

Bosques nativos en Salta. Entre el ordenamiento territorial y los re-(des)ordenamientos posibles
Mariana Andrea Schmidt
Geograficando, 2014 10(2). ISSN 2346-898X
<http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/>

ARTÍCULOS/ARTICLES

Bosques nativos en Salta. Entre el ordenamiento territorial y los re-(des)ordenamientos posibles

Mariana Andrea Schmidt

Instituto de Investigaciones Gino Germani - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina).
Argentina
marianaaschmidt@yahoo.com.ar

Cita sugerida: Schmidt, M. A. (2014). Bosques nativos en Salta. Entre el ordenamiento territorial y los re-(des)ordenamientos posibles. *Geograficando*, 2014, 10 (2). Recuperado de:
<http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov10n02a05>

Resumen

En noviembre de 2007 fue sancionada la Ley Nacional N° 26.331 ("Ley de bosques"), que insta a cada provincia a realizar un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. Salta fue una de las primeras jurisdicciones en llevarlo adelante, a través de la Ley N° 7.543 sancionada en diciembre de 2008. En este artículo, a partir del análisis legal, documental y hemerográfico, y de entrevistas realizadas en el marco de nuestra investigación doctoral, ofrecemos una cronología y un análisis del caso salteño, con el objetivo de indagar en los proyectos territoriales en tensión que se hicieron presentes en torno a la definición de la política ambiental de cuidado de los bosques nativos, y sugerimos una serie de perspectivas a futuro en vistas de los posibles re-(des)ordenamientos territoriales.

Palabras clave: Salta; Ordenamiento territorial; Bosques nativos; Desarrollo; Argentina.

Native forests in Salta. Between the territory ordering and the possible re-(dis)orderings

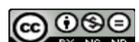
Abstract

In November 2007 in Argentina, National Law No. 26,331 ("Forests Act") was passed, urging each province to carry out a Territorial Planning of Native Forests. Salta was one of the firsts provinces to comply by enacting law No. 7,543 in December 2008. In this article, through an analysis of documental, legal and newspaper material, as well as interviews carried out in the framework of our doctoral research, we offer a chronology and analysis of the case of Salta, in order to investigate the territorial projects in tension around the definition of the native forests

Universidad Nacional de La Plata.

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía

Esta obra está bajo licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/argentina/)



environmental policy, and suggest some future perspectives considering the possible territorial re-(dis)orderings.

Keywords: Salta; Territorial ordering; Native forests; Development; Argentina.

Introducción

Desde fines del siglo XX, se han dado crecientes disputas en torno al territorio y el ambiente en el contexto latinoamericano y argentino, tanto en áreas rurales como urbanas (Giarraca y Teubal, 2010; Merlinsky, 2013; Svampa, 2012). De modo particular, el avance de la frontera agropecuaria a impulsos de la producción agrícola y ganadera supuso un profundo proceso de cambio en el uso del suelo, que en ciertas regiones del país se tradujo en una masiva e inédita deforestación de bosques nativos (BN) y en una escalada en los procesos de arrinconamiento y expulsión de población originaria y campesina. En este contexto, a fines del año 2007 fue sancionada la Ley Nacional N° 26.331, a través de la cual el Estado nacional estableció que cada provincia debería realizar un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN).

En este artículo, a partir del análisis legal, documental y hemerográfico, y de las entrevistas realizadas en el marco de nuestra investigación doctoral (2008-2013), nos proponemos ahondar en el caso específico del OTBN llevado adelante por la provincia de Salta. El gobierno local lanzó a comienzos del año 2008 el plan de OTBN, convocando a un proceso participativo en el cual se definiría el uso y destino de los BN existentes en el territorio provincial, y en diciembre de ese año fue sancionada la Ley N° 7.543 “De Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta”. Así, se convirtió en una de las primeras provincias en avanzar en el cumplimiento de la ley nacional, lo cual traía la promesa del fin de la moratoria de los desmontes y de la llegada de fondos nacionales que compensarían por los territorios conservados. Días después, organizaciones indígenas y criollas presentaron un pedido de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que derivó en la suspensión de toda actividad de desmontes y aprovechamientos forestales en cuatro departamentos provinciales. Este hecho volvió a poner a Salta en el foco de los debates, quedando en evidencia las disputas asociadas al este salteño¹.

En primer lugar, ofrecemos una cronología y análisis del caso salteño, con el objetivo de indagar en los proyectos territoriales en tensión y en los modelos de desarrollo antagónicos que se hicieron presentes en torno a la definición de la política ambiental de cuidado de los

BN. Luego, avanzamos en torno a los posibles re-(des)ordenamientos que puedan ocurrir en virtud de una serie de escenarios que se perfilan a futuro: la finalización del relevamiento territorial de comunidades indígenas, la revisión del OTBN y sus posibles recategorizaciones, y el desenvolvimiento de la causa presentada ante la CSJN. Todo esto, en el contexto de la continuidad -a pesar de todo- de los desmontes clandestinos y extracciones ilegales de madera en los BN del este salteño.

Avances y retrocesos en la política de OTBN en Salta

Proceso participativo y sanción del OTBN: “¿qué garantiza que lo que salga sea lo que luego termine siendo?”²

Hacia fines del siglo XX, la provincia de Salta se contaba entre las jurisdicciones con mayores tasas de deforestación y degradación de las masas boscosas del país (SAyDS, 2007), ello particularmente ejemplificado en el avance de los desmontes sobre territorios habitados por poblaciones originarias y criollas. Así las cosas, se convirtió en el anti-ejemplo a seguir en materia de cuidado y preservación de las masas forestales nativas. Si bien ya desde décadas previas el modelo de desarrollo provincial había privilegiado el avance de la producción agropecuaria por sobre amplias superficies de BN, fue en el contexto específico en el que confluyeron el alto valor del precio de la soja, el bajo costo de poner un campo en producción y la inminencia de la sanción de la ley que las autorizaciones y ejecuciones de desmontes se aceleraron de modo extraordinario.

En el período que medió entre el tratamiento de la “Ley de bosques” en la Cámara de Diputados y su sanción definitiva del Senado (marzo 2006-diciembre 2007), el organismo ambiental provincial emitió autorizaciones masivas para el desmonte de 478.204 ha de BN (se llegó casi a quintuplicar la tasa provincial de los últimos años, que promediaba las 100.000 ha anuales). De acuerdo con Leake y De Ecnomo (2008), en 2007 se observó un incremento tanto en el número de audiencias convocadas como en las superficies afectadas a solicitudes de permisos de desmonte: sobre un total de 195 audiencias para el período septiembre 2004-diciembre 2007 (807.509 has), en 2007 se convocaron 71 audiencias sobre 435.399 ha, un 54% del total. En el mes de febrero ya se había excedido el total de la superficie afectada el año anterior, en julio había sido superado el punto máximo alcanzado

en 2005 y el mayor incremento se dio en el último trimestre del año: en el mes de noviembre, la superficie afectada ascendió a 130.602 ha (en sólo cuatro semanas del año 2007, fue sujeta a planes de deforestación una superficie mayor a la del año 2006).

Otro factor que debe entrar en consideración se vincula con el hecho de que el entrante gobernador Urtubey -por entonces diputado nacional por Salta y, como tal, parte de esa Cámara legislativa durante el debate y sanción de la “Ley de bosques”- asumiría en el cargo ejecutivo el día 10 de diciembre de 2007, con lo que se daba fin a más de una década de gobierno romerista. La autorización de desmontes a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta (SEMADES) se extendió hasta el viernes 7, el último día hábil del gobierno de Juan Carlos Romero. Sólo ese día, se autorizaron dieciocho desmontes por más de 25.000 ha, y si tomamos en cuenta las autorizaciones libradas durante noviembre y la primera semana de diciembre, se superan los sesenta expedientes y las 150.000 ha.

Es en este contexto que tomó cuerpo el diseño e implementación del OTBN en Salta, que se convirtió en una de las primeras jurisdicciones en hacerlo. No olvidemos que la sanción de la Ley N° 26.331 supuso para las provincias la moratoria de toda actividad de desmontes hasta tanto no se diera lugar a un OTBN a través de un proceso participativo. La necesidad de dar rápida solución a esta paralización, sumada a la posibilidad de ser adjudicataria del dinero asignado al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), a ser distribuido entre las provincias que ordenaran sus bosques, deben contarse entre los principales alicientes para el rápido inicio de las actividades en torno al OTBN en Salta³.

A poco más de diez días de sancionada la “Ley de bosques”, tuvo lugar el cambio de gestión en el gobierno provincial (y también en el nacional): asumió el candidato por el Frente Renovador para la Victoria, Juan Manuel Urtubey, quien en su discurso de asunción ante la Legislatura postuló que a partir de ese día se daba por acabado “el festival irresponsable de autorizaciones de desmontes sin el más mínimo apego a las normas vigentes”, en el que estaba sumida la provincia debido a la anterior gestión. La renovación gubernamental se tradujo en un reposicionamiento de fuerzas al interior de las filas estatales salteñas: trajo consigo una reorganización institucional en las áreas de competencia de la ley, y la tan desprestigiada SEMADES fue ascendida al rango de Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sustentable (MAYDS). En su interior, la Secretaría de Política Ambiental (SPA) resultó a cargo del OTBN, a través de una Unidad Ejecutora (UE) conformada a tal fin.

Una de las primeras acciones fue el lanzamiento oficial del Foro Provincial para el OTBN el 4 de abril de 2008⁴. Tras este objetivo, el proceso participativo para el OTBN diseñado por la UE tomó cuerpo en una serie de talleres y reuniones consultivas con actores locales de las diferentes regiones de la provincia. Como resultado de estos espacios, se elaboraron mapas en los que se delimitaron las zonas de uso de los pueblos originarios, los pequeños productores y la producción empresarial, que sirvieron como insumo para la propuesta de zonificación definitiva de la UE-OTBN.

El umbral de cambio admisible por cuenca hidrográfica, es decir el rango de deforestación posible en cada cuenca que no llegara a comprometer su sustentabilidad hídrica, fue posicionado como el criterio determinante (Somma *et al*, 2011). También se incorporó la información proveniente de las instancias participativas, que se delimitaban las áreas de uso actual y tradicional de pueblos originarios y familias criollas. Más allá de estos detalles metodológicos, no debemos dejar de mencionar el contexto político-institucional del momento. El año 2008 estuvo signado por el conflicto entre el gobierno nacional encabezado por Cristina Fernández de Kirchner y la Mesa de Enlace -integrada por Confederaciones Rurales Argentinas, Confederación Intercooperativa Agropecuaria, Federación Agraria Argentina y Sociedad Rural Argentina-, por la Resolución N° 125 para la aplicación de retenciones a las exportaciones de soja. Las acciones de protesta a cargo de los productores a lo largo y ancho del país no dejaron de replicarse en la escala provincial en general y en el proceso del OTBN en particular.

A esto, debemos sumar el apuro de los sectores productivos -y gubernamentales- por agotar las pretensiones participativas de la ley nacional y consumir definitivamente el OTBN, para dar fin a la moratoria de desmontes y estar habilitados a recibir los montos correspondientes derivados del FNECBN. En definitiva, la escasez de tiempo, recursos e información por parte de la UE-OTBN y las fuertes asimetrías de poder, recursos e información entre los actores involucrados también fueron en detrimento de la efectiva y sostenida participación. Tal como lo señalaron algunos miembros de la UE, la etapa de validación social no pudo concretarse: “presiones políticas y urgencias legislativas determinaron la imposibilidad de compartir y analizar como correspondía las propuestas de zonificación con los actores

sociales” (Somma *et al*, 2011: 432).

Una vez entrado el proyecto de OTBN en la legislatura, se produjo una serie de modificaciones que fueron en detrimento de las instancias participativas: entró a escena una propuesta alternativa presentada por el entonces senador Alfredo Olmedo. El legislador había elaborado un proyecto de ley previo a la presentación efectuada por el Ejecutivo provincial, que incluía un mapa que zonificaba cerca de 6.000.000 de ha en la Categoría III (verde). El 3 de diciembre de 2008 remitió a la Comisión de Minería, Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Cámara de Senadores un nuevo proyecto (el mapa presentado en esta segunda oportunidad no se modificó). Días más tarde, la citada Comisión emitió su dictamen, aconsejando la acumulación de ambos proyectos, y remitió a la Cámara de Diputados el texto “acumulado”, que es el articulado de la ley finalmente aprobada.

El Plan de OTBN provincial tenía como uno de sus resultados esperados la confección de un mapa en el cual se delimitarían las superficies de BN asignadas a cada una de las categorías de conservación. La elaboración cartográfica tomó, pues, gran centralidad en el proceso (desde los talleres participativos hasta la reglamentación) y numerosas versiones del mapa fueron elaboradas y presentadas ante la SPA, en las cuales los diversos proyectos territoriales de los distintos actores participantes fueron plasmados en dos dimensiones y en tres colores. La cartografía propuesta por la UE-OTBN -que, como veremos, no se incorpora al texto legislativo aprobado- estaba ajustada de acuerdo con el criterio de umbral admisible de conversión tolerado por las cuencas hídricas. El máximo teórico de desmonte había sido definido en 537.528 ha; transpuestos estos límites, las cuencas entrarían en riesgo, ya que el escurrimiento superficial sería modificado y habría cambios en el comportamiento hidrológico (Somma *et al*, 2011).

El 16 de diciembre de 2008, en la última sesión del año, la Cámara de Diputados sancionó la Ley N° 7543 “De Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta”. En el transcurso de los debates parlamentarios, las alocuciones de los legisladores pusieron en tensión la conservación de la naturaleza con la producción o el crecimiento económico. La provincia parecía conminada a definir de qué lado de la dicotomía quedaba situada, o cómo equilibrar ambos términos, logrando la compatibilización de la preservación ambiental con la potencialidad productiva latente en las superficies ocupadas por BN en el interior provincial. Otra de las tensiones que tomó cuerpo en los debates fueron las acusaciones al

Estado nacional por el avasallamiento de las autonomías provinciales, derivado del hecho de que la prescripción del OTBN emanara de un mandato nacido de la iniciativa de un legislador porteño. Los parlamentarios atribuyeron así al Estado central el querer conminar a las tierras salteñas (históricamente postergadas) al estancamiento económico y social.

Como anticipamos, la norma fue aprobada sin su mapa correspondiente: a pesar de que la UE-OTBN había confeccionado una propuesta, la presentación del soporte cartográfico fue asignada a la autoridad de aplicación en un período no mayor a sesenta días. El texto de la ley así sancionado posibilitaba que entre 5.000.000 y 6.000.000 de ha fueran zonificadas en la categoría “verde”. Desde diversos organismos estatales, no estatales y organizaciones indígenas y criollas, se expresó la disconformidad respecto de la ley aprobada, alegando que el texto consensuado en la legislatura iba en desmedro del proyecto original y solicitando su veto al gobernador.

Hasta aquí, la balanza quedaba inclinada en favor de aquellos actores para los que ordenar el territorio salteño representaba avanzar con la frontera agropecuaria hasta donde la tecnología y las potencialidades del terreno lo permitieran, perpetuando un modelo de desarrollo signado por la oposición entre territorios eficientes/productivos y territorios degradados/improductivos, y un modo de valorización de la naturaleza en términos de “recurso”. Un escenario diferente se perfilaría días más tarde, a partir de una decisión de la CSJN que daría nuevo impulso a las disputas.

Intervención de la CSJN y zonificación (provisoria) de los BN: “Esperanza frustrada y realidad del atraso”

El 29 de diciembre de 2008, la CSJN dio lugar a una acción de amparo contra la provincia de Salta y el Estado nacional promovida por organizaciones y comunidades indígenas y criollas de los departamentos más afectados por el avance de los desmontes (Causa: “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”). En respuesta a la solicitud, la CSJN ordenó, de manera provisional, el cese de los desmontes y talas de BN en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria que habían sido autorizados durante el último trimestre del año 2007. De modo complementario, convocó a las partes involucradas a una Audiencia pública, a ser celebrada el 18 de febrero de 2009 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵.

Tras la audiencia, el 26 de marzo la CSJN requirió a la provincia de Salta la realización de un Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo en un plazo máximo de noventa días. Asimismo, ratificó la suspensión de las autorizaciones de tala y desmonte, y su ejecución en los cuatro departamentos, hasta tanto fuera efectuado dicho estudio (en esta oportunidad, la suspensión recayó sobre todas las autorizaciones existentes, no sólo sobre las otorgadas durante el último trimestre de 2007). No debemos dejar de destacar la importancia de la intervención de la CSJN al expedirse en favor de los demandantes. De no ser por el estado público que tomó el reclamo a partir de que el máximo tribunal hizo lugar a la acción de amparo, probablemente otro hubiera sido el resultado del OTBN provincial en su reglamentación (no olvidemos que la ley aprobada podía habilitar a que amplias superficies fueran zonificadas en la categoría verde).

La reglamentación del OTBN fue llevada adelante el 30 de junio de 2009 a través del Decreto N° 2.785. Se presentó en esa oportunidad el soporte cartográfico (Figura 1), que demarcaba los colores correspondientes a cada porción de los BN salteños, de acuerdo con las categorías de conservación dispuestas. La zonificación que quedó plasmada en la reglamentación del OTBN no fue tan “verde” como se preveía tras la aprobación de la ley en la legislatura. Sobre un total de 8.280.162 ha de BN (el 53,25% de la superficie total provincial), las categorías de conservación quedaron establecidas de la siguiente forma -nótese que las áreas que prevén algún tipo de protección y/o mantenimiento (categorías I y II) superan el 80% de la superficie zonificada-:

- Categoría I (rojo): 1.294.778 ha (15,64%)
- Categoría II (amarillo): 5.393.018 ha (65,13%)
- Categoría III (verde): 1.592.366 ha (19,23%)
- Áreas de uso productivo actual: 1.950.632 ha

De modo complementario, el 3 de julio el gobierno salteño dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2.789, que establecía con carácter precautorio la imposibilidad de ejecutar los desmontes autorizados en las tierras incluidas en la categoría II que se encontrasen sometidas a reclamo formal de comunidades aborígenes (quedarían suspendidos los

desmontes autorizados previo a la sanción de la “Ley de bosques”). La prohibición rige hasta tanto no se dé término al relevamiento previsto en la Ley Nacional N° 26.160 de “Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena”.

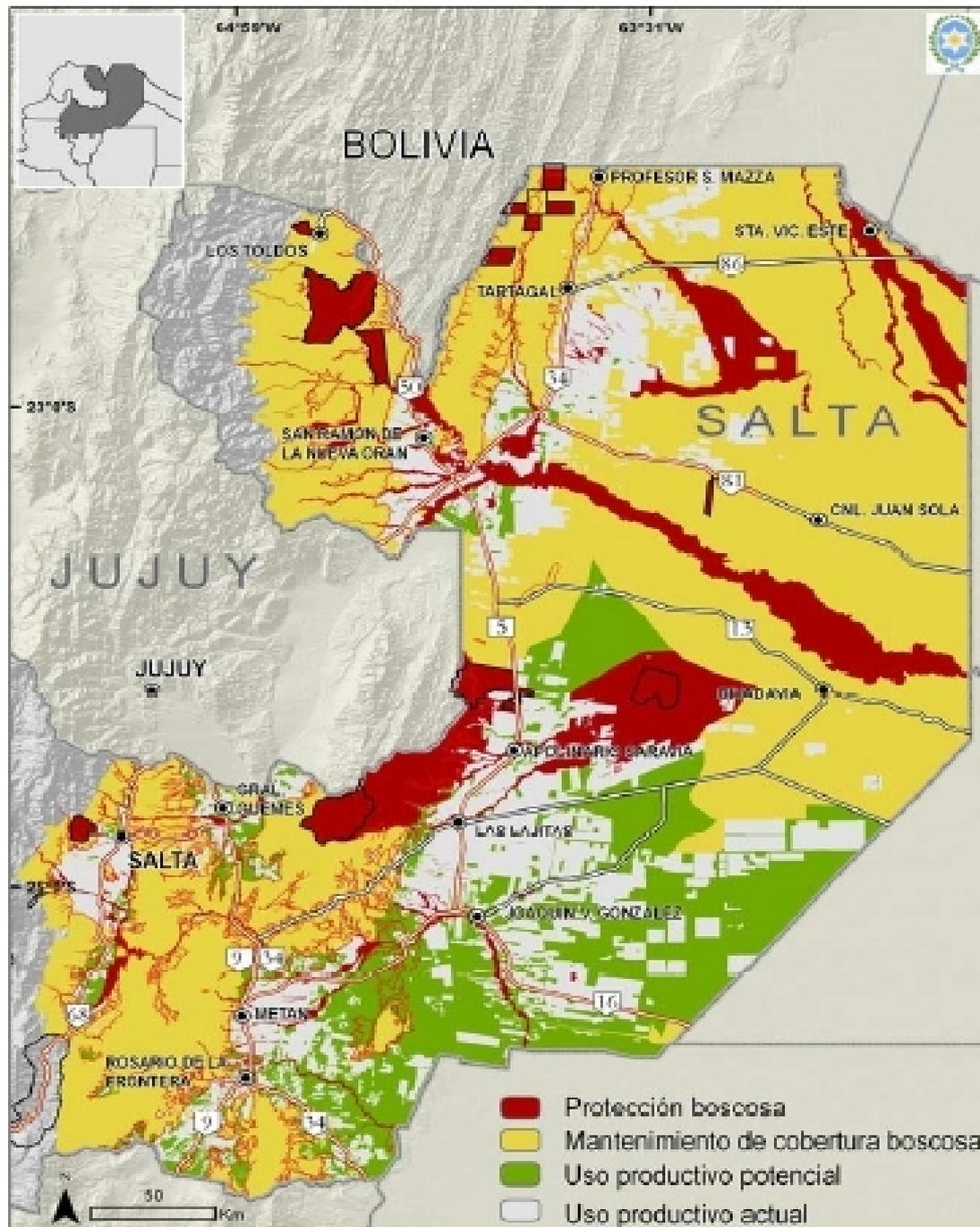


Figura 1. Zonificación del OTBN según Decreto N° 2785

Fuente: Decreto N° 2785.

El OTBN así reglamentado y cartografiado contribuyó a desatar aún más la ira de los grandes productores. En este giro reglamentario -acusado como una transgresión al “espíritu de la ley” y como la condena al atraso social y al estancamiento productivo de vastas superficies y poblaciones de la provincia- debemos remarcar la importancia de la puesta en visibilidad del conflicto territorial lograda a partir del fallo de la CSJN, además del ya señalado impacto mediático y la vuelta al ruedo de los debates que había provocado el alud en Tartagal. De este modo, se reactivó la multiplicidad de voces formuladas en torno al qué, cómo, para qué y para quiénes “ordenar la provincia”⁶.

Acerca de los posibles re-(des)ordenamientos territoriales

“El problema del amarillo social”

En primer lugar, hay que considerar lo que pueda llegar a ocurrir una vez procesados los resultados del relevamiento previsto en la Ley Nacional N° 26.160 de “Emergencia de la Propiedad Indígena”. El Decreto N° 2.789 sancionado a la par de la reglamentación del OTBN establece que una vez realizado aquél, se decidirá, con participación de las comunidades afectadas, la delimitación definitiva y categorización final del área (no olvidemos que la superficie “amarilla” es casi la mitad de la zonificación de BN provincial). Por tanto, la dinámica y los resultados que tomen dicho relevamiento están en estrecha vinculación con el OTBN, en tanto es posible que el mapa cambie “para peor” (APIFC1)⁷.

Más allá de la indiscutible importancia de una legislación de estas características en el conflictivo marco territorial salteño para hacer frente a la escalada de desalojos en territorios reclamados por indígenas, es posible señalar una serie de previsiones en torno a su formulación e implementación. En particular, porque como requisito para la suspensión del desalojo, se dispone que la posesión debe ser actual, tradicional, pública y fehacientemente acreditada, con lo que quedan excluidas aquellas comunidades que por diversas causas fueron desplazadas y/o desalojadas y han perdido ya sus tierras “tradicionales”. También estarían en desventaja las comunidades indígenas que no tienen personería jurídica, requisito para realizar el reclamo formal.

La provincia de Salta figuró entre las primeras en celebrar un acuerdo con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) para la ejecución del relevamiento de la situación dominial de las tierras habitadas por pueblos indígenas, en el año 2008. Vencido el plazo de ejecución estipulado, y habiéndose encontrado una serie de irregularidades en el desarrollo de las tareas por parte del organismo provincial, se procedió a su disolución. Se trata de una realidad que se ha repetido en otras jurisdicciones: la mayoría de los convenios firmados con los organismos provinciales abocados a la temática indígena han ido a caducidad o se han reformulado. En agosto de 2011, se firmó un nuevo convenio entre el INAI y el Ministerio de Derechos Humanos de Salta, a través de la Secretaría de Pueblos Originarios.

En suma, el relevamiento aún está en proceso, y no se ha definido cómo o bajo qué mecanismos participativos se decidirá la categorización final del OTBN, pero una certeza es que “hay zonas amarillas que sin la capa social van a quedar verdes” (FP4). Los reclamos para que el relevamiento sea concretado y su información sea publicada no sólo provienen de los actores indígenas, sino también del sector agropecuario -si bien burlescamente señalan que “los pueblos indígenas van con el GPS en colectivo” (OPA3)-. Según declaraciones recuperadas en las entrevistas con miembros de organizaciones de productores, “un comprador de buena fe de un campo quiere comprar un campo, no un problema”, ante lo cual el atraso en el relevamiento implica desconocer la existencia de comunidades indígenas localizadas en su interior -a pesar de que “es difícil encontrar un productor que si tiene un ocupante no quiera negociar” (OPA1)-. Afirman que los tienen “cautivos de esa información” y que necesitan datos concretos: cuántos son, donde están, quiénes son, “como hacen con nosotros” “lo mismo que se dice de mí” (OPA1) que se diga de ellos.

Mientras persisten las dilaciones, marchas y contramarchas en la ejecución del relevamiento, no han dejado de existir denuncias por intentos de desalojos y episodios de violencia rural. Al mismo tiempo, y si bien la delimitación del “amarillo social” se sustentó en los conflictos por tierras que involucran a pueblos indígenas, aquí no fue contemplada la situación de la población criolla, que soporta similares condiciones y con menor estructura legal para su defensa.

“Flexibilizar el amarillo” o “Algún día lo van a hacer verde”

La reglamentación indica que el OTBN deberá revisarse y actualizarse cada cinco años (en Salta tenía vigencia hasta el 16 de diciembre de 2013). La revisión podría modificar la superficie de tierras destinadas a cada categoría de conservación, lo que llevaría a “flexibilizar el amarillo y darle una vuelta productiva” (AMB2). En palabras de nuestros entrevistados, “cada gobierno de turno puede hacer y deshacer” (TP2) a su antojo, “todos van a volver a la carga” (APIFC2), “van a dibujar algo participativo y lo van a sacar” (TN6).

En mayo de 2010 se aprobó en Salta el Decreto N° 2211, que prevé el Procedimiento para el Análisis de Proyectos a Escala Predial. Esto permite la revisión de las categorías de conservación del OTBN: como nos señalara un forestal, “me tenés parado dos años, me fundís, ¡y ahora me decís que puedo desmontar!” (OPF1). Si bien está destinado a la definición más precisa de la forma de realización de las actividades permitidas al interior de cada categoría del OTBN (o al ajuste de ciertos errores cometidos en la zonificación a gran escala), en la práctica se ha dejado abierta la posibilidad de que una finca ubicada en una zona roja o amarilla pueda ser recategorizada como verde.

Los productores cuyos emprendimientos habían quedado bajo las categorías rojo o amarillo han comenzado a formular sus presentaciones solicitando la revisión de la zonificación inicial. Para esto no se requiere de un proceso participativo, lo cual estaría atentando contra lo establecido en la ley nacional acerca de que los OTBN provinciales debían incluir participación de las poblaciones afectadas, mientras que el procedimiento definido para modificarlo prescinde del llamado a consulta. Como resultado, tierras categorizadas como zona roja o amarilla han podido ser modificadas a verde, fundamentado la ausencia de reclamos sociales y en la aptitud agrícola de los suelos (REDAF, 2012).

Por último, recordemos que lo que volvió más amarillo y rojo al OTBN fue el decreto reglamentario (y la presión del fallo de la CSJN), en tanto que el articulado de la Ley N° 7543 sigue habilitando, por su contenido, que un nuevo decreto (en el contexto de un nuevo gobierno o de una nueva correlación de fuerzas políticas y económicas) modifique las superficies zonificadas para cada una de las categorías de conservación, tal como se preveía en el primer momento tras su sanción, y que fue ampliamente denunciado. En la legislación, el mapa es definido como un “instrumento de orientación y referencia”, lo que introduce un alto nivel de ambigüedad, y crea condiciones que permiten que su aplicación tienda a favorecer la producción agrícola y ganadera de gran escala en desmedro de un

aprovechamiento integral del bosque y la conservación (REDAF, 2012). Tal como nos lo describió un técnico de la UE-OTBN, “el mapa no es infalible” (TP4) sino que es tentativo e indicativo. Ahora bien, la estrategia de no cristalizar la zonificación por ley para permitir reajustes y modificaciones, en virtud de los intereses económicos y las relaciones de poder existentes, puede volverse en contra de las iniciales intenciones.

Transcurridos los primeros años de la sanción y reglamentación del OTBN en Salta, los debates pasaron a estar liderados por los actores empresariales y su puja por recuperar el orden perdido y dejar atrás el “amarillo patito, amarillo social” -tal como nos lo describieron burlescamente nuestros entrevistados- para volver a teñir al territorio salteño color “verde botella” (OPF2). La cita que encabeza este apartado va en este sentido, al enfatizar en la necesidad de tornar el “pálido amarillo” en “fuerte verde productivo”. En relación con esto, podemos mencionar también el Decreto N° 3.676 de agosto de 2009, por el cual se creó el Consejo Asesor del OTBN como instancia permanente de consulta y consenso para su evaluación progresiva. Está integrado por representantes de organismos oficiales y de sectores de las actividades privadas, pero no se hace mención alguna de la convocatoria a organizaciones de pueblos indígenas o de pequeños productores⁸.

Más allá de las categorizaciones vigentes o recategorizaciones posibles, lo cierto es que las denuncias por extracciones ilegales de madera y por la existencia de desmontes encubiertos continuaron a lo largo de todo el proceso reseñado hasta aquí -“todas las denuncias a la provincia caen en saco roto” (AMB1)-, a pesar de la moratoria prevista en la ley nacional, la zonificación establecida en el OTBN y el amparo de la CSJN. En palabras de uno de nuestros entrevistados, “el amparo logró frenar los desmontes, entre comillas” (TN3).

“Se levanta el amparo y no sé lo que puede pasar”

Otro punto a tener en consideración, entonces, es el devenir de la “Causa Salas”. Recordemos que la CSJN había ordenado a fines de 2008 la paralización de las actividades de desmonte en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria.

Durante el período de vigencia de la suspensión, no deberían haberse registrado desmontes en los departamentos mencionados. Si bien la acción de la CSJN (en conjunto con el OTBN) se tradujo en una baja en las cifras de desmonte, entre los años 2009 y 2011 los

departamentos contemplados en la acción de amparo perdieron un total de 53.202 ha de BN. Asimismo, a medida que fue perdiendo estado público el caso (principalmente en la escala nacional, pero también en el ámbito provincial), la cantidad de desmontes irregulares se fue incrementando: del total de la superficie desmontada en el período, 26.363 ha fueron ejecutadas durante el año 2011 (REDAF, 2012).

El 13 de diciembre de 2011, la CSJN resolvió levantar la medida, señalando que los titulares de los permisos otorgados por las autoridades locales con anterioridad a la vigencia de la ley de OTBN y que se encontraban alcanzados por la misma deberían adecuarse a las prohibiciones y limitaciones emergentes de esa norma, de acuerdo con la categoría de conservación que le correspondiera a la zona en la que se encontrasen emplazados. Allí también se declaró que la causa no era de la competencia originaria de la CSJN, se desafectó a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) del caso y se remitieron las actuaciones a la Corte de Justicia de la provincia de Salta. En suma, el conflicto quedó desligado del nivel nacional y su resolución pasó a depender del nivel provincial, en torno a lo cual cabe una precaución sobre la connivencia de la justicia local y los sectores productivos hegemónicos para la no resolución favorable hacia la población indígena y criolla demandante.

Así las cosas, en los primeros tiempos la provincia hizo “buena letra” (AMB2): regía el amparo y los ojos del poder judicial nacional estaban posados sobre el accionar provincial en esta materia -no olvidemos que la reglamentación, que otorgó menos verde de lo previsto, fue sancionada luego de la medida cautelar-. Ahora bien, desde que la CSJN remitió las actuaciones a la Corte de Justicia provincial y al día de la fecha, no ha habido avances de importancia en torno a este caso. Entretanto, la deforestación prosigue.

“Acá no hay ordenamiento territorial que valga”

Por último, detengámonos en los informes que han puesto en evidencia la continuidad de los desmontes, a partir de la sanción de la “Ley de bosques” y hasta la actualidad. Si bien en un primer momento el avance de la deforestación se atenuó con el “bombo” de la ley nacional y el OTBN provincial, a los pocos meses “volvieron las topadoras y los desmontes” (FC2).

Los resultados del monitoreo de los cambios de uso de la tierra, realizado de modo permanente por la Asociación Guyra Paraguay (2011), nos ofrecen un panorama de la

deforestación en el Gran Chaco Americano para el período 2010-2011: un total de 560.684 ha deforestadas para los cuatro países bajo análisis (un promedio de 768 ha por día). En Argentina, se deforestaron 30.454 ha en el año 2010 y 43.717 ha en 2011; y se destacan en el informe casos de ocurrencia de deforestación dentro de las zonas de protección boscosa designadas en el mapa de OTBN de la provincia de Salta. Ya en el año 2008, desde la SAyDS se había advertido la existencia de desmontes luego de la sanción de la Ley N° 26.331 en las regiones del Parque Chaqueño y la Selva Tucumano Boliviana. Los resultados evidenciaban que, si bien había disminuido la intensidad de la deforestación con respecto a los períodos anteriores, se corroboraba la continuidad de los desmontes (136.000 ha) a pesar de la moratoria prevista en la legislación nacional (SAyDS-UMSEF, 2008).

De acuerdo con un informe de la REDAF (2012), en el período 1976 - septiembre de 2012 Salta registra la pérdida de un total de 2.074.210 ha de BN. El 45% de la superficie desmontada en la provincia se produjo desde el año 2000 a la fecha (primero a impulso sojero, luego ganadero), y del total histórico de desmontes por departamento, en Rivadavia el 84% ocurrió en este período (88.630 ha), en Anta el 53% (438.536 ha) y en San Martín el 49% (190.518 ha). La “Ley de bosques” no tuvo, entonces, un impacto significativo en la disminución de la tasa de desmontes en Salta en los años inmediatamente posteriores: recordemos que la ley prohibía el otorgamiento de nuevas autorizaciones de desmontes, pero no la ejecución de los permisos aprobados previamente -entre ellos, las más de 435.000 has autorizadas solamente en el año 2007-. Así las cosas, entre el año 2008 y septiembre de 2012 desmontaron en Salta un total aproximado de 330.504 ha, que han afectado principalmente a los departamentos de Anta (134.635 ha), San Martín (69.088 ha) y Orán (48.710 ha), y han recaído en áreas asignadas a todas las categorías de conservación del OTBN: incluso en zonas amarillas (79.441 ha) y rojas (19.454 ha).

A esta información, producida y difundida por diversas ONGs, debemos añadir el documento que a cinco años de la sanción de la “Ley de bosques” presentó la SAyDS: un monitoreo de la pérdida de BN entre los años 2006 y 2011 en las tres regiones forestales que concentran el 85% de los BN remanentes de Argentina (Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana). Allí el organismo nacional confirma la continuidad de los desmontes, tanto entre la sanción de la ley nacional y la aprobación de los OTBN provinciales (en el caso salteño, en el año 2008), como entre esa fecha y el año 2011. Si bien desde la sanción de la Ley N° 26.331 el promedio anual de deforestación en el país disminuyó casi un 20%

(de aproximadamente 280.000 a 230.000 ha por año), el mismo sigue siendo muy elevado: entre 2008 y 2011 se desmontaron 932.109 ha. Para el caso salteño, la tasa de deforestación anual también siguió siendo alta, si bien tuvo una merma desde la sanción del OTBN. La proporción de bosque perdido en función de la superficie de BN había sido de -1,54 para el período 2002-2006, aumentando a -1,99 entre el año 2006 y la sanción de la “Ley de bosques”, con una disminución hacia tasas de -1,34 y -0,84 para los períodos comprendidos entre la Ley N° 26.331-OTBN y OTBN-2011, respectivamente (SAyDS-UMSEF, 2012).

En definitiva, la continuidad o no de las actividades de desmonte y tala ilegal, y la violación o cumplimiento de la zonificación establecida en el OTBN, están en gran medida sujetas a la capacidad de control y monitoreo efectiva que la autoridad de aplicación ambiental provincial pueda ejercer respecto de las autorizaciones otorgadas y de aquellas impugnadas. No olvidemos que hasta la sanción de la ley, las administraciones provinciales tenían una “visión del bosque absolutamente pasiva” (FN1), predominantemente vinculada a la entrega de guías forestales y permisos de deforestación. Ahora bien, las provincias carecen de capacidad instalada y de recursos humanos y monetarios suficientes para afrontar la aplicación de la ley. Tampoco existe la capacitación e infraestructura necesaria en el organismo ambiental nacional, por lo que se hace necesario un crecimiento institucional tanto en el ámbito ambiental nacional y provincial, a la vez que una concertación con y entre las provincias (que por derecho constitucional son dueñas de los “recursos naturales”).

A modo de cierre

Al poner de relieve la producción del espacio, Lefebvre se cuestionaba: “¿Quién produce? ¿Qué? ¿Cómo? ¿Por qué y para quién?” (1991: 69). Recuperamos esos interrogantes para preguntarnos en nuestro caso particular: ¿Quién ordena el territorio? ¿Qué ordena? ¿Cómo lo ordena? ¿Por qué y para quién lo ordena? Si toda reorganización del espacio es una reorganización del marco a través del cual se expresa el poder social (Harvey, 1998), todo cambio en un ordenamiento territorial conlleva la redistribución de las relaciones de poder que lo sustentaban. Entonces, todo OTBN supone un reordenamiento de las relaciones de poder que sustentaban el (des)ordenamiento anterior. Ahora bien, no se trataba sólo de reordenar lo desordenado sino también, y principalmente, de la potencialidad de dar lugar y

visibilidad a otras formas de ordenar, de tomar en cuenta a actores históricamente subalternizados. De ahí las disputas intestinas por la continuidad y/o subversión de las relaciones de poder hegemónicas que de modo histórico han configurado el territorio y la sociedad salteños.

Se han cumplido ya seis años de la sanción de la “Ley de bosques” y cinco de la aprobación del OTBN salteño, y desde diferentes frentes han circulado reflexiones y evaluaciones en torno a la implementación y cumplimiento de sus objetivos iniciales. Como pudimos ver, el salteño se presenta como un caso especialmente significativo por su complejidad. No sólo por tratarse de una de las jurisdicciones con mayor superficie de BN en Argentina sino también por ser una de las que presentaba más potencial productivo agropecuario, por la gran cantidad de tierras en disputa en manos de población indígena y criolla, y por haber sido precursora, tanto en los niveles de deforestación masiva como en la pronta puesta en marcha del OTBN.

Hasta aquí, sugerimos las perspectivas a futuro en vistas de los posibles re-(des)ordenamientos territoriales. El OTBN en Salta no es algo que ha quedado cristalizado o fijado de una vez para siempre sobre una superficie cartográfica homogénea, ahistórica y libre de conflictos sociales. Por el contrario, se trata de una definición y redefinición cotidiana y desigual, “una cuestión viva y dialéctica” (INV2). Si bien la zonificación según categorías de conservación quedó plasmada en el decreto reglamentario de la ley, esto no implica un *statu quo* o el término de las disputas en torno al destino de los BN salteños: “los territorios se pintaron, pero no van a quedar así” (TN1). Más bien, se trata de un nuevo comienzo de los debates en torno al territorio, el desarrollo y la naturaleza.

Notas

1 Este artículo es parte mi Tesis doctoral “Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño”, defendida en diciembre de 2013 en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires.

2 De aquí en adelante, las frases entrecomilladas que dan nombre a las secciones en las que se dividen los apartados provienen de extractos de las entrevistas realizadas.

3 En la Ley N° 26.331 se estipulan tres categorías de conservación: Categoría I (rojo): Sectores de muy alto valor de conservación; Categoría II (amarillo): Sectores de mediano valor de conservación; y Categoría III (verde): Sectores de bajo valor de conservación.

4 A pocos meses de iniciado, las reiteradas denuncias e impugnaciones públicas a los desmontes autorizados bajo el anterior gobierno llevaron a la suspensión de algunos de ellos, de acuerdo con una impugnación a dieciocho expedientes sobre permisos de deforestación (más de 120.000 ha) concedidos en los departamentos de San Martín y Rivadavia desde el año 2004, que en febrero de 2008 había hecho pública la fundación Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino (ASOCIANA).

5 Una breve mención al contexto en el cual fue llevada a cabo: días antes, el 9 de febrero de 2009, se produjo el desborde del río que atraviesa Tartagal, ciudad cabecera del departamento San Martín, el más afectado por el avance de la deforestación. Acto seguido al alud y sus repercusiones, fue reglamentada la “Ley de bosques”, por medio del Decreto N° 91. La reglamentación demoró más de catorce meses, ya que debía estar rubricada a no más de noventa días de aprobada la ley.

6 Para un análisis y cronología del OTBN en la provincia de Salta, ver Langhben (2013), Seghezzo *et al* (2011), Schmidt (2014ayb, 2013, 2012, 2011 y 2010) y Somma *et al* (2011). También sugerimos consultar las producciones que han abordado la “Ley de bosques” (Gautreau, Langhben y Ruoso, 2014; Juliá, 2010; Quispe Merovich y Lottici, 2011).

7 Respecto del tratamiento y utilización de las entrevistas, optamos por establecer una categorización por “tipo de actor” de acuerdo con el rol y/o cargo de los entrevistados (durante el transcurso del OTBN): Funcionarios de ministerios y organismos nacionales (FN), Equipos técnicos de ministerios y organismos nacionales (TN), Funcionarios de ministerios y organismos provinciales (FP), Equipos técnicos de ministerios y organismos provinciales (TP), Miembros de ONGs, fundaciones y/o asociaciones ambientalistas (AMB), Miembros de ONGs, fundaciones y/o asociaciones de apoyo a pueblos indígenas y familias criollas (APIFC), Miembros de organizaciones de grandes productores agropecuarios (OPA), Miembros de organizaciones de productores forestales (OPF), Miembros de movimientos y/o organizaciones de familias criollas (FC) e Investigadores (INV).

8 Algo similar puede señalarse sobre la implementación en Salta del FNECBN proveniente de la Ley N° 26.331. En gran medida, y más allá de las dilaciones en la llegada de los recursos y los montos exiguos destinados, los principales beneficiarios han sido miembros de los sectores productivos (agropecuarios y forestales).

Bibliografía

Gautreau, Pierre; Langbehn, Lorenzo y RUOSO, Laure-Élise (2014) Movilización de información en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina. La heterogeneidad de los mapeos provinciales y la institucionalización de la problemática ambiental. Actas III Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina, UNICen-Tandil.

Giarraca, Norma y Teubal, Miguel (2010) Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo. ALASRU, N°5, pp. 113-133.

Guyra Paraguay (2011) Resultados del monitoreo de los cambios de uso de la tierra, incendios e inundaciones - Gran Chaco Americano. Informe técnico años 2010-2011.

Harvey, David (1998) *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes*

del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu.

Juliá, Marta (2010) La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación. Pampa, N° 6, pp. 169-184.

Langhben, Lorenzo (2013) "Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta: la cuestión ambiental y el control sobre el territorio". En MERLINSKY, Gabriela (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 223-254). Buenos Aires: CICCUS.

Leake, Andrés y Ecónomo, María de (2008) *La deforestación de Salta 2004-2007*. Salta: ASOCIANA.

Lefebvre, Henri (1991) *The production of space*. Oxford: Blackwell.

Merlinsky, Gabriela (Comp.) (2013) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.

Quispe Merovich, Carina y Lottici, María V. (2011) "Los desafíos del Ordenamiento Ambiental del Territorio y los Servicios Ecosistémicos en la Ley de Bosques Nativos". En Laterra Pedro; Jobbagy, Esteban y Paruelo, José (Eds.) *Valoración de servicios ecosistémicos: Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*. Buenos Aires: Ed, INTA, pp. 315-331.

Red Agroforestal Chaco Argentina - REDAF (2012) Monitoreo de Deforestación de los Bosques Nativos en la Región Chaqueña Argentina. Informe N° 1: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia de Salta.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (2007). Informe sobre Deforestación en Argentina.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (2012) Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo en el marco de la Ley N° 26.331. Período 2006-2011 - Regiones Parque Chaqueño, Selva Tucumano Boliviana y Selva Misionera.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (2008) Pérdida de Bosque Nativo en el Norte de Argentina. Diciembre 2007-Octubre 2008.

Seghezzo, Lucas; *et al.* (2011) Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development. *Journal of Environment and Development*, XX(X), pp. 1-27.

Schmidt, Mariana (2014a) "Ordenadores y ordenados". Actores en disputa en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta. *Cuadernos de Antropología* (Segunda época), N° 11, pp. 37-55.

Schmidt, Mariana (2014b) (Des)ordenamientos territoriales salteños. Una aproximación al

contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta. *Mundo agrario*, Vol. 15 N° 28, pp. s/d.

Schmidt, Mariana (2013) Pueblos indígenas y Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta: ¿guardianes de la naturaleza o depredadores por naturaleza?. Actas X RAM, Córdoba.

Schmidt, Mariana (2012) Situación de la tierra en la provincia de Salta. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. *Estudios rurales*, Vol. 1 N° 3, pp. 75-103.

Schmidt, Mariana (2011) Discursos y prácticas del desarrollo en el este salteño. Actas X CAAS, FFyL- UBA.

Schmidt, Mariana (2010) Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Definiciones y debates en la provincia de Salta. *Proyección*, N° 8, pp. s/d.

Somma, Daniel *et al.* (2011) “Una experiencia de modelo multicriterio para el ordenamiento territorial en la provincia de Salta”. En Lathera, Pedro; Jobbágy, Esteban y Paruelo, José (Eds.) *El valor ecológico, social y económico de los servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y estudio de casos*. Buenos Aires: Ediciones INTA, pp. 409-440.

Svampa, Maristella (2012) Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL* Año XIII, N° 32, pp. 15-38.

Recepción: 8 de mayo de 2014

Aceptación: 29 de julio de 2014

Publicado: 10 de diciembre de 2014