento de la publicación del mencionado informe (2016) no había presentado su mapa de OTBN.

En segundo lugar, en las provincias centrales que integran la región Monte - San Juan, San Luís, Mendoza, La Pampa y La Rioja- es posible observar conectividades entre las fronteras provinciales, mientras que en las provincias centrales que integran la región Espinal –La Pampa, San Luis, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes- se presentan marcadas diferencias entre los límites provinciales, sobre todo entre las provincias de Entre Ríos y Corrientes.

Por último, en su mayor parte, las provincias del norte del país presentan grandes diferencias entre sus límites provinciales. Según García Collazo et al. (2013), los límites provinciales de Santiago del Estero y de Chaco fueron los que más se asemejaron (con una concordancia del 58,3%), mientras que las demás provincias reflejaron niveles por debajo del 25% de correspondencia entre sus fronteras. Por lo tanto, es verificable la falta de un trabajo conjunto.

Otro de los criterios fundamentales es el N° 9: “*potencial para la conservación de cuencas*”. A la vista de los datos expuestos en el cuadro N° 2, se desprende que casi todas las provincias hicieron uso de este criterio para la clasificación de los bosques nativos en la categoría I. A partir de ello, es posible concluir que fue la base para clasificar los bosques nativos de mayor valor de conservación. De hecho las provincias norteañas, las menos proclives a la conservación de sus bosques nativos, como veremos en el cuadro N° 3, utilizaron solamente este criterio para ubicar sus bosques nativos en la categoría roja.

Al contrario de los resultados obtenidos con respecto a la dimensión anterior, el criterio N° 10 “valores culturales” fue uno de los menos ponderados (tan solo por las provincias de Formosa, Mendoza, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán). Es necesario mencionar, por más que exceda los límites del presente trabajo, que estas comunidades son quienes más han sufrido en términos directos la deforestación, ya que muchas de ellas suelen utilizar al bosque como sustento de vida y reproducción de su identidad cultural (Schmidt, 2011; Stecher, 2013; CIDH, 2016). De hecho, este aspecto fue manifestado por un estudio realizado sobre el caso argentino por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en el que se sostuvo que la “deforestación ha obligado a los pueblos indígenas a abandonar territorios que tradicionalmente ocupaban o utilizaban” (Comité DESC, ONU, 2011:3). Además, dota de relevancia a este criterio el hecho de formar parte de uno de los objetivos por el cual se sancionó la LBN, esto es: proteger especialmente a las comunidades indígenas y campesinas. Sin embargo, como vimos en el cuadro N° 2, pocas jurisdicciones provinciales hicieron uso de este criterio. Además de no adecuarse en este aspecto a los criterios fijados por la LBN, una gran parte de las provincias desoyó los mandatos constitucionales en relación a este punto. La reforma de la Constitución nacional del año 1994 reconoció nuevos derechos a los pueblos y las personas indígenas (Art 75 inciso 17) al, entre otras cosas, garantizarle “la

posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan”. Sin embargo, a pesar de estos reconocimientos jurídicos, las autoridades provinciales de aplicación de la ley no garantizaron la participación de estas comunidades en el proceso de elaboración de gran parte de los OTBN.

A modo de cierre, el cuadro N° 3 muestra un índice en el cual se agrupan las provincias según el nivel de adecuación y de conservacionismo. Para la elaboración del índice se asignó un valor a cada dimensión del cuadro N° 2. El valor de la primera dimensión (*porcentaje en categoría roja y amarilla*) va de 0 a 1 y está determinado según el porcentaje de bosques nativos asignado en las categorías roja y amarilla. En otras palabras, el valor de esta dimensión está determinado por la cantidad de bosques nativos que las provincias fijaron para la conservación. El valor de la segunda dimensión (*actividades por fuera de la ley*) va de 0 a 2: 0 si el OTBN admite actividades fuera de la ley y 2 si nos las admite. Se otorga mayor peso relativo a esta dimensión porque se considera que esta es más importante que las demás a la hora de determinar el grado de adecuación y conservacionismo de cada provincia. Según el MAyDS (2017) la principal causa de la deforestación son las distintas actividades antrópicas que no se compatibilizan con la protección ambiental. Por lo tanto, si una provincia permite actividades contrarias a la LBN en las categorías I y II deja abierta la posibilidad para autorizar nuevos desmontes en las zonas que deberían ser para la conservación. Entonces, la provincia que obtenga 0 significa que autoriza en su OTBN el desarrollo de actividades que pueden implicar desmonte en las categorías mencionadas. Contrariamente, la provincia que obtenga 2 significa que se adecuó a las actividades permitidas para cada categoría de conservación. El valor de la tercera dimensión (*total criterios utilizados*) va de 0 y 1 y depende de la cantidad de criterios de sustentabilidad utilizados en la elaboración de los OTBN. Las tres dimensiones restantes corresponden al análisis del uso que las provincias hicieron de tres criterios de sustentabilidad ambiental que considero fundamentales para la determinación del valor de conservación de los bosques nativos (véase más arriba). Los valores, en cada una de estas, van de 0 a 1: 0 cuando no se cumple el criterio y 1 cuando se cumple.

Cuadro N° 3: Índice que agrupa a las provincias más conservacionistas a la menos conservacionista según las dimensiones analizadas en el Cuadro N° 2.

Provincia	Categoría Roja y Amarilla (%)	Actividades por fuera de la ley	Total Criterios Utilizados (%)	Criterio 5	Criterio 9	Criterio 10	Total
Mendoza	0,93	2	1	1	1	1	6,93
Tierra del Fuego	0,82	2	0,7	1	1	1	6,52
Chubut	0,98	2	0,7	1	1	0	5,68
Río Negro	0,99	2	0,5	1	1	0	5,49
Tucumán	0,97	2	0,5	0	1	1	5,47
San Juan	0,96	2	0,5	1	1	0	5,46
La Rioja	0,96	2	0,5	1	1	0	5,46
Neuquén	0,91	2	0,4	1	1	0	5,31
Santa Cruz	1	2	0,3	1	1	0	5,3
Catamarca	0,87	2	0,4	1	1	0	5,27
San Luis	0,77	2	0,4	1	1	0	5,17
Misiones	0,73	2	0,4	1	1	0	5,13
La Pampa	0,77	2	0,3	1	1	0	5,07
Formosa	0,25	2	0,3	0	1	1	4,55
Jujuy	0,87	2	0,4	0	1	0	4,27
Santa Fe	1	2	0,2	0	1	0	4,2
Entre Ríos	0,77	2	0,2	0	1	0	3,97
Santiago del Estero	0,88	0	0,3	0	1	1	3,18
Córdoba	1	0	0,5	0	1	0	2,5
Chaco	0,69	0	0,6	0	1	0	2,29
Corrientes	0,46	0	0,8	0	1	0	2,26
Salta	0,81	0	0,6	0	0	0	1,41

Fuente: Elaboración propia en base a los OTBN y al análisis de los OTBN por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016).

Los resultados del índice plasman que la provincia de Mendoza (6,93) resultó ser la más la conservacionista y la más que más se adecuó a la LBN. Por el contrario, la provincia de Salta (1,41) fue la que menos se adecuó a los estándares de la LBN y, por lo tanto, la menos conservacionista. Sobresale también que tres de las cuatro provincias que más se adecuaron a la LBN forman parte de la región forestal Bosque Andino Patagónico (Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro) y que cinco de las provincias menos conservacionistas integran la región Parque Chaqueño (Salta, Corrientes, Chaco, Córdoba y Santiago del Estero). En línea con estos resultados, si nos posicionamos en el promedio del índice (4,58) observamos que todas las provincias que integran la región forestal Bosque Andino-Patagónico se ubican por encima de este promedio y que todas las provincias que integran la región forestal Parque Chaqueño se encuentran por debajo de este.

En resumen, los OTBN presentan características homogéneas y heterogéneas. En primer lugar, se observó que la mayor parte de las provincias ubicaron un gran porcentaje de sus bosques nativos en las categorías en las que el

desmante está prohibido. Sin embargo, cinco de estas (Chaco, Córdoba, Corrientes, Santiago del Estero y Salta) admiten el desarrollo de actividades que están por fuera de la ley nacional permitiendo la posibilidad de continuar con los desmontes en zonas que deben estar destinadas a la conservación. En segundo lugar, solamente Mendoza utilizó la totalidad de los criterios de sustentabilidad ambiental mientras que las provincias restantes emplearon en forma variada estos criterios. Puntualmente, el análisis de los tres criterios seleccionados para este trabajo plasmó que el criterio más utilizado fue el de “Potencial para la conservación de cuencas” (Nº 9) mientras que los otros dos (Nº 5 y Nº 10), claves también para la protección y conservación ambiental y social, fueron incorporados en algunos de los OTBN provinciales.

4. CONCLUSIONES

Teniendo presente el sistema federal que rige en Argentina, el presente trabajo tuvo como fin analizar la forma según la cual las provincias respondían a su obligación constitucional de sancionar leyes complementarias en relación a una ley nacional ambiental sancionada por el Congreso de la Nación. Para determinarlo, se analizó la manera en que las distintas jurisdicciones locales se adecuaron o no a los estándares definidos por la LBN en el 2007.

Este caso fue escogido porque, la LBN presenta una serie de particularidades que la hacen resaltar por sobre otras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Fundamentalmente se resalta que esta ley contiene, en términos normativos, un conjunto de instrumentos destacados que no se encuentran en otras leyes ambientales o se encuentran escasamente precisados. Como fue dicho, el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN), los mecanismos obligatorios de participación pública, el fondo compensatorio y la acreditación de los OTBN por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación representan ese conjunto de herramientas novedosas. También, es importante sostener que es la única ley de presupuestos mínimos en que todas las provincias sancionaron leyes complementarias, aunque no lo hayan efectuado en el plazo correspondiente establecido en la ley nacional (un año tras la sanción de la LBN).

Si bien existen estudios previos que han analizado el nivel de acatamiento de algunas provincias hacia la ley nacional de bosques nativos (v. g. García Collado et al, 2013; Greenpeace 2013; Gautreau et al, 2014), estos no presentan un análisis exhaustivo sobre el total de las leyes de OTBN. Por el contrario, suelen centrarse en las provincias del norte del país. Con respecto a este punto, este trabajo viene a completar el mapa analítico en relación al estudio del nivel de acatamiento de todas las leyes de OTBN hacia la LBN desde su sanción (2007) hasta la actualidad. Por lo tanto, este artículo partió

de la siguiente pregunta ¿Cuál ha sido el nivel de acatamiento de los OTBN provinciales hacia la LBN entre 2008 y 2017?

Para responder a la pregunta planteada se analizó la adecuación de los OTBN provinciales a la LBN en relación a 6 dimensiones principales. Del estudio general de estas se pudo observar que, si bien todas las provincias sancionaron sus respectivas leyes complementarias, solamente la provincia de Mendoza se adecuó a todos los estándares fijados por el Congreso nacional. Sin embargo, lo que sobresale del estudio de cada OTBN es la heterogeneidad al comparar la totalidad de las leyes provinciales.

En relación a la primera dimensión (*porcentaje de categoría roja y amarilla*) observamos que la mayor parte de las provincias estableció un porcentaje elevado de bosques nativos en las categorías en las que no es posible desmontar. Esto podría llevarnos a sostener que la mayor parte de las leyes de OTBN son conservacionistas. No obstante, el análisis de la segunda (*actividades por fuera de la ley*) dimensión lleva a matizar ese argumento, porque algunas provincias (Salta, Corrientes, Chaco, Córdoba y Santiago del Estero), posibilitan la ejecución de actividades que podrían afectar la conservación de los bosques nativos zonificados en la categoría I (de mayor valor de conservación) y la II (de mediano valor de conservación). Con respecto a la tercera dimensión (*total de criterios utilizados*), pudo encontrarse que ninguna provincia, con excepción de Mendoza, hizo uso de todos los criterios de sustentabilidad ambiental que fueron establecidos en el anexo de la LBN. A pesar de este punto de encuentro, lo que predominó fue una gran heterogeneidad en la manera que las provincias incorporaron dichos criterios en la elaboración de los OTBN provinciales. Esto último fue verificado, principalmente, a partir del variado uso que las distintas jurisdicciones locales hicieron de los criterios N° 5 “conectividad entre ecorregiones” y N° 10 “valores culturales”.

En resumen, tras haber realizado el estudio pudo comprobarse la pertinencia del argumento planteado en la introducción que sostenía que era esperable encontrar una heterogeneidad en la forma en que las provincias se adecuaban a la LBN, teniendo en cuenta las particularidades del federalismo ambiental mencionadas previamente.

Haber corroborado el argumento planteado me permite abrir una línea de investigación futura ¿por qué los OTBN son heterogéneos en la manera en que se adecuaron a la LBN? Varios podrían ser los factores explicativos con respecto a la variación interprovincial. Teniendo en cuenta la necesidad de información técnica necesaria para elaborar los OTBN, en este caso, se propone realizar un estudio de las *capacidades estatales* (recursos humanos, información disponible, entre otras) de las organizaciones estatales encargadas

de la formulación de los OTBN. El argumento es el siguiente: en el caso que las organizaciones locales de aplicación de la ley tengan conformadas capacidades estatales previas es más probable que elaboren un OTBN que sea correspondiente a los estándares requeridos por la LBN. Por el contrario, si las autoridades locales de aplicación no tienen capacidades estatales construidas previamente será más complejo que puedan incorporar la totalidad de los criterios que la LBN establece.

Otro factor podría estar centrado en el análisis de los valores internacionales de los precios de las materias primas entre los años que fueron sancionados los OTBN. El objetivo sería determinar si la presión ejercida por el avance de la frontera agrícola-ganadera sobre los bosques nativos es una variable importante para determinar el grado de adecuación de los OTBN a la LBN. Para comenzar, un buen punto de inicio puede ser reconocer los actores estatales y sociales (empresarios, ONGs, organizaciones indígenas, entre otros) importantes en cada nivel de gobierno para determinar sus modos de acción para impulsar un OTBN más o menos conservacionista.

5. BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Victor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista CEPAL*, N° 88, 2006.

Auditoría General de la Nación Argentina “*Informe de Auditoría. Informe de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques*”, Buenos Aires, 2014.

Christel, Lucas. “Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)”. *Tesis de Doctorado en Ciencia Política*, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2016.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales. Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”, *Informe oficial*, Organización de los Estados Americanos, 2016.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Organización de las Naciones Unidas. “Argentina”, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales*, 47° período de sesiones, 14 de noviembre a 2 de diciembre de 2011.

Defensoría del Pueblo de la Nación. “Análisis de los OTBN”. Actuación N° 6443/10 5421/10. Buenos Aires. 23 de mayo de 2011

Defensoría del Pueblo de la Nación. “Informe sobre la situación de las leyes de bosques”. Actuación N° 6443/10. Buenos Aires. 29 de junio de 2012.

Defensoría del Pueblo de la Nación. “Avances en los OTBN de las provincias de: Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Córdoba y Corrientes por la SAyDS”. Actuación N° 6443/10. Buenos Aires. 9 de abril de 2015.

Figuroa, Lucas M. “Coaliciones en confrontación. Análisis del proceso de formulación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Presupuestos Mínimo de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (2002-2009)”, *Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe*, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2017.

García Collazo, María Agustina; Panizza, Amalia y Paruelo, José María. “Ordenamiento territorial de bosques nativos: resultados de la zonificación realizada por provincias del Norte Argentino”, *Ecología Austral*, N° 23, Agosto, 2013.

Gautreau, Pierre; Langbehn, Lorenzo y Rouso, Laure-Elice. “Movilización de información en el ordenamiento territorial de bosques nativos de Argentina”, *Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina*, Tandil, 7-9 de mayo, 2014.

Greenpeace. “Salta: El festival de desmontes no se detiene”. *Greenpeace campaña de Bosques*, Buenos Aires. 2013. Recuperado de: <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2013/bosques/Informe-Salta-2013-FINAL.pdf>

Gutiérrez, Ricardo A. “Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina”. *Temas y Debates*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, N° 30, 2015.

Gutierrez, Ricardo A. “The Confrontation of Society-State Coalitions: native forest protection policy in Argentina”, *REPAL 2017 Annual Meeting*, Lima, 2017.

Harrison, Kathryn. “*Passing the Buck. Federalism and Canadian Environmental Policy*”, Vancouver: University of British Columbia Press. 1996.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación “Informe resumen de estado de implementación, Ley 26.331”, enero, 2013.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación “Informe de estado de implementación, Ley 26.331”, julio, 2014.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación “Informe estado de implementación 2010-2014, Ley 26.331”, 2015.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación “Informe de estado de implementación 2010-2015, Ley 26.331. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y planes alcanzados por el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos”, 2016.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación “Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina”, marzo, 2017.

Oates, Wallace. “A Reconsideration of Environmental Federalism”. *Resources for the Future*. Discussion Paper November, 2001.

Quispe Morovich, Carolina y Loticci, María. “Los desafíos del ordenamiento ambiental del territorio y los servicios ecosistémicos en la ley de bosques nativos”. En E. Jobbagy, P. Laterra y J. Paruelo. *Valoración de los servicios ecosistémicos: Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, Buenos Aires, 2011.

Rossi, Julieta y Moro, Javier. “Ganar lineamientos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos”, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, 2014.

Scheberle, Denise. “Moving Toward Community-Based Environmental Management: Wetland Protection in Door County.” *American Behavioral Scientist*, N° 44, Diciembre, 2000.

Schmidt, Mariana Andrea. "Pueblos indígenas, Estado, y territorio en tiempos interculturales en la provincia de Salta". *Revista de Geografía. Estudios Socioterritoriales*, N° 10, julio-diciembre, 2011.

Stecher, Gabriel. “Ley de bosques. Su aplicación en territorios de comunidades campesinas e indígenas en la Provincia de Neuquén. Nuevos modos de exclusión”. *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

Young, Anthony. “Soil Productivity, Soil Conservation and Land Evaluation”. *Agroforestry Systems*, N° 5, 1987.