



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00063/13



BUENOS AIRES, 30 AGO 2013

VISTO:

Las actuaciones N° 5421/10 caratulada: "Solicitud de intervención vinculada a la inconstitucionalidad de la ley provincial 9814 de Córdoba", y N° 6063/10 caratulada "Solicitud de intervención vinculada con la Ley Provincial 9814 de ordenamiento territorial de bosques nativos y Ley 26.331", y

CONSIDERANDO:

Que, en las mismas, los interesados denuncian que la ley provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos no se ajusta a los requerimientos de la Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos N° 26.331.

Que la investigación realizada por esta Defensoría puso de manifiesto que, efectivamente, existen tres inconsistencias entre la ley N° 9.814 (y su decreto reglamentario N° 170/11) con la Ley de presupuestos mínimos N° 26.331.

Que se entiende por presupuesto mínimo a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental y el derecho a un ambiente sano según lo previsto en el art. 41 de la Constitución Nacional y en el art. 6 de la Ley N° 25.675.

Que, consecuentemente, los presupuestos mínimos establecidos en la Ley N° 26.331 son de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades y niveles de gobierno.

Que, adentrándonos en el análisis de la cuestión, en primer lugar se evidencia que el artículo 5 de la ley provincial promueve la realización de actividades productivas, conceptualizadas en la misma como "aprovechamiento

VDF



00063/13



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

sustentable", en bosques de alto valor de conservación clasificados como categoría I (o rojos).

Que esta disposición resulta contraria a la Ley Nacional, ya que el artículo 9 de la misma indica que los bosques de categoría I (rojo) son sectores que no deben transformarse, siendo sus únicos usos tolerados el "hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica".

Que la definición de "aprovechamiento sustentable" de la ley provincial incluye el desarrollo de actividades ganaderas con prácticas de rolado de bajo impacto (art. 6), siendo ésta una práctica que se utiliza para el reemplazo del bosque nativo por pastos. En este sentido, consultado el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) acerca de las características de este tipo de intervención, indicó que el rolado de bajo impacto se realiza con maquinaria ligera, eliminando los ejemplares de menor tamaño (truncos con diámetros menores a 10 cm), pero conservando los ejemplares adultos. No obstante, señaló también que no existen suficientes datos sobre el impacto de esta técnica en los ecosistemas locales, por lo que no puede asegurarse el mantenimiento del bosque a largo plazo.

Que, al respecto, concluye que las técnicas de rolado no pueden considerarse como prácticas de conservación, y que "...cuando el objetivo es conservar el bosque nativo o recuperarlo como tal, las prácticas deben ser otras...".

Que, de lo expuesto se sigue que, en términos de la Ley N° 26.331 el rolado de bajo impacto es equivalente a un desmonte, según se lo define en el artículo 4, ya que implica la conversión del bosque a otros usos, como el ganadero, perdiéndose así tanto su estructura y dinámica natural como sus funciones ecológicas.

Que, en segundo lugar, el artículo 14 de la ley N° 9.814 y su decreto reglamentario autorizan el descenso de los bosques de categoría I "rojo" a

LJK



00063/13



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

categoría III "verde" si en la zona existe o se va a generar infraestructura para producción bajo riego.

Que consultada al respecto la SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la Nación, manifestó en diciembre de 2011, que esto *"implica un uso discrecional de los criterios de sustentabilidad, al otorgar un valor al potencial de riego que prima por sobre los demás..."* [...] y que ese procedimiento *"...responde más a políticas productivistas que a una valoración ambiental integral..."*.

Que, tal como lo establece la Ley de Presupuestos Mínimos, los bosques de categoría I (rojo) se designan como tales en virtud de que sus características *"ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad"*, razón por la cual la autorización de un cambio de categoría de protección a partir de que en la zona exista o se genere infraestructura para la producción bajo riego, carece de razonabilidad e incumple el mandato legal de protección de los bosques, ya que privilegia indebidamente valores de sustentabilidad económica por sobre los valores de conservación que la Ley Nacional establece específicamente para esta categoría.

Que, en tercer lugar, advertimos que el artículo 37 de la ley provincial autoriza el desmonte para realizar actividades mineras en cualquier categoría de conservación, con la justificación de que se trata de una *"actividad transitoria"*.

Que debe tenerse presente que, si bien el período extractivo de la actividad minera podría considerarse o transitorio, los impactos derivados de este tipo de emprendimientos persisten más allá de la vida útil de los proyectos y producen cambios a largo plazo en el entorno. En particular aquellas explotaciones que implican minería metalífera a cielo abierto, canteras y extracción de áridos ya que requieren la remoción de la cubierta vegetal y el suelo, los cuales pueden tardar cientos de años en recuperarse.

VDF



00063/13



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Que el análisis realizado en los considerandos precedentes nos lleva a la conclusión de que la legislación provincial facilita que bosques categorizados como de muy alto valor de conservación, respecto de los cuales la Ley Nacional establece su conservación a perpetuidad, sean susceptibles de desmonte total o parcial, o que en ellos se realicen usos ambientalmente no sustentables. Claramente tal situación contraría el espíritu de la Ley de Presupuestos Mínimos y la garantía de la tutela ambiental uniforme a la que nos hemos referido.

Que, como vemos, la Ley Nacional no permite el desmonte o degradación de los bosques de alto valor de conservación ni el descenso de categoría de protección asignada a los mismos.

Que, en efecto, el artículo 34 de la Ley N° 26.331 faculta a la autoridad nacional a constatar periódicamente el mantenimiento de la superficie de bosque nativo y de las categorías declaradas en cada jurisdicción, a fin de otorgar los beneficios económicos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, y sólo admite al cambio de categoría cuando éste implica una situación mayor de protección, lo que constituye una clara aplicación del principio de no regresión.

Que, por otra parte, la ley N° 9.814 omite incluir entre los requisitos para autorizar los desmontes o cambios usos del suelo, la obligatoriedad de convocar a una audiencia pública en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (art. 41), a pesar de que la Ley N° 26.331 (art. 26) indica expresamente que la autoridad de aplicación debe garantizar esa instancia de participación.

Que todo lo anteriormente manifestado ha sido analizado en el Informe Especial sobre la Situación de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (Ley N° 9.814) elaborado por esta Defensoría del Pueblo en diciembre de 2011, el cual se adjunta a la presente.

vdf



00063/13



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Que el mismo concluye que la provincia de Córdoba deberá emplear las vías legislativas y administrativas necesarias y convenientes con el objeto de asegurar la efectiva protección de los bosques, adecuándose así a los principios y previsiones de la Ley Nacional.

Que este Informe fue remitido oportunamente al Sr. Gobernador de la provincia de Córdoba para su consideración y a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Que, a su turno, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación indicó que la provincia de Córdoba aún no tiene acreditada la ley provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos por esa autoridad nacional y que se encuentra trabajando con las autoridades locales para dar solución a los aspectos conflictivos de la ley.

Que la falta de acreditación de la ley provincial y el trabajo subsecuente con las autoridades locales responde a las observaciones vertidas en el Informe Especial mencionado previamente.

Que, por otra parte, en octubre de 2012 el Gobernador de la provincia emitió el decreto N° 1131 por el cual deroga parte del decreto reglamentario N° 170/11. Se trata de los párrafos 2° y 3° del artículo 6 que hacen referencia a las prácticas de rolado o raleo como un "aprovechamiento sustentable", y el artículo 14 referido al cambio de uso de suelo para producción bajo riego.

Que, asimismo, el decreto N° 1131/12 difiere, hasta tanto se actualice el ordenamiento territorial, la aplicación del concepto de "aprovechamiento sustentable" fijado en el artículo 6 de la ley N° 9.814 que permite el rolado de bajo impacto incluso en bosques de categoría I (rojo), así como el 2° y 3° párrafo del artículo 14 del mismo plexo normativo que indica que los predios donde exista o se genere infraestructura para producción bajo riego o sean "zonas estratégicas" se considerarán incluidos en la categoría III (verde).

v.3/f





00063/13



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Que este nuevo decreto ha sido un reconocimiento de las consideraciones vertidas en el Informe Especial, y de las objeciones planteadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y la Comisión de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (COTBN).

Que, aunque lo expuesto anteriormente manifiesta una cierta voluntad de abordar los problemas que surgen de las diferencias entre la ley provincial y la Ley de Presupuestos Mínimos N° 26.331, entendemos que este instrumento administrativo no resuelve de modo adecuado la cuestión del uso de los bosques de alto valor de conservación por cuanto se mantiene vigente el artículo 5 la ley N° 9.814 que habilita la posibilidad de realizar aprovechamientos sustentables en bosques clasificados en la Categoría I (rojo). Adviértase al respecto que solamente fue diferida la aplicación del artículo 6, pero no dejada sin efecto.

Que, en este aspecto, debemos hacer notar además que un decreto no constituye un instrumento legal adecuado para realizar las necesarias modificaciones a la ley provincial.

Que, por lo tanto, se entiende que el decreto N° 1131/12 es un paso transitorio muy necesario hacia la armonización de la ley provincial y la Ley de Presupuestos Mínimos de protección ambiental pero resulta insuficiente para la protección efectiva de los remanentes de bosques nativos de Córdoba.

Que no puede ignorarse que las estadísticas oficiales indican que, desde la sanción de la Ley Nacional, a fines de 2007, hasta finales de 2011 la provincia de Córdoba había perdido 38.000 ha de sus ya escasos bosques nativos en la región forestal del parque Chaqueño, sin contabilizar la pérdida de bosques en la región del Espinal.

Que el decreto N° 91/2009, reglamentario de la Ley N° 26.331, indica que la actualización de los OTBN deberá realizarse cada 5 años a partir de la aprobación del mismo (art. 6), plazo que se cumple en febrero de 2014, lo cual

vdf



00063/13



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

representa una oportunidad para proyectar las modificaciones legislativas necesarias.

Que en ese interin resulta conveniente que se tomen las medidas destinadas a garantizar la protección de los bosques nativos de la provincia.

Que la presente medida se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 13, párrafo primero, y el artículo 28 de la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379, el artículo 86 de la CONSTITUCION NACIONAL y normas concordantes.

Por ello,

EL ADJUNTO I DEL DEFENSOR DEL PUEBLO  
RESUELVE:

**Artículo 1°:** EXHORTAR al GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE CORDOBA a que:

- A. Promueva la adecuación de la ley N° 9.814 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Córdoba y su respectiva reglamentación, de forma de que se ajusten a la Ley N° 26.331 en todos aquellos aspectos que no cumplan con los presupuestos mínimos de protección ambiental de la Ley Nacional mencionada,
- B. Tome las medidas necesarias para evitar la pérdida de los remanentes boscosos en la provincia, en particular en bosques de categoría I (rojo), controlando las actividades que pudieran degradarlo (emprendimientos agropecuarios, forestales, ganaderos y mineros), y evitando los descensos de categoría de conservación.

**Artículo 2°:** RECOMENDAR a la SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la Nación que tome en cuenta las

VDF



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA



argumentaciones vertidas en la presente para el proceso de acreditación del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba (Art. 33, Ley N° 26.331).

**Artículo 3°:** Regístrese, notifíquese en los términos del artículo 28 de la Ley N° 24.284 y archívese.

RESOLUCION N° 00063/13

ANSELMO SELLA  
ADJUNTO I A CARGO DEL  
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN



**INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN  
DE LA LEY PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL DE BOSQUES NATIVOS  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA  
(LEY 9.814)**



**Defensor del Pueblo de la Nación**

Diciembre 2011

## INTRODUCCION

El desarrollo productivo, la agricultura, la ganadería, la manufactura, la construcción de grandes obras y la provisión de servicios, etc., no son incompatibles con la sustentabilidad del ambiente. El desarrollo sustentable, aquel que se realiza en forma ambientalmente adecuada, no sólo es posible sino necesario.

Cada vez se reconoce más la importancia de los bosques en la lucha contra la pobreza, además del rol que cumplen en la protección del ambiente. Sin embargo, según la FAO el ritmo del desmonte y la degradación forestal siguen siendo alarmantes y han dejado de ser patrimonio del Hemisferio Norte (como lo fue en los últimos 3 siglos) para concentrarse fuertemente en el Hemisferio Sur. De hecho el INTA y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación estiman que nuestro país ha perdido cerca del 70% de sus bosques desde 1935 hasta el presente. Actualmente, según estimaciones oficiales, se desmontan 250 mil hectáreas anuales de bosque nativo lo que conduce a que la tasa de deforestación de la Argentina resulte seis veces más alta que el promedio mundial.

La degradación del bosque nativo sufrida en nuestro país a partir de fines del siglo XIX responde a una compleja trama de causales económicas, sociales, político – institucionales y tecnológicas. La necesidad de incorporar tierras a la producción agropecuaria, sumada al incremento de la presión sobre los recursos naturales verificada a partir de la industrialización, los incendios forestales –intencionales o no- y las políticas de promoción de bosques implantados y desarrollo productivo mal aplicadas, son algunos de los factores que explican esta depredación. En los últimos años, la pérdida de bosques nativos ha alcanzado niveles tan críticos que la Argentina fue declarada como "país en estado de emergencia forestal" por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Informe GEO ARGENTINA).

Los bosques pueden constituir redes de seguridad vitales al ayudar a la población rural a evitar, atenuar o escapar de la pobreza proporcionando bienes y servicios, contribuyendo así a evitar migraciones indígenas.

En líneas generales, se estima que los bosques nativos son sistemas altamente productivos que, traducido a términos económicos, proveen beneficios que han sido estimados en 2.000 dólares por hectárea por año (Costanza y colaboradores 1997). Entre ellos se destacan la regulación del clima (y más localmente la retención de los suelos y de la humedad ambiente), la amortiguación de disturbios, el control de la erosión de los suelos, la regulación hídrica, la

producción de maderas y otras materias primas, el tratamiento de residuos y el ciclo de nutrientes, así como valores recreativos y estéticos que, con el reciente impulso del turismo "ecológico" o "de naturaleza" exceden la influencia meramente local.

El Banco Mundial calculó recientemente que los medios de subsistencia de una cuarta parte de la población pobre del mundo dependen directa o indirectamente de los bosques, motivo suficiente para crear planteamientos integrados a fin de reducir la pobreza mediante la gestión sustentable de los recursos forestales.

En nuestro país, el Parque Chaqueño y el Espinal, en el norte y centro del territorio, concentran más de la mitad de la masa boscosa de la Argentina y registran la mayor dinámica de cambio de cobertura de la tierra. En particular, las estadísticas oficiales señalan que la provincia de Córdoba ha perdido cerca del 90% de su cobertura boscosa: de las 12 millones de hectáreas originales sólo restaban, en 2004, 1,3 millones de bosques primarios y secundarios (SAyDS 2004).

La ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331, sancionada a fines de 2007, estableció que las provincias debían realizar un Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos existentes en su territorio (en adelante OTBN) en el plazo máximo de un año, mediante un proceso participativo, y que este Ordenamiento debía ser aprobado por ley para poder acceder a los fondos para el enriquecimiento y conservación de los bosques.

Para la provincia de Córdoba, el OTBN fue aprobado por ley 9.814 en agosto de 2010, dos años más tarde que se venciera el plazo fijado por la ley nacional.

En este informe se da cuenta del estado en que se encuentran los bosques de la provincia de Córdoba, y de las escasas garantías que la ley 9.814 ofrece para su conservación a mediano y largo plazo.

## SITUACION AMBIENTAL GENERAL Y ANTECEDENTES

La comunidad científica internacional reconoce que la pérdida y degradación de la cubierta vegetal que implican los desmontes masivos provocan una serie de daños ambientales tanto locales como regionales entre los que se cuenta la alteración del régimen hidrológico de las cuencas, y localmente una disminución de la retención tanto de la humedad ambiente como de los suelos (Tucci 2002). Esto implica que, en las zonas desmontadas, la cuenca reduce su capacidad de regulación del flujo de agua. En relación a esto, existen estudios de investigadores de la UNC que confirman que las áreas serranas con vegetación nativa del oeste de

Córdoba (bosques y pastizales) aportan más agua a los ríos que las áreas deforestadas.

En la provincia de Córdoba se encuentran representadas 3 ecorregiones: el Parque Chaqueño (también conocido como Chaco Seco o Semiárido) en el norte y noroeste, el Espinal como una diagonal que atraviesa a la provincia en el centro en dirección noreste-sudoeste y la Pampa en el sur. Los principales bosques corresponden al Parque Chaqueño y al Espinal (Figura 1).

### Ecorregiones de la Provincia de Córdoba

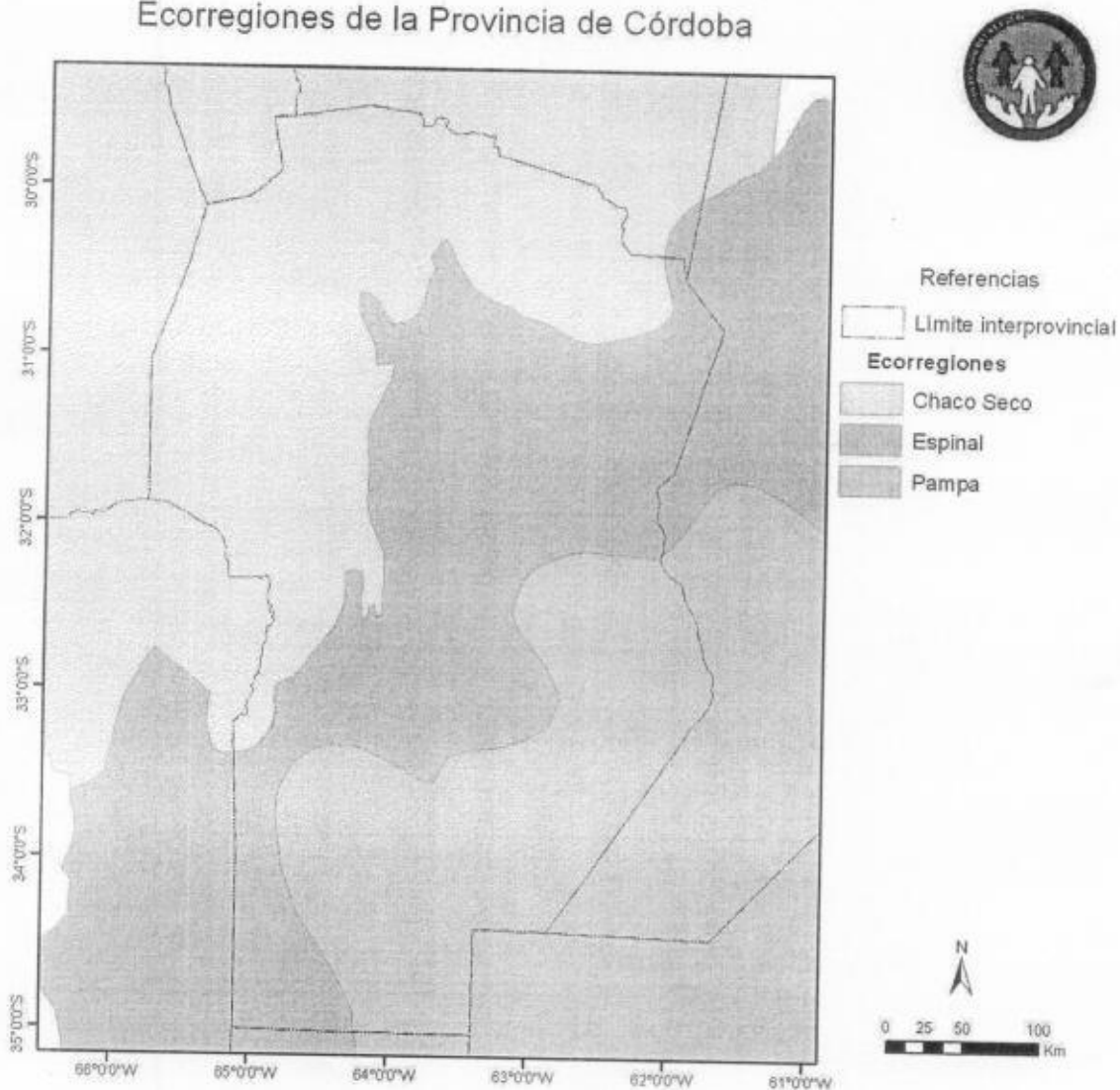


Figura 1: Ecorregiones de la provincia de Córdoba.

Se observa la superficie que ocupan los bosques del Chaco Seco y el Espinal.

V.D.F.

Actualmente, la mayor cobertura boscosa de la provincia se encuentra en el noroeste del territorio (Parque Chaqueño Occidental), sector con clima árido-semiárido con alto riesgo de desertificación.

Según la estadística de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, entre 1998 y 2006 la provincia de Córdoba presentó la mayor tasa anual de deforestación del país (UMSEF 2007).

En este sentido, la COTBN informa que de los 12 millones de hectáreas de bosques que poseía originalmente la provincia (71% de su territorio) al momento de la sanción de la ley 26.331, en 2007, sólo quedaban unas 800.000 hectáreas (el 5%) en parches mayores a 1.000 hectáreas repartidos de la siguiente manera: 4,7% en el Parque Chaqueño (3,8% de Bosque Chaqueño Occidental, en el noroeste; 0,6% de Bosque Chaqueño Oriental; 0,36% de Bosque Serrano Oriental) y menos del 0,15% de Espinal.

La pérdida de bosques en la provincia de Córdoba se debió principalmente al desmonte para uso agropecuario, pero también como consecuencia de los incendios<sup>1</sup>, muchos de los cuales fueron de origen antrópico para habilitar tierras para cultivos y pasturas para el ganado.

Durante las últimas 3 décadas, el patrón de cambio en la cobertura de bosques de Córdoba ha estado dominado por la conversión de bosques a tierras agrícolas, a una tasa anual superior al 6% para los bosques de llanura y del 9,4% para los bosques serranos. Puntualmente, se han registrado tasas de desmonte del 6,5% anual para la cuenca de Quilino (periodo 1997-2007) y del 7,7% para la cuenca del río Los Sauces, ubicada sobre el acuífero de Conlara, única fuente de agua del Oeste provincial (período 2000-2007). La presencia de bosques, cuyos árboles poseen raíces más profundas que las hierbas o los cultivos, contribuye a mantener el agua en el sistema, lo cual es clave en una zona árida como la del centro y oeste cordobés (los rendimientos hídricos disminuyen al deforestar, principalmente en zonas subhúmedas y semiáridas). Existe amplio consenso en el mundo académico que la cobertura vegetal influye fuertemente sobre la cantidad total, la estacionalidad y la calidad del agua disponible para uso humano a través de los ríos.

<sup>1</sup> Las "Estadísticas de Incendios Forestales 2009" del PNMF muestran que 21.884 ha de bosques nativos fueron afectados por incendios en 2009, que el 94% de los incendios de ese período fueron intencionales, y que se produjo un aumento del 40% en la pérdida de bosques por incendio respecto del año anterior.



La SAyDS de la Nación manifiesta que, en la zona del **Parque Chaqueño**, la ausencia de una cobertura vegetal continua debido a los desmontes de grandes superficies (en forma mecánica o a través de incendios intencionales) para destinar tierras a la agricultura o a pasturas ganaderas, acentúan los procesos de erosión eólica e hídrica que afectan a la región, lo cual -a su vez- incide sobre la productividad de los cultivos. Se señala expresamente que de continuar con la tendencia actual es probable que estos procesos se tornen irreversibles, determinando que los cultivos se vuelvan no rentables en el corto plazo<sup>2</sup>.

Por su parte, en la zona del **Espinal**, se registra un fuerte avance de la frontera agrícola en detrimento de la ganadería (desplazada hacia áreas marginales) favorecido por las nuevas tecnologías, el incremento de las precipitaciones, y una mejora en la rentabilidad del mercado. También en este caso se deja expresa constancia de que el avance de la frontera agrícola se realiza en zonas donde el suelo no tiene una adecuada aptitud para ello, hecho que sólo es posible mediante la implementación de metodologías de baja sustentabilidad (rotaciones sin descanso, uso indiscriminado del fuego, mecanización y uso de agroquímicos) con la consecuente pérdida de los remanentes de bosque nativo<sup>3</sup>.

Por lo mismo, se comprueba que existe una fuerte paradoja ya que la pérdida de bosques para destinar tierras a la agricultura se produce justo en suelos de escasa aptitud agrícola, lo cual sólo puede conducir a un escenario de no sustentabilidad.

En este sentido, la SAyDS informa que la mayor parte del territorio provincial que corresponde al Parque Chaqueño (Norte y Oeste) fue catalogado, en cuanto a sus posibilidades de uso agrícola, en las categorías "con severas a muy severas limitaciones" mientras que las tierras de las serranías de Córdoba fueron catalogadas como "imposible"<sup>4</sup>. La situación se repite en el Espinal (diagonal NE-SO de Córdoba), donde los suelos presentan serias limitaciones a la producción debido a las condiciones de semiaridez, la baja disponibilidad de agua, y la gran cantidad

<sup>2</sup> SAyDS (2007) Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos: Informe Regional Parque Chaqueño. 1ª ed. Buenos Aires (página 9) 114 p.

<sup>3</sup> SAyDS (2007) Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos: Informe Regional Espinal, segunda parte. 1ª ed. Buenos Aires (página 17) 154 p.

<sup>4</sup> SAyDS (2007) Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos: Informe Regional Parque Chaqueño. 1ª ed. Buenos Aires (página 9) 114 p.



de médanos y salitrales; o bien porque los suelos son arcillosos y el drenaje es insuficiente<sup>5</sup>.

También se informa que es preocupante la tendencia del mal uso de los recursos hídricos subterráneos. Las actividades desarrolladas en las nuevas áreas bajo riego han ocasionado la desaparición casi total de los recursos naturales, en especial en las áreas más secas al Oeste de Córdoba. Se destaca que de las 300.000 ha desmontadas a tal fin en toda la región (incluye territorios en Chaco, Catamarca, La Rioja, Córdoba y San Luis) sólo están en producción efectiva un tercio de las mismas (100.000 ha aprox.)<sup>6</sup>

Por otra parte, el informe de la Comisión *ad hoc* de la Universidad Nacional de Córdoba señala que la ley provincial no considera la aptitud de los suelos de la provincia para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo, es decir, la ley promueve que se continúe cultivando en tierras no aptas para tal fin.

En la provincia de Córdoba existen, en teoría, más de 3,5 millones de hectáreas de áreas protegidas, pero en la práctica menos del 1% de la superficie provincial se encuentra efectivamente protegida, y el 95% de las mismas no cuenta con un grado de control aceptable ya que carecen de recursos humanos y económicos para su resguardo (Barchuk y otros 2010).

El mantenimiento y la recuperación de los bosques depende fuertemente de la existencia de corredores que vinculen los remanentes con las áreas protegidas existentes, del mantenimiento de los bosques ribereños de ríos y arroyos (los cuales, a su vez, funcionan también como corredores), y de las acciones de restauración que se promuevan.

Al respecto es importante destacar que, aunque el art. 13 de la ley 9.814 asigna la categoría I a todos los bosques contenidos en las APs y a los corredores establecidos por normas nacionales o provinciales, esto no garantiza el mantenimiento de una cobertura boscosa adecuada -o al menos detiene la tendencia en la pérdida de bosques que se evidencia en los últimos años-. Basta recordar la precaria situación de las áreas protegidas mencionada anteriormente, y el hecho de que muchos de los corredores creados por decreto provincial 891/03 sufrieron fuertes procesos de desmonte (tal es el caso del "Corredor Biogeográfico del Caldén", de 665.000 ha de bosques al sudoeste de la provincia, que se encuentra desmontado en un 97% de su superficie).

<sup>5</sup> SAyDS (2007) Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos: Informe Regional Espinal, segunda parte. 1ª ed. Buenos Aires (página 9) 154 p.

<sup>6</sup> SAyDS (2007) Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos: Informe Regional Parque Chaqueño. 1ª ed. Buenos Aires (página 33) 114 p.

## ANALISIS SOBRE LA LEY 9.814, DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOSQUES NATIVOS DE CORDOBA

A la fecha no se ha hecho explícita la forma en que fueron utilizados los 10 criterios de sustentabilidad fijados en la ley 26.331 para definir las categorías propuestas en la ley de OTBN provincial (y plasmadas en el mapa de ordenamiento aprobado por la ley).

No obstante, de la lectura de la ley 9.814 y los decretos reglamentarios 170 y 1476 -y su comparación con la ley nacional- y las consultas realizadas puede determinarse que se estaría incumpliendo la ley nacional en los siguientes aspectos:

### 1. La ley provincial promueve actividades productivas en bosques de alto valor de conservación.

El art. 5 de la ley 9.814 determina que en la categoría I (rojo) se pueden realizar actividades de "aprovechamiento sustentable", mientras que la ley nacional indica que el aprovechamiento sustentable se permite para la categoría II pero no para la categoría I -donde los únicos usos mencionados son hábitat de comunidades indígenas e investigación científica- (art. 9 de la ley 26.331).

Este hecho se ve agravado porque, en la ley provincial, la definición de "aprovechamiento sustentable" incluye el desarrollo de actividades ganaderas con prácticas de rolado de bajo impacto, siendo ésta una práctica usada para el reemplazo del bosque nativo por pastos. En este sentido, los profesionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) indicaron que es absurdo plantear las técnicas de rolado como prácticas de conservación, indicando que "...cuando el objetivo es conservar el bosque nativo o recuperarlo como tal, las prácticas deben ser otras..." Consultados sobre las características de este tipo de intervención indicaron que el rolado de bajo impacto se realiza con maquinaria ligera, eliminando los ejemplares de menor tamaño (troncos con diámetros menores a 10 cm) pero conservando los ejemplares adultos. No obstante, señalaron que no existen suficientes datos sobre el impacto de la técnica en los ecosistemas locales, por lo que no puede asegurarse el mantenimiento del bosque a largo plazo. A esto se suma el problema de que es una técnica complicada y nueva en la zona por lo que su efectividad depende de que se realice con un estricto seguimiento profesional.

La noción de que la ley provincial está promoviendo la transformación de los bosques de alto valor de conservación se refuerza por el propio texto del decreto

provincial 1476/2011 donde se señala que el rolado selectivo de bajo impacto podrá realizarse "... mediante un tractor provisto de un rolo que puede incluir un sistema de siembra de semillas y tiene por finalidad incrementar la cantidad de forraje. Se incluye en esta definición el denominado rolado de mantenimiento que se realiza en forma periódica en superficies roladas anteriormente con la finalidad de controlar el crecimiento de determinadas especies y la eventual reimplantación de pasturas." Aunque en el párrafo siguiente se hace la salvedad de que no se debe interpretar el rolado de bajo impacto como una intervención que cambie el uso de suelo, el texto que lo precede no deja dudas de que se trata de una práctica que "limpia" el sotobosque para la producción de forraje para el ganado. Esto, en términos de la ley nacional, es equivalente a un desmonte<sup>7</sup> porque no sólo se cambia el uso del suelo sino que se pierde su estructura y dinámica natural y, con ellas, sus funciones ecológicas (mantenimiento de los "servicios ambientales").

Considerando que en la zona tradicionalmente se utiliza el sistema de rolado de alto impacto, el hecho de que el rolado de bajo impacto requiere de un estricto seguimiento y personal altamente calificado para su implementación -lo que lo hace poco atractivo al productor-, y las dificultades de las autoridades provinciales para controlar un territorio extenso, se deduce que no es posible asegurar el mantenimiento del bosque nativo en estas condiciones.

Por otra parte, la comparación de las catorce leyes provinciales de OTBN aprobadas hasta la fecha<sup>8</sup> muestra que sólo la provincia de Córdoba autoriza actividades asimilables a ganadería y agricultura en bosques de Categoría I, desvirtuando el objetivo de protección de los mismos y vulnerando así, el espíritu de la ley 26.331.

A su vez, el artículo 37 de la ley 9.814 permite el desmonte para realizar actividades mineras en cualquier categoría de conservación, con la justificación de que se trata de una "actividad transitoria".

Pero más contundente es la opinión de la máxima autoridad nacional de aplicación. Consultada sobre su postura respecto de que la ley provincial promueva actividades productivas en bosques de categoría I, la SECRETARIA DE AMBIENTE

<sup>7</sup> Desmonte: Toda actuación antropogénica que haga perder al "bosque nativo" su carácter de tal, determinando su conversión a otros usos del suelo tales como, entre otros: la agricultura, la ganadería, la forestación, la construcción de presas o el desarrollo de áreas urbanizadas (Art. 4 Ley 26331)

<sup>8</sup> Ley 5311/2010 (Catamarca), ley 6409/2009 (Chaco), ley XVII-92/2010 (Chubut), ley 5974/2010 (Corrientes), ley 1552/2010 (Formosa), ley 8195/2010 (Mendoza), ley XVI-105/2010 (Misiones), ley 4552/2010 (Río Negro), ley 7543/2008 (Salta), ley 8174/2010 (San Juan), ley IX-697/2009 (San Luis), ley 6942/2009 (Santiago del Estero) y ley 8304/2010 (Tucumán)

Y DESARROLLO SUSTENTABLE (SAyDS) informa, en diciembre de 2011 (Nota SsPyPA N° 377/2011), que algunas de las prácticas permitidas para la realización de actividades ganaderas que están incluidas en la definición de "aprovechamiento sustentable" en la ley provincial, exceden a las consideradas permitidas en la categoría I (rojo). Manifiesta expresamente que "... las prácticas de rolado y siembra de forrajeras exóticas no deben promoverse en forma extensiva en dicha categoría" y que se solicitó expresamente a la autoridad local de aplicación que no se admita este tipo de intervenciones en los bosques de categoría I.

En particular se apunta que "... por los artículos 5 inciso a), 34 y definición A.b, con relación a la categoría I (rojo), la ley 9.814 introduce un concepto de 'aprovechamiento sustentable', que incluye prácticas de rolado y sembrado de forrajeras para la actividad ganadera, a través del cual se podrá autorizar dichas actividades en predios categoría I (rojo) y categoría II (amarillo), contrariando lo dispuesto por la ley 26.331. Por último, cabe señalar que el Artículo 37 de la ley 9.814, prevé actividad minera en todas las categorías, lo que no está contemplado expresamente por la ley 26.331. De lo expresado surge claro que a través de los institutos de 'aprovechamiento sustentable', 'zonas estratégicas', 'bajo riego', se trata de favorecer la ganadería o la agricultura, en detrimento de la protección de los bosques nativos."

Adicionalmente, señala que dado que la definición de aprovechamiento sustentable contenida en la ley provincial no excluye expresamente el aprovechamiento forestal, "... se considera que la inclusión de esta actividad dentro de la mencionada categoría excede lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto N° 91/09 [reglamentario de la ley nacional], que prohíbe expresamente el aprovechamiento forestal en la misma..."

## 2. La ley provincial permite que los bosques de alto valor de conservación desciendan de categoría

El artículo 14 de la ley 9.814 permite el descenso de categoría I "rojo" (sin desmonte) a III "verde" (desmonte total o parcial) si en la zona existe o se va a generar infraestructura para producción bajo riego. Esto implica que la ley provincial autoriza el desmonte de bosques considerados prioritarios en el OTBN; mientras



que la ley nacional no permite el descenso de categorías<sup>9</sup> y sólo da lugar al cambio cuando se trata de una mayor categoría de conservación.

Es importante destacar que los expertos consultados coinciden en que el hecho de que la ley provincial permita la instalación de riego en bosques que originalmente fueron categorizados como de alto valor de conservación no deja dudas respecto a que se está promoviendo el cambio en el uso del suelo en zonas semiáridas, es decir, la sustitución del bosque nativo por cultivos bajo riego con aguas subterráneas. En síntesis, a partir de lo normado en el artículo 14, la ley provincial parecería otorgar la mayor categoría de protección a los bosques valiosos de Córdoba pero sólo mientras no estén dadas las condiciones para implantar cultivos en la zona, momento en el cual podrían descender de categoría y desmontarse.

Al respecto, el reciente informe de la SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la Nación indica que "... el artículo 14 de la Ley 9.814 al permitir recategorizar a categoría III (verde) diferentes intervenciones en el bosque nativo, para supuestos en que existiera o se generara producción bajo riego; o en las denominadas "zonas estratégicas" comprensiva de actividades variadas como corrales, represas, alambrados, viviendas, constituyen válvulas de escape de la estructura conservacionista de la ley 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental..." En particular, indica que el mecanismo que permite el descenso de categoría se aparta del procedimiento propuesto por la provincia para la elaboración del ordenamiento territorial de sus bosques y que "... se sustenta en una ponderación diferencial que se otorga al criterio 'Potencial de Sustentabilidad Agrícola' respecto al resto de los criterios de sustentabilidad ambiental del Anexo de la ley 26.331 evaluados para definir las categorías de conservación de los bosques. Así, la Secretaría considera que "...esto implica un uso discrecional de los criterios de sustentabilidad, al otorgar un valor al potencial de riego que prima por sobre los demás...". Afirma que este procedimiento "...responde más a políticas productivistas que a una valoración ambiental integral...".

Finalmente, la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación reconoce que "...las reasignaciones planteadas por el artículo 14 contradicen los resultados obtenidos en el OTBN...", y concluye que "... el régimen de flexibilidad impuesto conspira contra la esencia del sistema de protección de los bosques previsto en la ley 26.331...".

<sup>9</sup> El art. 34 de la ley 26.331 ordena a la autoridad nacional que constate el mantenimiento de la superficie de bosque nativo y de las categorías declaradas en cada jurisdicción, a fines de otorgar los beneficios.

### 3. La ley provincial no tuvo en cuenta las opiniones emanadas del proceso participativo previo

El artículo 6 de la ley 26.331 establece que el ordenamiento de los bosques nativos debía ser realizado por cada jurisdicción a través de un proceso participativo.

A tal fin, en noviembre de 2008 la Secretaría de Ambiente de la provincia de Córdoba creó, por Resolución 328/08, la Comisión de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (COTBN). La misma conformada por profesionales y técnicos de instituciones de alto prestigio, como ser la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) y la Universidad Nacional de Villa María (UNVM), la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba, la Secretaría de Turismo de la Provincia de Córdoba, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA-Programa de Sistemas Agroforestales), el Programa Social Agropecuario (PSA - SAGPyA), la Administración de Parques Nacionales, Regional Centro (APN), el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), la Federación Agraria Argentina (FAA), el Colegio de Ingenieros Agrónomos de la provincia de Córdoba, el Colegio de Biólogos, y Organizaciones No Gubernamentales como Fundación para la Defensa del Medio Ambiente (FUNAM), el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Ecosistemas Argentinos, el Grupo Escalera, el Foro de los Ríos, la Fundación Conydes, entre otros.

Para cumplir con el mandato de la ley 26.331, los integrantes de la COTBN realizaron siete talleres regionales de participación ciudadana en el interior de la provincia y convocaron a una audiencia pública en la ciudad de Córdoba, donde se realizó un amplio debate intersectorial.

Luego de dos años de trabajo la COTBN elaboró un proyecto de ley de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos que alcanzó estado parlamentario (Proyecto 6.562), fruto del consenso de diversos sectores sociales.

No obstante ello, el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba que fue aprobado por ley 9.814 en agosto de 2010, presenta diferencias sustanciales con el proyecto elevado por la COTBN tanto en el mapa de ordenamiento de los bosques como en el texto que norma su conservación y uso. Como ejemplo de las diferencias encontradas puede señalarse que en el proyecto de la COTBN los bosques localizados en pendientes mayores al 5% eran categorizados como de alto valor de conservación (categoría I o rojo), por tratarse de bosques serranos donde se hallan localizadas las cabeceras de cuenca de los ríos. De esta manera, y en concordancia con el criterio N° 9 del Anexo de la ley 26.331 (Potencial de Conservación de Cuencas) se pretendía proteger la calidad y cantidad de las fuentes de agua dulce, un recurso de importancia excepcional en



esta provincia semi-árida. Sin embargo, la protección de los bosques con pendiente superior al 5%, fue eliminada de la ley provincial.

Finalmente, cabe destacar que las observaciones respecto de las irregularidades de la ley provincial de OTBN se materializan, en la práctica, en la no asignación presupuestaria del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (previsto por la ley 26.331). En la respuesta de la SAyDS de enero de 2011 se especifica que la provincia de Córdoba no se encontraba en condiciones de recibir la partida presupuestaria correspondiente debido a que su OTBN estaba observado, y en etapa de evaluación, por parte de la Dirección de Bosques. En una reunión realizada con las autoridades de la SAyDS en febrero de 2011 se reiteró esta afirmación. Y posteriormente, en diciembre de 2011, las autoridades nacionales informaron que aunque la provincia cuenta formalmente con un ordenamiento aprobado por ley mediante el cual accedería a los fondos, la SAyDS se encuentra gestionando con las autoridades provinciales los ajustes de la ley 9.814 previo al otorgamiento de los mismos.

## CONCLUSIONES

El análisis de la ley provincial 9.814 nos permite concluir que la provincia de Córdoba permite las actividades ganaderas dentro de sus bosques valiosos (incluyendo la modificación de su estructura para implantar pasturas a tal fin), no excluye el aprovechamiento forestal, y supedita la protección del bosque al hallazgo de nuevas fuentes de agua, luego de lo cual podría desmontarse para la siembra de cultivos.

Esto nos lleva a coincidir con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación cuando afirma que "... el ordenamiento territorial aprobado por ley provincial 9.814 no se ajusta acabadamente con las definiciones y criterios de la ley 26.331 [...] "... se considera necesario que la autoridad local de aplicación reglamente estos procedimientos, con el fin de evitar una posible brecha legal que permitiría el cambio de categoría de todos los bosques que reúnan esas condiciones..."

En este escenario, los límites de cada categoría de conservación que están reflejados el mapa de OTBN de la provincia de Córdoba carecen de sentido ya que la flexibilidad que permite la ley provincial provoca que los bosques de alto valor de conservación (categoría I o "rojo") puedan ser modificados en cualquier momento

Informe especial sobre la situación de la ley provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba (ley 9.814). 2011. Defensor del Pueblo de la Nación.

13

bajo determinadas condiciones, tergiversando el principio de protección que inspira a la ley nacional.

Por lo tanto, se concluye que la provincia de Córdoba deberá emplear las vías legislativas y administrativas necesarias y convenientes con el objeto de asegurar la efectiva protección de los bosques, adecuándose así a los principios y previsiones de la ley nacional.

V3/E

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Barchuk, A y otros (2010). "Diagnóstico y perspectivas de los bosques en Córdoba". Revista HOY la Universidad (4): 52-73. Universidad Nacional de Córdoba.
- Cabido, M y Zak, M (2010). "Deforestación, agricultura y biodiversidad. Apuntes sobre el Panorama Global y la Realidad de Córdoba". Instituto Multidisciplinario de Biología Vegetal (IMBIV), UNC-CONICET. En: Revista HOY la Universidad. Junio 2010.
- Decreto 170/2011 conteniendo la reglamentación de la ley de ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Córdoba, publicado en el Boletín Oficial de Córdoba el 10 de febrero de 2011.
- Decreto 1.476/2011 de la provincia de Córdoba, del 19 de septiembre de 2011, donde se definen las funciones de la unidad ejecutora y se realizan precisiones conceptuales.
- Defensor del Pueblo de la Nación (2006). Informe sobre situación campesina en nor-noroeste-oeste de la provincia de Córdoba, en las actuaciones N° 3084/06 y N° 6062/03.
- Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos promulgada el 19 de diciembre de 2007.
- Ley de OTBN N° 9.814 y anexos, publicados en el Boletín Oficial de Córdoba el 10 de agosto de 2010.
- Ley de OTBN N° 5.311/2010 de la provincia de Catamarca.
- Ley de OTBN N° 6.409/2009 de la provincia de Chaco.
- Ley de OTBN N° XVII-92/2010 de la provincia de Chubut.
- Ley de OTBN N° 5.974/2010 de la provincia de Corrientes.
- Ley de OTBN N° 552/2010 de la provincia de Formosa.
- Ley de OTBN N° 8.195/2010 de la provincia de Mendoza.
- Ley de OTBN N° XVI-105/2010 de la provincia de Misiones.
- Ley de OTBN N° 4.552/2010 de la provincia de Río Negro.
- Ley de OTBN N° 7.543/2008 de la provincia de Salta.
- Ley de OTBN N° 8.174/2010 de la provincia de San Juan.
- Ley de OTBN N° IX-697/2009 de la provincia de San Luis.

Ley de OTBN N° 6.942/2009 de la provincia de Santiago del Estero.

Ley de OTBN N° 8.304/2010 de la provincia de Tucumán.

Resolución N° 923 de la Universidad Nacional de Córdoba conteniendo el dictamen de la Comisión Técnica constituida para evaluar y asesorar al rectorado de la Universidad de Córdoba sobre los aspectos constitucionales y ambientales de la ley provincial.

SAyDS (2007) Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos: Informe Regional Espinal, segunda parte. 1ª ed. Buenos Aires. Pp.154.

SAyDS (2007) Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos: Informe Regional Parque Chaqueño. 1ª ed. Buenos Aires. Pp.114.

SAyDS (2004) Atlas de los bosques nativos argentinos 2003. Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas BIRF 4085-AR. Dirección de Bosques.

Tucci, C.E.M. 2002. Impactos da variabilidade climática e do uso do solo nos recursos hídricos. Agencia Nacional de Aguas, ANA. Forum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Brasil. Pp. 150.

Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal – UNSEF. 2007. Monitoreo de Bosque Nativo 1998-2006. Dirección de Bosques. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

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