

**SE PRESENTA COMO *AMICUS CURIAE***

Señor Juez,

La **FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES** (en adelante “FARN”), con domicilio real en Sánchez de Bustamante 27, piso 1º, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representada por Andrés Nápoli, abogado, Tº 50 Fº 870 C.P.A.C.F. ,DNI 16.392.779, constituyendo domicilio legal a efectos del presente en la calle Sánchez de Bustamante N° 27, piso 1º, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los autos “**DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DEL CHACO C/ SUBSECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES DEL CHACO Y/O PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DEL CHACO S/ MEDIDA CAUTELAR INNOVATIVA**”, Expediente N°: **5763/19**), respetuosamente se presenta y dice:

**I. PERSONERÍA**

La representación de la organización firmante se acredita en autos conforme surge del poder general, acta y estatuto que en copia se acompañan, dando cuenta de la facultad de quien suscribe para representar a la institución en autos.

En dicho carácter, solicita se tenga por presentado y por constituido el domicilio procesal indicado.

**II. OBJETO**

En base a las consideraciones que infra se detallarán, realiza la siguiente presentación de acuerdo al instituto del *amicus curiae*, como dictamen técnico en la causa mencionada en el encabezamiento, solicitando expresamente que se lo considere en forma previa a cualquier decisorio.

La finalidad de esta presentación es realizar un aporte respecto del alcance de los derechos involucrados en estas actuaciones, contenidos en la Constitución Nacional (en adelante CN) o que de ella se infieren, y en los Pactos Internacionales incorporados a nuestra Carta Magna con jerarquía constitucional, en el entendimiento de que se debaten en autos asuntos que resultan de relevancia institucional y de interés público. Todo ello en consonancia con aportes conceptuales y fácticos en torno a la situación ambiental en que se encuentra actualmente la provincia del Chaco, la necesidad de un ordenamiento territorial conforme a la normativa vigente, los impactos ambientales acumulativos detectados y las posibles alternativas de intervención a fin de evitar un mayor daño.

En efecto, como representante de la FARN, habiendo tomado conocimiento de la situación y atento a que la materia debatida es de especial interés para la organización, en tanto relaciona la preservación del ambiente y el desarrollo sostenible, pone a disposición las opiniones que seguidamente se expresarán, respecto del alcance de los conceptos aquí debatidos.

### **III. LEGITIMACIÓN**

El instituto del *amicus curiae* fue reglamentado mediante el Acta N° 3308 del 2014 donde el Supremo Tribunal de Justicia de Chaco acordó autorizar la intervención de Amigos del Tribunal en todos los procesos judiciales correspondientes a la competencia originaria o apelada, en los que se debatan cuestiones de trascendencia colectiva o interés general. En su artículo tercero establece que “*la actuación del Amigo del Tribunal tiene por objeto enriquecer la deliberación en cuestiones institucionalmente relevantes, con argumentos fundados de carácter jurídico, técnico o científico relativos a las cuestiones debatidas.*”

Las normas citadas permiten autorizar sin más la presentación de este escrito, sujeto al análisis de los requisitos y la mención de nuestra opinión de la causa para una mejor dilucidación.

#### **IV. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD**

Los requisitos esenciales para que una persona física o jurídica participe en esta calidad son: 1.- tener una reconocida competencia sobre la cuestión debatida en el pleito, 2.- fundamentar el interés público de la causa, e 3.- informar sobre la existencia de algún tipo de relación con las partes del proceso.

##### IV. 1) Reconocida competencia en la cuestión:

La FARN fue fundada en 1985. Es una reconocida organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo objetivo principal es promocionar el desarrollo sostenible a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Trabaja impulsada por la visión de una sociedad más participativa, justa y pacífica, con una estrategia sostenible en sus políticas públicas. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Las propuestas de FARN surgen desde la política ambiental, para que se logren modos eficientes en la definición de los ambientes deseados y posibles; desde el derecho y la legislación ambiental, para que la conservación y protección del ambiente se concrete en derechos y obligaciones de todos los actores involucrados; y desde la organización institucional, para que los distintos sectores asuman a través de sus entidades las tareas y responsabilidades que les corresponden en la protección ambiental.

Cabe destacar que la participación de la ciudadanía es uno de los ejes principales del trabajo de FARN, difundiendo y promoviendo nuevas herramientas y mecanismos que tiendan a abrir y transparentar los procesos e instituciones públicas a la participación, información y monitoreo, de forma tal que la ciudadanía asuma un rol activo en la defensa de sus derechos ambientales.

Cabe destacar que FARN es organización miembro de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la red ambiental global más grande y antigua del mundo que cuenta con un Centro de Derecho Ambiental con el cual FARN ha interactuado e interactúa activamente. Además, algunas de las personas profesionales de FARN son parte de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la UICN que reúne a especialistas del derecho ambiental<sup>1</sup>.

#### IV. 2) Fundamentar el interés de participar en la causa:

FARN ha trabajado de forma individual y colectiva junto a otras organizaciones y comunidades, en forma extensa, a efectos de incidir en el tratamiento concreto y efectivo de la problemática de la deforestación y en la promoción de acciones de conservación, restauración, mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos que permitan asegurar una superficie perdurable en el tiempo. Asimismo, posee un interés directo en las distintas cuestiones relacionadas con la preservación del ambiente, el desarrollo sostenible, y las graves consecuencias que puedan derivarse de una mala gestión de los recursos, lo que las motiva a emitir opinión respecto del alcance de los conceptos aquí debatidos.

---

<sup>1</sup> UICN es la mayor red de Estados, agencias gubernamentales y un rango diverso de organizaciones no gubernamentales reunidas en una sociedad global única que trabaja por un “mundo justo que valora y conserva la naturaleza”. <https://www.iucn.org/es>

A fin de dar cuenta de lo expuesto, podemos citar los artículos sobre bosques nativos en las ediciones 2009<sup>2</sup>, 2011<sup>3</sup>, 2012<sup>4</sup>, 2013<sup>5</sup>, 2014<sup>6</sup>, y 2016<sup>7</sup> del Informe Ambiental FARN, el reporte sobre las recategorizaciones prediales en Salta<sup>8</sup>, el reporte sobre 10 años de la sanción de la Ley 26.331 de Bosques Nativos<sup>9</sup>, y numerosas comunicaciones sobre incidencias dadas en razón de la implementación de la ley<sup>10</sup>, entre otros.

#### IV. 3) Informar sobre la existencia de alguna relación con las partes:

Cabe destacar que la presentación del amicus curiae de ninguna manera constituye un perjuicio para alguna de las partes del litigio ya que, si bien puede favorecer la opinión de una de ellas, nada impide la presentación en ese carácter de otra opinión en sentido contrario.

Tampoco restringe o afecta el principio de economía procesal ya que la posibilidad de actuación del presentante se limita al agregado de la opinión al expediente; por otra parte, los jueces no están obligados a expedirse sobre todos los puntos del dictamen ya que la finalidad de este instituto consiste solamente en aportar más elementos para tomar decisiones de trascendencia pública.

---

<sup>2</sup> [https://issuu.com/fundacion.farn/docs/\\_2009\\_informe\\_ambiental\\_farn\\_2009](https://issuu.com/fundacion.farn/docs/_2009_informe_ambiental_farn_2009)

<sup>3</sup> <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/informe2011.pdf>

<sup>4</sup> [https://issuu.com/fundacion.farn/docs/informe2012\\_1\\_parte1](https://issuu.com/fundacion.farn/docs/informe2012_1_parte1)

<sup>5</sup> <https://farn.org.ar/informe-ambiental-farn-2013>

<sup>6</sup> <https://farn.org.ar/archives/16439>

<sup>7</sup> <https://farn.org.ar/informe-ambiental-2016-2>

<sup>8</sup>

<https://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/07/POLICY-Bosques-Salta-ESP.pdf>

<sup>9</sup> <https://farn.org.ar/archives/22948>

<sup>10</sup> <https://farn.org.ar/archives/27124>; <https://farn.org.ar/archives/category/bosques2>; <https://farn.org.ar/archives/22200>; <https://farn.org.ar/archives/25274>; <https://farn.org.ar/archives/22084>;

En este caso, FARN no posee relación alguna con las partes, lo que garantiza que la opinión que se emite en el presente no contenga otro interés que colaborar con una mejor dilucidación del caso.

#### **V. ANTECEDENTES DE HECHO**

Los hechos debatidos en autos surgen a raíz de que en fecha 14.05.2019 el Defensor del Pueblo de la provincia del Chaco, presentó una acción de amparo contra la Subsecretaría de Recursos Naturales de la provincia de Chaco y/o Poder Ejecutivo de la provincia de Chacho.

En su presentación el Defensor solicitó: a) se declare la nulidad de los permisos otorgados para desmontes en zona amarilla –Categoría II- a escala predial vigentes por no cumplir con las prescripciones de la ley 26.331; b) se ordene el cumplimiento de la Ley 26.331, en cuanto a la participación ciudadana para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos.

Por otra parte, solicita como medida cautelar hasta que se resuelva la cuestión principal planteada se suspenda la totalidad de permisos y/o autorizaciones otorgadas hasta la fecha para desmontes en zona amarilla –categoría II- en escala predial. En el caso que al momento de resolver la medida cautelar, las demandadas hubieran emitido nuevos permisos o autorizaciones, se solicitó se suspenda la aplicación de los mismos.

En fecha 25.05.2019, la Defensoría amplía los hechos en la demanda, indicando que parte de la zona donde se producen los desmontes en contravención a la normativa vigente, son zonas protegidas.

FARN considera importante destacar que Argentina continúa en emergencia forestal. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y

la Agricultura (FAO) ubicó recientemente a la Argentina entre los diez países que más desmontaron en los últimos años<sup>11</sup>. Datos oficiales revelaron que, aun con las nuevas restricciones impuestas por la Ley 26.331, la deforestación se mantuvo en niveles altos en la provincia hasta el año 2014, particularmente en zonas amarillas<sup>12</sup>. En 2016 y 2017, Chaco fue la provincia con más desmontes del país, con 72.536 hectáreas, de las cuales 40.756 fueron en zonas protegidas (Categorías I y II)<sup>13</sup>. Según los informes oficiales de la autoridad ambiental nacional, el 80% de la deforestación se concentra en cuatro provincias del norte: Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco.

No cabe duda de que el escenario nacional de los bosques nativos sería diferente de no existir la Ley 26.331, con la que se logró visibilizar la problemática de pérdida de los bosques nativos y difundir la importancia de los servicios ambientales y sociales que estos proveen. De hecho, ha habido una baja en la tasa de deforestación (aunque persiste el desmonte de bosques protegidos) y se avanzó en la creación de una institucionalidad en materia de gestión que, previo a la ley, era prácticamente nula. No obstante, la situación de los bosques nativos en el Chaco sigue siendo de gravedad y es necesario atenderla. La Ley 26.331 ofrece todas las herramientas para hacerlo de manera efectiva.

## **VI. CONSIDERACIONES DE DERECHO**

El artículo 41 de la Constitución Nacional consagra el derecho a: “... *un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las*

---

<sup>11</sup> FAO (2015) Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo? Roma. <http://www.fao.org/3/ai4793s.pdf>

<sup>12</sup> [http://leydebosques.org.ar/zips/informesoficiales/Monitoreo%20Superficie%20Bosques%202011\\_2013%20%28SAyDS%29.pdf](http://leydebosques.org.ar/zips/informesoficiales/Monitoreo%20Superficie%20Bosques%202011_2013%20%28SAyDS%29.pdf)

<sup>13</sup> [http://leydebosques.org.ar/zips/informesoficiales/Informe\\_monitoreo\\_superficie\\_bn\\_2016\\_umsef\\_db\\_mayds.pdf](http://leydebosques.org.ar/zips/informesoficiales/Informe_monitoreo_superficie_bn_2016_umsef_db_mayds.pdf) y [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1.informe\\_monitoreo\\_2017\\_tomo\\_i1\\_3\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1.informe_monitoreo_2017_tomo_i1_3_0.pdf)

*actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...*”. Dicho derecho resulta un presupuesto fundamental para el ejercicio de los restantes, toda vez que sin ambiente no hay vida que proteger. En consecuencia, ante un conflicto entre el derecho al ambiente y otros derechos, debe prevalecer el derecho a la vida y un ambiente sano, teniendo en cuenta la importancia del bien jurídico protegido. Ello deriva de una realidad insoslayable: el ser humano existe porque existe el ambiente. Sin ambiente no existirían los humanos, y no habría entonces derechos que proteger. Dicha norma establece además que en materia ambiental será regulada mediante presupuestos mínimos en los que la nación dictará los estándares básicos de protección, aplicables a todo el país y las provincias complementarán por encima de este mínimo.

De lo mencionado surge la denominada transversalidad del derecho al ambiente, cuyos principios y disposiciones impactan en todas las ramas del derecho. Al respecto el Dr. Ricardo Luis Lorenzetti, dice en su obra “Teoría General del Derecho Ambiental” que *“se trata de problemas (los ambientales) que convocan a todas las ciencias a una nueva fiesta, exigiéndoles un vestido nuevo. En el caso del derecho la invitación es amplia: abarca lo público y lo privado, lo penal y lo civil, lo administrativo y lo procesal, sin excluir a nadie, con la condición de que adopten nuevas características.”*

Es requisito indispensable, asimismo, y a fin de proteger este derecho fundamental contemplado en el artículo 41 de la Carta Magna, asegurar la convivencia armónica y pacífica del derecho a un ambiente sano junto a los restantes derechos, transversales a este.

De acuerdo a una reiterada doctrina y a la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, no se conciben los derechos absolutos, sino que éstos deben



desarrollarse conforme las leyes que reglamenten su ejercicio. En el presente caso los derechos económicos o de propiedad, se encuentran en evidente contraposición con el ya anunciado derecho al ambiente, cuya relevancia no puede pasar desapercibida, toda vez que de aquel depende la vida de aquellas personas que se benefician de los bienes que este brinda. Reconocer el derecho al trabajo reclamado por la empresa chaqueña, por sobre el derecho a la vida sería un contradictorio por parte de las autoridades, e implicaría un concreto abandono a la ya enunciada doctrina predominante.

El principio de precaución es definido por la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) como aquel destinado a proteger el medio ambiente, mediante el actuar anticipado del agente. Lo que se procura entonces es anticipar los riesgos antes que reaccionar una vez que éstos se produzcan. Se establece específicamente que, ante cualquier situación que implique el peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no será fundamento válido para postergar la adopción de medidas eficaces destinadas a impedir la degradación del medio ambiente. Este principio fue receptado a nivel nacional por la Ley 25.675 denominada Ley General de Ambiente (LGA) y reconocido jurisprudencialmente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos: “*Salas, Dino y otros c. Provincia de Salta y Estado Nacional*” (332:663), al suspender las autorizaciones de tala y desmonte de bosques nativos frente a la presencia de un peligro claro de daño irreversible y ausencia de información relativa a dicho perjuicio. Así, el Máximo Tribunal, indicó que “*el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. (...) La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable.*”

El segundo principio, el de prevención, es aquél por medio del cual se pretende dar cuenta en modo previo al daño de las posibles consecuencias que tendrá determinada actividad, diferenciándose del precautorio en virtud de la certeza que existe, respecto del peligro de acaecimiento del daño. Lo que se procura es atender prioritariamente a las causas, y no posteriormente las consecuencias. Dice el Dr. Cafferata respecto de este principio que *“el énfasis preventivo constituye uno de los caracteres por rasgos peculiares del derecho ambiental. Sus objetivos son fundamentalmente preventivos porque la coacción a ‘posteriori’ resulta ineficaz, puesto que muchos de esos daños ambientales, de producirse, son irreversibles.”*

Otro principio de gran importancia para el tema de análisis es el principio de progresividad, receptado por la LGA, que expresa que *“los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos”*. Por lo tanto, este principio nos demuestra dos visiones, por un lado la progresividad implica la obligación de adoptar soluciones graduales, y dejar de lado cortes drásticos en pro de la protección del entorno, de modo que evita soluciones extremas que comporten la anulación del derecho individual, por el otro lado, como pauta de interpretación y operatividad de un derecho fundamental, la progresividad implica que el esfuerzo hecho por el Estado en cuanto a la protección del ambiente no puede disminuir, sino que debe ser cada vez mayor, sobre todo a la sazón de las reglas derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos (artículo 75, inciso 22, CN).

En la primera de las dos visiones se está ante una noción conservadora, con menos tendencia a la igualdad que en la segunda. Es que si lo que se prioriza es la protección a derechos individuales, imponiendo restricciones a la nueva facultad de policía ambiental que hoy posee el Estado, se está ante un principio que se mostrará

con base conservadora; pues retrasa el desembarco del nuevo modelo colectivo de la sustentabilidad. En la balanza, se hace prevalecer el resguardo de derechos individuales sobre los colectivos.

Pero hoy, además de la primera versión de progresividad se impone pensar también en su contracara, un punto más igualitario, que indica que el Estado no puede disminuir su esfuerzo protector. El esquema en este páramo, tiene tendencia a obligar a la administración a poner una mayor cantidad de personas en igualdad de condiciones en el disfrute de un derecho de incidencia colectiva, para ello debemos partir de la noción de derecho al ambiente como derecho fundamental<sup>14</sup>.

Respecto a esta última consideración, del derecho al ambiente como derecho fundamental, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 23/17 reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental afecta el goce efectivo de los derechos humanos.

Asimismo, destacó la relación de interdependencia e indivisibilidad que existe entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, pues el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio, lo cual conlleva una serie de obligaciones ambientales de los Estados a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de respeto y garantía de estos derechos, entre las que se encuentran adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales aprobadas idealmente tras un proceso que permita una participación pública informada y considere las normas nacionales e internacionales; comprometer hasta el máximo de los recursos disponibles; garantizar el disfrute de los derechos ambientales sin ningún tipo de discriminación; garantizar, incluso en situaciones de crisis, el contenido

---

<sup>14</sup> ESAIN, José. “El Principio de Progresividad en materia ambiental”, Revista Semanal Lexis Nexis, 2007.

esencial de los derechos ambientales; vigilar la situación de los derechos ambientales y contar con información detallada al respecto; no adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivas, y cerciorarse de que las medidas adoptadas sean cumplidas<sup>15</sup>.

El derecho a un medio ambiente sano, en el sistema interamericano de derechos humanos, está consagrado expresamente en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, y adicionalmente, este derecho también debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En consecuencia, el principio de progresividad actúa como una obligación constitucional y convencional de carácter positivo de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en estricto y justo equilibrio con el resto de los derechos humanos.

Por ejemplo, en el caso “Werneke”<sup>16</sup>, la Cámara Federal de Bahía Blanca ha utilizado de manera implícita el principio de progresividad aplicado a las políticas provinciales relacionadas con áreas naturales, ya que se ha entendido, que la Ley 13.366 vulnera “el principio de progresividad consagrado constitucionalmente (artículos 41 y 75 inciso 22, CN.; y 2, CADH), pues el estatus de reserva otorgado al área de San Blas no puede retrotraerse una vez reconocido.

---

<sup>15</sup> Observación general 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990, U.N. Doc. E/1991/23 (1990).

<sup>16</sup> Cámara Federal Bahía Blanca, sala 1º, 11/5/2006, “Werneke, Adolfo G. y otros v. Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires”, publicado en RDAMB, n. 8, octubre/diciembre de 2006, Néstor Cafferatta (coordinador), ps. 159/171 y con dos notas de excelencia: GARCÍA MINELLA, Gabriela, “Bahía San Blas...” cit., ps. 171/186, y VEZZULA, Juan Martín, “La protección del desarrollo sustentable en el caso ‘Bahía San Blas’, un enfoque sistémico e intergeneracional”.

Por consiguiente, la autorización de los desmontes en cuestión podría significar un incumplimiento a los principios mencionados, pues se está en presencia de un peligro claro de daño irreversible que puede vulnerar el principio de precaución y de prevención. Por otra parte, es necesario observar el cumplimiento del principio de progresividad, debido a que los desmontes autorizados en Categoría II (Amarillo), prohibidos según Ley 26.331, conlleva un retroceso en los niveles de protección de los bosques nativos alcanzados, ya que la noción de progresividad obliga al Estado a acentuar sus esfuerzos para la obtención del cumplimiento de los objetivos del mencionado principio, siendo cada vez más tuitivo y comprometiendo más recursos, y para ello se debe partir de la noción de derecho al ambiente como derecho fundamental, como lo ha afirmado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 23/17.

### **INCUMPLIMIENTO DE LA LEY 26.331**

Partiendo desde la normativa general hacia la particular, el artículo 41 tercer párrafo de la Constitución Nacional, establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, y a las provincias, las necesarias para complementarlas.

En este párrafo mencionado, se dispone un nuevo esquema de distribución de competencias en miras a la protección del ambiente. Para asegurar un piso común y uniforme, se establece que, la Nación dictará normas de presupuestos mínimos y las provincias podrán, sobre esa base mínima o legislación básica, dictar normas complementarias. En este contexto, han surgido variadas interpretaciones sobre cuál era la intención del constituyente y el alcance que ha querido otorgar, a la distribución de competencias establecida en materia ambiental.

Germán Bidart Campos abordó el tema como un caso singular de concurrencia de competencias. En este esquema, el sistema de derechos de la constitución federal obliga a las provincias, que no pueden disminuir el sistema, pero pueden mejorarlo y ampliarlo<sup>17</sup>.

Por su parte, Daniel Sabsay, en una nota sobre el artículo 41, señala la dificultad que representa definir los alcances de la delegación que han realizado las provincias de sus facultades a partir de la reforma de 1994. Definir esta medida divisoria o quantum de atribuciones que han cedido las provincias a la Nación, constituye la “verdadera pregunta del millón” en el campo de la organización institucional ambiental<sup>18</sup>.

Según el artículo 6 de la Ley 25.675, “*se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.*”

Como manifestación concreta de la opinión de las provincias, el Consejo Federal de Medio Ambiente se ha expedido al respecto, a través de la resolución 92/05<sup>19</sup>, cuyo artículo 1º en sus partes pertinentes dice: “*(...) se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso*

---

<sup>17</sup> Bidart Campòs, Germán J., “El artículo 41 de la Constitución nacional y el Reparto de Competencias entre el estado Federal y las Provincias”, Doctrina Judicial, 16/07/97.

<sup>18</sup> Sabsay, Daniel Alberto, “El Nuevo Artículo 41 de la Constitución Nacional y la Distribución de Competencias Nación Provincia”, Doctrina Judicial, 23/07/97, p. 783 y ss.

<sup>19</sup> Resolución COFEMA N° 92/04. Ushuaia 17/9/2004.

*inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia, el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias (...). El mandato del artículo 41 de la CN está otorgado a la 'Nación' y consiste en el dictado de 'normas'. De conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 75, inc. 32, 76 y 99, 2º párrafo del inc. 3º de la Constitución Nacional, debe entenderse que la referencia a Nación es al Congreso de la Nación, único Poder con facultades legislativas. En consecuencia, el concepto normas corresponde al de leyes, que por su naturaleza son dictadas por el Congreso de la Nación (...). Toda interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental sin desvirtuar las competencias reservadas a las provincias, vaciando de contenido a los artículos 122 y 124 CN (...)"*

Por último, FARN ha sostenido que se trata de la potestad de establecer mediante leyes, las pautas básicas de protección aplicables en toda la República, reservándose las provincias, para sí, la facultad de dictar todas las normas que estimen convenientes, a fin de regular la cuestión ambiental en sus respectivos territorios como complemento de aquellas, y sin menoscabar ese mínimo de exigencia que han delegado a la Nación<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Comentarios al Proyecto de creación de la autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Metropolitana y Asociación Vecinos de la Boca - octubre 2006.

En efecto, según la norma y la doctrina citada, se puede concluir que las provincias, deben complementar todas aquellas normas declaradas de presupuestos mínimos, sin violar las condiciones establecidas en ellas.

En este orden de ideas, la Ley 26.331 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. La ley define el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, en adelante OTBN, como la norma que, sobre la base de criterios de sustentabilidad ambiental, zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción, de acuerdo a las tres categorías de conservación establecidas en la misma. En este punto, es importante destacar que la ley en cuestión contiene un anexo, en el cual se desarrollan los criterios de sustentabilidad ambiental para el OTBN.

Según la Ley, los criterios de zonificación no son independientes entre sí, por lo que un análisis ponderado de los mismos permitirá obtener una estimación del valor de conservación de un determinado sector, con el establecimiento de este método de ponderación y la falta de un protocolo de trabajo estandarizado, se ha generado un bajo nivel de acuerdo en las zonificaciones provinciales y se ha conducido a una desarticulación a nivel regional, sumado a la interpretación dispar de los criterios de sustentabilidad ambiental y las diversas modalidades de aplicación de la Ley 26.331.

En este sentido, el Departamento de Métodos Cuantitativos y Sistemas de Información de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, ha publicado “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino”<sup>21</sup>, un estudio realizado en

---

<sup>21</sup> Ecología Austral 23:97-107. Agosto 2013 - Asociación Argentina de Ecología.



cuatro provincias del norte del país, Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa. En lo que al tema en cuestión concierne, los resultados del análisis de la concordancia en la categorización de los bosques muestran que las zonificaciones de la región Chaqueña no han resultado consistentes entre provincias, evidenciándose diferencias significativas entre las categorías de conservación asignadas en los distintos pares de provincias colindantes analizadas.

La reglamentación de la Ley 26.331, Decreto 91/2009, establece que las autoridades locales de aplicación, que aprueben por ley su OTBN, deberán remitir información referida al nivel de coherencia de sus categorías de conservación con respecto a las de las provincias limítrofes que hayan aprobado por ley su OTBN. La autoridad nacional de aplicación junto con el COFEMA deberá promover acciones tendientes a lograr el nivel de coherencia mencionado.

Por lo planteado hasta el momento y contando con los datos de relevamiento específico de la zona chaqueña, la cual corresponde al caso en análisis, vale dejar desde el inicio planteado el incumplimiento a la normativa de presupuestos mínimos nacional, en cuanto a la falta de comunicación regional a los fines de dar cumplimiento con el articulado de la Ley 26.331 y el objetivo de conformar un OTBN por ecorregiones y nacional uniforme y coherente.

En particular, la provincia de Chaco dictó en 2009 la Ley 6409<sup>22</sup>, que en su artículo 1 establece que, por medio de ella se da aprobación al OTBN provincial, de acuerdo con las categorías de conservación establecidas en el artículo 9 de la Ley 26.331. El mapa de zonificación de la Ley 6409 estableció: 288.038 hectáreas en Categoría I – Rojo; 3.100.387 hectáreas en Categoría II – Amarillo; y 1.531.575

---

<sup>22</sup><http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/Documentos/Ley/VistaPublicaLey/12705>

hectáreas en Categoría III – Verde. En mayo del siguiente año, la norma se reglamentó por Decreto 932/2010.

Si bien, el mencionado artículo de la normativa chaqueña hace mención a las categorías de conservación de la Ley Nacional de Bosques Nativos, cabe adelantar que, los criterios puntuales de conservación planteados en la Ley 6409 no cumplen con los lineamientos de la norma nacional.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley 26.331<sup>23</sup> establece específicamente que no podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las categorías I (rojo) y II (amarillo). La norma provincial dispone en su artículo 6: “...*Establécese que el mantenimiento de las coberturas de bosques nativos en cada una de las áreas, deberá operar según las siguientes precisiones, las cuales estarán referidas a las superficies catastrales de los inmuebles: ...b) En el área amarilla se deberá conservar el ochenta por ciento (80%) del bosque nativo, incluyendo como mínimo un treinta por ciento (30%) de los bosques bajo clausuras; ...*”.

El artículo 5 de la norma provincial establece: “... b) *Categoría de Conservación II — amarillo: se podrán desarrollar las mismas actividades que las de Categoría I, más las que pudieran ejecutarse conforme la aprobación de un Plan de Manejo Sostenible y/o Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo, respetando lo establecido en el Artículo 6 - inciso b) de la ley N° 6.409<sup>24</sup> y no superando el veinte por ciento (20%) de superficie catastral predial de inclusión de Categoría de Conservación III. Autorízase a la autoridad de aplicación la implementación de Planes de Manejo Sostenibles, que fueran necesarios para la óptima concreción de los lineamientos dados tomando como referencia el manual*

---

<sup>23</sup> Ley 26331, artículo 14: no podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo).

<sup>24</sup><http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/Documentos/Ley/VistaPublicaLey/12705>

*para el Manejo Forestal Sustentable de los Bosques Nativos de la Provincia del Chaco. ...*”. Dicha disposición, claramente, introduce distinciones territoriales incompatibles con el mencionado artículo 14 de la Ley 26.331 y con toda la norma en general.

Las autoridades locales se han sostenido sobre la base de un esquema que contradice la Ley nacional 26.331 y los principios sustanciales que se aplican a las cuestiones que se debaten en el presente, el artículo 41 de la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675. Así, al reducir los márgenes de tutela dentro de zonas de conservación que la ley confiere, se incumple la normativa que sirve de piso o presupuesto mínimo, construyendo un sistema que, es regresivo en relación al marco establecido en la Ley 26.331. En este orden, no se puede soslayar la importancia de los principios establecidos en materia ambiental, detallados en la Ley General del Ambiente y reconocidos en declaraciones y tratados internacionales.

En lo que a la especificidad del caso se refiere, la provincia del Chaco autorizó numerosos cambios de uso de suelo entre los años 2017 y 2018, todos en los departamentos de Almirante Brown y General Güemes. Se recibieron 99 solicitudes para avanzar sobre el bosque nativo, de las que se aprobaron 53. El artículo 7 de la Ley 26.331 establece la prohibición de toda acción de desmonte hasta tanto se sancione el OTBN local, como así también la obligación por parte de las jurisdicciones provinciales de proceder a actualizar sus respectivos ordenamientos cada cinco años desde la sanción del instrumento legal, según el artículo 6 del Decreto reglamentario 91/2009.

Según la normativa mencionada, la provincia del Chaco debía actualizar su OTBN en 2014. Sin embargo, no fue hasta en 2017 que el Informe Preliminar y Mapa del Proyecto de Actualización de Ordenamiento Territorial de los

Bosques Nativos de la Provincia de Chaco fue elevado a la Dirección de Bosques de la Nación. El informe no fue aprobado, información que consta en el expediente administrativo del Ministerio de Producción, más específicamente en el acta N°E5-2019-653-A-. Numerosas observaciones se efectuaron por parte de la autoridad de aplicación nacional, como el incumplimiento de los plazos de actualización del OTBN e incumplimiento de instancias de consulta pública, de acuerdo a las pautas establecidas en la legislación.

A pesar de las irregularidades mencionadas señaladas por la Dirección de Bosques de la Nación, la provincia del Chaco autorizó desmontes en los años 2017 y 2018 de bosques nativos que estaban protegidos.

Ahora bien, el artículo 3 de la Ley 6409 establece la zona delimitada en la que se encontrarán los bosques afectados a la categoría amarilla, a saber, *“establécese que la Categoría II (Amarillo), estará conformada por los bosques nativos contenidos en las diferentes áreas o zonas amarillas. Esta superficie podrá incrementarse en el futuro, a partir de nuevas afectaciones de tierras públicas y privadas, estableciéndose, que la localización inicial será la siguiente:*

*a) El área situada en el Noroeste de la Provincia, según el siguiente detalle: Todo el Departamento General Güemes, excepto las áreas establecidas en la Categoría de Conservación I (Rojo).*

*b) El área correspondiente al Sitio RAMSAR “Humedales Chaco”, Certificación Internacional 1.366/04, ubicado al Este de la Ruta Nacional N° 11 hasta los Ríos Paraguay y Paraná, con límite Sur el límite con la Provincia de Santa Fé y al Norte el límite con la Provincia de Formosa;*

*c) Los bosques nativos localizados en un área, a modo de corredor biológico que une el Sureste del Departamento General Güemes con el Parque*

*Provincial Pampa del Indio, la Reserva de Usos Múltiples de Gendarmería Nacional y el Parque Nacional Chaco con el área correspondiente a la región de los Bajos Submeridionales o Chaco deprimido.*

*d) Los bosques nativos situados en un área correspondiente a la región de Los Bajos Submeridionales o del Chaco Deprimido en el Centro-Sur de la Provincia.*

*e) Las nuevas áreas de afectación y sus bosques tanto en la esfera pública como privada que sean incluidos y/o declarados en los términos de la presente ley con especial atención a la consolidación de los corredores.”*

Es decir, además de todos los incumplimientos mencionados específicamente por parte de la provincia del Chaco, todas las autorizaciones de cambio de uso de suelo referidas fueron otorgadas en departamentos afectados al 100% por la categoría de conservación amarilla, lugar en el cual, según el artículo 14 de la ley Nacional 26.331, no se permiten desmontes sino estrictamente acciones de uso sostenible.

## **BIODIVERSIDAD Y BOSQUES NATIVOS**

La diversidad biológica<sup>25</sup>, o biodiversidad, es el término por el que se hace referencia a la amplia variedad de seres vivos sobre la Tierra y los patrones naturales que está conforma. La diversidad biológica que observamos hoy es el fruto de miles de millones de años de evolución, moldeada por procesos naturales y, cada vez más, por la influencia del ser humano. Esta diversidad forma la red vital de la cual somos parte integrante y de la cual tanto dependemos.

---

<sup>25</sup> Se sigue aquí los conceptos acordados en el marco de Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado por Ley Nacional 24.375.

Con frecuencia, se entiende por diversidad la amplia variedad de plantas, animales y microorganismos existentes. Hasta la fecha, se han identificado unos 1,75 millones de especies, en su mayor parte criaturas pequeñas, por ejemplo, insectos. Los científicos reconocen que en realidad hay cerca de 13 millones de especies, si bien las estimaciones varían entre 3 y 100 millones.

La diversidad biológica incluye también las diferencias genéticas dentro de cada especie, por ejemplo, entre las variedades de cultivos y las razas de ganado. Los cromosomas, los genes y el ADN, es decir, los componentes vitales, determinan la singularidad de cada individuo y de cada especie.

Otro aspecto adicional de la diversidad biológica es la variedad de ecosistemas, por ejemplo, los que se dan en los desiertos, los bosques, los humedales, las montañas, los lagos, los ríos y paisajes agrícolas. En cada ecosistema, los seres vivos, entre ellos, los seres humanos, forman una comunidad, interactúan entre sí, así como con el aire, el agua y el suelo que los rodea.

Es esta combinación de formas de vida y sus interacciones mutuas y con el resto del entorno que ha hecho de la Tierra un lugar habitable y único para los seres humanos. La diversidad biológica ofrece un gran número de bienes y servicios que sustentan nuestra vida.

Los recursos biológicos de la Tierra son fundamentales para el desarrollo económico y social de la humanidad. Como consecuencia, existe un reconocimiento cada vez mayor de la diversidad biológica como bien mundial de valor inestimable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. Al mismo tiempo, nunca ha sido tan grave como ahora la amenaza que pesa sobre las especies y los ecosistemas.

Los bosques nativos por su parte, son esenciales para la vida en la Tierra: albergan alrededor del 80 % de la biodiversidad terrestre del mundo, protegen las cuencas hidrográficas, estabilizan los suelos y juegan un papel crítico en la mitigación del cambio climático por actuar como sumideros de carbono.

Los bosques de zonas tropicales, templadas y boreales ofrecen un conjunto diverso de hábitats para las plantas, los animales y los microorganismos. Por consiguiente, la mayoría de las especies terrestres del planeta se encuentran en los bosques. Sin embargo, estos ricos sistemas biológicos están cada vez más amenazados, sobre todo como resultado de las actividades de los seres humanos. La diversidad biológica de los bosques es el resultado de procesos evolutivos de miles e incluso millones de años que, en sí mismos, están impulsados por fuerzas ecológicas como el clima, el fuego, la competencia y las perturbaciones. Además, la diversidad de los ecosistemas forestales (tanto por sus características físicas como biológicas) da como resultado altos niveles de adaptación, característica de los ecosistemas forestales que forma parte integrante de su diversidad biológica. En un ecosistema forestal concreto, el mantenimiento de los procesos ecológicos depende del mantenimiento de su diversidad biológica. La pérdida de diversidad biológica en un ecosistema puede desembocar en una menor capacidad de adaptación<sup>26</sup>.

Los bosques nativos de Argentina abarcan una superficie aproximada de 53 millones de hectáreas, según el dato proveniente de los OTBN provinciales (2017), que representan el 19% de la superficie continental americana del país (sin considerar la Antártida e islas del Atlántico Sur). La región parque chaqueño se desarrolla tanto en zonas húmedas (este) como secas (oeste). Es la región forestal de mayor superficie de bosque nativo de Argentina y, a pesar de las condiciones ambientales extremas, presenta una importante biodiversidad. Posee principalmente

---

<sup>26</sup> <https://www.cbd.int/forest/about.shtml>

bosques caducifolios xerófilos, que se alternan con pajonales, praderas y palmares. Predominan especies arbóreas como quebracho colorado (*Schinopsis balansae*), algarrobos (*Prosopis spp.*), quebracho blanco (*Aspidosperma quebracho-blanco*) y palo santo (*Bulnesia sarmientoi*), entre otros.

En el marco del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, se registraron datos de 28 especies arbóreas con un promedio de 145 árboles por hectárea y con un área basal promedio de 7 m<sup>2</sup> por hectárea, representado un volumen promedio de 34 m<sup>3</sup> por hectárea. Se estima para la región un almacenamiento de carbono de 79 toneladas por hectárea (C encima y debajo del suelo). Las presiones del bosque están fundamentadas en la expansión de la frontera agropecuaria, la ganadería, la urbanización e infraestructura, la extracción de madera y los incendios forestales. En Argentina, la conversión de ecosistemas naturales a tierras agropecuarias tiene consecuencias como la pérdida de hábitat y biodiversidad, la alteración de interacciones bióticas y de procesos biogeoquímicos (ciclos del agua, carbono y de los nutrientes), la reducción de la capacidad de provisión de servicios ecosistémicos y la transformación del paisaje. Este proceso de transformación ha sido particularmente importante en los ambientes de bosque nativo, como el Chaco, el bosque atlántico y las yungas. En particular el Chaco seco, a nivel mundial, es el ecosistema con mayores tasas de deforestación para bosques tropicales observada para el período 2000-2012. Las especies animales y vegetales asociadas a estos ambientes enfrentan hoy amenazas para su conservación a largo plazo, y generan la necesidad de implementar estrategias a nivel nacional destinadas a la restauración del hábitat y la conservación de los ecosistemas<sup>27</sup>.

En la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro de 1992, los líderes mundiales acordaron una estrategia amplia para el "desarrollo sostenible", que

---

<sup>27</sup> <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informedelambiente2017.pdf>



contemplara nuestras necesidades y, al mismo tiempo, asegurara que dejaremos un mundo saludable y viable a las futuras generaciones. Uno de los acuerdos clave adoptados en Río fue el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). El CDB establece tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios obtenidos del uso de los recursos genéticos.

Nuestro país ha asumido compromisos a nivel internacional a través del CDB<sup>28</sup>, aprobado por Ley 24.375, y sus Metas de Aichi para la Biodiversidad (2011-2020), relativos a la necesidad de adoptar medidas necesarias para la conservación de la diversidad biológica, en especial de los ecosistemas y hábitats naturales, y el mantenimiento y recuperación de poblaciones de especies en sus entornos naturales.

Es necesario que las provincias alineen y coordinen las mismas metas que toma el Estado a nivel nacional, adaptando sus leyes a las políticas elaboradas por los gobiernos tanto en el ámbito interno como el internacional. Para reforzar las medidas de conservación de la biodiversidad, la provincia del Chaco debe integrar las estrategias y medidas de conservación que posee en su territorio, adaptándolas a sus leyes.

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y BOSQUES NATIVOS**

La conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad está íntimamente relacionado con la situación climática y las medidas de mitigación y

---

<sup>28</sup> <https://www.cbd.int/>

adaptación que son necesarias tomar, en torno a la crisis climática vigente producto de las actividades humanas.

Los ecosistemas de los bosques proporcionan servicios y bienes valiosos, sirven de hábitat a una gran variedad de flora y fauna y contienen una importante reserva global permanente de carbono. Se ha calculado que el total de carbono contenido en los bosques en 2005 era de 638 Gt, lo que supera la cantidad total de carbono que hay en toda la atmósfera.<sup>29</sup>

La deforestación tiene como resultado la liberación inmediata del carbono almacenado en los árboles como emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Se calcula que en la década de los 90 la deforestación contribuye aproximadamente con 5,8 Gt de CO<sub>2</sub> al año a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero<sup>30</sup>. Según los informes de evaluación del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), reducir y/o prevenir la deforestación es la opción de mitigación de mayor impacto a corto plazo y de efecto más inmediato en las reservas de carbono<sup>31</sup>.

En este marco, es fundamental destacar el rol de sumidero que cumple el bosque en la absorción de gases de efecto invernadero (GEI). Éstos cobran vital importancia para mitigar el cambio climático, al transformar energía solar en química absorbiendo CO<sub>2</sub> del aire para fijarlo en forma de biomasa, y libera a la atmósfera oxígeno (O<sub>2</sub>). Además, los bosques, en particular, juegan un papel preponderante en el

---

<sup>29</sup> Osman K. T. 2013. Forest soils properties and management. Edited by Springer International Publishing, New Delhi, India, p. 217.

<sup>30</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático “Ficha informativa: Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en países en desarrollo: planteamientos para estimular la adopción de medidas”, disponible en [https://unfccc.int/files/portal\\_espanol/press/application/pdf/fact\\_sheet\\_sp\\_deforestation.pdf](https://unfccc.int/files/portal_espanol/press/application/pdf/fact_sheet_sp_deforestation.pdf)

<sup>31</sup>[https://archive.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_and\\_data\\_reports.shtml#](https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml#)

ciclo global del carbono (C) ya que almacenan grandes cantidades de C en su biomasa (tronco, ramas, corteza, hojas y raíces) y en el suelo (mediante su aporte orgánico).

Según la categorización que las provincias informaron a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación para su revisión, nuestro país posee 53.654.545 hectáreas de bosques nativos. El 80,3% de esas áreas está prohibida la deforestación porque las provincias les asignaron categoría I (roja) o II (amarilla) y apenas el 19,6% está en la categoría III (verde), en donde se permite, por ley<sup>32</sup>, la transformación parcial o total.

En el reciente diagnóstico elaborado por la organización Greenpeace Argentina<sup>33</sup> se alertó que Argentina se encuentra en emergencia forestal debido a la masiva deforestación que se lleva a cabo en el norte del país, donde cuatro provincias concentran el 80% de los desmontes. Según los datos denunciados por Greenpeace el 36,3% de la superficie deforestada en el año 2018 fue en Santiago del Estero, Chaco, Formosa y Salta donde los bosques nativos se encuentran legalmente protegidos por su alto valor de conservación.

El Acuerdo de París; aprobado por nuestro país mediante la Ley 27.270<sup>34</sup>, adoptado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, tiene como objetivo central el reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de los 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la

---

<sup>32</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>

<sup>33</sup><https://www.greenpeace.org/archive-argentina/es/informes/emergencia-forestal-resumen/>

<sup>34</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265554/norma.htm>

temperatura a 1,5 grados centígrados. Para esto, es necesario que, los compromisos asumidos por los Estados firmantes sean materializados a través de políticas concretas en miras a reducir y limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse ante los efectos derivados del cambio climático. Todo país deberá remitir un informe cada cinco años, donde tendrá que comunicar los objetivos nacionales de reducción de emisiones desarrollados y las políticas y medidas de mitigación y adaptación adoptadas

Esta responsabilidad internacional es transmitida en el derecho interno mediante la sanción de la Ley 27.270 que incorpora el texto del Acuerdo de París con jerarquía suprallegal, esto quiere decir que no es un mero mandamiento del congreso nacional que puede ser controvertido por las provincias en ejercicio de sus competencias relacionadas a cuestiones procesales y de uso del dominio originario de sus recursos, es una responsabilidad que se tiene tanto con la comunidad internacional como con los propios habitantes del país al reconocer la alarmante situación en la materia y la obligación de tomar todas las medidas posibles para revertirla.

A pesar de su gran valor, la chaqueña es una de las regiones boscosas más amenazadas del planeta: se encuentra entre los 11 sitios con mayor deforestación del mundo y niveles más altos de degradación. Esta región enfrenta la pérdida sostenida de su patrimonio natural y cultural principalmente por el cambio de uso del suelo para producción agropecuaria y forestal y negocios inmobiliarios, causando deforestación, degradación de sus ambientes naturales, desplazamiento y empobrecimiento de las comunidades indígenas, extinción de especies y pérdida del patrimonio cultural<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup>[https://www.vidasilvestre.org.ar/sala\\_redaccion/?19880/Un-compromiso-para-salvar-al-Gran-Chaco](https://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?19880/Un-compromiso-para-salvar-al-Gran-Chaco)

En este contexto, las autorizaciones otorgadas por la provincia del Chaco que permiten realizar desmontes de bosques protegidos bajo categorías I (roja) y II (amarilla) atentan contra a los compromisos asumidos por el país en el Acuerdo de París, y afectan las chances de éxito de las medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático que debe adoptar e implementar el país.

Las metas establecidas en el Acuerdo de París se entrelazan con la Ley 26.331 de protección ambiental de bosques nativos ya que crea un ordenamiento orientado a la preservación de la superficie de bosques aún remanente. Su vulneración atenta contra la capacidad que tiene la provincia de proveer tanto de sumideros de carbono como de barreras de resiliencia ante las condiciones extremas que ya presenta el ambiente alterado por el cambio climático.

### **COMUNIDADES ORIGINARIAS Y EL DERECHO A LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA.**

Uno de los ejes centrales a tener en cuenta es la importancia de la participación de las comunidades originarias frente a la adopción de medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles de forma directa o indirecta; ya que, las comunidades no solo habitan en la zona de bosques nativos, sino que también, viven de lo que este recurso les proporciona.

Actualmente, en la provincia del Chaco se encuentran registradas ciento once comunidades originarias con personería jurídica representadas por los Toba o Qom, Mocoví o Moqoit y los Wichí, de las cuales noventa y seis (96) están inscriptas, según surge del Listado de Comunidades Indígenas<sup>36</sup>, implementado por el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos y

---

<sup>36</sup><https://datos.gob.ar/dataset/justicia-listado-comunidades-indigenas>

Pluralismo Cultural (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). El registro de estas comunidades puede ser bajo la forma de Comunidad Indígena u otras formas organizativas tales como asociaciones civiles, asociaciones o agrupaciones comunitarias, etcétera. Además, accediendo al Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques de la República Argentina<sup>37</sup>, desarrollado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, se puede visualizar datos geoespaciales de los cambios en la cobertura de bosques nativos y de las comunidades de pueblos originarios que habitan en el territorio del Chaco.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue ratificado por nuestro país mediante la Ley 24.071<sup>38</sup> y tiene como objeto la tutela de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En este marco de análisis, cabe consultar lo establecido por el Convenio en materia de derecho a la consulta; al ser reconocido como un derecho humano, con titularidad colectiva y alcance específico para los pueblos indígenas, con el objetivo de garantizar el ejercicio de sus derechos colectivos cuando determinadas medidas puedan afectarles de manera positiva o negativa a éstos.

Las comunidades originarias habitando en las zonas en las que las autoridades chaqueñas permitieron la realización de los desmontes, debieron ser consultadas, como instancia previa a la toma de decisión, manifestando su consentimiento para que dichos desmontes se lleven a cabo.

La consulta previa debe responder al principio de buena fe y ser realizado a través de un proceso de carácter público, especial y obligatorio en el cual se garantiza el cumplimiento del principio de oportunidad, comunicación intercultural

---

<sup>37</sup> <http://snmb.ambiente.gob.ar/develop/>

<sup>38</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/470/norma.htm>

y bilingüismo y el acceso a la información, la cual debe ser dada de manera clara, veraz y, sobre todo, oportuna.

Al respecto, la doctrina establece que: *“dentro del procedimiento de consulta debe prevalecer la buena fe, lealtad y honestidad entre el Estado y los Pueblos indígenas. El Estado deberá realizar el máximo de sus esfuerzos para que el procedimiento se realice dentro de un contexto de confianza entre las partes, que propicie un diálogo fluido y sincero. Esto se traduce en respetar sus propios procedimientos, admitir las instituciones que los representan, no acortar los plazos teniendo presente que muchas veces tomar decisiones tan relevantes exige al interior de las comunidades un amplio debate interno”*<sup>39</sup>.

Asimismo, el Manual para comprender el Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales de la OIT<sup>40</sup> establece un claro análisis de las condiciones mínimas que debe reunir la consulta previa a los pueblos indígenas:

Carácter previo: debe realizarse con anterioridad a la adopción de la medida a ser consultada. Se desvirtúa el sentido de esta condición si la consulta se realiza cuando lo que se va a consultar ya está en marcha. Por ejemplo, en una actividad extractiva cuando ya existen acciones concretas de exploración en el territorio.

Obligatoriedad: el Estado, en todos sus niveles, está obligado a llevar a cabo un procedimiento de consulta a los pueblos indígenas sobre toda medida legislativa o administrativa que involucre los derechos o intereses de los pueblos indígenas. En ningún momento puede delegar esta obligación en terceros, por ejemplo,

---

<sup>39</sup> Regulación de la propiedad comunitaria indígena en el proyecto de unificación del Código Civil y Comercial de la Nación (2012-2013). Paula Alvarado.

<sup>40</sup> Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Ginebra: OIT, 2013.

en las empresas interesadas en explotar algún recurso natural. En ocasiones, el Estado argumenta falta de recursos económicos para llevar adelante la consulta, algo totalmente rechazable ya que en su cabeza está la obligación y responsabilidad de llevarlo adelante, garantizando precisamente las condiciones que aquí se enumeran.

Libertad y buena fe: la voluntad de los pueblos indígenas debe expresarse genuinamente; libre de toda coerción, intimidación o manipulación. Los incentivos económicos que pueden ofrecer las empresas son ejemplos de cómo esa libertad puede ser cercenada.

Información adecuada: el Estado deberá brindar información completa, adecuada y veraz sobre las consecuencias económicas, sociales y culturales a largo plazo de la medida consultada. Pero la información adecuada también requiere de ese proceso de buena fe, amplio y libre que estamos describiendo. No basta con meras audiencias informativas, o reuniones en las que se explicita o presente algún proyecto. Por el contrario, se debe generar un diálogo intercultural que genere las condiciones para alcanzar acuerdos.

Adecuación cultural: el procedimiento de consulta deberá realizarse respetando los modos tradicionales de organización y de toma de decisiones de los pueblos indígenas. Éstos dependen de la comunidad o Pueblo que se consulte, y debe ajustarse a las instituciones representativas indígenas.

Amplitud: el procedimiento de consulta deberá permitir la plena expresión de las opiniones de los Pueblos indígenas. Deberá garantizar la participación de todos los afectados a través de sus organizaciones representativas, tanto tradicionales como contemporáneas. Es imprescindible evitar que la consulta a algunos representantes indígenas agote el procedimiento, cuando no se ha garantizado que todos los involucrados puedan participar.



Accesibilidad: el Estado deberá garantizar los recursos presupuestarios y logísticos necesarios para permitir la plena participación de los pueblos indígenas consultados. Un dato a tener presente es que muchas veces las comunidades a consultar se encuentran a considerable distancia, en lugares que no son fácilmente accesibles, por lo que deben arbitrarse los medios para que todos tengan la posibilidad de estar presentes personalmente o a través de sus representantes en las discusiones alrededor de la consulta.

Por otro lado, el derecho a la consulta no debe confundirse con el derecho de participación ciudadana<sup>41</sup> que corresponde a todas las personas (titularidad individual) y no tiene como finalidad llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento, según lo establecido en el Convenio 169 de OIT.

Dicho Convenio expresa en su artículo 6 que: *“al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les concierne; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de*

---

<sup>41</sup>[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_445528.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_445528.pdf)

*buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”*

La obligación de garantizar la realización de consultas adecuadas de acuerdo a lo establecido por el Convenio recae en los gobiernos, inclusive en los casos en que no estén directamente a cargo del proceso, ya que existe la posibilidad de que éstos deleguen la aplicación práctica del proceso de consulta a otras entidades (públicas o privadas) pero debiendo garantizar y monitorear que el cumplimiento se realice de forma correcta.

Por último, corresponde señalar que el Convenio consagra el deber, por parte de los Estados a reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y a garantizar el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias mediante el efectivo cumplimiento de su derecho a participar en las decisiones que les afecta.

## **VII. CONCLUSIÓN.**

El interés del presente amicus curiae consiste en acercar a V.S. un análisis sobre el entramado legal que circunscribe a este caso, así como la relevancia que adquiere la conservación de los bosques nativos en la provincia, tomar conciencia y accionar sobre los impactos ambientales que podría implicar la deforestación descontrolada, brindándole aquellos argumentos de derecho nacional e internacional, normativa vigente e incluso jurisprudencia, que enlazados con los elementos de hecho y antecedentes detallados, pueden resultar de utilidad para resolver el presente caso, contando con una visión integral que garantice la protección del ecosistema vulnerado en autos, teniendo en cuenta criterios ecológicos, sociales, culturales y ambientales.

Todo ello, poniendo por encima el derecho a un ambiente sano, garantizado constitucionalmente.

### **VIII. PETITORIO**

Por los motivos de hecho y de derecho expuesto, a V.E. solicitamos:

1) Se tenga por presentada a la **FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES** en esta causa, por constituido el domicilio procesal y por presentada la documentación de la fundación.

2) Se admita la intervención de la mencionada fundación en calidad de *Amicus Curiae* en este procedimiento, se incorpore el presente escrito y oportunamente, al momento de resolver las presentes actuaciones se tengan en consideración los argumentos jurídicos aquí expuestos, así como las acciones propuestas.

Proveer de conformidad,

**SERÁ JUSTICIA**