

3.5



Cristian Schneider

Biólogo, docente y consultor en planificación y sistemas de información geográfica. Miembro de la Asociación para la Conservación y el Estudio de la Naturaleza, de la Coordinadora Ambiental y de Derechos Humanos de las Sierras Chicas y de la Coordinadora en Defensa del Bosque Nativo.

Ley de Bosques en Córdoba: el sentido de la participación ciudadana en políticas públicas



Natalia De Luca

Ingeniera forestal, educadora y especialista en cultivo y reforestación de especies nativas del centro de Argentina en el marco de proyectos de restauración socioambiental del monte nativo.

RESUMEN EJECUTIVO

La deforestación desde la aprobación de la Ley 26.331 ha disminuido, pero continúa. En Córdoba se desmonta de manera ilegal incluso con la aplicación de químicos en miles de hectáreas. No solo se pierde biodiversidad y se destruyen ecosistemas, sus consecuencias las padece toda la población de la provincia en innumerables formas. Se pierden bosques y vidas, y esta crisis ambiental la provocan gobernantes y empresarios que no desean ceder sus propios intereses político-económicos.



Melina Dassano

Comunicadora y periodista comunitaria ambiental, miembro del Colectivo ECOS Córdoba y de la Coordinadora en Defensa del Bosque Nativo.

El legítimo ordenamiento territorial participativo realizado entre 2008 y 2010 fue desarmado por estos intereses en una sesión de la legislatura provincial, produciendo una ley contrapuesta a la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos. La actualización obligatoria del mapa desde 2015 tiene hoy derrotero incierto. Estos mismos actores no permiten que un proceso transparente de planificación y decisión se dé con la ciudadanía, que salió a las calles por decenas de miles reclamando esa participación y justicia ambiental.

Introducción

Hasta el año 2007, cuando se aprobó la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, se dieron campañas inéditas de apoyo legítimo de ciudadanos a la ley, cobrando gran dimensión pública y mediática la protección de los bosques nativos y su discusión científico-técnica y legislativa. Todo fue una gran antesala de lo que finalmente debería suceder en la implementación de los procesos participativos de planificación y decisión propuestos como principal mecanismo de la ley: los Ordenamientos Territoriales del Bosque Nativo (OTBN) provinciales.

Esto no debe invisibilizar cómo y porqué se llega a esta etapa: la enorme destrucción de la biodiversidad y de nuestros saberes culturales en manos de un insostenible modelo de producción y consumo, el capitalismo extractivista. Este modelo de desarrollo soporta su crecimiento en la acumulación ilimitada, la especulación de capital financiero sobre los bienes comunes, en un proceso individualista de vieja herencia, con el único beneficio puesto al crecimiento de la gran industria, sin la mínima planificación social sustentable y en un terreno plagado de contradicciones.

Sumar más diagnósticos y análisis a los existentes, sin atender el reclamo cotidiano de lo local y urgente, borra del mapa las soluciones concretas que deberían asegurar las políticas públicas ambientales. Como aquel que imparte órdenes sin dar explicaciones, estas políticas actuales no logran propiciar la plena conciencia ciudadana de la crisis ambiental. Con esta preocupación, nos motivamos para enfocar y describir lo sucedido en Córdoba al respecto del OTBN. La intención es poder relatar ese proceso en diferentes etapas, para reconstruir la historia de la aplicación de la Ley 26.331 en la provincia y así recuperar las formas de entender e implementar su espíritu, reflexionando sobre cuáles podrían ser las claves para que las herramientas de decisión territorial -los Ordenamientos Territoriales- logren lo fundamental: justicia ambiental a conciencia.

El bosque que nos queda

De las, aproximadamente, 12 millones de hectáreas originales de eco-regiones forestales en Córdoba (71,4% del territorio), se estima que alrededor de 9,7 millones de hectáreas eran masas arbóreas (Agost, 2015, Kopta et al., 2016). De esta última superficie, para el año 2000 quedaban 812.500 ha (el 8%) de bosques en buen estado de conservación y 691.200 ha de bosques abiertos, es decir en total un 15% de los bosques originales. En el año 2014

la cobertura total de árboles ocupaba algo más del 13% (1.342.891 ha de 9,7 millones de hectáreas originales) (Agost, 2015). Este proceso gradual de deforestación de los últimos años deviene de varias décadas de grandes pérdidas. En el noreste provincial más de 1,5 millones de hectáreas de bosques de llanura han sido eliminadas desde 1969 (Zak et al., 2004).

El OTBN de Córdoba de la Ley 9814, para el año 2008 cartografía 1.832.978 ha de bosque nativo (cerrado y abierto) y 2.037.989 ha de arbustales/pastizales. En base a esta cartografía, el mapa de zonificación incluyó 1.863.743 ha en Zona Roja y 3.936.715 ha en Zona Amarilla (Atala et al., 2009).

Zak y Cabido (2009) describen un total de 3.644.567 ha para todas las formaciones que son consideradas bosque nativo (22% de la provincia). Lanfri (Secretaría de Ambiente y Cambio Climático, 2016) actualizó al año 2016 para el gobierno provincial estas mismas unidades de vegetación obteniendo 3.906.631 ha (23%).

El primer proceso participativo de OTBN de Córdoba

A partir de la sanción de la Ley 26.331, surgieron distintos espacios para profundizar el debate acerca de los alcances y aplicación de esta normativa. En su artículo 6, establecía un plazo de un año para que cada provincia realice a través de un proceso participativo, un ordenamiento de los bosques nativos de su territorio. Para ello se convocaba a los actores sociales involucrados a través de una Comisión creada dentro de la Unidad Ejecutora del OTBN de cada autoridad de aplicación local. En ese marco, en junio de 2008 se organizaba en Córdoba, desde diferentes espacios universitarios y sociales, el “Foro Territorio, Desarrollo Sustentable y Ley de Bosques”, con el objetivo principal de propiciar el debate entre diferentes actores en torno a los conceptos de Territorio, Desarrollo Sustentable y la Ley de Bosques Nativos, para aportar al pensamiento de una propuesta de ordenamiento territorial.

En el transcurso de junio de 2008 la Secretaría de Ambiente (SA) de la provincia de Córdoba es designada por Decreto de Gobernación como autoridad de aplicación (AA) provincial, en el marco de la Ley 26.331. Al mes siguiente se crea por Resolución, la Unidad Ejecutora del OTBN de Córdoba. A instancias de la misma se conforma en noviembre de 2008 la Comisión de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (COTBN), cuyo objetivo era propiciar la participación social en la elaboración del anteproyecto de Ley de OTBN para la provincia. Se realiza una primera reunión de la COTBN en diciembre de 2008, en la misma Secretaría de Ambiente. A partir de en-

tonces, comienza un proceso participativo inédito. Reuniones semanales, siete talleres regionales en el interior de la provincia -durante marzo y abril de 2009-, y una audiencia pública sin precedentes, fueron los eventos principales del proceso.

En cuanto a la cartografía del estado del bosque nativo y el análisis multicriterio -que debía responder a lo establecido por la Ley 26.331 y su reglamentación-, para obtener el mapa de zonificación del OTBN, determinando zonas rojas (Categoría I, alto valor de conservación), zonas amarillas (Categoría II, mediano valor de conservación) y zonas verdes (Categoría III, de cambio de uso del suelo), existieron diferentes versiones realizadas en paralelo por distintos actores técnicos y académicos. Finalmente, el mapa de zonificación que acompañó el proyecto de ley tratado en la Legislatura provincial fue el realizado por la Unidad Ejecutora, aunque la AA lo adjunta en un formato digital final que no respondía al requerimiento para el cual fue confeccionado.

En la elaboración del anteproyecto de ley de la COTBN colaboraron investigadores, docentes y agrupaciones estudiantiles de distintas universidades (Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), Universidad Nacional de Villa María, entre otras), diversos grupos y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil -Fundación para la Defensa del Medio Ambiente (FUNAM), Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), ConyDes, Acude, Foro Ambiental, Foro de los Ríos de Calamuchita, Grupo EsCalera, Ecosistemas Argentinos, Proyecto de Reforestación de las Sierras de Córdoba, entre otras y las asociaciones de productores -Federación Agraria Argentina (FAA) y Movimiento Campesino Córdoba (MCC)-, además de los miembros de la Unidad Ejecutora y de la Delegación Regional Centro de la Administración de Parques Nacionales -entre otras participaciones particulares de dependencias gubernamentales y colegios profesionales- (Barchuk et al., 2010).

Todo este proceso se realizó “a pulmón”, ya que el gobierno provincial no contó ni dispuso de recursos para dichas actividades. Logística y materiales fueron aportados principalmente por las universidades y los participantes de los talleres. En mayo de 2009 en la ciudad de Córdoba, se presenta el anteproyecto de ley elaborado por la COTBN en la mencionada audiencia pública, donde participaron más de mil personas.

El mismo es presentado a la Secretaría de Ambiente en junio de 2009, y ésta lo remite a la Legislatura Unicameral provincial recién en octubre de ese mismo año, cinco meses después. En ese mismo momento, paralelamente al proyecto de la COTBN, esta AA eleva otro anteproyecto elaborado uni-

lateralmente por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ), una de las entidades de empresarios rurales del norte de la provincia, que se retiraron del proceso participativo y de la COTBN. Este anteproyecto, entre muchos aspectos contrapuestos a la propuesta de la COTBN, movilizaba intereses económicos de un único sector, amparados por las propias políticas gubernamentales. El anteproyecto pretendió modificar las zonas rojas, excluyendo gran parte de las áreas de ecosistemas de bosque, promoviendo y flexibilizando la intervención del monte nativo en zonas amarillas. Durante esos cinco meses de dilación, se juntaron 50.000 firmas en apoyo al anteproyecto de ley participativo elaborado por la COTBN.

La Legislatura, en la por entonces denominada Comisión de Asuntos Ecológicos (CAE), luego de analizar los anteproyectos de ley decide tomar como base el elaborado por la COTBN. A partir de noviembre de 2009 continúa en el seno de la misma la recepción de aportes y opiniones al anteproyecto, donde diferentes sectores pudieron presentarse con sus visiones, necesidades e intereses. La CAE recibió a las organizaciones de productores (FAA, MCC y CARTEZ), grupos de investigación de las universidades y profesionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre otros.

Seis meses después, la elaboración de la propuesta de ley provincial de OTBN estaba concluida. Se necesitaron más de dos años para garantizar que el proceso fuera participativo. Córdoba, a ese momento, fue la única provincia que había respetado la Ley 26.331 en cuanto al espíritu participativo que la misma profesa y establece.

Desde fines de mayo de 2010, diversos sectores reclamaron a través de continuas movilizaciones, que dicha propuesta tomara estado parlamentario y fuera aprobada cuanto antes. Ante la demora y las indefiniciones de algunos bloques mayoritarios, los legisladores que acompañaron el proceso de la COTBN, decidieron darle estado parlamentario formalmente como proyecto de ley, el día 27 de julio del mismo año.

Transcurría la madrugada del 5 de agosto, cuando la Legislatura provincial aprobaba un texto de ley distinto del presentado por la COTBN y al discutido en la CAE. El proyecto de ley, consensuado por la mayoría de los sectores interesados de la sociedad, fue modificado a último momento y aprobado a través de un método poco ortodoxo y para nada transparente en el recinto de la Legislatura. La Ley 9814 resultó más permisiva hacia los desmontes, con por lo menos trece artículos conflictivos considerados por la COTBN como inconstitucionales, ya que atentan contra los presupuestos mínimos de la Ley 26.331 (Barchuk et al., 2010, Vera, 2015). Es así que la

UNRC presenta ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) el pedido de declaración de certeza de inconstitucionalidad para dicha Ley (Vera, 2015).

El fallo finalmente no fue favorable, ya que la resolución de la CSJN (2014) estableció: "(...) rechazar 'in limine' la demanda promovida" (p. 8). Menciona además, que esta actuación de la UNRC contra el gobierno provincial, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley 9814, no era posible pues "(...) la legitimación para accionar que pretende arrogarse la Universidad actora en ejercicio de una atribución conferida por el art. 30 de la Ley 25.675 -recomposición del ambiente dañado- al Estado Nacional, excede las facultades propias de esa entidad autónoma, dado que las razones públicas tiene un campo de actuación limitado por su especialidad" (p. 6).

Los jueces de la CSJN nunca analizaron la cuestión de fondo, es decir, la inconstitucionalidad de los artículos cuestionados, por lo cual la discusión continuó, pero ya no en el ámbito judicial. Luego de esta presentación, de un informe aportado por el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN, 2011) y la resistencia y organización de la ciudadanía cordobesa, se logra instalar esta discusión en la opinión pública y exponer ante la AA nacional las verdaderas intenciones del gobierno provincial.



Foto: ECOS Córdoba

En el año 2012 y debido a la no acreditación de la Ley 9814 ante la AA nacional, el gobierno provincial no puede acceder al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Por ello, y mediante el Decreto 1131/2012, se derogan y suspenden párrafos e incisos de solo dos artículos de la Ley 9814 y de dos de su Decreto Reglamentario 170/2011, a fin de poder acreditar provisoriamente y acceder a los fondos. Este Decreto insólitamente oculto, fue publicado en el Boletín Oficial recién en el año 2013, diez meses después de su dictado. En el año 2013, presenta a la AA nacional un nuevo mapa (Dirección de Bosques, 2015), que es publicado en 2014 por la Dirección de Bosques de la Nación (Dirección de Bosques, 2014). Por esto, comienza ese año a recibir fondos para el financiamiento de los Planes previstos por la Ley, y para las acciones de gestión de la AA provincial.

Consecuencia de las deficiencias de la Ley

La Ley 9814 de OTBN termina siendo un texto ambiguo, producto de la manipulación en recinto legislativo, con partes de uno y otro anteproyecto, que tergiversa conceptos y pretende desarmar la propuesta integral de la COTBN para favorecer las pretensiones de CARTEZ. Finalmente, ninguno de los actores queda conforme con esta ley ni con su posterior reglamentación aprobada en febrero de 2011 (Decreto Provincial 170/2011), que no aporta mayores precisiones, ni soluciona los puntos conflictivos de la ley.

Su aplicación se vuelve problemática, tanto en el transcurso de su pedido de inconstitucionalidad como luego de resuelto el mismo, con un mapa de zonificación ilegible a nivel local o predial. De hecho, no se ajusta al texto de la ley al ser ésta modificada posteriormente a la realización de esta cartografía. En el texto finalmente aprobado, se quitan todos los artículos y aspectos de control ciudadano sobre la implementación del OTBN y el visado de los futuros Planes de Conservación o aquellos de Manejo Sostenible.

Ante fluctuantes políticas de control tanto del desmonte ilegal, como del seguimiento de Planes, se llega al caso extremo de aprobaciones fraudulentas de desmonte, realizadas por las máximas autoridades de la Secretaría de Ambiente con su posterior judicialización (Díaz Romero, 2017, Radio Nativa, 2017). La pérdida de bosque nativo continúa año tras año, varía en lo cuantitativo en una tendencia que en su mayoría es ilegal y en valores menores a los históricos sucedidos en el período 1990-2010. La cantidad de hectáreas anual disminuye, muy probablemente -y entre otros varios aspectos-, relacionado con la toma de conciencia que promueve una constante acción y observación de parte de la ciudadanía, sus organizaciones territoriales, civiles, medios de comunicación y la comunidad científica.



Foto: ECOS Córdoba

A la vez, parte de las áreas técnicas de la AA provincial entienden que es clara la Ley 26.331: la restricción en zonas rojas y amarillas al desmonte, a pesar del uso que pueda implementarse según los Planes prediales. Surge, bajo la esfera del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, un nuevo actor gubernamental en el control del desmonte: la Policía Ambiental. Este organismo, fuera de la órbita de la SA, posee injerencia en el control de aquellas actividades que pongan en riesgo la vegetación nativa -entre otras facultades-. Esto propicia una renovación del personal de control y un aumento de las actividades a campo. Sin embargo, su accionar no logra detener el desmonte ilegal.

Llegado el año 2015, se cumple el período de vigencia para el OTBN provincial: cinco años (Decreto Nacional 91/2009). Siendo la actualización del OTBN la oportunidad para rehacer el mapa multicriterio de zonificación, readecuar sus criterios de generación y en función del mismo las decisiones de conservación y uso del bosque nativo, el bloque justicialista de Unión por Córdoba, junto a legisladores de la UCR, decide impulsar en diciembre de 2016 -más de un año después del momento de actualización-, una nueva Ley de Bosques. Este proyecto de ley (20.811) que posee el nombre de “Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y Regulación de Bosques Exóticos de la provincia de Córdoba” directamente pretendía reemplazar la Ley 9814, como así también la Ley 8066 de Bosques y Tierras Forestales. No solo intentaba normar sobre un fin que no es el del OTBN -los bosques exóticos y plantaciones forestales-, sino que además pretendió imponerlo legislativamente sin que la AA interviniera en la coordinación de la actualización (a través de la nueva Unidad Ejecutora ya creada a ese momento por Resolución 100/2015).

Entre otros aspectos conflictivos a nivel técnico y político que presentaba, la AA se la asignaba al Ministerio de Ciencia y Tecnología. Esto pretendía desarticular toda la estructura técnica de trabajo de la SA, al respecto de las autorizaciones de intervención a la vegetación nativa, otorgándosela a un organismo sin ninguna injerencia en políticas de control y manejo administrativo del tema. Fundamentalmente, el proyecto de ley 20.811 no presentaba mapa de zonificación, motivo central de la actualización, a lo que el bloque oficialista respondía que el multicriterio para obtenerlo sería realizado por los mismos legisladores mediante una “herramienta tecnológica”. Asimismo, no cumplía proceso participativo alguno de construcción, discusión y pautado. Su intención política explícita en diferentes artículos, era disminuir aún más el estándar de protección del bosque que marca la Ley 9814, en ruptura del principio del derecho ambiental de no regresión -mencionado en el Decreto 236/2012-, es decir, “(...) no ir hacia atrás respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad” (Prieur et al., 2013, p.83).

Esto ocurre luego de que el gobierno provincial a través de la Secretaría de la Gobernación -no de la AA de la ley-, intenta sostener durante el segundo semestre de 2016, una llamada “mesa de diálogo” para acordar los contenidos de la actualización del OTBN, entre aproximadamente una veintena de actores (Díaz Romero, 2016, Kopta et al., 2016). En esta “mesa”, en su mayoría conformada por organismos gubernamentales, cámaras empresariales y sector académico, solo dos actores eran representativos de la ciudadanía. La misma, sin registro ni acta alguna en todas sus reuniones, se da por finalizada por el mismo Ejecutivo provincial cuando éste presenta unilateralmente el anteproyecto de ley, sin acuerdo entre sus participantes en las formas y contenidos de la actualización.

¿Quién se ocupa de modificar una realidad tan injusta?

A principios de diciembre de 2016, el inminente tratamiento en recinto legislativo del proyecto de ley 20.811 y su posible aprobación sin cumplir proceso participativo alguno, provoca una reacción espontánea colectiva muy importante en toda la provincia de Córdoba. Por ello, se conforma la Coordinadora en Defensa del Bosque Nativo (CoDeBoNa), red donde llegan a confluir más de 80 organizaciones ciudadanas de todos los sectores. A partir de diciembre se dan concentraciones públicas de vigilia en la ciudad de Córdoba, en cada día de reunión de comisiones o sesión legislativa; una audiencia pública abierta autoconvocada a las puertas de la Legislatura; la presentación de un recurso de amparo con resolución favorable que impidió una audiencia pública legislativa no pertinente al proceso participativo

obligatorio, sin mecanismo de inscripción claro y transparente. Finalmente, esto desembocó en la primera marcha multitudinaria por todo el centro de la capital un 28 de diciembre, último día de sesión del año, convocando a más de 10.000 personas. Ante la presión de la ciudadanía, la legislatura decide no tratar el Proyecto y levanta la sesión.



Foto: ECOS Córdoba

La CoDeBoNa se organiza en siete regionales, sumando la participación de pueblos originarios, el Movimiento Campesino de Córdoba y la Mesa Apícola del noroeste provincial. Semanalmente se organizan reuniones regionales y encuentros provinciales en diferentes rincones de Córdoba, convocando a más de 25 reuniones provinciales. Al mismo tiempo, se realizaron numerosas reuniones de inter-comisiones legislativas, otras tantas entre actores empresariales y gubernamentales provinciales e incluso con representantes del gobierno nacional, convocadas por los legisladores de los diferentes bloques, principalmente por quienes suscribieron el proyecto de ley. La CoDeBoNa demanda participar en ellas para establecer claramente la obligatoriedad de la realización del proceso participativo que pauta la ley nacional, ofrecer espacios de construcción para concretar el mismo y obtener la voluntad política de archivar el proyecto de ley 20.811 que no responde a ningún proceso de tal tipo. comunidades originarias del norte cordobés junto a dos organizaciones no gubernamentales (ONG), interpusieron un amparo al proyecto de ley, reclamando el proceso participativo en la actualización del OTBN y el derecho a consulta a pueblos originarios entre otros aspectos, con visto favorable a ser consultados. CoDeBoNa eleva un Reclamo Administrativo a la AA solicitando convocatoria al proceso de participación ciudadana y en diciembre presenta un Amparo Colectivo

Ambiental en la justicia provincial -en el marco de la Ley 10208 de Política Ambiental-, para la instrumentación del mismo.

En este transcurso, CoDeBoNa organiza tres marchas más: durante enero en la ciudad de Cosquín (Sierras Chicas), el 1 de marzo en la ciudad de Córdoba convocando a 40.000 personas -nuevamente ante la amenaza de su tratamiento en recinto- y una última de 20.000 personas el 28 de junio y a seis meses del primer intento de aprobación, reafirmando el pedido de participación ciudadana. El proyecto de ley pierde finalmente estado parlamentario a fines de 2017. El proceso participativo no es convocado -quedando pendiente todavía la resolución del Amparo Colectivo Ambiental-, la AA se desentiende del mismo y el OTBN aún no se actualiza. El desmonte continúa y en este año recrudece en sus cifras y modalidades, produciéndose desmontes químicos por fumigación con arbusticidas en miles de hectáreas (Ybañez, 2017).

Paralelamente el oficialismo, en una estrategia de lograr un acto de gestión más cercano al marketing que a una política pública en la restauración de los ecosistemas de bosque nativo, presenta el proyecto de ley "Plan Provincial Agroforestal", finalmente sancionado el 2 de agosto de 2017 (Ley 10.467, aún sin reglamentar). Con ella logran imponer la pretensión de modificar para fines especulativos el escaso bosque nativo, que no pudieron alcanzar con el Proyecto 20.811. Introduce en su artículo 2 la figura de "Enriquecimiento de Bosque Nativo" con especies exóticas, no solo nativas. Habilita una nueva AA (Ministerio de Agricultura y Ganadería) a intervenir en el bosque nativo aún con la actualización del OTBN en suspenso. Esto abre la puerta a la introducción de especies exóticas invasoras, pues la ley es sancionada sin una lista de especies permitidas o prohibidas, saltándose requerimientos previstos en la Ley 10.208 para este tipo de acciones. El Plan Agroforestal propicia la actividad silvopastoril y ganadera en zonas de bosque nativo que requieren previamente el rolado, desmonte que tampoco pudieron imponer con el Proyecto 20.811. El Plan enarbola las Buenas Prácticas Agropecuarias, una pantalla tras la cual se promueve el actual modelo agro-extractivista basado en extensos monocultivos, uso de agrotóxicos y manipulación genética, en desmedro de la soberanía alimentaria. En resumen, con esta nueva ley sin la previa actualización del OTBN, se abre un posible escenario en el que tres diferentes AA podrían intervenir el bosque nativo, profundizando el escenario de pérdida de bienes naturales comunes.

Ante las necesidades y la falta de respuestas: participación ciudadana

La provincia de Córdoba, como el resto de Argentina, por causa de la deforestación sufre la progresiva desaparición de biodiversidad, tanto en especies, pérdida de superficie, como en la degradación de sus funciones -como la estabilización del clima, la capacidad de retención y provisión de agua, la estabilidad y productividad de suelos, la existencia de polinizadores, la provisión de alimentos y especies de valor medicinal, la pérdida de paisajes-, provocando incluso la marginación de poblaciones rurales, la pérdida de cultura, saberes y hasta la pérdida de vidas en las mismas ciudades, por eventos climáticos extremos como inundaciones o tornados. Es vasta la producción científico-técnica al respecto de estas consecuencias, publicada desde diferentes universidades e instituciones gubernamentales de generación de conocimiento. Es fundamental entonces centrarse en el reclamo de soluciones concretas a este proceso que demanda la población que padece estas consecuencias. El derecho a un ambiente sano está contemplado en la Constitución Nacional (artículo 41). En Córdoba es la ciudadanía -que disfruta, vive y depende del monte- la que ha salido a protagonizar la defensa de ese derecho y del bosque nativo, porque los representantes gubernamentales -en su generalidad- no lo hacen, y son la evidencia de una democracia representativa en crisis que provoca una crisis ambiental.

La Ley 26.331 hoy no alcanza a cumplir su espíritu, entendiéndolo desde su mismo nombre: “la protección ambiental de los bosques nativos”. Pero esto no es consecuencia de que no sea la herramienta necesaria, son Presupuestos Mínimos. Su plena implementación depende -entre otros factores-, del financiamiento del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos previsto por la misma. Según la Ley de Presupuesto elevada por el Ejecutivo Nacional para el 2018, el Fondo recibirá apenas el 6,3% de los más de 8.700 millones que le corresponderían (Foro Ambiental, 2017). Un monto incluso menor al de 2017. María Di Paola de Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) analiza que en estos diez años se presupuestó un 8% de lo que le correspondería según ley (REDAF, 2018). Además, detalla que, si se dividiera ese monto por la cantidad de hectáreas categorizadas en rojo o amarillo, corresponderían 50 pesos por hectárea de bosque nativo por año (REDAF, 2018).

A diez años de su aprobación, un posible intento de modificación deslizado por las autoridades nacionales en 2017, bajo la premisa de que es un marco legal “irreal”, puede estar más ligado a disminuir un estándar que a mejorar su implementación. Nuevamente, se vuelve necesario atender el principio de la no regresividad. Debemos encontrar en una discusión abierta y par-

ticipativa los puntos y las formas esenciales de mejorar su aplicación. En palabras de Miñarro (2017), sabemos que “(...) falta un sistema que permita un monitoreo detallado de los fondos que llegan al territorio para conocer su impacto real sobre los bosques. Estos aspectos no resueltos también son responsables de que no se apruebe el presupuesto total de la Ley, por la desconfianza que se genera sobre el uso de esos fondos”. A la vez también conocemos que otros actores ejercen su poder y pretenden instalar en la opinión pública la “inutilidad” de la normativa nacional y sus herramientas. Esto se reflejó en los medios de comunicación masivos durante los incendios acontecidos en ecorregiones de monte y espinal de La Pampa, o en el mismo chaco seco cordobés, responsabilizando a las restricciones establecidas por las zonas rojas como causante de los mismos.

En Córdoba, desde la CoDeBoNa y dando continuidad a las discusiones que dieron origen a la Ley 26.331, surgen algunas cuestiones importantes para seguir el debate de las debilidades en su implementación.

¿Es posible unificar un conjunto de criterios para un concepto de lo que consideramos bosque a escala nacional, en la diversidad existente de ecosistemas forestales? Solo con los ambientes forestales en Córdoba la discusión es conflictiva. CoDeBoNa plantea considerar diferentes tipos de bosque nativos que incluso evidencie explícitamente la invasión por especies exóticas -en diferentes niveles- como un bosque nativo degradado todavía factible de restauración, tal cual encontramos en diferentes regiones de las sierras cordobesas. Es decir, en una condición más extrema de daño: existía un bosque nativo, si aún puede haberlo, debe ser recuperado, es un bosque nativo potencial, en un análisis similar a lo que sucede con las zonas afectadas por incendios. Según la legislación, donde hubo un incendio de bosque nativo este no puede perder esa condición ni su categoría asignada en los ordenamientos, debe continuar como tal y se debe invertir en su restauración.

La discusión se conflictúa aún más cuando las entidades de la agroindustria analizan, por ejemplo, el fachinal (un bosque nativo degradado en su fisonomía, composición de especies y funcionalidad), llegando el presidente de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) Dardo Chiesa, a afirmar que “(...) no es bosque ni nunca lo será” (Petroli, 2018, p. 1). La intención político-económica de estos actores deja de ser discutir cómo manejar y conservar el bosque nativo para lograr un ecosistema en equilibrio que de sustento a economías locales o regionales. La intención es invisibilizar más de 2 millones de hectáreas de vegetación forestal nativa, dejarla fuera del mapa o por lo menos de zonas rojas y amarillas, y librarla a la suerte del desmonte y sus consecuencias.

¿Es válido plantear sostener ecosistemas funcionales y equilibrados solo con la protección de sus ambientes forestales? En el mismo instante en que se asignan zonas rojas y amarillas donde en primera instancia determinamos un estrato arbóreo, ¿es viable no tomar decisiones similares de manejo en áreas naturales contiguas de pastizales, arbustales y hasta incluso humedales -entre otros ambientes-?

En las sierras pampeanas centrales, encontramos en los pisos superiores de Sierras Grandes los pastizales y bosquesillos de altura, región fitogeográfica de una compleja trama de efectos de herbivoría y otros disturbios, en un clima de cambios extremos a más de 2.000 msnm. Cientos de años de intensa ganadería y el desplazamiento de herbívoros nativos, con un fuerte impacto sobre la estabilidad de suelos y la pérdida de sus bosques, ponen en riesgo este ecosistema donde predominan actualmente pajonales y pastizales, pero en el que anteriormente era aún mayor la presencia de tabaquillos y maitenes. Siendo estas las cuencas hídricas que proveen de agua al 70% de la población provincial, su funcionamiento natural es el eje fundamental de vida de nuestros pueblos.

Otro tanto ocurre en el norte y oeste provincial, región de suelos con fuertes limitaciones para usos agropecuarios, arenosos, salinos, propensos a la erosión, en climas de gran déficit hídrico y altas temperaturas. La vegetación leñosa xerófila adaptada a estas condiciones, como matorrales y arbustales que se continúan con el monte bajo, son fundamentales para la estabilidad de suelos y del clima regional. De la mano de la discusión de lo que entendemos por ecosistemas de bosque nativo, es importante reflexionar sobre la historia natural de nuestros ambientes, para complementar decisiones de conservación en los Ordenamientos Territoriales hacia otros íntimamente relacionados a nivel ecosistémico.

Miñarro (2017), al explicar el fin principal de la Ley Nacional -cada provincia debe conocer el estado de sus bosques y determinar qué se puede hacer con ellos a través de procesos participativos-, se pregunta: “(...) ¿deben conservarse de forma estricta? ¿Puede haber actividades económicas o productivas? ¿Puede desarrollarse un sistema mixto?”.

Cómo efectivizar las zonas amarillas con criterios comunes en ecosistemas similares es quizás el gran desafío del manejo del bosque. Lo propuesto en el Manejo del Bosque con Ganadería Integrada (MBGI) por entidades gubernamentales nacionales, es mencionado como un buen inicio para dicha discusión (Preliasco y Miñarro, 2016). Las cámaras empresariales ganaderas adhieren al MBGI, pero en un intento de subrayar, ante todo, su apoyo al modelo de Estados y Transiciones, en el cual basan aspectos de inter-

vención a la vegetación del sotobosque (estratos inferiores al arbóreo alto) en forma mecanizada (uso de rolo). Principalmente sostiene el modelo de intervención propuesto para el Chaco Árido de Córdoba por Díaz (2007), el cual recibe fuertes críticas por la falta de datos y evidencia empírica, e incluso considerada como errónea en algunos aspectos (Kopta et al., 2016). Quienes establecen estas críticas agregan que no por ello este modelo se “(...) contraponen al modelo sucesional clásico, sino que lo amplía, permitiendo describir no sólo sistemas que poseen un sólo estado estable sino también sistemas más complejos que tienen más de un estado estable” (Kopta et al., 2016, p.16). A esta discusión es importante agregar que determinadas formas de aprovechamiento de las zonas amarillas, en ciertas condiciones, es probable que no cumplan con la conservación de todas las propiedades del ecosistema, por lo cual se debe consensuar la proporción entre el área destinada a conservación -zona roja- como objetivo principal, con respecto a la destinada a aprovechamiento -zona amarilla- (Kopta et al., 2016).

Existe un riesgo en propuestas de gran escala, por la gran cantidad de variables que deben ser analizadas y las generalizaciones en las que se puede caer. Pero el riesgo es aún mayor si las mismas no son analizadas en el contexto de gestión pública ambiental actual, donde -como ya mencionamos- las políticas provinciales de control y monitoreo del desmonte y la implementación de la Ley 9814 son fluctuantes, deficientes y a veces nulas.

¿Tiene Córdoba realmente superficie de zona roja por demás? Si es tan dramática la pérdida de bosque sucedida en las últimas décadas, sumado a que las zonas amarillas no aseguran la conservación de los ecosistemas de bosque, sea por deudas de pautas de manejo verdaderamente sustentables o políticas territoriales claras de implementación, ¿no es positivo resguardar el poco bosque nativo que nos queda en zonas rojas con modalidades de manejo que complementen las de áreas protegidas estrictas, necesarias pero insuficientes para sostener los ecosistemas forestales?

En el norte y oeste de la provincia, en ambientes del Chaco Seco, tanto arbustos como árboles jóvenes son elementos fundamentales para mantener en el tiempo la dinámica y perpetuación del bosque (Barchuk et al., 2005, 2008). Todo este bosque chaqueño tiene una alta capacidad de brindar servicios ecosistémicos de interés para distintos actores sociales, especialmente campesinos y pequeños productores. La mayoría de los numerosos servicios ecosistémicos son percibidos, valorados y usados por ellos, no sólo servicios de aprovisionamiento -como forraje, provisión de leña, carbón, frutos para consumo, plantas con usos medicinales y tintóreos- sino también servicios de regulación -del clima local, influencia de polinizadores- y culturales -sentido de pertenencia, valor educativo de la flora y fauna- (Tapella, 2012, Cáceres, Tapella, Quétier & Díaz, 2015).

Es así que el bosque se conserva en zona roja, donde la comunidad y el sentido de pertenencia y dependencia del monte están presentes. Y de estos sentidos viene la comprensión de la necesidad de la participación ciudadana. La comunidad no solo necesita contar su historia de primera voz, sino tener voz en la decisión de cómo desarrollar su vida, de cómo sostener la vida del o en el monte, de cómo entender otros modos de vida y desarrollo. El bosque deshabitado de sentidos comunitarios y sociales o de políticas territoriales claras y concretas no se cuida, se convierte en una tierra para la especulación.

En las regiones serranas del centro y oeste provincial, donde la especulación inmobiliaria se traduce en grandes infraestructuras y urbanizaciones que transforman bosque y cuencas en nuevas “ciudades campo” de barrios cerrados y pavimento, nos estamos condenando a perder los bienes naturales comunes que luego demandaremos: bosque, paisaje, estabilidad climática, agua. Posiblemente estamos confundiendo el “poblar naturalmente” -convivir con la naturaleza en sus pautas y equilibrios- con la “urbanización naturalizada” -trasladar directamente las comodidades de la ciudad al ámbito rural-. Confundimos el “habitar de sentidos” el espacio natural, con “civilizar” todo entorno. Habitar en contextos de desigualdad, sin una planificación alternativa al desarrollo planteado para las grandes ciudades, nos reduce a un modo cultural repetido y caduco de poblamiento. En tiempos donde debemos ajustarnos a derecho y obligaciones, avanzar sobre estas zonas rojas y amarillas serranas sin un ordenamiento territorial participativo, determina una errónea manera de gobernar solo para recaudar, mientras nos dirigen a la catástrofe.

El anecdotario en el eje bosque nativo y deforestación no solo de este último año de conflicto, sino de los 20 últimos años, es interminable. El resumen presentado no hace justicia a todo lo generado y trabajado desde diversos espacios ciudadanos, técnicos y académicos por un sin número de actores que exceden la actual CoDeBoNa. Pero esta puntual descripción demuestra la estrategia a la que apuntan las acciones políticas e institucionales de los actores gubernamentales y empresariales que no atienden ni invierten en remediar la crisis ambiental en favor de sus propios intereses extractivos. Denostan gran parte de la producción de saberes y conocimiento técnico-científico con respecto a la conservación del bosque nativo, niegan el derecho a la participación de la ciudadanía y manipulan discursos o espacios para desactivar cualquier licencia social que no favorezca su propio ordenamiento territorial.

Ya cuentan con su ordenamiento de usos del suelo, excediendo la mera transformación de ecosistemas de bosques. A cuentagotas lo van impo-

niendo y traduciendo en todo el territorio. La desigualdad de poder que estos actores plantean y en la que nos sumergen, radica en su capacidad de implementar mecanismos neoliberales que modulan las decisiones estatales, para decirnos cómo tenemos que vivir y garantizar que sus prácticas se reproduzcan hasta en nuestra cotidianeidad.

Así como en la naturaleza, una mayor biodiversidad y complejidad de interacciones asegura una capacidad de resiliencia y recuperación, en el arco social actual de actores, amplio y diverso, es donde reside la oportunidad de soluciones. Creemos que esa diversidad de miradas y voces es la base de un proceso participativo de decisión esencialmente educativo y político, generador de consciencia y justicia ambiental.

Referencias:

Agost, L. (2015) Cambio de la cobertura arbórea de la provincia de Córdoba: análisis a nivel departamental y de localidad (período 2000-2012). *Revista Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, 2(2), 111-123.

Atala, D., Baudo, F., Álvarez Igarzabal, M., Fernández, F., Medina, A., Miatello, R. & Sonzini, B. (2009) Proceso y Programa de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba. Memoria Descriptiva del Proceso y Programa de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos. Secretaría de Ambiente de la provincia de Córdoba.

Barchuk, A., Valiente-Banuet, A. & Díaz, M. (2005) Effect of shrubs and seasonal variability of rainfall on the establishment of *Aspidosperma quebracho-blanco* in two edaphically contrasting environments. *Austral Ecology*, 30, 695–705.

Barchuk, A., Iglesias, M. & Boetto, M. (2008) Spatial association of *Aspidosperma quebracho-blanco* juveniles with shrubs and conspecific adults in the Arid Chaco, Argentina. *Austral Ecology*, 33, 775-783.

Barchuk, A., Barri, F., Britos, A., Cabido, M., Fernández, J. & Tamburini, D. (2010) Diagnóstico y perspectiva de los bosques en Córdoba. *Revista Hoy la Universidad*. Disponible en: <https://www.unrc.edu.ar/unrc/ocsa/docs/infdefensoria-leybosques.pdf>

Cáceres, D., Tapella, E., Quétier, F. & Díaz, S. (2015) The social value of biodiversity and ecosystem services from the perspectives of different social actors. *Ecology and Society*, 20(1), 62.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (2014). Fallo Universidad Nacional de Río Cuarto c/Provincia de Córdoba y otro s/acción declarativa de inconstitucionalidad (U. 67. XLVI. ORI). Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7114491&cache=1516325208309>

Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) (2011) Informe Especial sobre la Situación de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba (Ley 9.814). Defensor del Pueblo de la Nación.

Díaz, R. (2007) Utilización de Pastizales Naturales. Córdoba: Encuentro.

Díaz Romero, D. (2016) Schiaretti y los Socios del Desierto. Nueva Ley de Bosques en Córdoba. *Sala de Prensa Ambiental*. Disponible en: <https://periodismoambiental.blogspot.com.ar/2016/12/los-socios-del-desierto.html>

Díaz Romero, D. (2017) El ex -Secretario de Ambiente promovió desmontes ilegales. *Sala de Prensa Ambiental*. Disponible en: <https://periodismoambiental.blogspot.com.ar/2017/04/el-ex-secretario-de-ambiente-promovio.html>

Dirección de Bosques (2014) Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe de Estado de Implementación Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y planes financiados a través del Fondo Nacional para la Conservación y el Enriquecimiento de los Bosques Nativos. Disponible en: <http://ambiente.gob.ar>

Dirección de Bosques (2015) Informe Técnico Dirección de Bosques. Expte CUDAP N° 0024661/2015. Solicitud de acceso a información pública ambiental formulada por: Senadora Norma Morandini. Disponible en: <http://www.normamorandini.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/DIRECCION-DE-BOSQUES.pdf>

Foro Ambiental (2017) El financiamiento para la Ley de Bosques cada vez es menor. *Revista Foro Ambiental*. Disponible en: <https://www.foroambiental.net/index.php/noticias-ambientales/recursos-naturales/2385-el-financiamiento-para-la-ley-de-bosques-cada-vez-es-menor>

Kopta, F., Cingolani, A., Conti, G., Cáceres, D., Cuchiatti, A., Barri, F., Tamburini, D., Torres, R., Martínez, M. & Enrico, L. (2016) ¿Por qué es necesario mantener la superficie de bosques nativos con Categoría I (Rojo) en la provincia de Córdoba según el mapa vectorial de la ley 9814? Análisis crítico de la Propues-

ta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para el arco Noroeste de Córdoba "Producir conservando y Conservar produciendo" elaborada por CARTEZ. Disponible en: http://www.lavoz.com.ar/sites/default/files/file_attachments/nota_periodistica/Respuesta_OTBN_Cartez_Final.pdf

Secretaría de Ambiente y Cambio Climático (2016) Capa temática "Cob_Veg_2016"

Miñarro, F. (2017) Ley de Bosques: ¿Cuánto falta todavía? *Revista Vida Silvestre*. Disponible en: https://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?17420/Ley-de-Bosques-Cunto-falta-todava

Petroli, C. (2018) Peces muertos y agroquímicos: una profecía que no se cumplió. *La Voz del Interior*. Disponible en: <http://agrovoz.lavoz.com.ar/agrovoz/peces-muertos-y-agroquimicos-una-profecia-que-no-se-cumple>

Preliasco, P. & Miñarro, F. (2016) La ganadería en el bosque chaqueño, ¿amenaza y parte de la solución? En Di Pangraccio, A., Nápoli, A. & Sangalli, F. (Ed.), Informe Ambiental Anual 2016: Premio Adriana Schiffrin 14va Convocatoria, (131-144). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Prieur, M., Monédiarie, G., Krolik, C., Makowiak, J., Delzangles, H., Sozzo, G., Berros, V., Sbresso, L. & Bianchi, L. (2013) Principio de no regresión: su aplicación en Argentina. En Di Paola, M., Sangalli, F. & Ragaglia, J. (Ed.), Informe Ambiental Anual 2013: Premio de Monografía Adriana Schiffrin: undécima convocatoria, (79-87). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Radio Nativa (2017) Denuncia contra funcionarios de la Secretaría de Ambiente de Córdoba por desmontes ilegales. Agencia FARCO. Disponible en: <http://agencia.farco.org.ar/noticias/denuncia-contra-funcionarios-de-la-secretaria-de-ambiente-de-cordoba-por-desmontes-ilegales/>

Red Agroforestal Chaco (2017) A la Ley de Bosques no hay que modificarla sino 'cumplirla'. Red Agroforestal Chaco. Disponible en: <http://redaf.org.ar/a-la-ley-de-bosques-no-hay-que-modificarla-sino-cumplirla/>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) (2010) Estadísticas sobre deforestación de bosque nativo, superficie cultivada, suelos erosionados y áreas protegidas por ecorregión en Argentina. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ar>

Tapella, E. (2012) El Conflicto Social en Torno a la Apropiación de Servicios Ecosistémicos en el Oeste de la Provincia de Córdoba. La Posición de los Actores Sociales más Vulnerables (Tesis Doctoral). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Vera, A. (2015) El primer ordenamiento territorial de bosques nativos de Córdoba: Algunos aspectos políticos e institucionales del proceso participativo. En Juliá, M. et al. (Dir.), La investigación jurídica en políticas públicas ambientales. Parte II, (pp.211-231). Córdoba: Advocatus.

Ybañez, L. (2017) Desmonte químico: la muerte silenciosa del bosque nativo. El Doce TV. Disponible en: http://eldoce.tv/sociedad/desmonte-quimico-muerte-silenciosa-bosque-nativo-cordoba-noroeste-historias-hoy-tele-noche-fumigacion-campos_39043

Zak, M., Cabido, M. & Hodgson, J. (2004) Do subtropical seasonal forests in the Gran Chaco, Argentina, have a future? Biological Conservation, 120(4), 589-598.