

Las comunidades locales

y su relación con el aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque en Argentina

The local communities

and its relation with the sustainable use of forest resources in Argentina

Recibido para evaluación: 16 de julio de 2012
Aceptación: 11 de febrero de 2013
Recibido versión final: 27 de febrero de 2013

Clara María Minaverry^{1*}

RESUMEN

Las comunidades indígenas (principalmente "tobas") que habitan en el Gran Chaco, en la zona norte de Argentina, mantienen tradiciones culturales, sociales y ambientales muy valiosas que deberían ser protegidas. En el presente trabajo se realiza un análisis sobre la situación actual de la legislación, y de la jurisprudencia nacional e internacional, que podría impactar en el ámbito mencionado. Asimismo, los dos aspectos principales en los cuales se ahondará aquí radican en el notable nivel de deforestación detectado en la zona, y el reciente dictado de la ley nacional de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos, que ha significado un gran avance en la región.

Palabras clave: Bosques, comunidades, indígenas, sustentabilidad, normativa, jurisprudencia, ambiental.

ABSTRACT

The indigenous communities (mainly the "tobas"), inhabiting the Gran Chaco area, northern Argentina, keep valuable cultural, social and environmental traditions that must be protected. In this paper we analyze the present status of national and international law and case law, which could impact in the mentioned area. The two main items to be considered here are the high level of deforestation and the recent enactment of the national law for the protection of native forests, which means a really important improvement in the region.

Key words: Forests, communities, indigenous, sustainability, law, case law, environmental.

1*. Abogada (UBA), Magister en Derecho Ambiental Universidad Complutense de Madrid, España. Docente Derecho Ambiental y de Responsabilidad Social (grado y posgrado) UNLu, UBA, UCA y UTN (Argentina).

Investigadora Adscrita del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires y Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján, Becaria doctoral del CONICET
cminaverry@derecho.uba.ar

1. Red Yaguareté de Argentina, www.redyaguarete.org.ar/granchaco/index.html, última consulta realizada el 1/12/2012.

1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA REGIÓN

El área de análisis del presente estudio se denomina “Gran Chaco” y se encuentra ubicada en América del Sur, extendiéndose por parte de los actuales territorios de la región del norte argentino, Paraguay, Bolivia y Brasil, entre los ríos Paraguay y Paraná y el Altiplano andino.¹ Sin embargo, el análisis actual se limitará al territorio argentino, a los fines de concentrarnos adecuadamente en diversas cuestiones que difieren de país a país, tal como es el caso de la legislación, la jurisprudencia y algunos rasgos culturales y sociales.



FUENTE: Página web Ecyt-ar

De acuerdo con los datos consultados (Redes del Chaco, INTA, 2012), la región posee una extensa llanura boscosa que se extiende por el Norte desde el paralelo 16°S, por lo cual Santa Cruz de la Sierra así como las vertientes occidentales del Gran Pantanal y las cuencas de los Otuquis y Parapetí, están incluida en el área chaqueña; por el Sur alcanza el norte de la provincia argentina de San Luis; por el Este va desde la ribera izquierda del eje fluvial de los ríos Paraná y Paraguay; finalmente, por el Oeste llega a las sierras no yungueñas que anticipan al Altiplano. De este modo el Gran Chaco cubre 1.510.000 km², distribuyéndose entre los países de Argentina (el 55%), Bolivia (el 25%), Paraguay (el 20%), y Brasil (el 5%).²

Habitualmente la región es muy cálida, con grandes variaciones térmicas entre el día y la noche y de acuerdo a las estaciones del año (INTA y Servicio Meteorológico Nacional, 2012). Las temperaturas medias en verano son de 26° C y en invierno de 16° C. Las precipitaciones se distribuyen de manera irregular, predominando en la región oriental y durante el verano; por lo general, los meses de invierno son muy secos y con épocas de importantes sequías. Dichas condiciones generan una gran diversidad de ambientes: llanuras, sabanas secas e inundables, esteros, bañados, salitrales, y una gran extensión y diversidad de bosques y arbustales.

El ecosistema de los bosques en la región del “Gran Chaco”:

Los registros establecidos por la Dirección de Bosques del Chaco (ámbito nacional) y de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, indican que esta área presenta ecosistemas que van desde la selva tropical hasta las sabanas, pasando por el monte de transición y con predominio de especies de madera dura, como es el caso de los quebrachos). Investigaciones recientes (Gómez, 2008: 376) describieron que en el Gran Chaco existen bosques que presentan vegetación xerófila con cactus, bromeliáceas, quebrachos colorados, yuchanes y palmares, entre otros. Asimismo, en la zona se encuentran campos con algunos bañados donde se realizan actividades de pesca, los cuales se encuentran rodeados por montes y son altamente aprovechados por la población local (Gómez, 2008:376).

Es relevante destacar la percepción que brindan los habitantes tobas respecto de estas características del ambiente, dentro del cual diferencian las diferentes características de los bosques identificados por los investigadores (Gómez, 2008: 384), porque claramente los mismos

2. Redes Chaco de Argentina, www.redeschaco.org, última consulta realizada el 1/12/2012.

3. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, dependiente del Ministerio de Economía, Argentina.

se encuentran incorporados en su rutina de vida y trabajo. Por ello consideramos que los trabajos orientados a la protección y a la planificación respecto del uso de estos ecosistemas, deben ir más allá de las cuestiones vinculadas con el medioambiente y el cambio climático e incluir los ámbitos social y cultural. Las herramientas que deberán utilizarse en estos casos serán políticas públicas y la normativa nacional e internacional.

Situación de las comunidades tobas en la Argentina:

El censo del INDEC³ realizado a principios del año 2001 brindaba una cifra de aproximadamente 60.000 argentinos que se consideraban integrantes de la etnia qom, en su mayoría habitando la provincia del Chaco.

Hasta su entrada en el trabajo de los ingenios azucareros salto-jujeños, el trabajo de las mujeres tobas y una buena parte de la construcción cultural del mundo femenino, reposaba en la importancia que tenía la recolección en el monte y en la preparación de las mujeres para ello. El uso del territorio estaba ligado en la explotación de los recursos del monte y del río (Gómez, 2011: 413). Actualmente, según lo que pudimos analizar en campo, estas comunidades cultivan pequeñas parcelas o son peones temporarios para faenas rurales, y además trabajan habitualmente en la elaboración de artesanías de cerámica o de fibras textiles.

Luego de analizar documentación relacionada con esta investigación⁴, se pudo detectar que se ha arribado a conclusiones alarmantes relativas a la vulneración permanente y sistemática de los derechos humanos básicos de estos pobladores. Así, se ha podido verificar que en su casi totalidad viven en ranchos de barro y ramas muy precarios, registran carencias en su alimentación y no poseen agua potable. También surge del informe de los funcionarios las dificultades de la población para obtener atención médica, ya que les resulta sumamente difícil, cuando no imposible, acceder a los puestos sanitarios y/o hospitales, y a los medicamentos.

Cabe mencionar que el Defensor del Pueblo de la Nación ha realizado diversos reclamos para solicitar mejores condiciones de vida para estos grupos de indígenas y también para otros que incluyó en el mismo pedido. La Defensoría reclamó que se tomen las medidas necesarias para garantizar a los pobladores de la región una real y efectiva calidad de vida digna, de acuerdo a lo exigido por los tratados y convenio firmados en defensa de las comunidades indígenas.

Las actividades de las mujeres en el bosque y su reconocimiento en el ámbito internacional

La cuestión de la vinculación existente entre el género y su interacción con los bosques fue planteada hace algunos años por diversos organismos internacionales y estudiosos del tema, pero ha cobrado mayor relevancia en la actualidad (Minaverri, 2011: 153). Los bosques son el hogar de muchos pueblos, incluida una gran parte de los pueblos indígenas, pero esta situación es con frecuencia ignorada. Asimismo, fue recién a partir de los años ochenta que se comenzó a valorar el conocimiento que los indígenas tenían para cuidar y al mismo tiempo “vivir” de la naturaleza, y que ellos comenzaron a reclamar por sus derechos territoriales (Gómez, 2011: 412).

En este sentido uno de los documentos elaborados por el Movimiento Mundial por los bosques tropicales (2005) denominado “Mujer, bosques y plantaciones” estableció que:

“Sin embargo, el uso de los bosques que hacen los pueblos para su subsistencia diaria, su provisión de alimentos, medicinas, cobijo y producción agrícola, y para su bienestar social, cultural y espiritual, en general se menosprecia o se ignora. La visión dominante reflejada con frecuencia en la toma de decisiones y elaboración de políticas en el área forestal es considerar los bosques como un recurso físico con un valor económico y comercial que puede proporcionar ingresos al Estado, empresas privadas y personas individuales, y no como un recurso social. Asimismo, resulta indudable la responsabilidad de la mujer de satisfacer las necesidades alimentarias y de combustible para la unidad familiar, siendo que el agotamiento de los recursos forestales aumenta su carga de trabajo”. (p. 20).

Estos conceptos pueden ser aplicados a casi todos los recursos naturales, pero en particular focalizaremos nuestra atención principalmente hacia los ecosistemas de los bosques. Asimismo, el Manual para la cobertura de REDD elaborado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y por el Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones

4. Esta información surge del sitio web del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, www.dnp.gob.ar, última consulta realizada el 1/11/2011.

de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo (UN-REDD), estableció lo siguiente:

“La superficie total de los bosques del mundo es algo más de 4.000 millones de hectáreas, casi el 30% de la superficie total de la tierra. Se calcula que 1200 millones de personas dependen de los bosques para sus medios de vida, mientras que más de 2.000 millones de personas usa combustibles de biomasa, principalmente leña, para cocinar sus alimentos y calentar sus hogares” (CIFOR/UN-REDD, 2009: 2).

Si bien a menudo la contribución histórica de las mujeres en la conservación de los bosques no se ha destacado, han sido ellas, las mujeres indígenas y campesinas, con un conocimiento íntimo del bosque, quienes han sido las principales cuidadoras y recolectoras de los recursos de los bosques (Gómez, 2011: 407; Minaverri, 2011: 153).

Actualmente, como consecuencia de la globalización y de ciertos proyectos comerciales vinculados con los bosques, como plantaciones, explotación petrolera y maderera y minería, entre otros, se han destruido características valiosas brindadas por la naturaleza, en el caso de los bosques nativos (Primer Inventario Nacional de bosques nativos, 2002: 4); ello fue corroborado por observaciones personales en campo (Minaverri, 2010: 3.) Tal es así que diversos organismos internacionales (Unesco, UNEP, FAO), que tratan esta temática, afirmaron que resulta clave que exista un planeamiento estratégico que, junto con la aplicación del derecho (nacional e internacional), permita la protección de los recursos naturales y colaboren en combatir algunos fenómenos adversos tales como el cambio climático, la deforestación y la contaminación de los ecosistemas.

Consideramos que todo lo mencionado anteriormente debe ser abarcado desde una óptica multidisciplinaria para que sus resultados puedan ser óptimos, por lo que las áreas jurídicas, biológicas, sociológicas, antropológicas, económicas, entre otras, deben trabajar en conjunto y aportar sus conocimientos. Cabe aclarar que esto no es la tendencia dominante a nivel nacional, y que en muchos casos existe una notable resistencia al respecto.

Desde el ámbito internacional podemos destacar la existencia de algunos instrumentos jurídicos que se ocupan de la protección de los recursos y del ambiente y que incorporan especialmente a la perspectiva de género, estableciendo derechos que directamente involucran a las mujeres, y reconociendo la importancia de su papel en la provisión de los recursos naturales básicos para su familia. En primer lugar, la Declaración del Milenio incorpora como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que constituyen un proyecto mundial ideado por los Estados en el marco de las Naciones Unidas, y con la finalidad principal de promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer:

“Objetivo 3: Promover la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer.

- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.”

A su vez los Indicadores de este Objetivo de Milenio son los siguientes:

“3.1 Proporción de niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior.

3.2 Proporción de mujeres con empleos remunerados en el sector no agrícola.

3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales.”

La Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer claramente afirma que las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres, en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, social, cultural, civil y en cualquier otra. Por eso a lo largo de sus artículos se le solicita a los Estados que adopten todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, en todas las áreas mencionadas en el anterior párrafo (en sus artículos 10 a 16).

Tan es así que en su introducción se estableció lo siguiente:

“Entre los tratados internacionales de derechos humanos la Convención ocupa un importante lugar por incorporar la mitad femenina de la humanidad a la esfera de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones. El espíritu de la Convención tiene su génesis en los objetivos de las Naciones Unidas: reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor

de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. La Convención define el significado de la igualdad e indica cómo lograrla. En este sentido, la Convención establece no sólo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados Partes garanticen el goce de esos derechos.”

Además el Convenio OIT N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989, sirve adecuadamente como instrumento internacional el cual puede ser utilizado con éxito por estas comunidades. En su artículo 3 aparece mencionada la temática del presente trabajo:

“1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.”

Otro aspecto interesante es que existe un componente generacional (o sea la edad de las mujeres involucradas), que determina de manera directa la relación de las mujeres con el bosque. Asimismo, se detectó que las nuevas generaciones no han desarrollado la capacidad y costumbre de recorrer grandes distancias para poder recolectar los recursos extraídos del bosque (Gómez, 2008: 377). En este sentido, se puede establecer que existen dos modelos femeninos con características diferentes entre sí, y que estas están definidos principalmente por la edad (Gómez, 2009: 377). Resulta evidente que las más jóvenes respetan menos la totalidad de las tradiciones en relación con las actividades desarrolladas en los bosques y que además, en muchos casos, poseen mayor formación académica y no tanto práctica, por lo que claramente se les dificulta un poco más esa clase de tareas.

Asimismo, la pobreza es un tema directamente vinculado a las relaciones de género ya que las mujeres y las niñas realizan una labor fundamental en la lucha contra ésta, como proveedoras de diversos recursos indispensables para la satisfacción de necesidades básicas y para el logro de la calidad de vida a su núcleo familiar (Unicef, 2010). Además, en los casos en los que existen dificultades económicas familiares, en la mayoría de los casos es la mujer la que queda en inferioridad de condiciones y destinada a relegar sus oportunidades y su realización personal, siendo que deberá colaborar arduamente con las tareas domésticas (Martínez, Minaverri, 2008: 259).

Deforestación, agricultura y actividades de recolección:

Lamentablemente, en la actualidad, la región analizada está perdiendo a diario muchas hectáreas de bosques, por el fenómeno de deforestación que la afecta. En el último informe de 2011 realizado por Guyrá Paraguay y AVINA, se alerta sobre la continua pérdida de bosques en el Gran Chaco:

“El Gran Chaco perdió 11.644 hectáreas de áreas boscosas. Paraguay es el país que más bosques perdió, con un total de 11.485 hectáreas (99% del total), seguido por Argentina con 159 hectáreas (1% del total). En Brasil y Bolivia, no se registraron cambios en la masa boscosa durante el mencionado periodo. La tasa diaria de deforestación es de 582 hectáreas, equivalentes a casi mil canchas de fútbol al día” (AVINA, 2012).

El mismo informe detecta los siguientes problemas: deforestación del bosque nativo, dependencia de la producción de ganado y explotación forestal, sobrepastoreo, fuegos forestales y praderas, manejo insostenible de recursos hídricos, pérdida de biodiversidad y cambio climático. Así, las comunidades que habitan en la zona cada vez pierden más recursos y las posibilidades de poder extraerlos y utilizarlos de manera sustentable (Minaverri, 2010). En relación con lo anterior, el principal perjuicio que sufren parte de estas comunidades, por la deforestación⁵, es la migración forzada hacia otros territorios (como ocurrió hacia la provincia de Santa Fe).

En relación con las actividades agrícolas, el Chaco argentino es una de las últimas fronteras de Sudamérica, lo cual conlleva conflictos ambientales asociados; la región no está muy poblada y presenta algunos factores adversos, tales como la falta de agua dulce profunda y la poca infraestructura. Sin embargo, los altos precios mundiales de los productos agrícolas en los últimos años impulsaron un avance acelerado de la ganadería y la agricultura.

5. En <http://elpaisdeargentina.blogspot.com/2010/11/tobassituacion-actual.html>, última consulta realizada el 1/12/2012.

En la zona analizada ocurre una situación similar a la expuesta por L. W. Wylliams (2011; 127) para Nicaragua:

“Las actividades de agricultura, forestal y ganadería son las actividades de mayor peso en las familias rurales, incluyendo hombres, mujeres, niños y niñas. De estas tres, la agricultura es la actividad productiva más comúnmente desarrollada, según los entrevistados. Seguidamente se encuentra la actividad forestal y luego la ganadería”.

Lo anterior se fundamenta en que la actividad de recolección de diversos recursos forestales no siempre resulta fácil, ya que pueden encontrarse ubicados lejos de los asentamientos poblacionales, lo que exige recorrer largas distancias hasta llegar a la fuente y retornar a su lugar de origen, o porque se dificulta su recolección. Al desempeñar esta tarea, las mujeres se encuentran más desprotegidas que los hombres, ya que quedan expuestas a ataques en el transcurso hacia los lugares donde se encuentran los recursos naturales (Minaverri, 2008, página 258).

La antropóloga Mariana Gómez se refiere a este tema en su investigación de campo, desde 2003 hasta 2005, en la zona norte de Argentina donde habitan algunas comunidades indígenas (tobas). Gómez (2008) afirma que:

“Si las mujeres decidían salir al monte existía una preparación previa para enfrentar los distintos obstáculos: espinas, necesidad de fuego, yuyos, víboras –animales o bichos muy temidos. Algunas mujeres rezaban –la noche anterior a la salida– pidiéndole a Dios que las protegiera de todos los diversos “peligros”, a pesar de que otras aseguraban que no tenían “miedo de nada y que todo eso eran cuentos de los ancianos” (p. 373).

Por otra parte y luego de diversos análisis de lugares y situaciones particulares, puede establecerse, al igual que el Programa de Bosques de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en la sección destinada a “Género”, que:

“Con frecuencia, los hombres y las mujeres del medio rural poseen niveles de conocimiento dispares sobre los recursos forestales y funciones diferentes en la ordenación de los bosques y los árboles. Las mujeres practican los sistemas de producción agroforestal tradicionales, como los huertos caseros y la recolección y venta de madera y productos derivados de los árboles como parte de empresas a pequeña escala. Ellas son las principales responsables de la recolección de leña para el hogar y de plantas salvajes utilizadas como alimentos o medicinas” (FAO⁶).

Luego, como breve conclusión, puede afirmarse que existe un ámbito vacante y con posibilidades de mayor explotación y organización, vinculado con la comercialización de los recursos obtenidos de los bosques, como las artesanías artísticas. Esta situación fue visualizada personalmente tanto en la zona del Chaco como en todo el norte argentino, y puede afirmarse que existe un gran potencial económico y de producción. Ambos requieren de mayor capacitación de las comunidades y del diseño de sistemas más eficientes de producción y de distribución, que faciliten y aceleren su productividad.

Situación actual jurídica y jurisprudencial en Argentina:

Este aspecto del análisis resulta fundamental para la protección de los recursos forestales, la calidad de vida y el desarrollo de las comunidades que habitan en estos hábitats. El ámbito jurídico, vinculado con el reconocimiento de ciertos derechos a comunidades indígenas en la Argentina, ha avanzado. Por eso, la antropóloga Gómez (2010) señala:

“A fines del año 2006, en Argentina se sancionó la ley 26.160 (Ley de Emergencia de Tierras), con el objetivo de frenar y suspender los incesantes desalojos de tierras que sufren las comunidades del norte y sur del país. En el 2007 también se aprobó la ley de bosques. El vínculo que existe entre estas leyes y la discusión sobre la “relación cultura-naturaleza” y “pueblos indígenas-territorio” es íntimo: el reconocimiento legal y jurídico que le otorga un “estatuto de realidad” a otras formas de vincularse con el territorio -garantes de la reproducción física y social de los indígenas- se apoya en argumentos antropológicos basados a su vez, en las experiencias de los propios indígenas en sus territorios” (p. 5).

Luego, ante la actual emergencia forestal declarada en Argentina en materia de bosques nativos⁷, se ha avanzado mucho en el intento de remediar de manera urgente esta situación. La

6. Esta información se encuentra disponible en el sitio web: <http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-programme/gender-forests/es/>, última consulta realizada el 8/02/2013.

7. Según la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, desde su Dirección de Bosques, al haber detectado una degradación grave de los ecosistemas y una significativa pérdida de la biodiversidad Esta información surge del Primer Inventario Nacional de bosques nativos.

ley nacional para la protección de los bosques nativos N° 26.331, que fue dictada en diciembre de 2007, introdujo lineamientos generales nacionales, por parte de las provincias argentinas, para el enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que ellos otorgan.

Dicha normativa introdujo diversos conceptos novedosos, en comparación con la legislación existente hasta el momento en el país. El artículo 2 de la ley define "bosque nativo" como los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medioambiente circundante (suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos), que en un su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico. A su vez, se mencionan a los servicios ambientales y la posibilidad de que a través de ellos se puedan obtener beneficios económicos para las comunidades cercanas.

La conceptualización denota un enfoque sistémico y de ella surge que la regulación es integral en la protección de otros recursos naturales, no limitándose únicamente a los recursos forestales (Minaverry; Martínez, 2009, página 7).

Un tema central de la normativa, que atiende a la real problemática del país, es la relativa a los desmontes, por lo que la ley le dedica el Capítulo 5 sobre autorizaciones de desmontes y aprovechamiento. La regla general es que todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos, requerirá necesariamente autorización de la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción a la que corresponda. En este sentido el Decreto Reglamentario N° 91/2009 de la Ley N° 26.331, determina que las Autoridades Locales de Aplicación deberán remitir informes anuales a la Autoridad Nacional de Aplicación sobre las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible otorgadas en cada jurisdicción, estableciendo de esta manera un control adicional a toda la actividad forestal de bosques nativos.

El artículo 14 de la ley establece categóricamente que no podrán autorizarse desmontes de bosques nativos correspondientes a las categorías I y II, al igual que la quema a cielo abierto de los residuos derivados de los desmontes. El decreto reglamentario establece que en las Categorías I y II podrá autorizarse la realización de obras públicas, de interés público o de infraestructura tales como la construcción de vías de transporte, la instalación de líneas de comunicación, de energía eléctrica, de ductos, de infraestructura de prevención y control de incendios o la realización de fajas cortafuego, mediante acto debidamente fundado por parte de la autoridad local competente. Con la condición del sometimiento del pedido a un procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental. Ha de analizarse si no se altera el criterio establecido por la norma superior. Las personas físicas y jurídicas que soliciten autorización para realizar un manejo sostenible de bosques nativos de las categorías I y II deberán sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos y los que soliciten autorización para realizar desmontes de bosques nativos comprendidos en la categoría III, deberán adecuar su actividad a un Plan de Aprovechamiento del cambio de uso del suelo.

Esto resulta notablemente contradictorio con el espíritu de conservación más estricta que se fijó para las Categorías I y II de bosques nativos, con el fin justamente de protegerlos de manera intensiva, con lo cual esta incorporación del nuevo Decreto resulta negativa para el logro de sus fines (Minaverry; Martínez, 2009: 12).

El artículo 9 establece tres categorías de conservación, que deben tomarse en cuenta por todas las jurisdicciones al momento de realizar el ordenamiento de los bosques mencionados:

- La Categoría I (rojo), se refiere a los sectores de bosques de máxima conservación que de ninguna manera deben transformarse. En esta categoría quedarían incluidas áreas que por sus ubicaciones respecto de las reservas, valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.
- La Categoría II (amarillo) son los sectores de mediano valor de conservación, que con una adecuada restauración, podrán ser sometidos a usos de aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
- Por último, en la Categoría III (verde), quedan comprendidos los sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, siempre siguiendo

los criterios establecidos por la normativa en análisis.

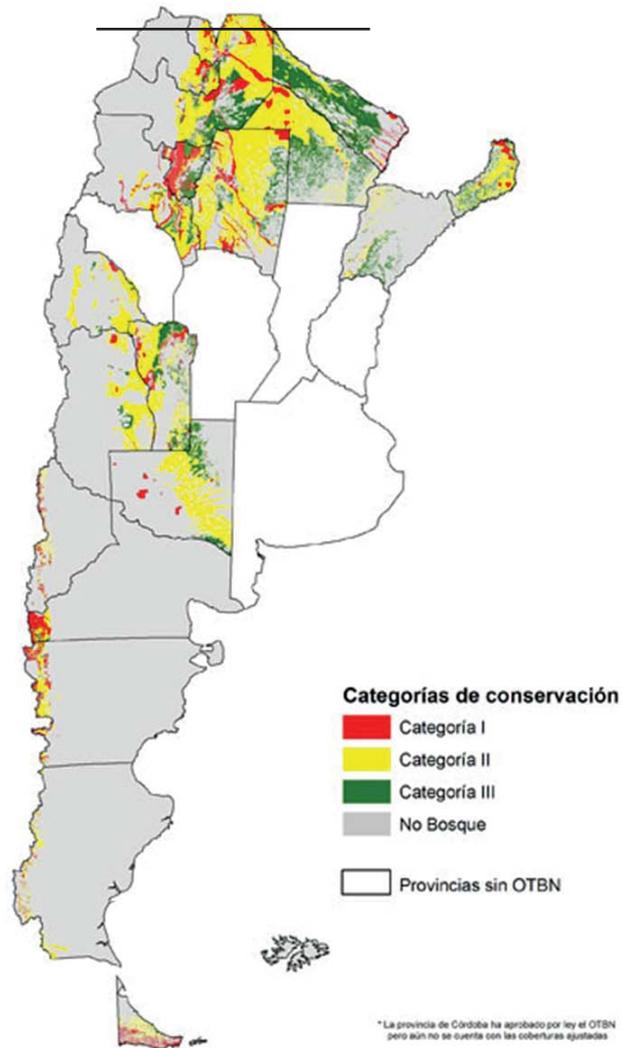
- Luego, si nos circunscribimos al área de análisis del presente, la Ley provincial N° 6409 de Chaco que fue dictada en el año 2009, estableció que el mapa adjunto fijará la categorización de los bosques nativos, respecto de la cual se podrá exigir mayor o menor protección.

De esta manera se ha cumplido adecuadamente con lo que había establecido por la legislación nacional para la protección de los bosques nativos, que fue mencionada en los párrafos anteriores. Asimismo, ha de resaltarse la importancia de la participación ciudadana en el proceso de creación de la normativa. Las organizaciones no gubernamentales ejercieron una presión para el dictado de la ley e impulsaron la culminación del proceso regulatorio. A ello también contribuyeron precedentes jurisprudenciales, entre los cuales se destaca el fallo judicial Salas Dino⁸, el cual fue resuelto por la Corte Suprema de la Nación, con fecha 29 de diciembre de 2010.

8. La carátula de este caso es: "Salas Dino y otros contra Provincia de Salta y otro", que tramitó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con fecha 14 de Septiembre de 2010.



Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN)
Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos
Provincias que aprobaron por ley el OTBN (Abril 2012)*



FUENTE: Secretaría de Ambiente Desarrollo Sustentable de la Nación (Argentina)

Fuente: OTBN entregado por las provincias.

Mapa confeccionado en la Dirección de Bosques

En este último caso, al ser posterior al dictado de la principal normativa forestal analizada en el presente, se debe aclarar que tuvo el principal objetivo de alentar la participación ciudadana en cuestiones vinculadas con la protección forestal. En el fallo judicial, un grupo de personas que se individualizaron como comunidades indígenas y asociaciones criollas iniciaron una acción de amparo. En este caso el Máximo Tribunal dispuso lo siguiente:

“La suspensión de todas las autorizaciones de tala y desmonte otorgadas por el Estado provincial en los cuatro departamentos referidos, como así también su ejecución, hasta tanto se efectúe un estudio que determine el impacto ambiental acumulativo producido sobre el clima, el paisaje, el ambiente en general y en las condiciones de vida de los habitantes, en el que a su vez debía proponerse una solución que armonice la protección de los bienes ambientales con el desarrollo en función de los costos y beneficios involucrados, identificando márgenes de probabilidades para las tendencias que señale, valorando los beneficios relativos para las partes relevantes involucradas y las generaciones futuras.”

Aquí la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a una medida cautelar impidiendo la ejecución de desmontes de bosques nativos en la Provincia de Salta, los cuales afectaban de manera directa a comunidades indígenas (compuestas por grandes grupos de mujeres), y manifestó su apoyo:

“La sanción del decreto provincial 2789/2009, mediante el que se dispuso que la delimitación definitiva y la categorización final de las áreas boscosas que ocupan o utilizan las comunidades indígenas, se decidirá una vez realizado el relevamiento técnico jurídico catastral de la situación dominial de esas tierras, tarea que de acuerdo al artículo 3° de la ley nacional 26.160, se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas; y que, mientras tanto, dichas áreas serán consideradas de manera precautoria en la Categoría II (amarillo), conforme el artículo 5° de la ley local 7543, prohibiéndose la ejecución de las autorizaciones de desmonte pendientes de realización en aquellas propiedades incluidas en esa categoría y que se encuentren sometidas a un reclamo formal por parte de tales comunidades.”

Asimismo, la Corte ordenó a la Provincia de Salta para que en un plazo de 30 días informe al Tribunal sobre los nombres, apellidos, razones sociales y domicilios de las personas físicas y jurídicas que han obtenido autorizaciones a tales fines, y además:

“Los titulares de los permisos que se encontraban alcanzados por aquella suspensión, otorgados por las autoridades locales con anterioridad a la vigencia de la ley 7543, deberán adecuarse a las prohibiciones y limitaciones emergentes de esa norma, de su decreto reglamentario 2785/2009 y de las demás disposiciones complementarias, de acuerdo a la categoría de conservación (color rojo, amarillo o verde) que le corresponda a la zona en la que se encuentren ubicados los proyectos autorizados.”

Luego, en el caso denominado Fundación Iberá contra Provincia de Corrientes⁹, el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes hizo lugar a una demanda interpuesta contra la provincia declarando la inconstitucionalidad y nulidad absoluta del Decreto (correspondiente al Ordenamiento Territorial provincial), y estableció lo siguiente:

“Corresponde confirmar el fallo que decretó la inconstitucionalidad formal del Decreto N° 1439/09 de aprobación del Plan de Ordenamiento de Bosques Nativos dictado por el Poder Ejecutivo Provincial, pues de acuerdo a la Constitución provincial dicha autoridad se encuentra inhabilitada para dictar normas complementarias en materia de protección ambiental, ya que puso expresamente en cabeza del Poder Legislativo el deber de sancionar las normas complementarias de los presupuestos mínimos en materia de protección ambiental establecidos por las leyes federales leyes 25.675 y 26.331; y la circunstancia de que no se hayan producido daños no resulta óbice para la procedencia de la presente acción, pues en materia ambiental precisamente una de los principios rectores es la prevención.

El reclamo se sustentó en que se pudo detectar que en los mapas correspondientes a los ordenamientos territoriales de la provincia faltó participación ciudadana, y que existían diversas áreas de bosque consideradas muy valiosas, las cuales quedaban sin ninguna protección (con superficie de aproximadamente 8000 hectáreas). Este territorio se proyectaba utilizar para la implementación de diversos proyectos agrícolas.”

Además, el Tribunal dispuso lo siguiente:

“Si la ley provincial anterior no entra en conflicto con la ley nacional, no existen objeciones que formular, como tampoco es necesario el dictado de una nueva norma. En ese sentido informa

9. La carátula de este caso es: “Fundación Reserva del Iberá contra Estado de la Provincia de Corrientes sobre amparo”, que tramitó ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes, con fecha 13 de Abril de 2010.

que en la Provincia de Corrientes existe una norma que regula en materia de bosques nativos, la ley 4.157, que no colisiona con la ley nacional. No obstante, reconoce cierta imprecisión en la norma local respecto del "relevamiento de bosques", lo que obligó a que la autoridad de aplicación realizara ese trabajo, para luego ser elevado al Sr. Gobernador para su aprobación por decreto, y su posterior remisión a la Legislatura para su aprobación por ley, tal como lo ordena la ley 26.331."

Luego el Tribunal manifestó su apoyo respecto de la protección ambiental y el principio precautorio aplicable a los bosques:

"De seguirse con el decreto 1.439/09 se habilitarían zonas para la explotación de recursos naturales en la Provincia de Corrientes con la posible alteración del ecosistema y con la producción de daños eventualmente irreversibles, pues en materia ambiental su génesis es esencialmente preventiva."

Afortunadamente, en ambos casos la ciudadanía ha asumido acabadamente el ejercicio del derecho/deber al ambiente sano, establecido por el artículo 41 la Constitución Nacional reformada, adoptando una conducta activa en pos de la preservación de los recursos naturales y su utilización irracional e sustentable.

CONCLUSIONES:

En primer lugar, consideramos que es necesario el establecimiento de políticas efectivas que aborden las necesidades de la mujer y la implementación de planes que la capaciten para la participación efectiva, en todos los niveles, en programas referidos al manejo de los recursos forestales. La educación es necesaria siempre que se quiera obtener resultados exitosos en cuestiones relacionadas con la protección del medioambiente. En Argentina esta asignatura todavía no forma parte de la estructura obligatoria, por lo que sería importante considerar su inclusión desde los niveles iniciales de educación.

Sin embargo es importante reconocer que se ha avanzado notablemente en este aspecto, aunque persiste la desigualdad –y por tanto la inequidad- en las relaciones de género respecto de las posibilidades de desarrollo personal de las mujeres en relación con los hombres, no solamente en sus actividades vinculadas con el bosque sino también en todos los ámbitos de la vida (Martínez; Minaverry, 2008, página 259). Por lo tanto, el inevitable cambio cultural existente en la actualidad deberá ser tomado en consideración de manera amplia e integral para la totalidad de la población.

Por otra parte, desde el punto de vista legal se considera que existe suficiente normativa (tanto en el ámbito internacional como local) pero que, en muchos casos, no es satisfactoriamente aplicada.

En el caso particular de Argentina, sin lugar a dudas, la Ley nacional N° 26.331 representa una nueva oportunidad de contribuir, desde el sector de los bosques nativos, a potenciar el desarrollo sustentable de nuestra sociedad y, por lo tanto, las instituciones del sector científico deben asumir con la máxima responsabilidad un rol activo para contribuir al logro de los objetivos establecidos por la ley (Minaverry, Martínez, 2009: 13).

Luego, respecto del estado de la jurisprudencia en el ámbito argentino, existen muy pocos casos resueltos debido a que la ley fue sancionada recién en el año 2007 y reglamentada en el año 2009. Sin embargo, la mayoría los pronunciamientos judiciales existentes hasta el momento se vinculan con cuestiones relacionadas con los ordenamientos territoriales (que realmente son zonificaciones) de algunas provincias, con lo que se está atrasando su aplicación y por consiguiente la real protección de los bosques nativos.

Finalmente, en relación con las actividades comerciales y beneficios económicos que podrían aprovechar las comunidades indígenas analizadas, es necesario apuntalar algunas de los lineamientos que se proponemos a continuación:

- Incluir en la legislación y en las políticas públicas directrices tendientes a lograr un manejo sostenible del ecosistema.
- Fomentar inversiones para poder crear y aplicar nuevas herramientas prácticas y sencillas que complementen a los marcos anteriores, las cuales luego serán solventadas por los réditos propios generados por la comunidad.
- Diseñar capacitaciones y cursos tendientes a favorecer que las comunidades logren los

objetivos anteriores.

Estimamos que posiblemente algunos de los beneficios inmediatos serán la reducción de las tasas de deforestación y la regeneración elevada de los bosques y de sus servicios ambientales. Asimismo, todo lo anterior colaborará con la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de estas comunidades, como consecuencia directa del aumento de sus réditos económicos por la realización de sus actividades habituales.

BIBLIOGRAFÍA

- CIFOR/UN-REDD, 2009. Manual para la cobertura de REDD. Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y por el Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo (UN-REDD). Disponible en www.cifor.org/publications.
- Dirección de Bosques de la Provincia del Chaco, 2012. Estadísticas 2011, consultado el 10 de Enero de 2012, de <http://direcciondebosques.blogspot.com/p/estadisticas.html>.
- ECYT-AR, Enciclopedia de ciencias y tecnologías en Argentina, consultado el http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Gran_Chaco 7 de Febrero de 2013.
- Fundación Avina; Guyra Paraguay. <http://www.cuencadelplata-granchaco.org/2010/08/paraguay-pierde-mas-bosques>, última consulta el 8/02/2013.
- Gómez, M., 2008. Las mujeres en el monte: las formas de vinculación con el monte que practican las mujeres tobas (qom), *Revista Colombiana de Antropología*, Volumen 44 (2): pp. 373-408.
- Gómez, M., 2011. Reflexiones sobre la teoría y la etnografía con mujeres indígenas qom sobre la relación naturaleza-cultura, *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, Buenos Aires, Argentina.
- Gómez, M., 2009. Territorio y visión territorial femenina: apropiaciones, usos y representaciones del territorio en el caso de las mujeres tobas del oeste de Formosa, *Entre Pasados y Presentes II. Estudios contemporáneos en Ciencias Antropológicas*. Buenos Aires, Fundación Natural Félix de Azara e Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, pp. 184-195.
- Martínez, A. y Minaverry, C., 2008. Las cuestiones de género y el derecho humano del agua, *Revista La Aljaba*, Segunda época, Volumen XII, ISSN 1669-5704, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján, pp. 257-259.
- Minaverry, C., 2010. Analysis of the forest laws, and the recent enactment of the law for the protection of native forests in Argentina, *Memorias del XXIII IUFRO World Congress*, Seúl, Corea.
- Minaverry, C. y Martínez, A., 2009. Consideraciones sobre la normativa forestal y el dictado de la ley y reglamento para la protección de bosques nativos en la República Argentina, *Revista Electrónica de la Comisión Nacional Forestal de México (Conafor)*, México.
- Minaverry, C., 2011. La importancia de las cuestiones de género y su directa relación con la protección de los ecosistemas de los bosques, IUCN (Ed), VIII Congreso Latinoamericano de Derecho Ambiental Forestal, San José de Costa Rica, Costa Rica: Colegio de Abogados y Abogadas, pp. 154-159.
- Minaverry, C., 2008. La ley para protección de bosques nativos en la República Argentina, Ponencia presentada en el III Congreso Chileno de Derecho Forestal – Ambiental, Facultades de Ciencias Forestales y Jurídicas de la Universidad Austral de Chile, Valdivia y Corporación Nacional Forestal (CONAF), Valdivia: Chile.
- Movimiento Mundial por los bosques tropicales, 2005. *Mujer, bosques y plantaciones*, ISBN: 9974-7920-1-0, Montevideo: Uruguay.
- Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, FAO, <http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-programme/gender-forests/es/>, última consulta realizada el 8/02/2013.

Redes Chaco de Argentina, www.redeschaco.org, última consulta realizada el 1/12/2012.

Red Yaguareté Argentina, Red Yaguareté de Argentina,

www.redyaguarete.org.ar/granchaco/index.html , última consulta realizada el 1/12/2012.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2002. Primer Inventario Nacional de bosques nativos, Buenos Aires, Argentina.

Unicef, 2010. El papel de las mujeres y las niñas, consultado el 1 de Diciembre de 2012, http://www.unicef.org/spanish/wash/index_womenandgirls.html.

Williams, W., 2011. Sistematización de las experiencias del Inventario Nacional Forestal de Nicaragua 2007 – 2008, San José de Costa Rica, Costa Rica, Colegio de Abogados y Abogadas, pp. 123-130