

ISSN 1668-9208

INVESTIGACIONES Y ENSAYOS

GEOGRÁFICOS



**REVISTA DE
GEOGRAFÍA**

AÑO 11

NÚMERO 11

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE FORMOSA
FACULTAD DE HUMANIDADES
CARRERA DE GEOGRAFÍA**

2015





EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS BOSQUES NATIVOS EN PROVINCIAS DEL NORTE ARGENTINO

Dante Edin Cuadra

Resumen

El Norte de Argentina se ha caracterizado históricamente por la existencia de extensas superficies boscosas, las que –con el paso del tiempo y, sobre todo, en las últimas décadas- sufrieron importantes reducciones debido a la incidencia del factor antrópico.

Ante esta problemática, el Estado nacional impulsó la aprobación de la ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada en el año 2007, que impelió a las provincias con existencias forestales a efectivizar el Ordenamiento Territorial en esta materia.

Los objetivos planteados en el presente trabajo son: a) presentar un breve análisis del contenido e implicancias de la mencionada norma; b) conocer las modalidades implementadas por las jurisdicciones provinciales (en este caso Formosa, Chaco, Salta y Santiago del Estero, integrantes de la región boscosa del Gran Chaco Sudamericano) para llevar a cabo sus respectivos ordenamientos territoriales; c) analizar las zonificaciones establecidas y, d) identificar las diferencias de criterio entre las provincias, respecto de dichas zonificaciones.

Para ello, se ha trabajado con las normativas legales a nivel nacional y de las provincias consideradas, con documentos emanados de las comisiones técnicas que trabajaron en los procesos de Ordenamiento Territorial de los Bosque Nativos, con material cartográfico e imágenes satelitales provenientes de los organismos públicos involucrados y de sectores no gubernamentales vinculados con el tema.

Summary

Northern Argentina has historically been characterized by the existence of large areas of forests, which, with the passage of time and, particularly, in recent decades, significant reductions were due to the impact of anthropic factor.

Faced with this problem, the national government promoted the adoption of the law on Minimum 26,331 Environmental Protection of Native Forests, enacted in 2007, which impelled the provinces with forest inventories to effectuate the Land in this area.

The objectives of this work are: a) to present a brief analysis of the content and implications of that rule, b) know the rules implemented by the provincial (in this case Formosa, Chaco, Salta and Santiago del Estero, members of the forest region of the South American Gran Chaco) to carry out their respective territorial c) analyze the zoning established and, d) identifying the differences of opinion between the provinces in respect of such zoning.

To do this, we have worked with national legal regulations and the provinces considered, with documents issued by the technical committees that worked on Land processes of Native Forest, with map data and satellite images from public bodies involved and non-governmental sectors related to the topic.

Palabras Clave

Ordenamiento territorial- bosque nativo

Key Words

Territorial-native forest



Introducción

Argentina, antes de su conquista y colonización, disponía de 105 millones de hectáreas de bosques nativos. Actualmente, cuenta con sólo el 30% de aquella superficie.

En su interior, las provincias de Formosa, Chaco, Salta y Santiago del Estero, como partes integrantes del Gran Chaco Sudamericano, se caracterizan por su relevancia en la disponibilidad de medios y recursos forestales. Los datos de cobertura forestal no siempre son coincidentes y suelen ser variables según las fuentes proveedoras o los criterios y categorías adoptados en los relevamientos. Entre las cuatro provincias mencionadas suman 25.380.509 hectáreas de bosques nativos, que representan 4/5 partes del total de la superficie de bosques nativos del país, que sería de 31.443.873 de hectáreas. (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Proyecto Bosques Nativos y su Biodiversidad, 2011).

La distribución por jurisdicción que reflejó el Inventario de Bosques Nativos del año 2002 dio una superficie levemente inferior a 20 millones de hectáreas para el conjunto de estas provincias, distribuida de la siguiente manera: Santiago del Estero: 6.281.398 hectáreas, Chaco: 4.998.994 hectáreas, Salta: 4.749.947 hectáreas y Formosa: 3.060.450 hectáreas.

Los bosques nativos vienen soportando fuertes presiones, desde fines del siglo XIX, con la finalidad de abastecer las demandas de las fábricas de tanino, calderas de los ingenios azucareros, obtención de durmientes para la expansión ferroviaria, postes, varillas, tabloneros para viviendas, aberturas, muebles, carbón y leña, entre otros productos. Además, el “monte” ha sido la variable de ajuste para la expansión agropecuaria y el desarrollo de la industria forestal a lo largo del proceso. (Cuadra, D., 2012:6-7)

La nueva Ley de Bosques

El Norte Argentino, en las últimas décadas, ha sufrido una intensa explotación de sus bosques y, consecuentemente, una fuerte disminución de la superficie forestal. Ante esta problemática, el Estado nacional impulsó la aprobación de la ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada en el año 2007, que impelió a las provincias con existencias forestales a efectivizar el Ordenamiento Territorial en esta materia. El Decreto reglamentario de dicha ley fue el N° 91/2009 del Poder Ejecutivo Nacional, nombrándose como autoridad de aplicación a la Secretaría de Ambiente.

Previamente, con la reforma constitucional de 1994, se incorporaron principios de protección ambiental, desarrollo sustentable y valoración a los pueblos originarios y sus culturas. Ello permitió que, tanto a nivel nacional como provincial, se sancionaran normas específicas, como ha sido la mencionada Ley marco N° 26.331/07 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los Bosques Nativos”.

Las provincias referidas implementaron el Ordenamiento Territorial (OT) de sus bosques nativos (BN) a través de leyes y decretos reglamentarios, en consonancia con la normativa marco del nivel nacional.

Antes de iniciar cualquier análisis, es necesario exponer y clarificar algunos conceptos inherentes a la ley madre 26.331/07 a través de las respuestas de los siguientes interrogantes:

a) ¿Qué se entiende por “bosque nativo”? Son los ecosistemas forestales naturales, compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas. En conjunto con el medio que las rodea (suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos), conforman una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brindan diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica. Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.

b) ¿Qué es un “presupuesto mínimo”? Es toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para un determinado territorio, que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental.

c) ¿Qué significa “Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos” u “OTBN”? Es la norma o instrumento legal que, basado en los criterios de sustentabilidad ambiental establecidos en el Anexo de la Ley N° 26.331, zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción, de acuerdo con las diferentes categorías de conservación.

d) ¿Qué son las “Categorías de Conservación”? Son clases o grupos de áreas que se determinan en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos prestan a la sociedad (regulación hídrica, conservación de la biodiversidad, conservación de suelo y calidad de



agua, fijación de emisiones de gases con efecto invernadero, contribución a la diversificación y belleza del paisaje, defensa de la identidad cultural). El encargado de determinarlas es el Poder Ejecutivo de cada Provincia, mediante la zonificación de sus bosques nativos, discriminadas en: categoría I (rojo), categoría II (amarillo) y categoría III (verde).

e) ¿Qué implica la categoría I (rojo)? Comprende a sectores de muy alto valor de conservación, que no deben transformarse, incluyendo 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 pueden ser hábitat de comunidades indígenas y objeto de investigación científica. Pueden incluir áreas protegidas provinciales y nacionales y tierras fiscales con bosques que se quieran proteger.

f) ¿Qué implica la categoría II (amarillo)? Comprende sectores de bosques de mediano valor de conservación que, aunque puedan estar actualmente degradados, a través de acciones de restauración pueden alcanzar un valor alto de conservación, permitiendo un aprovechamiento sostenible, además del turismo y la investigación científica. Puede contener bosques que deseen conservarse por su tamaño, homogeneidad y ubicación geográfica, por constituir corredores biológicos y áreas protegidas provinciales y nacionales. Estas tierras pueden ser de propiedad privada y/o reservas aborígenes, comprender a cuencas hídricas y áreas vulnerables de degradación ambiental.

g) ¿Qué implica la categoría III (verde)? Comprende sectores que por sus características actuales y, en atención a los criterios fijados por la Ley N° 26.331, tienen reducido valor de conservación y, por lo tanto, podrían ser transformados, respetando a tal efecto los criterios fijados por la legislación nacional y provincial vigente. Puede incluir bosques fragmentados, inmersos en un paisaje agrícola y/o ganadero.

h) ¿Cuál es la finalidad del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos?

Apunta a planificar el uso de los bosques promoviendo el consenso de los actores involucrados, sobre la base de criterios de sustentabilidad ambiental, como:

- a) superficie,
- b) vinculación con otras comunidades naturales,
- c) vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional,
- d) existencia de valores biológicos sobresalientes,
- e) conectividad entre ecoregiones,
- f) estado de conservación,
- g) potencial forestal,
- h) potencial de sustentabilidad agrícola,

i) potencial de conservación de cuencas, j) 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.

También, la situación actual del territorio, ponderando qué actividades vinculadas al uso de los recursos naturales se pueden desarrollar en cada una de estas áreas, a fin de procurar el mejor aprovechamiento de los mismos, sin comprometer su continuidad ni la de los servicios ambientales que proveen.

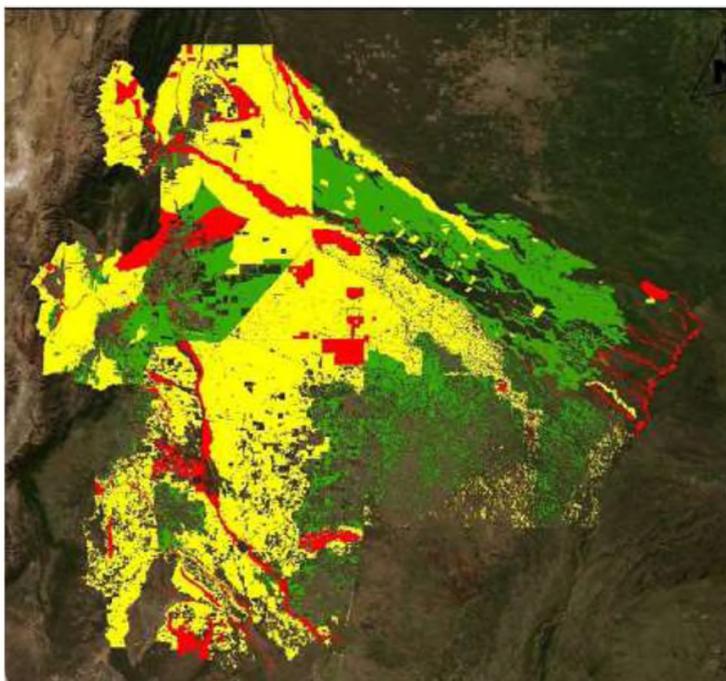
Representa el paso inicial, indispensable, de un proceso continuo de actualización de los mecanismos que, garantizando un aprovechamiento sustentable de los bosques nativos, propendan a la mejora permanente de la calidad de vida de la población y a la preservación equilibrada de los ambientes naturales en que la misma se desenvuelve.

Las zonificaciones provinciales: características, criterios y diferencias

Las normas legales aprobadas por cada jurisdicción fueron las siguientes: en Salta, la Ley de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) N° 7543/09 y Decreto 2785/09; En Chaco, la Ley de OTBN N° 6409/09, Decreto 932/09 y modificatorios 2596/09 y 81/11; En Santiago del Estero, la Ley de OTBN N° 6492/08 y Decreto 1830/08; en Formosa, la Ley de OTBN N° 1552/10. Estas normas son la herramienta estratégica que establecen los procedimientos para producir la información que se requiere para cumplir con los objetivos de la legislación marco a nivel nacional.



Mapa N° 1: Zonificaciones del OTBN de las provincias del Norte argentino.



Fuente: Consultora Joaquín Ledesma y Asociados. Realización: Marcelo Ferrero. Ordenamiento Territorial Provincias de Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero. Informe parcial Producto 4.2. Componente Bosques Nativos y su Biodiversidad PNUD ARG 08/008. Servicio de Consultoría: Resultado del Requerimiento Bosques Nativos Parque Chaqueño. 2011.

El Ordenamiento Territorial en Formosa

“...Formosa, ... para adecuarse a la Ley 26.331 ha optado por ordenar todo el territorio (y no sólo sus bosques), pintando mucho de verde, pero estableciendo categorías estrictas para el oeste y los corredores biológicos de manera tal que su verde no permite el desmonte del 100% como tolera la Ley 26331, sino que según la zona, se acepta el cambio de uso de entre un 20% hasta un 60% de la superficie de los predios, y con restricciones particulares para los bosques altos, bajos y los otros ambientes en general (palmares, pastizales, humedales, etc.)”.

“El ordenamiento territorial de Formosa -analizado objetivamente- además de garantizar la conservación de la mayor parte de sus bosques altos y bajos es a la vez realista; sus alcances no pueden medirse exclusivamente en términos de la Ley 26331, ya que no se limita al bosque sino que abarca todo el territorio.

De hecho, las mayores objeciones al mismo parten a simple vista de las proporciones asignadas a cada color (amarillo, rojo y verde), lo que vulneraría el espíritu de la Ley, permitiendo a Formosa escapar de la mirada nacional, al poner sus bosques en la categoría menos restrictiva de la Ley. Lo paradójico es que por un lado, promueve la mayor proporción de bosques protegidos, comparado con los ordenamientos territoriales de todos sus vecinos y, por otro, no cumple con la expectativa puesta en el amarillo.

En aras de ser realista en su implementación y no tener que recurrir a recursos y subterfugios ilegales como en el caso de Chaco y Santiago del Estero, es criticable por no adecuarse en forma al espíritu de la Ley, aunque la aplicación de ésta en varias jurisdicciones haya mostrado importantes inconvenientes precisamente en esos aspectos fundamentales.” (Waller, T., 2013)

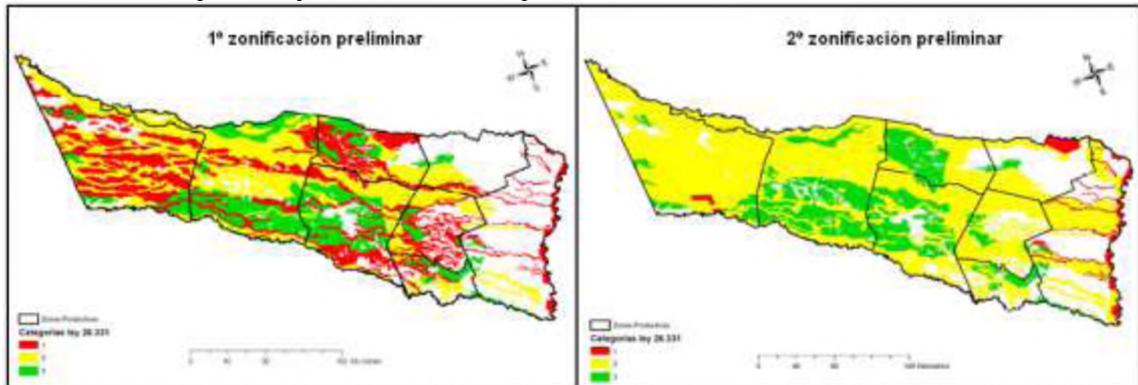
Asimismo, Formosa implementó los Canjes de Permisos de Transformación y Usos del Suelo, que es un mecanismo de intercambio entre propietarios de predios que permite aumentar la superficie de desmonte a habilitar en un predio, a cambio de una reducción equivalente en otro u otros predios del mismo dueño o de terceros.

Cabe destacar que Formosa comenzó a trabajar en el Ordenamiento Territorial de toda la provincia, incluyendo áreas boscosas y no boscosas, en el año 2004.



En un primer intento de zonificación, en 2008, se incluyó la mayoría de los bosques en zona roja, pensando en hacer una explotación forestal certificada por normas internacionales. Ello se descartó al reglamentarse la Ley 26.331 y una gran proporción de la zona roja fue transferida a amarilla, considerando que una parte de los bosques podía sustituirse por cultivos (procedimiento conocido como perforaciones).

Mapas N° 2 y 3: Zonificaciones preliminares en la Provincia de Formosa.



Fuente: Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa. Equipo consultor: Adámoli, Jorge, Ginzburg, Rubén, Torrella, Sebastián. Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For). Noviembre de 2009.

Como el concepto de perforaciones no está contemplado en la Ley de Bosques, se elaboró un tercer mapa, donde quedaron en amarillo sólo las comunidades originarias con títulos en Catastro y en verde gran parte de la provincia, estableciéndose valores máximos admisibles de cambios de usos del suelo según se trate del Oeste, Centro y Este o las áreas de corredores biológicos que articulan los distintos ambientes de la provincia, considerando al mismo tiempo los grupos fisonómicos establecidos.

Mapa N° 4: Zonificación definitiva en la Provincia de Formosa.

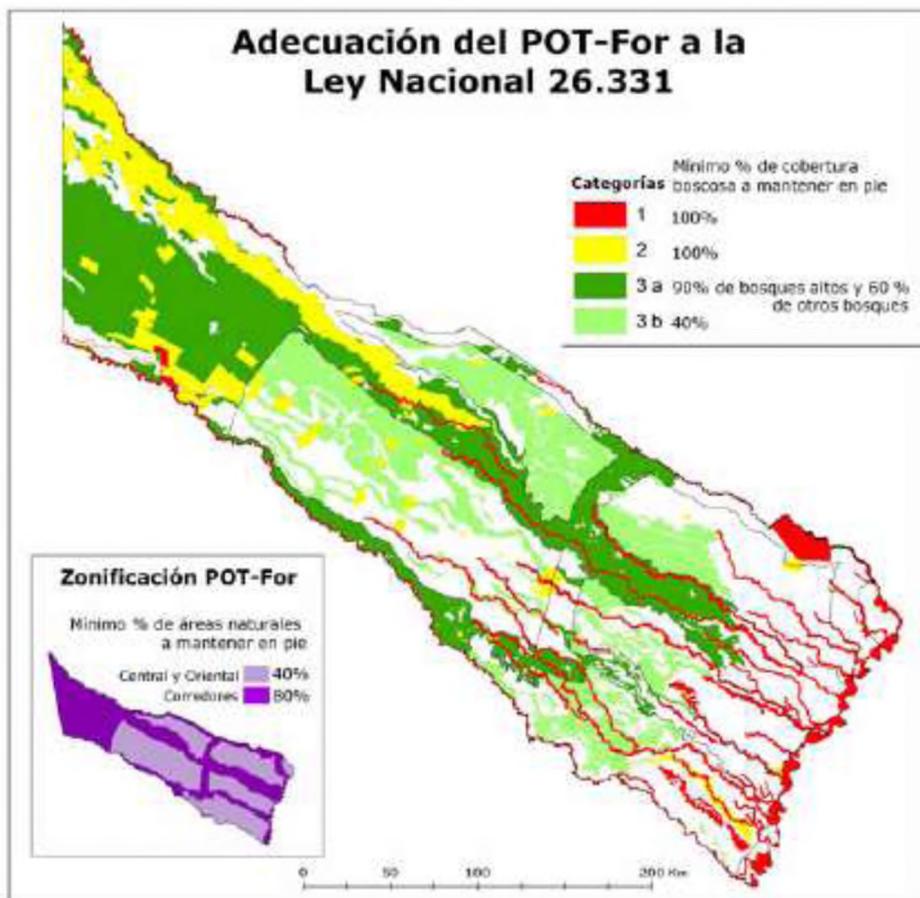


Fuente: Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa. Equipo consultor: Adámoli, Jorge, Ginzburg, Rubén, Torrella, Sebastián. Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For). Noviembre de 2009.

Las autoridades de la provincia de Formosa decidieron mantener la normativa generada con anterioridad a la nueva ley de bosques, pero realizando una adecuación a la misma, de la cual resultó el siguiente mapa, en el que se relacionan las categorías de los bosques, el mínimo de cobertura boscosa a mantener en pie y las áreas naturales previstas con antelación, que son: Oeste, Corredores biológicos, Central y Oriental.



Mapa N° 5: Adecuación del Proyecto de Ordenamiento Territorial de Formosa a la Ley de Bosques.



Fuente: Programa de Competitividad del Norte Grande BID 2005/OC-AR. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica. Plan de Competitividad (PC) del Conglomerado Productivo (COP) Foresto Industrial en la Provincia de Formosa. Abril de 2011.

El Ordenamiento Territorial en el Chaco

El Ordenamiento de los Bosques Nativos en el Chaco pasó por varias etapas, en las que se modificaron las zonificaciones: la ley 6.409/09 fue vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo, el cual introdujo algunas modificaciones que fueron aprobadas por la Cámara de Diputados a través de la Resolución 2.691/09. Luego, por Decreto 2.596/09 el Gobierno de la Provincia promulgó dicha ley que, finalmente, establece: 500.505 hectáreas (equivalente a un 7,4% de la cobertura boscosa total enunciada) en la categoría I - rojo (áreas protegidas de muy alto valor de conservación, donde no se permite el desmonte, ni el aprovechamiento forestal y silvopastoril), 4.736.288 hectáreas en la categoría II - amarillo (aprovechamiento forestal y silvopastoril sustentable) y 1.531.575 hectáreas en la categoría III - verde (permite su desmonte parcial para el desarrollo agropecuario). La suma de las tres zonas da un valor de 6,8 millones de hectáreas, cuando la Dirección de Bosques del Chaco sostiene que la superficie de bosques nativos en la provincia es de 4,9 millones de hectáreas.

Posiblemente, la explicación de ese desfasaje esté en que la zona amarilla se presenta como un continuum, sobre todo en el Noroeste, cuando en realidad presenta perforaciones (por ejemplo, áreas desmontadas, suelos desnudos, abras o pastizales).

En esta provincia, la Ley de Bosques 26.331/07 se cumple con ciertas dificultades, dado que se carece de ciertas especificaciones técnicas, se requeriría mayor presupuesto del orden nacional para su normal ejecución y,



en términos funcionales y operativos, le toca convivir con otras legislaciones provinciales que, en ocasiones, generan dificultades de interpretación a la hora de su implementación.

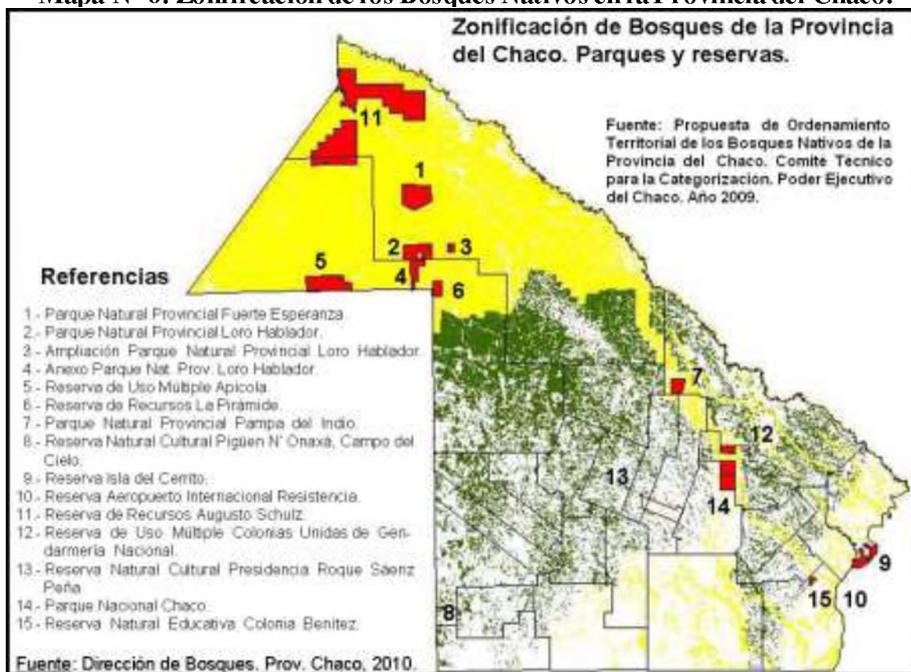
Por si fuera poco, en el año 2011, se aprobó el polémico Decreto 2.249 que autoriza a explotar el monte natural en tierras fiscales. En 2012 se establecieron nuevos requisitos para la aprobación de aprovechamientos silvopastoriles: se autoriza hasta un máximo de 300 hectáreas, debiéndose dejar la mitad de la superficie del predio como reserva, se prohíbe el uso de topadoras para el desarbustado y se exige preservar, como mínimo, la cantidad de 120 árboles con más de 10 cm de diámetro por hectárea.

“Chaco, por ejemplo, ha pintado de amarillo todo el oeste (Impenetrable), generando nuevamente la ilusión del amarillo. Sin embargo, en la letra chica de su respectiva Ley prevé para estos sectores el desmonte de hasta el 20% de su superficie para implantación de cultivos o pasturas, o bien el raleo del 50% de la superficie de los bosques presentes en los predios, para prácticas llamadas silvopastoriles (eufemismo acuñado para sugerir una ganadería armónica con la conservación del bosque).

Esta práctica, que va ganando adhesiones en la región chaqueña, implica la eliminación del bosque bajo, dejando sólo los grandes árboles que sirven para sombra, y la implantación de pasturas en el suelo descubierto.

El bosque como tal desaparece en el proceso, y los árboles remanentes en pie están en su mayoría condenados a desaparecer tras varios fuegos sucesivos y por la eliminación sistemática de renovales. Lo propuesto por Chaco, entonces, implica desmonte para la Ley 26.331 y es a todas luces ilegal en el actual contexto” (Waller, T., 2013)

Mapa N° 6: Zonificación de los Bosques Nativos en la Provincia del Chaco.



El Ordenamiento Territorial en Salta

En el año 2007, previo a la sanción de la nueva ley de bosques, el gobierno de Salta quintuplicó la cantidad de autorizaciones de desmontes emitidas, alcanzándose las 400.000 hectáreas e incluyendo en esos permisos a algunas zonas protegidas. Claramente, se trató de maniobras especulativas. Además, contraponiéndose con la ley marco nacional, ha modificado categorías prediales a pedido de los propietarios de tierras y ha extendido autorizaciones de desmontes en zonas roja y amarilla.

La provincia de Salta determinó 1.294.778 hectáreas en zona roja (15,6%), 5.393.018 hectáreas en zona amarilla y 1.592.366 hectáreas en zona verde. De este modo, se garantizó que el desmonte en toda la jurisdicción no supere el valor de 20%.

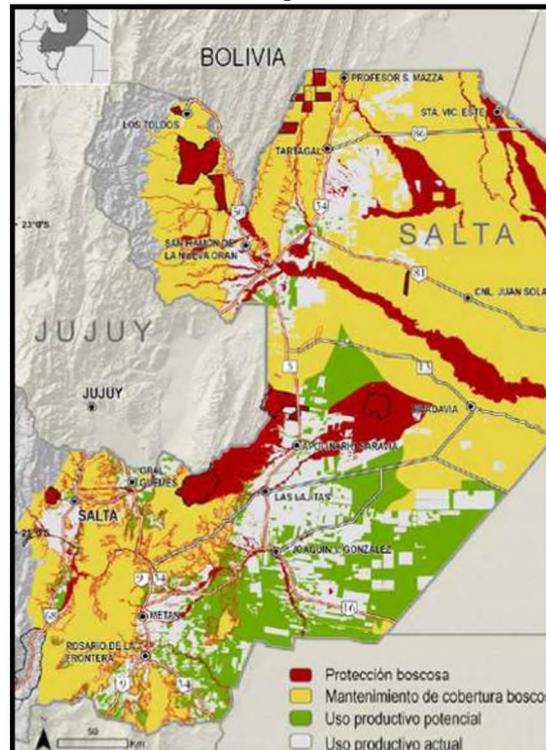
“Tomemos por ejemplo el caso de Salta, donde se ha pintado una gran superficie de rojo y amarillo, a cambio de todo su Impenetrable al sur del Bermejo, el que será potencialmente desmontable hasta en un 100%



(verde) independientemente de su valor de conservación, dado que es allí donde se ubica el actual polo de desarrollo agropecuario.” (Waller, T., 2013)

Es evidente que las presiones de algunos sectores empresariales influyeron en las decisiones técnico-políticas que se implementaron en el Ordenamiento Territorial de esta provincia. Al negocio ecoturístico se le mantiene los recursos escénicos y paisajísticos en gran parte del territorio, sobre todo en valles y montañas, en tanto, en la llanura chaqueña se privilegia al sector agroindustrial, liberando los bosques al avance de la frontera agropecuaria.

Mapa N° 7: Zonificación de los Bosques Nativos en la Provincia de Salta.



Fuente: Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos. Provincia de Salta, 2010.

El Ordenamiento Territorial en Santiago del Estero

Santiago del Estero fue la primera provincia en sancionar la ley de OTBN. Ha zonificado en rojo 1.046.172 hectáreas (15,6% de su superficie boscosa), en amarillo 5.645.784 hectáreas y, en verde, 952.493 hectáreas.

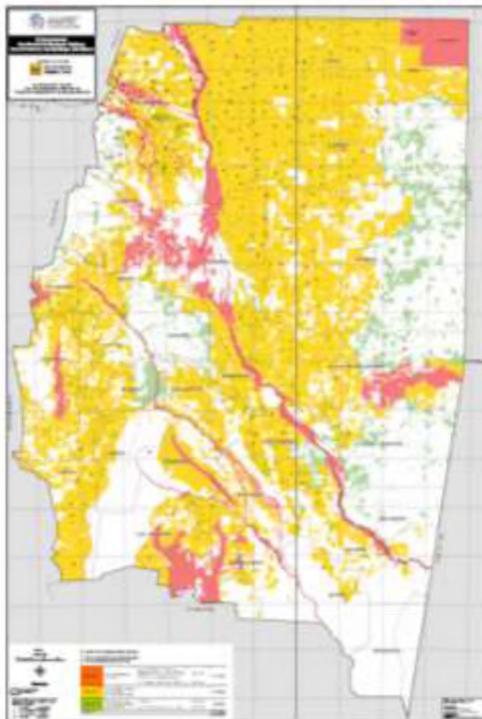
Esta provincia no ha tenido por regla cumplir con el requisito de celebrar audiencias públicas antes de autorizar los desmontes y, además, ha incluido el artilugio de la perforación del amarillo con el verde en los casos de predios de propiedad privada (que son los predominantes), donde se permite desmontar un 50% de las existencias prediales, situación que no contempla la ley marco nacional y que, inevitablemente, conducirá a una mayor fragmentación o “isletización” de sus bosques nativos.

Como puede observarse en el mapa que sigue, el criterio de esta provincia difiere absolutamente con la modalidad adoptada por Formosa; la zona verde tiene escasa presencia y ha sido asignada a áreas caracterizadas por un fuerte impacto antrópico, especialmente de la agricultura.

El color más difundido es el amarillo (o anaranjado en algunos mapas), lo que representa un gran riesgo y vulnerabilidad para estos bosques xerofíticos, al admitir prácticas como la silvopastoril o las peligrosas perforaciones. Sin embargo, llama la atención las extensiones y amplia distribución otorgada a la zona roja (áreas intangibles) que, a diferencia del Chaco, se distribuye en casi todos los ambientes.



Mapa N° 8: Zonificación de los Bosques Nativos en la Provincia de Santiago del Estero.



Fuente: Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos. Provincia de Santiago del Estero, 2009.

Ejemplos de disimilitudes en concepciones y criterios de zonificación

No es esperable una concordancia y una coherencia absoluta entre las provincias a la hora de ordenar sus territorios. Se observan unidades naturales que fueron clasificadas con criterios diferentes por parte de provincias vecinas, obviándose el principio de cooperación que contempla la Ley Nacional de Ambiente en su artículo cuarto, lo que deja vislumbrar una perspectiva fragmentaria y la carencia de una concepción nítidamente territorial o regional.

Tomando algunos ejemplos sobre estas disparidades, puede decirse que:

a) El Este de Chaco ha sido clasificado como zona amarilla, no obstante constituir un sitio Ramsar (Humedales Chaco), en tanto el oriente de Formosa tiene predominio del rojo, al incluir selvas y bosques en galería. Por fortuna, Chaco logró incorporar ese criterio más tarde, a través del Decreto 2.596/09, insertando en zona roja cien metros de ancho en las márgenes de los ríos Bermejo, Paraná y Paraguay y treinta metros en márgenes de ríos más pequeños.

b) Área del Bermejo occidental: Chaco ha demarcado el área como zona amarilla, excepto los 300 metros al Sur del río Bermejo (no incorporado a la cartografía que se muestra), al tiempo que Formosa ha zonificado en verde la mayor parte del área, asignando el color amarillo a sectores de propiedad aborigen y, el rojo, a áreas de conservación. Esta provincia ha superpuesto, en amplios sectores de verde y amarillo, los denominado corredores biológicos y, en la franja ribereña del Bermejo, ha incluido el color rojo.

c) El Chaco Salteño-Formoseño: mientras Salta pintó de amarillo ese espacio, en Formosa predomina la zona verde, adquiriendo notoriedad la diferencia de concepciones en materia ambiental y productiva.

d) Área del río Bermejo en Salta: sobresale el amplio espacio zonificado en rojo en torno a este curso fluvial y montes aledaños, situación que se diferencia del criterio de mínima optado por Chaco y Formosa.

e) La llanura Chaco-Salteña: se observan criterios muy disímiles entre ambas provincias; mientras Salta zonificó en verde para impulsar el frente agropecuario, Chaco lo hizo en amarillo, lo que supone un menor impacto (sólo aprovechamiento parcial y sostenible, manteniendo como mínimo el 50% de la cobertura arborea).



f) Llanura Salteño-Santiagoueña: se repite la situación anterior, es decir, Salta zonificó en verde, en tanto Santiago del Estero determinó que esa zona fuese amarilla. También es diferente el criterio sobre la cuenca del río Salado: Salta asignó una zona roja muy delgada en torno al río y, contrariamente, Santiago del Estero determinó un área de protección más amplia.

g) Área Chaco-Santiagoueña 1: se evidencia la presencia de concepciones contrapuestas en la mayor parte del espacio: mientras una provincia se inclina por el rojo, la otra adopta el amarillo y viceversa.

h) Área Chaco-Santiagoueña 2: en este sector también hay una visión distinta, pues el límite interprovincial representa una línea de contraste entre la zona verde establecida por el Chaco y la amarilla dispuesta por Santiago del Estero. Desde allí hacia el Sur, ambas jurisdicciones coincidieron en zonificar con verde, aunque allí los bosques ya han sido intensamente explotados para ceder espacio a la agricultura, por lo que se pronostica que estos bosques irán desapareciendo en los próximos años.

Mapa N° 9: Ejemplos de zonificaciones diferentes en área limítrofe de provincias del Norte Argentino.



Fuente: Trabajo realizado sobre la base de los mapas de OT publicados por el Ministerio de la Producción y Ambiente de Formosa (POT-For 2009) y los mapas de OTBN de las provincias de Salta, Chaco y Santiago del Estero.

Conclusiones

Debe decirse que el primer problema de la nueva ley de bosques es, en cierto modo, disociar el componente bosque e intentar su ordenamiento, en vez de una propuesta de Ordenamiento Territorial en el que éste se incluya, en una visión holística e integradora, junto a los demás elementos naturales y antrópicos.

En cierto modo, la provincia de Formosa llevó a cabo el intento de cumplir este objetivo. Un segundo aspecto, considerando que “lo hecho, hecho está”, es que esta ley no es aplicada satisfactoriamente a nivel país, más allá de que las provincias, a excepción de Buenos Aires y Entre Ríos, generaron la normativa (herramienta) para el Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos.

Un serio obstáculo constituye la cuestión presupuestaria, dado que la Nación no asignó las partidas en 2008 y 2009 y las enviadas en los años siguientes fueron muy inferiores a lo estipulado por la propia ley nacional (que contempla el 0,3% del presupuesto nacional, el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios procedentes de la agricultura, la ganadería y el sector forestal, sumados a otras fuentes de financiamiento).

Los montos percibidos por las provincias no son suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la normativa, como son: el fortalecimiento de la capacidad técnica y de control de las provincias, la compensación a los titulares que realicen actividades de conservación y manejo sostenible y el fomento de las actividades productivas que los pequeños productores rurales y comunidades originarias realizan en los bosques.

Esta situación imposibilita que los organismos con competencia en los bosques de las provincias puedan fortalecerse institucionalmente e incorporar equipamiento y recursos humanos cuantitativa y cualitativamente



suficientes. Tales deficiencias no permiten desplegar convenientemente los seguimientos y controles, tan necesarios, para detener los desmontes ilegales, los incendios forestales y otras malas prácticas que se producen corrientemente en las provincias del Norte Argentino. Según el Monitoreo de la superficie de Bosque Nativo, llevado a cabo por la Dirección de Bosques de la Nación a través de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (Umsef), entre 2006 y 2011, se deforestaron 701.030 hectáreas en Santiago del Estero, 440.943 en Salta, 168.588 en Chaco y 174.340 en Formosa.

Si las jurisdicciones provinciales se esforzaran por lograr algunos consensos básicos en materia forestal y ambiental, apuntando a alcanzar ciertas reconfiguraciones funcionales, economizar esfuerzos y elaborar criterios en común que pudieran aplicarse al OTBN ya realizado por cada una, se traduciría en beneficios directos, tanto para los ecosistemas involucrados como para las comunidades campesinas y originarias vinculadas con ellos; asimismo, la tarea de las reparticiones competentes sería mucho más sencilla y eficiente si funcionaran en red, cooperando unas con otras a nivel de estrategias, métodos y aspectos operativos.

A pesar de las falencias mencionadas, la nueva ley de protección ambiental de los bosques nativos y el trabajo desarrollado hasta ahora en materia de OTBN en la mayoría de las provincias, constituye un gran avance desde la perspectiva jurídica y ambiental, que impacta favorablemente en el conjunto del tejido social. Basta observar que a nivel nacional, desde la implementación de la norma hasta hoy, la deforestación se redujo en un 20%, en tanto en el Chaco la disminución fue del 50%.

“La sanción de la Ley 26.331 de Conservación de los Bosques Nativos significó un cambio de paradigma en el uso del territorio a partir de la promoción del ordenamiento de las masas boscosas en función de sus valores de conservación y las necesidades del desarrollo; y es allí donde radica su mayor valor.

Sin embargo, los ordenamientos presentados por varias provincias argentinas, en particular de la región chaqueña, van exponiendo deficiencias o problemas prácticos en la aplicación de la Ley 26.331 que no pueden ser soslayados.” (Waller, T., 2013)

Preocupan aún algunos aspectos, tales como: la disimilitud de criterios entre las jurisdicciones provinciales en la determinación del Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos; la falta de indicadores objetivos como denominador común en las reglamentaciones; la indiferencia hacia normas preexistentes; la pobreza de especificaciones evidenciadas en la definición de planes de manejo sostenible, cambios de usos del suelo, conservación, fiscalización y control; la autorización de desmontes que se siguen extendiendo en zonas tradicionalmente habitadas por pueblos originarios y campesinos; la vulnerabilidad de las áreas rotuladas en categoría II (amarillo), sujetas a desmontes parciales, selectivos y silvopastoriles; las escasas posibilidades de evitar la degradación de áreas con actividades silvopastoriles (muchas veces acelerada por causas intencionales como los incendios); el fuerte cuestionamiento que han tenido varios de los contenidos y medidas expuestos en las normativas e, igualmente, los organismos involucrados, por parte de organizaciones no gubernamentales, de comunidades originarias y campesinas, de ámbitos académicos y de sectores de la producción.

Otro inconveniente que se detecta con frecuencia tiene relación con lo escalar: las zonificaciones están hechas en niveles de detalle intermedio a bajo, con importantes grados de generalización.

El problema se plantea cuando se deben volcar esos datos a un nivel de detalle alto, es decir, a nivel predial: un pequeño error puede marcar el destino de productores, familias y economías o generar graves conflictos.

Tampoco es posible la panacea de pretender que el Ordenamiento Territorial se constituya en un todo armonioso y coherente. Cada provincia tiene elementos y fundamentos para implementar el OT desde su óptica, dado que los procesos históricos no son idénticos, como tampoco lo son la composición social, los actores intervinientes, las ideologías que motorizan, los saberes y valores disponibles, las actividades económicas presentes, el perfil productivo de cada jurisdicción, las perspectivas de desarrollo, las estrategias políticas, las prioridades establecidas, los conflictos emergentes, los intereses sectoriales y particulares, las instituciones participantes y los rasgos culturales que, en su conjunto, le otorgan identidad a un territorio.

Tampoco debería ser una regla general la incoherencia y la contradicción entre áreas que se hallan en contacto y gozan de cierta homogeneidad natural y cultural. Si sería razonable que los OTBN se revisaran y ajustaran cuando no cumplen parcial o totalmente con la normativa nacional o cuando propician una sangría de sus patrimonios ambientales.

Al fin de cuentas, el OT cobra sentido cuando propicia una mejor calidad de vida, una organización más eficiente, actividades sustentables y una sociedad más justa y, para ello, es necesaria la cooperación y el desarrollo de un funcionamiento en red en las distintas escalas territoriales (nacional, regional, municipal y local).



Bibliografía y fuentes consultadas

BRUNIARD, Enrique (1979). **El Gran Chaco Argentino (ensayo de interpretación geográfica)**. Revista Geográfica Nº 4. Instituto de Geografía, Facultad de Humanidades, UNNE. Resistencia Chaco. Pág. 5 a 113.

BÜNSTORF, Jürgen (1982). **El papel de la industria taninera y de la economía agropecuaria en la ocupación del espacio chaqueño**. Folia Histórica del Nordeste Nº 5. Instituto de Historia –Facultad de Humanidades – UNNE e Instituto de Investigaciones Geohistóricas – CONICET. Resistencia, Corrientes. Pp. 7 a 59.

CABRERA A. y WILLINK, A. (1980). **Biogeografía de América Latina**. OEA. Buenos Aires, Argentina.

CABRERA, Ángel (1976). **Regiones Fitogeográficas Argentinas**. Enciclopedia Argentina de Agricultura y Jardinería. Tomo II. Editorial ACME. Buenos Aires.

CUADRA, Dante E. (2009). **Actividad industrial maderera en tres ciudades vecinas del norte argentino. Vulnerabilidades sociales y ambientales**. En: XII Encuentro de Geógrafos de América Latina. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Abril de 2009. Resumen publicado en papel. Trabajo completo publicado en línea (15 páginas): http://egal2009.easypanners.info/area07/7123_CUADRA_Dante.doc

CUADRA, Dante E. (2011). **Los recursos madereros. Condiciones socioeconómicas vinculadas con su aprovechamiento en la Provincia del Chaco**. Revista Geográfica Digital Nº 15. Año 8. Enero-Junio de 2011. Instituto de Geografía - UNNE. 15 pp. Resistencia, Chaco. ISSN 1668-5180. En línea en: <http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/homeig0.htm>

CUADRA, Dante E. (2012). **Industria maderera y vulnerabilidad socio ambiental. El caso de Machagai en el centro del Chaco**. En: Foschiatti, Ana María (Directora y Compiladora), (2012). Escenarios vulnerables del nordeste argentino. UNNE-Agencia-CONICET. Ediciones Moglia S.R.L. Corrientes, Argentina. Pp. 313 a 336. ISBN 978-950-656-140-6.

CUADRA, Dante Edin (2012). **La problemática forestal en la Provincia del Chaco, Argentina. Un análisis desde la Geografía**. Revista Geográfica Digital. IGUNNE. Facultad de Humanidades. UNNE. Año 9. Nº 18. Julio - Diciembre 2012. ISSN 1668-5180 Resistencia, Argentina. En: <http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/default.htm>

DIRECCIÓN DE BOSQUES DE LA NACIÓN (2011). **Monitoreo de la superficie de Bosque Nativo. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (Umsef)**. Buenos Aires, Argentina.

DIRECCIÓN DE BOSQUES DE LA PROVINCIA DEL CHACO (2010). Secretaría de Recursos Naturales. Ministerio de la Producción y Ambiente. Estadísticas. Años 2001-2010. En: <http://cedei.produccion.chaco.gov.ar/Bosques/>

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO (2001). Subsecretaría de Programación y Coordinación Económica. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. **El Chaco en cifras. Años 1980-2001**. Resistencia, Argentina.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA (2011). Programa de Competitividad del Norte Grande BID 2005/OC-AR. **Plan de Competitividad (PC) del Conglomerado Productivo (COP) Foresto Industrial en la Provincia de Formosa. Ciudad de Formosa, Argentina**.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN Y AMBIENTE (2009). Provincia de Formosa. Equipo consultor: Adámoli, J.; Ginzburg, R. y Torrilla, S. **Proyecto de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For)**. Formosa, Argentina.

RED AGROFORESTAL CHACO ARGENTINO (REDAF) (2009). **3º Informe de Monitoreo. Ley de Bosques: Panorama en la Región Chaqueña Argentina**. Buenos Aires, Argentina.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. Dirección de Bosques (2005). **Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos**. Préstamo BIRF 4085-AR. Buenos Aires, Argentina.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2011). **Proyecto Bosques Nativos y su Biodiversidad**. Buenos Aires, Argentina.

WALLER, Tomás (2013). **La Implementación de la Ley de Protección de Bosques Nativos**. Fundación Biodiversidad Argentina. Director de Conservación. Buenos Aires, Argentina.

Nota: Se ha consultado la normativa correspondiente, partiendo de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos Nº 26.331/07, las leyes provinciales, decretos reglamentarios y material cartográfico de OTBN generado por las provincias de Salta, Formosa, Chaco y Santiago del Estero entre los años 2004 y 2012.



RESEÑA CURRICULAR DE LOS AUTORES

Ricardo Omar Conte: Doctor en Geografía. Director- Investigador Categoría II de la Facultad de Humanidades y de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Formosa. Docente Titular Ordinario de la Carrera de Geografía de la Facultad de Humanidades de la UNAF. E-mail ricardoomarconte@gmail.com

Juan Antonio Alberto: Profesor en Geografía. Docente del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste. Investigador del Instituto de Geografía de la Facultad de Humanidades y de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste. Email. ja_alberto@yahoo.com

Sergio Páez: Profesor en Geografía. Docente e Investigador del Instituto Superior Ruíz de Montoya, de Posadas, Misiones. Email. geografia@isparm.edu.ar

Dante Edin Cuadra: Doctor en Geografía. Docente Titular Ordinario de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste. Investigador del Instituto de Geografía de la Facultad de Humanidades y de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste. Email. dantecuadra@yahoo.com

Antolín Ernesto Moral: Doctor en Geografía. Investigador Categoría IV de la Facultad de Humanidades y de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Formosa. Docente Titular de la Carrera de Geografía de la Facultad de Humanidades de la UNAF. E-mail aemoral@arnet.com.ar

Alberto Aníbal Cantero: Profesor en Geografía. Docente e Investigador del Instituto Superior Ruíz de Montoya, de Posadas, Misiones. Email. aacantero@yahoo.com.ar

Mariela Alejandra Bataglia: Docente de la Universidad Nacional del Nordeste. Investigadora de las Facultades de Humanidades e Ingeniería de la Universidad Nacional del Nordeste y del Centro de Geociencias Aplicadas. Email. mariel_rcia@yahoo.com.ar

Foto de Tapa: Graciela Marechal: Profesora en Geografía y artista plástica formoseña.