



Mundo Agrario

E-ISSN: 1515-5994

[mundoagrario@fahce.unlp.edu.ar](mailto:mundoagrario@fahce.unlp.edu.ar)

Universidad Nacional de La Plata  
Argentina

Silvetti, Felicitas; Soto, Gustavo; M. Cáceres, Daniel; Cabrol, Diego  
¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos  
socioambientales y políticas públicas  
Mundo Agrario, vol. 13, núm. 26, junio, 2013  
Universidad Nacional de La Plata  
Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84527468005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## ARTICULOS / ARTICLES

### ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas

#### Why the Legislation does not Protect Native Forests in Argentina? Environmental Conflicts and Public Policies.

**Felicitas Silvetti**

Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
[fsilveti@agro.unc.edu.ar](mailto:fsilveti@agro.unc.edu.ar)

**Gustavo Soto**

Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
[gsoto@agro.unc.edu.ar](mailto:gsoto@agro.unc.edu.ar)

**Daniel M. Cáceres**

Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba – CONICET, Argentina  
[dcaceres@agro.unc.edu.ar](mailto:dcaceres@agro.unc.edu.ar)

**Diego Cabrol**

Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
[diegocabrol@gmail.com](mailto:diegocabrol@gmail.com)

#### Resumen

Tomando la perspectiva de la ecología política, el artículo analiza los conflictos socioambientales que contextualizaron la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (Ley 9814/2010). Se caracterizan los actores sociales en disputa y sus lógicas e intereses en juego, y se analizan los argumentos que justificaron las posiciones que asumieron durante el conflicto que precedió a la sanción de la ley. Se identifican las alianzas generadas a fin de constituir grupos de interés para accionar políticamente en la arena legislativa, y se contextualiza la disputa local/provincial en el modelo agropecuario dominante a nivel nacional/global. El trabajo concluye que la ley expresa una alianza de poder consolidada históricamente entre los sectores hegemónicos de poder económico y político local, quienes usan y construyen el marco institucional del Estado en su propio beneficio sin importar los costos ambientales y sociales. Esta alianza contribuye a debilitar las demandas y derechos de los sectores más vulnerables de la sociedad, desconoce los procesos de participación ciudadana y compromete la oferta futura de servicios ambientales por parte del bosque nativo.

**Palabras clave:** Conflictos ecológico-distributivos; Ley de bosques; Ley 9814/2010; Políticas ambientales; Modelos de desarrollo.

#### Abstract

Using a political ecology framework, we analyze the environmental conflicts arising from the discussion of a law aiming at protecting native forests in the Province of Cordoba, Argentina (Law



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

9814/2010). The main social actors involved in the discussion are characterized, as well as the alliances and conflicts that emerged among them along the legislative discussion of the law. Two major stakeholders emerged during the conflict, which fostered a series of political actions aiming at influencing provincial legislators. The conflict showed what was at stake during the conflict: the discussion, at the local/provincial level, of the dominant rural-development model prevailing at national/global level. The research suggests that the approved law expresses the power alliances historically developed by the most powerful social actors. This group uses the institutional framework provided by the State in order to seek their own advantage and disregarding environmental and/or social costs. This situation undermines and weakens the demands and rights of the most disadvantaged social groups, ignores the processes of civil participation, and affects the provision of ecosystem services of central Argentina's native forests.

**Keywords:** Ecological-distribution conflicts; Forest law; Law 9814/2010; Environmental policies; Development models.

## 1. Introducción

Partiendo del marco conceptual que ofrece la ecología política, el artículo analiza los conflictos socioambientales que contextualizaron la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (Ley 9814/2010). Esta ley fue sancionada en el marco de las disposiciones establecidas por la Ley Nacional de "Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos" (Ley 26.331/2007), también llamada "Ley Bonasso", ya que fue impulsada por el diputado nacional Miguel Bonasso, presidente de la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara Baja de la República Argentina.

La ley 26.331 fue aprobada con un fuerte apoyo de las organizaciones ambientalistas de Argentina, e intentaba regular la tasa de deforestación provocada por la expansión de la agricultura industrial sobre regiones extrapampeanas. Su objetivo principal es preservar las áreas de bosque nativo remanentes y la puesta en valor y preservación de los *servicios ambientales*<sup>1</sup> de los bosques nativos del territorio nacional. Para dar cumplimiento a la normativa, la ley instruyó a las provincias para que en el plazo máximo de un año, y a través de un "proceso participativo", se instrumenten las medidas necesarias para elaborar los correspondientes "ordenamientos territoriales" acordes a las características ambientales y productivas de cada provincia (artículo 6). Mientras dure este proceso, se prohíbe expresamente realizar desmontes en todo el territorio nacional (artículo 8).

La controversia social que enmarcó el proceso de ordenamiento territorial en la provincia de Córdoba constituye un ejemplo de la lucha entre diferentes sectores sociales en torno a intereses divergentes de naturaleza socioambiental. En este sentido, la ecología política y la sociología crítica brindan un "paraguas" analítico (Bebbington, 2007) que permite abordar la relación entre la problemática ambiental y la política en términos de relaciones de poder o "campos en disputa", entre actores sociales que presentan perspectivas e intereses divergentes en materia ambiental y de desarrollo (Andrade Echeverría, 2010). Para Martínez Alier (2004), las relaciones de poder que se expresan en torno a conflictos socioambientales se manifiestan en un doble sentido: i) como la capacidad efectiva de un sector social para

imponer una decisión sobre otros; y ii) a través de la imposición de un lenguaje de valoración como criterio dominante para juzgar un conflicto ecológico distributivo. De esta forma, se combinan la lucha material y simbólica por la apropiación de los servicios ambientales considerados valiosos por los actores sociales (AS).

El presente trabajo caracteriza a los AS en disputa, sus lógicas e intereses en juego, y analiza las argumentaciones que justificaron las posiciones asumidas durante el conflicto. También se identifican las alianzas generadas a fin de constituir grupos de interés para accionar políticamente en la arena legislativa. La disputa local-provincial se contextualiza además en el modelo agropecuario dominante a nivel nacional-global. El análisis se basó en la recopilación y sistematización de materiales aparecidos en los medios masivos de comunicación (diarios y radios), y durante entrevistas personales que permitieron reconstruir la cronología del conflicto e identificar las posiciones asumidas por los distintos AS.

## **2. La cuestión ambiental en Argentina**

La problemática sobre la preservación de los servicios ambientales en Argentina se desarrolla en el marco de profundas transformaciones en la manera de producir alimentos a escala mundial, con una población global en constante aumento y con una creciente presión sobre los recursos naturales. Es por ello que la discusión no tiene una naturaleza estrictamente local, sino que debe ser analizada en el contexto del capitalismo globalizado, el crecimiento poblacional, la crisis ecológica y el cambio climático.

El actual esquema de acumulación capitalista que actúa por “desposesión” del patrimonio natural (Harvey, 2004) coloca en el centro de la disputa social al territorio, los servicios ambientales y los derechos de las comunidades a utilizarlos y preservarlos (Leff, 2005; Svampa, 2009). En la actualidad se está delineando un nuevo modelo agroalimentario mundial en el que las grandes empresas multinacionales renuevan formas de subordinación de la producción, concentrando principalmente la tierra y el agua. Estas empresas no sólo logran ganancias extraordinarias en el negocio de los alimentos sino que, como consecuencia de la creciente escasez de los hidrocarburos y aumento en su precio, los mismos están siendo utilizados para la producción de agrocombustibles (Escobar *et al.*, 2009). Para Rubio (2007), ésta es la característica principal que, en el siglo XXI, guía la instauración de un nuevo “orden agroalimentario energético mundial” que compite con la producción de alimentos.

Este proceso comienza a materializarse a partir de la década de 1990, cuando el neoliberalismo propone que el bienestar humano puede ser logrado mediante la maximización de las libertades empresariales, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, libertad individual, mercados sin trabas y libre comercio (Harvey, 2007). Esta concepción se impone igualmente sobre los servicios ambientales. Así,

la perspectiva neoliberal atribuye al Estado la tarea de generar un marco institucional propicio que garantice la apropiación privada de estos servicios. Esto implicó el avance del agronegocio multinacional sobre los bienes naturales en territorios donde la institucionalidad en materia ambiental es débil, está desactualizada o puede manipularse en beneficio del capitalismo concentrado.

El modelo agroalimentario energético dominante está generando una homogenización de prácticas productivas y productos, una pérdida irreparable de la calidad y diversidad de alimentos y la pauperización de las poblaciones campesinas que dependen más directamente de los recursos naturales para su sobrevivencia. Como señala Leff (2005), en el marco de la nueva geopolítica mundial, se ignoran por igual propiedades fundamentales de los ecosistemas y se arrasan prácticas culturales diferentes de las impulsadas por la agricultura empresarial, lo que genera un proceso de daño ecológico y social que afecta el sentido mismo de la existencia humana.

El proceso está afectando también las formas de vida campesinas. Si bien estas comunidades poseen una comprensión más integral de los ecosistemas y sus estrategias de reproducción social están basadas en una relación costos-beneficios diferente de la de los productores empresariales (Silvetti, 2010), sufren el impacto negativo de la expansión de los agronegocios ya que éste compromete las bases estructurales de las que depende su reproducción social (i.e., el bosque nativo). Así, la expansión agrícola está agravando día a día el deterioro de los ecosistemas nativos, afectando las condiciones de vida de la población que de ellos dependen y acelerando el despoblamiento de las áreas rurales (Cáceres *et al.*, 2010).

El capitalismo manifiesta hoy una modalidad horizontal de penetración en los territorios a través de la concentración de los medios de producción que excluye a los campesinos. A pesar de las declaraciones internacionales acerca de la necesidad de reducir la pobreza como uno de los objetivos imperativos del nuevo milenio (Millennium Ecosystem Assessment, 2005), la mayoría de los campesinos en los países subdesarrollados están luchando para evitar que el agronegocio los despoje de los medios que requieren para su reproducción social (Martínez Alier, 2004; Giarracca y Massuh, 2008; Zhouri y Laschefski, 2010). Este proceso no se observa sólo en Argentina, ya que disputas por la apropiación de los servicios ambientales ocurren también en otros países de Latinoamérica (v.g., Brasil, Ecuador y Perú), donde los enfrentamientos entre poblaciones locales y fuerzas de seguridad han terminado con la muerte de campesinos e indígenas (Zhouri y Laschefski, 2010) <sup>2</sup>.

En Argentina, a partir de la década de 1990, se actualiza en el territorio un modelo de desarrollo extractivista que apunta a consolidar y ampliar la brecha social entre los países del norte y del sur, el saqueo de los bienes naturales renovables y no renovables, la

contaminación del ambiente y la extensión del cultivo de soja con pérdida de la biodiversidad y amenaza a la soberanía alimentaria del país (Teubal, 2003; Rubio, 2007; Svampa, 2009).

Este proceso no tiene un carácter completamente novedoso. Durante el siglo XIX el modelo agroexportador generó irreconciliables distancias estructurales entre la región pampeana “desarrollada” con la integración de sus productos al mercado internacional y las regiones extrapampeanas “marginadas” de tal proceso, aunque estas últimas representan el 75% del territorio nacional. A partir de la década de 1990, el renovado auge del modelo primario exportador y el avance de la frontera agropecuaria en zonas extrapampeanas profundizaron las inequidades sociales y ambientales históricas, tanto a nivel intraregional como nacional, con lo que se actualizaron y resignificaron antiguos conflictos entre los sectores productivos que concentran capital y aquéllos que sufren las consecuencias negativas del proceso, principalmente trabajadores rurales, campesinos, e indígenas (Rofman, 1999).

La Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF, 2010) señala que hay 600 mil campesinos y cinco millones de hectáreas en el norte y centro del país actualmente involucradas en conflictos territoriales y ambientales<sup>3</sup>. Como consecuencia del avance de la frontera agropecuaria, en la Argentina se talaron decenas de miles de hectáreas de bosques nativos, se eliminaron rubros tradicionales y se concentró la tierra y la producción (Pérez-Carrera *et al.*, 2008; REDAF, 2010). Tan sólo en el norte de la provincia de Córdoba, el Movimiento Nacional Campesino-Indígena (MNCI) estima que existen aproximadamente 100 conflictos por la tierra (Aranda 2011a).

En este marco, los actores sociales en disputa expresan formas muy diferentes de valorar los servicios ambientales, en función de diferentes marcos ideológicos sobre el desarrollo. Por un lado, el sector empresarial se muestra preocupado por cómo los intentos de conservación del patrimonio natural podrían afectar a la productividad agropecuaria y a la ganancia; y por cómo las restricciones que imponen (o impondrían) diferentes normas legales relacionadas con la preservación del patrimonio natural y/o el acceso y control privado a los factores de la producción, podrían afectar el “progreso” de la libre empresa. Por otro lado, los sectores campesinos e indígenas (entre otros) destacan la importancia de generar un modo de desarrollo alternativo al dominante, post-extractivista, sustentado en una relación más sustentable con el ambiente. Martínez Alier (2004) ha acuñado el término “ecologismo popular” para llamar la atención sobre la defensa del medio ambiente que hacen los sectores subalternos cuando su subsistencia está amenazada. Como bien aclara este autor, los campesinos no necesariamente enarbolan la bandera del “ecologismo” sino la de la “supervivencia”.

### **3. La Ley Nacional de Presupuestos Mínimos**

En la Argentina, la lucha entre sectores sociales en materia socioambiental se expresa también en torno a la generación de políticas públicas orientadas a la preservación de los servicios ambientales. Ante la ausencia de normativas apropiadas para proteger los ecosistemas nativos, en el año 2007 se sancionó la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley 26.331).

Esta ley define el ordenamiento territorial como un instrumento de gestión para zonificar territorialmente el área de los bosques existentes en cada jurisdicción provincial de acuerdo con diferentes categorías de conservación. En su Artículo 9, establece tres sectores de conservación en los ecosistemas nativos: el sector rojo, de muy alto valor de conservación, que no debe transformarse, ameritando su persistencia a perpetuidad, aunque puede ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica; el sector amarillo, de mediano valor de conservación, sujeto a actividades de restauración, que podrá ser sometido a un aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación; y el sector verde, de bajo valor de conservación, que puede transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios que establece la ley. Además, la norma fija los presupuestos mínimos para el enriquecimiento, restauración, conservación y manejo sostenible de los bosques nativos y los servicios ambientales; crea un fondo para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan los bosques; y establece que debe garantizarse el derecho a la información en materia ambiental a todos los ciudadanos, en especial a pueblos indígenas y comunidades campesinas. Quedan exceptuados de la aplicación de la ley los aprovechamientos realizados en superficies menores a 10 hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.

A pesar de la sanción de esta ley, no se detuvo el avance de la frontera agropecuaria. Como señala Sampa (2009), esta situación indica una contradicción entre las políticas ambientalistas que impulsan algunos sectores del gobierno y las medidas que adopta el mismo gobierno para sostener el crecimiento económico sobre la base de la industrialización de los recursos naturales. Esta estrategia de gestión extractivista de los recursos naturales va acompañada de un conjunto de políticas redistributivas que le confieren al modelo cierto grado de legitimidad social. Así, se cristaliza una estrategia económico-política dual que se basa en una modalidad de crecimiento destructiva en materia ambiental, pero al mismo tiempo legitimada, justificada y/o invisibilizada socialmente a partir de la implementación de un conjunto de políticas redistributivas.

A modo de ejemplo, cabe destacar la fuerte apuesta al crecimiento de los agronegocios que sugiere el Plan Estratégico Alimentario y Agroindustrial 2010-2020 (PEA), recientemente lanzado por el gobierno nacional. Para el año 2020, el PEA prevé alcanzar una serie de

metas de producción / exportación que permiten vislumbrar algunas tendencias ambientales futuras. La producción de granos aumentará de 100 a 157,5 millones de toneladas anuales (+58%). Un incremento de tal magnitud en la producción agropecuaria implicará necesariamente un fuerte aumento en la productividad agropecuaria vía intensificación productiva y/o un renovado avance de la expansión de la frontera agropecuaria a costa de la biodiversidad, la fertilidad de los suelos y las comunidades que ocupan esos territorios. El PEA es muy explícito en relación con este tema. Para el 2020 se espera incrementar la productividad de granos en un 14% (de 3,59 a 4,09 Ton / ha) y aumentar el 27% la superficie cultivada con granos (de 33 a 42 millones de hectáreas). Esto va a permitir ampliar las exportaciones agropecuarias *primarias* en un 80% (de 39.358 a 97.710 millones de dólares / año).

Observando estas metas, no queda claro de qué modo el PEA prevé alcanzar su fin “estratégico ambiental-territorial”, que postula la “conservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos no renovables” vinculados al sector agropecuarios, cuando claramente señala la necesidad de que productores y empresarios eviten las externalidades negativas y desarrollen sus actividades productivas de forma sostenible y respetuosa con el ambiente. Dos aspectos resultan particularmente interesantes de analizar. En primer lugar, entre los “indicadores de logro” de “sustentabilidad ambiental” llama la atención el referido al “porcentaje de tierras arbustizadas de baja receptividad ganadera”. Aquí, señala que para el 2020 se espera haber reducido en un 39% este tipo de vegetación mediante el “manejo de la carga animal y el fuego, y mediante prácticas de desvegetación (ejemplo, rolado)”. El PEA no especifica cuántas hectáreas representa ese porcentaje, ni tampoco en qué regiones estarían ubicadas, pero es muy probable que una parte importante de estas “tierras arbustizadas y de baja receptividad ganadera” estén situadas en el Bosque Chaqueño. Precisamente, los territorios caracterizados como “zona amarilla” por la Ley provincial 9814/2010, recientemente aprobada (ver sección 5). Cabe destacar que este tipo de territorios han estado ocupados históricamente por campesinos, ya que la producción caprina aprovecha muy bien esta clase de vegetación (Cáceres *et al.* 2010).

En segundo lugar, entre los “indicadores de logro” relacionados con la “puesta en valor ambiental de los bienes del sector” resulta interesante analizar el referido a las “tierras de alto valor ecológico”. Aquí el PEA identifica las ubicadas principalmente en áreas boscosas de Yungas, Selva Paranaense, Bosque Patagónico-Fueguino, Esteros del Iberá y Delta del Paraná, ya que, señala, son regiones con una alta oferta de servicios ecosistémicos. Sorprendentemente, el Bosque Chaqueño no está incluido entre los biomas de alto valor ecológico, a pesar de la elevada y variada oferta de servicios ecosistémicos que proporciona tanto a las comunidades campesinas locales (por ejemplo, madera, forraje, frutos silvestres, miel y medicinas) como a las sociedades distantes que no tienen un contacto directo con



este ecosistema (por ejemplo, importancia en el ciclo del agua, regulación del clima, secuestro de carbono y conservación de la biodiversidad)<sup>4</sup>. Cabe destacar que, por sus características ecológicas, el Bosque Chaqueño y las Yungas son los que mejor se adaptan para la expansión de los agronegocios. Sin embargo, el Chaco argentino es mucho más extenso que los bosques de Yungas. De los 590.000 Km<sup>2</sup> que ocupaba el Chaco, 90.000 Km<sup>2</sup> ya han sido transformados, y de los 75.000 Km<sup>2</sup> de Yungas, 9.000 Km<sup>2</sup> han sufrido cambios de uso del suelo (Brown y Pacheco, 2006). Si bien no todo el Bosque Chaqueño reúne las condiciones ecológicas que requieren los agronegocios para su expansión, una porción importante de esta ecorregión podría ser convertida a distintos usos agrícolas y/o ganaderos. Por lo tanto, la ausencia de calificación de este bioma como “área de valor ecológico” por parte del PEA ofrece a los agronegocios una excelente oportunidad para expandir sus operaciones en esta región.

Los datos aquí presentados permiten advertir una confluencia entre las políticas del gobierno nacional con los intereses de los sectores más concentrados del capital agrario, en detrimento de los campesinos, de los pueblos indígenas, de los productores familiares y de la sociedad global que, directa o indirectamente, se beneficia de los servicios ambientales que estos ecosistemas ofrecen. Así, una retórica a favor de la sustentabilidad aparece junto a medidas fuertemente “productivistas” y “desarrollistas”, acordes a la filosofía del progreso material que instituyó la modernidad (Gudynas, 2009). Es importante resaltar que esta tensión entre ambiente y economía no es exclusiva del actual gobierno argentino, sino que también ha sido señalada para otros gobiernos de Sudamérica, como el de Evo Morales en Bolivia y el de Rafael Correa en Ecuador, los que muestran avances relevantes en materia política, económica y ambiental (Acosta y Martínez, 2009).

Cabe destacar, sin embargo, que frente a los proyectos productivos que los sectores del capitalismo dominante están plasmando en los territorios, aparecen movimientos de resistencia de organizaciones campesinas e indígenas, ONGs ambientalistas y sectores académicos de las universidades. Si bien estos grupos están tratando de consolidar ciertas organizaciones con un programa explícito de resistencia al avance del capitalismo extractivista, el gobierno no se ha hecho eco de estos reclamos de una manera orgánica (Svampa 2009). Dirigentes del Movimiento Nacional Campesino e Indígena (MNCI) expresan claramente las tensiones que presenta el sistema: “Argentina está entrampada en una lógica de desarrollo que se basa en la agricultura industrial, y de esa manera tiene una gran contradicción interna que deberá y deberemos resolver: derechos humanos o agricultura industrial transnacional”. (Aranda, 2011b).

En definitiva, actualmente se manifiestan en Argentina un conjunto de conflictos que podrían calificarse como “ecológico-distributivos” (Martínez Alier, 2004), y en los que confrontan

intereses de sectores que tienen proyectos políticos diferentes y que defienden modelos de desarrollo mutuamente excluyentes.

#### **4. La Ley para la Protección de los Bosques Nativos de la provincia de Córdoba**

La provincia de Córdoba constituye uno de los más dramáticos ejemplos de deforestación del territorio nacional (Zak *et al.*, 2008). Su principal causa está en el proceso de agriculturización ligado a la expansión de la soja (Hocsman y Preda, 2005; Britos y Barchuk, 2008, Pérez-Carrera *et al.*, 2008; Cáceres *et al.*, 2010).

Cabido *et al.* (2005) y Zak *et al.* (2008), analizando los cambios ecológicos ocurridos en Córdoba entre 1969 y 1999, señalan que el Bosque Chaqueño ha sido la vegetación más afectada de la provincia porque desaparecieron 1,2 millones de hectáreas. Este proceso ha sido particularmente intenso en las llanuras ubicadas en el norte de la provincia, ya que allí se perdieron 985.000 ha de bosques. Así, los bosques pasaron, de cubrir el 44,1% del territorio provincial, a ocupar sólo el 7,7%. Actualmente se estima que queda sólo el 5% de las 12.000.000 hectáreas originales de bosque que poseía la provincia de Córdoba (COTBN, 2008).

En la región ganadera del noroeste de la provincia, el proceso de penetración capitalista se refleja en una fuerte concentración de las explotaciones dada por la desaparición creciente de los establecimientos de menos de 1.000 hectáreas (hasta un 51%) y un aumento de los más grandes (hasta un 84%). Simultáneamente, en esta zona aumentaron un 52% la superficie de cultivos anuales y un 162% los cultivos forrajeros perennes. Estos dos valores reflejan el avance de la agricultura y de la ganadería empresarial por sobre la ganadería tradicional vinculada al sector campesino y los productores familiares. Asimismo, este último cambio refleja la ocurrencia de un proceso de "bovinización" de territorios históricamente abocados a la producción caprina (Hocsman y Preda, 2005).

Efectivamente, el aumento de las existencias bovinas en el norte y oeste provincial es una consecuencia directa del desplazamiento de los sistemas de cría desde otros departamentos de la provincia, donde se ha extendido la agricultura o la ganadería se ha hecho más intensiva. Calvo *et al.* (2008), analizando la evolución del stock ganadero y el tipo de rodeos bovinos en Córdoba sobre la base de datos del Servicio Nacional de Sanidad Animal, señalan que la provincia de Córdoba, con 6.595.615 cabezas, registra un descenso del 6,69% del stock ganadero bovino. Esta retracción la vinculan al aumento de la superficie destinada a cultivos anuales durante el período 2002-2007. Por otra parte, señalan que en los departamentos del noroeste provincial (históricamente abocados a la cría extensiva de ganado bovino) no sólo aumentó la relación novillito+novillo / vaca, sino que también se incrementó el stock ganadero bovino respecto del año 2002. Cabe destacar que la bovinización está asociada a establecimientos agropecuarios con capacidad para financiar

las inversiones que requiere la intensificación productiva, tales como la construcción de alambrados perimetrales, instalaciones para reserva de agua y forrajes, y el reemplazo de la vegetación nativa por especies forrajeras exóticas. Es importante señalar que la intensificación de la producción ganadera que se observa en esta región cuenta con el apoyo del plan ganadero provincial “Más Terneros, Más Carne”, financiado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, a través del CFI-PROSAP.

El campesinado fue uno de los sectores sociales más perjudicado durante la década del '90, ya que perdió fuentes de trabajo por la incorporación de tecnologías agropecuarias ahorradoras de mano de obra, e inversores capitalistas avanzaron sobre sus territorios, desplazándolo u obligándolo a producir en superficies muy reducidas (Cerviño *et al.*, 2002; REDAF, 2009; Cáceres *et al.*, 2011). Ante este panorama, las familias campesinas desarrollaron estrategias pluriactivas para resistir el proceso, aunque a veces no encontraron otra salida que vender sus animales y sus tierras, y desplazarse hacia centros urbanos, donde sobreviven con dificultad a partir de trabajos precarios y/o con la ayuda de planes asistenciales estatales (Cáceres *et al.*, 2010; Silvetti, 2011; Cáceres *et al.*, 2011). Como estrategia colectiva de resistencia, los campesinos organizados en el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC) se han movilizado para luchar por la protección del bosque nativo, por la tierra y el agua, y por la defensa de sus derechos sobre el territorio:

*[...] luchamos por el agua, por la producción... La tierra para nosotros es la vida, culturalmente somos de ahí, somos parte de esa tierra y vamos a defender a muerte el monte, la tierra, y por eso vamos a seguir estando y por eso nos seguimos organizando y cada vez somos más. Y no hay más nada que decir, que somos parte de la tierra y que vamos a ir hasta el último [...] (Campesino entrevistado en el programa radial “La Loca de la Casa”, Radio Nacional Córdoba, 2009).*

La sanción de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos abrió la posibilidad de realizar una discusión participativa sobre el ordenamiento territorial provincial, tendiente a la protección de los bosques nativos. Potencialmente, esto permitía generar un nuevo marco normativo capaz de garantizar no sólo la defensa de los bosques, sino también la permanencia de las poblaciones campesinas que dependen de los servicios ambientales que estos ecosistemas ofrecen. En el año 2008, el Poder Ejecutivo de la provincia de Córdoba designó a la Secretaría de Ambiente autoridad de aplicación de la ley 26.331. Dicha Secretaría creó, consecuentemente, el “Programa y Proceso de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en la Provincia de Córdoba”. Para garantizar la participación social exigida por la ley nacional, la Unidad Ejecutora conformó una “Comisión de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos” (COTBN), integrada por miembros de sectores gubernamentales y de la sociedad civil <sup>5</sup>.

En el marco de la COTBN, durante un año se discutieron los criterios a tener en cuenta para la realización de las distintas zonificaciones, integrando las características, las prioridades y los conflictos sociales y ambientales de cada región. Tal discusión se plasmó en una propuesta de ley (COTBN, 2008) que fue presentada formalmente ante los legisladores en febrero del 2009.

Es importante señalar que durante este proceso la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ) decidió no participar más de las discusiones de la COTBN porque interpretaba que sus intereses no eran adecuadamente contemplados en la elaboración de la propuesta de ley. Incluso, elevó una solicitud ante la Secretaría de Ambiente de la Provincia para que fuera disuelta. Para justificar tal decisión, algunos de los dirigentes de CARTEZ argumentaron que la COTBN estaba liderada por organizaciones con una posición “fundamentalista” en términos ambientales y que estaban en contra del progreso productivo y social de la provincia de Córdoba:

*La sensación generalizada del sector se resume en dos palabras: impotencia e incredulidad. Todas las razones y argumentos técnicos, sociales y económicos se caen cuando algunos políticos sólo escuchan el rugir de los tambores del reclamo callejero de grupos fundamentalistas. Lo repetimos hasta el cansancio y lo advertimos una vez más: hoy el gobierno, al impulsar un ordenamiento tal como lo propone la COTBN, directamente está excluyendo a miles de productores de Córdoba y marginando la producción. (Declaraciones del Presidente de la Sociedad Rural de Jesús María, “Ley de Bosques: fuertes críticas del campo”, 2010).*

El enfrentamiento de intereses entre las entidades ruralistas y la COTBN llevó a la elaboración por parte de CARTEZ, de una propuesta de ley propia, la cual fue presentada ante la “Comisión de Asuntos Ecológicos” de la Legislatura de Córdoba. Esta iniciativa generó fuertes críticas por parte de la COTBN, en tanto interpretó que violaba la participación social requerida por la Ley nacional para establecer los criterios del ordenamiento territorio<sup>6</sup>.

Ante la existencia de dos propuestas, la Comisión de Asuntos Ecológicos estableció un calendario de reuniones entre los legisladores provinciales con representantes de los diferentes sectores. En este periodo, tanto la COTBN como CARTEZ ejercieron una fuerte presión por medio de movilizaciones callejeras y declaraciones públicas en los medios masivos de comunicación, tratando de generar adhesiones en la opinión pública y en los legisladores acerca de sus proyectos. Finalmente, la propuesta de la COTBN tomó estado parlamentario el 27 de julio de 2010, y adquirió formalmente el carácter de “proyecto de ley”. El proyecto de ley de la COTBN fue presentada por un grupo de legisladores de distintos bloques, pero no consiguió el apoyo del bloque oficialista (Unión por Córdoba, de orientación política justicialista), que en forma independiente preparó otra salida acorde a los intereses de CARTEZ. En agosto de 2010, el Ministerio de Agricultura y Ambiente de la provincia de

Córdoba presentó un proyecto de ley propio elaborado sobre la base de los criterios sostenidos por CARTEZ. Este último proyecto fue debatido sobre tablas y aprobado por la legislatura provincial el 4 de agosto del 2010 como Ley 9.814/2010.

Para la COTBN, la ley aprobada no respeta los presupuestos mínimos fijados por la Ley 26.331. Este tema fue debatido en el seno de las Universidades Nacionales de Córdoba, Río Cuarto y Villa María, a fin de analizar un eventual recurso judicial. Finalmente, la Universidad Nacional de Río Cuarto solicitó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación que se declare la inconstitucionalidad de la ley provincial aprobada ya que, según sostiene, no cumple los presupuestos mínimos fijados por la ley nacional.

## **5. El Conflicto sociambiental en torno al proceso de ordenamiento territorial**

Durante los dos años que duró la controversia en Córdoba, se expresaron actores sociales con intereses antagónicos y con diferentes perspectivas acerca del ambiente y del desarrollo agropecuario. En este sentido, tanto Leff (2004) como Martínez Alier (2004) han señalado que los conflictos socioambientales se plantean en términos de “controversias” o “diferentes lenguajes de valoración”, derivados de formas diversas y muchas veces antagónicas de significación de la naturaleza en función de perspectivas excluyentes sobre el desarrollo. En consecuencia, el eje de la discusión sobre las normativas ambientales se focaliza en *quiénes* tienen el poder (simbólico y material) para decidir acerca de *cómo* se van a manejar los servicios ambientales y en *beneficio de qué intereses*. En este marco, es posible identificar dos grupos de interés enfrentados en la Provincia de Córdoba: el ganadero-empresarial-oficialista (en adelante G-GEO) y el campesinista-ambientalista (en adelante G-CA).

Con respecto al G-GEO, la concurrencia de intereses entre la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ), la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), la Sociedad Rural Argentina (SRA) y algunos grupos de productores independientes afianza un bloque con mayor poder relativo para operar en la contienda, ya que cuenta con la adhesión del Ejecutivo provincial y la mayoría de los legisladores oficialistas del partido Unión por Córdoba. El G-GEO propone un proyecto de desarrollo que implica el claro avance de los agronegocios sobre territorios del norte y oeste de Córdoba (visualizados como “marginales” en cuanto a su productividad ganadera), mediante la implementación de un manejo silvopastoril que requiere una intervención más intensiva de los ecosistemas nativos (i. e., desmonte parcial o total e implantación de pasturas exóticas). Bien señala Galetto (2010) acerca de la visión de este sector: “No llama la atención que se conceptualice al bosque como un conjunto de árboles nativos con pasturas debajo del dosel, que permite la ganadería, sustentando el destino del uso de la tierra en las decisiones que toman los propietarios. El ‘bosque’ se integra así al sistema de

producción, simplificándolo a unas pocas especies de árboles y pasturas, y priorizando la rentabilidad de la naturaleza sobre otros aspectos”. Es importante destacar, además, que la postura del G-GEO se basa en la defensa del derecho sobre la propiedad privada de la tierra y de los servicios ambientales que ésta ofrece.

También forma parte de este bloque la Unión Industrial de Córdoba (UIC), que durante las últimas décadas ha estado directamente vinculada a la expansión del sector agropecuario. Durante el proceso previo a la sanción de la ley, esta entidad declaró que la perspectiva ambientalista “más dura” de la COTBN afecta negativamente las actividades frigoríficas, agroindustriales (como la venta de maquinarias e insumos) y la minería en la provincia. Reafirma de este modo su alianza con los agronegocios y su adhesión a un modelo de desarrollo de base extractivista:

*Finalmente, y a raíz de que las zonas montañosas de la geografía provincial quedarían categorizadas como “rojas” [es decir, con alto valor de conservación y por lo tanto no susceptibles a transformaciones productivas] y de que no podrían modificarse, se vería afectada también la actividad minera, ya que la mayoría de esas empresas están radicadas en zonas de montaña y no se podría continuar con la explotaciones” (declaraciones del Titular del Departamento de Medio Ambiente de la UIC, “Ley de bosques: explícito aval de UIC al proyecto de CARTEZ”, 2010).*

Por su parte, el G-CA engloba a un conjunto heterogéneo de colectivos y grupos sociales, como las organizaciones campesinas que conforman el Movimiento Campesino de Córdoba, grupos académicos pertenecientes a distintas universidades de la Provincia y diversas organizaciones de la sociedad civil. Cabe destacar que muchos de estos grupos y organizaciones participaron activamente en las discusiones generadas acerca del futuro del bosque nativo y en la elaboración del proyecto de ley de la COTBN. Si bien existen diferencias en la perspectiva ecosocial y política que estos grupos presentan, en general reconocen y valoran la multiplicidad de servicios ambientales que ofrecen los bosques nativos, son solidarios con la causa de las comunidades campesinas que de ellos dependen y sobre los que acreditan derechos de posesión y uso, y propugnan por un modelo agropecuario que priorice la seguridad alimentaria y el manejo sustentable del bosque, basado en la diversidad productiva y cultural. Asimismo, sostienen la necesidad de reconocer el “uso social de la tierra” y la valoración de los servicios ambientales en su carácter de “patrimonio natural” intergeneracional, que trasciende al derecho privado individual de la generación presente. El proyecto de la COTBN “tiene en cuenta tanto a los productores y dueños de la tierra, como a los pobladores rurales que hace generaciones que viven de los bosques, a los habitantes de la provincia que tienen derecho al agua y a un paisaje con el que se identifican, como a una multiplicidad de organismos que habitan esos pocos fragmentos de bosque que quedan” (Galetto, 2010). En particular, el Movimiento Campesino de Córdoba es consciente de la directa vinculación entre la lucha que ellos

llevan adelante por la tierra y la preservación del bosque nativo. De allí que la principal consigna que encabeza las numerosas manifestaciones públicas que organizó este Movimiento fue: “Tierra y bosques en muchas manos, alimento sano para todos”.

En función de estos dos proyectos de ordenamiento territorial y, en definitiva, de desarrollo contrapuestos, el principal eje de la disputa entre el G-GEO y el G-CA estuvo centrado en el valor del estrato arbustivo del bosque nativo y de la zona “amarilla” donde éste es dominante:

*La diferencia sustancial reside en la zona amarilla: mientras las organizaciones sociales pretenden que el bosque se recupere solo, en un proceso que puede tardar siglos y no está comprobado científicamente, el campo propone utilizar los sistemas silvopastoriles, avalados por ejemplo por estudios del INTA, que plantean la eliminación de los arbustos secos y muertos y la implantación de otras pasturas que permiten optimizar la actividad ganadera. De este modo, está claro que no se trata sólo de conservar el suelo sino también de que la propuesta del agro apunta a favorecer el desarrollo de los productores ganaderos del noroeste, mientras que la otra alternativa los perjudica. Por carácter transitivo, si el gobierno apoya esta última iniciativa, está perjudicando el desarrollo de una de las zonas con más retraso en términos de actividad económica. (Declaraciones del Presidente de la Sociedad Rural de Jesús María, “Ley de Bosques: fuertes críticas del campo”, 2010).*

Si bien en un principio las entidades ganaderas propusieron sólo la eliminación de “arbustos secos y enfermos” en la zona amarilla para permitir la implantación de pasturas exóticas, luego profundizaron su propuesta incluyendo un manejo del sotobosque que, además del desmonte selectivo, incluye la aplicación de rolados para la eliminación del arbustal. CARTEZ explicitó públicamente los objetivos cuantitativos de la intensificación ganadera en consonancia con el Plan Ganadero para la provincia de Córdoba:

*Teniendo en cuenta que hay 1.362.000 hectáreas de monte que se pueden declarar en zona amarilla, produciendo un animal cada cuatro hectáreas se alcanzaría una cifra total de 340.500 animales, 227.000 más que los que se harían con el modelo tradicional (uno cada 12 ha). Llegando al máximo de rendimiento de un bovino cada tres hectáreas, la cifra de vacunos extra llegaría a 340.500. Así, si se toma como base que el stock ganadero de la provincia ronda los 5,5 millones de cabezas, dicho guarismo podría incrementarse entonces entre 4 y 6%. Asimismo, si se toma como base un novillo de 400 kilos, del cual se aprovecha el 55%, en la hipótesis de mínima la producción de carne de Córdoba podría incrementarse en 50 millones de kilos y, en la de máxima, en 75 millones. Según el Programa Provincial para el Desarrollo de la Cadena de Granos y Carnes Bovinas, que depende de la Secretaría de Ganadería de Córdoba, la provincia genera al año unos 320 millones de kilos de carne. Es decir, que interviniendo los bosques, podría lograrse un crecimiento en la producción de entre el 15 y el 23%” (Declaraciones de CARTEZ, “Bosques productivos: podría crecer 6% el stock ganadero provincial”, 2010).*

En la misma nota arriba citada, las entidades ruralistas argumentan además que intensificar la ganadería “significaría más trabajo y desarrollo para los pobladores del norte y oeste, las zonas más postergadas de la provincia”, desconociendo, por el contrario, cómo el avance de

la agricultura y la ganadería empresarial está provocando un “vaciamiento” ambiental y social en estos territorios (Cáceres *et al.*, 2011).

Desde una perspectiva diferente, la COTBN considera que el sector amarillo constituye un área objeto de recuperación, que debe estar restringida a usos sostenibles para no agravar los procesos de pérdida de biodiversidad del ecosistema y erosión de los suelos que sufre desde hace décadas la provincia, por efecto del sobrepastoreo y el desmonte progresivo que acompañó el avance de la frontera agropecuaria. Como lo acredita este testimonio de voceros del Movimiento Campesino de Córdoba, resulta evidente el valor ecosocial que los arbustos espinosos (propios de la zona amarilla) tienen para los campesinos:

*Si al monte lo criamos, él nos criará a nosotros. Si se agachan y esquivan las espinas, podrán ver que el monte viene debajo, que el espinal resguarda en su memoria el bosque. Hay que hacer un esfuerzo para mirar abajo, porque el monte vuelve y, como los campesinos, viene caminando (Elena y Toranzo, 2010).*

Con el apoyo de especialistas destacados, la COTBN defendió en diferentes instancias la importancia clave de los servicios ambientales que brinda el arbustal. Éste constituye la principal base forrajera de los caprinos y bovinos que sostienen las economías campesinas de los departamentos del norte y oeste de la provincia, donde esta población es mayoritaria (COTBN, 2008), y además representa el 60% del carbono secuestrado por el bosque nativo en la provincia de Córdoba. Así lo expresaba uno de los especialistas de UNC/Conicet ante la Comisión de Asuntos Ecológicos de la legislatura cordobesa:

*El 60 por ciento del carbono [de los bosques nativos] de Córdoba está en el bosque secundario y arbustales mixtos, mal llamado fachinal.... Los fachinales proveen de servicios ecológicos a productores y a toda la comunidad. No son improductivos como se piensa. Los productores de subsistencia viven de ellos, tienen ganadería, miel y combustible. Para la sociedad son un recurso genético, tienen un potencial turístico y sirven como corredores para las especies que viven en las reservas” (Díaz, 2010).*

La controversia conceptual y política se manifiesta también en el ámbito de los organismos del gobierno provincial con injerencia productiva y ambiental, como la Secretaría de Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la provincia de Córdoba:

*Fachinal sí-fachinal no, son las decisiones más importantes a tomar en los próximos años, porque obviamente nadie va a aceptar evaluar la propuesta de desmontar un bosque primario. De los bosques primarios no queda prácticamente nada, pero sí queda fachinal y esa es la gran discusión ¿qué hacer con el fachinal?, ¿Qué pasa si el Gobierno sale con una posición de que el bosque sí? Inmediatamente tiene un conflicto de intereses en puerta, porque es un gobierno que se autodefinió como defensor de lo productivo y defensor del sector agropecuario. ¿Qué pasa si el gobierno dice que el bosque no? Un conjunto de la población, no sé si todos, eso va a depender de la importancia que le den los medios, obviamente se pondría con los pelos de punta. Lo que sí estoy convencido es que la posición de [la Secretaría de] Ambiente y [el Ministerio*



*de] Agricultura no es la misma y no hay un acuerdo técnico de qué es lo más conveniente. Por ahí pasa la historia ¿Cuál es la propuesta técnica respecto al fahinal?... La propuesta de la COTBN significaría en el peor de los casos una disminución de la producción del 5% sobre el valor económico de la producción de Córdoba. Es decir que no tiene incidencia. (Entrevista a funcionario del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la provincia de Córdoba, octubre 2009).*

Finalmente, la manifiesta inclinación del Ejecutivo provincial a favor de los intereses del sector productivo ganadero empresarial definió el contenido técnico de la ley provincial 9.814 a través de la introducción del concepto de “aprovechamiento sustentable”, que es conceptualizado como:

*Aquellas actividades productivas realizadas en el bosque nativo orientadas a asegurar la sustentabilidad integral, social, cultural y económica de los titulares de los bosques nativos y de las comunidades rurales, desarrollando la productividad de bienes ganaderos y otros bienes, manteniendo su capacidad de regeneración de la vegetación, de resistencia a los estreses ambientales, su contribución al adecuado funcionamiento de las cuencas hídricas, a la regeneración del suelo y a los servicios ambientales que presta el bosque nativo. Se incluyen aquellas actividades ganaderas que para su implementación requieren la ejecución de prácticas de recuperación, reservas forrajeras estratégicas, picadas de sistematización, obras de infraestructura tales como corrales, bretes, mangas y otros y prácticas de raleo manual o mecánico conocido como ‘rolado o control selectivo de bajo impacto’ de manejo de sotobosque, la implantación de intersiembra de especies exóticas cuando no se cuente con especies autóctonas apropiadas para el lugar. Ello a los fines de atender ahora y en el futuro, las necesidades de la sociedad, del ambiente y del desarrollo económico e integral de los titulares del bosque nativo y de las comunidades rurales que conviven con el bosque nativo” (Ley provincial 9.814, Art. 6).*

Esta noción de “aprovechamiento sustentable” no está presente en la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos. Este concepto representa una diferencia conceptual y práctica fundamental con respecto al “manejo sostenible de las áreas de conservación” que propone la ley nacional, ya que promueve un uso principalmente ganadero del espacio rural. Lo sorprendente de la figura de “aprovechamiento sustentable” incluida en la ley provincial es que no sólo permite una profunda transformación del uso del suelo en las zonas categorizadas como amarillas, que según la ley nacional deberían ser objeto de prácticas de recuperación y restauración ecológica, sino que también permite la transformación de las áreas de alto valor ecológico (i.e., zona roja), las que podrían, incluso, ser desmontadas y destinadas a agricultura intensiva bajo riego.

## **6. Consideraciones finales**

En la provincia de Córdoba se expresa un conflicto de tipo socioambiental territorial, en el que dos sectores sociales (i.e., el G-GEO y el G-CA) pugnan por el dominio de una porción del territorio. Este tipo de conflictos explicitan una sobreposición de reivindicaciones de diversos segmentos sociales, portadores de identidades y lógicas culturales diferenciadas sobre un mismo espacio geográfico (Zhourri y Laschefski, 2010). Esta situación conflictiva se

genera porque uno de los sectores sociales (i.e., el G-GEO) genera una actividad económica que se contrapone con los atributos ecológicos del territorio, y para cumplir con dicho objetivo utiliza el marco estatal para su propio beneficio.

De este modo, la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (Ley 9.814/2010) expresa una alianza de poder consolidada históricamente entre los sectores hegemónicos del poder local y del poder político, quienes usan y construyen el marco institucional del Estado en su propio beneficio, sin importar los costos ambientales y sociales de tal modelo. Se trata de una alianza del poder político provincial en favor de los sectores más concentradores del capital y que contribuye a debilitar las demandas y derechos de los sectores más vulnerables de la sociedad, como también a desconocer los procesos de participación ciudadana.

El proceso vivido en la provincia de Córdoba durante la discusión del proyecto de la ley de bosques puso en evidencia de qué manera un nuevo marco jurídico regulatorio sobre la cuestión ambiental no se traduce en la consolidación de nuevas alianzas político-sociales que permitan el avance hacia un modelo de desarrollo alternativo al agroexportador, sino que por el contrario consolida viejas alianzas tras un modelo agropecuario productivo-extractivista.

La naturaleza se ha mercantilizado en un proceso que parece no tener fin en la búsqueda frenética del aumento de la rentabilidad. Los ecosistemas se van degradando, disminuyendo en su extensión y/o desapareciendo, y con ellos, los servicios ambientales que prestan a la sociedad. En este proceso, los campesinos enfrentan serios obstáculos para poder seguir implementando sus estrategias de reproducción social. El avance de la frontera agrícola y la intensificación de la producción ganadera no solo disminuyen el acceso a sus históricas áreas de pastoreo, sino que también debilitan seriamente redes sociales clave de las que dependen las sociedades campesinas (Cáceres *et al.*, 2010).

Consideramos que el “desarrollo sustentable” en su concepción multidimensional difícilmente será una realidad en la Argentina si las leyes que se sancionan y las políticas que se impulsan a nivel nacional y provincial adjetivan como “sustentables” prácticas productivas que claramente van en sentido opuesto. De esta manera se está perdiendo la oportunidad estratégica de proteger con un marco regulatorio apropiado el escaso remanente de bosque nativo provincial y las formas de vida que dicho bosque sustenta.

## **Agradecimientos**

Nuestro reconocimiento a los campesinos, técnicos y funcionarios entrevistados durante el trabajo de campo, a la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). También agradecemos el apoyo financiero del Instituto Interamericano sobre el Cambio Global (IAI) CRN 2015 mediante el Fondo GEO-0452325 de la Fundación Nacional de Ciencias (NSF) de los Estados Unidos.

## Notas

(1) En su artículo 5, la ley 26.331 define los servicios ambientales como “los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos”.

(2) Un caso paradigmático es el de Bagua, en Perú, donde 25 indígenas que cortaban una ruta a 1.000 kilómetros al nordeste de Lima fueron asesinados porque protestaban contra un conjunto de decretos que propugnaban un proceso de privatización de los recursos naturales de la amazonía peruana.

(3) El relevamiento de la REDAF (2010) identificó 16 casos de conflictos ambientales, de los cuales el 72% se iniciaron a partir de 2000. El 31% se debe a deforestación, el 13% a obras de infraestructura, el 31% a contaminación (uso de agrotóxicos, desechos industriales y canales que provocan deterioro del medioambiente), el 19% por amenazas de deforestación por instalación de empresas y el otro 6% por multicausales.

(4) Tapella (2011) realiza un análisis pormenorizado de los servicios ecosistémicos que ofrece el Bosque Chaqueño del Oeste de la Provincia de Córdoba. En su trabajo, Tapella analiza qué servicios ecosistémicos identifican cada uno de los actores sociales y las disputas que ocurren en torno a su apropiación. En este trabajo se da cuenta de la gran cantidad de servicios ecosistémicos que ofrece este bioma, y en especial se destaca la importante oferta de servicios ecosistémicos derivados del arbustal mixto (o fachinal), un tipo de vegetación compatible con lo que en el PEA se caracteriza como “tierras arbustizadas de baja receptividad ganadera”.

(5) Las organizaciones que integraron la COTBN son: Unidad Ejecutora para Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la Provincia de Córdoba, Secretaría de Turismo de la Provincia de Córdoba, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Programa Social Agropecuario (PSA - SAGPyA), Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Río Cuarto, Universidad Nacional de Villa María, Administración de Parques Nacionales, Regional Centro (APN), Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), Federación Agraria Argentina (FAA), Colegio de Ingenieros Agrónomos de la Provincia de Córdoba, Colegio de Biólogos de la Provincia de Córdoba y las ONGs FUNAM, CEDHA, Ecosistemas Argentinos, Grupo Escalera, Wichan, PCRSC, Foro de los Ríos y Fundación Conydes.

(6) Ver Análisis comparativo elaborado por CEDHA. Proyecto COTBN y CARTEZ presentado en la Legislatura el 17-11-2009.pdf el 21/06/2010 20:39 por Coalición Argentina TAI (versión 1) <http://www.leydebosquescordoba.com.ar/el-proceso-en-la-legislatura>

## Bibliografía

Acosta, A. y Martínez, E. (comp.) (2009). *El buen vivir. Una vía para el desarrollo*. Quito: Abya Yala.

Andrade Echeverría, M. (2010). *De la serpiente tecnológica a la mariposa de las secuoyas: el proyecto OCP y la ecología política de un conflicto*. Quito: FLACSO- Abya Yala.

Aranda, D. (2011a). Reconocimiento a la propiedad ancestral. *Página / 12*, Sección “Sociedad”, 16 de mayo. Consultado el 3 de junio 2011 en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-168243-2011-05-16.html>

Aranda, D. (2011b). La pelea por los territorios. *Página / 12*, Sección “Sociedad”, 4 de julio. Consultado el 5 de julio de 2011 en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-171446-2011-07-04.html>

Bebbington, A. (ed.). (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos CEPES.

Bosques productivos: podría crecer 6% el stock ganadero provincial. (2010, 14 de abril). *La Mañana de Córdoba. Economía*. Consultado el 2 de abril de 2011 en [www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=9922](http://www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=9922)

Brown, A. y Pacheco, S. (2006). Propuesta de actualización del mapa ecorregional de la Argentina. En Brown, A.; Martínez Ortiz, U.; Acerbi, M. y Corcuera, J. (ed.). *La Situación Ambiental Argentina 2005*. (pp. 28-31). Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina.

Britos, A. H. y Barchuk, A. (2008). Cambios en la cobertura y en el uso de la tierra en dos sitios del Chaco Árido del noroeste de Córdoba, Argentina. *AgriScientia*, 25 (2), 97-110.

Cabido, M.; Zak, M. R.; Cingolani, A.; Cáceres, D. M. y Díaz, S. (2005). Cambios en la cobertura de la vegetación del centro de Argentina. ¿Factores directos o causas subyacentes? En Oesterheld, M.; Aguiar M.; Ghersa, C. y Paruelo, J. (ed.). *La heterogeneidad de la vegetación de los agroecosistemas*. (pp. 271-300). Buenos Aires: Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de Buenos Aires.

Cáceres, D.; Ferrer, G.; Soto, G.; Silvetti, F. y Bisio, C. (2010). La expansión de la agricultura industrial en Argentina Central. Su impacto en las estrategias campesinas. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 7 (64), 91-119.

Cáceres, D.; Silvetti, F.; Ferrer, G.; Soto, G. y Bisio, C. (2011). Agriculturización, conflicto social y vulnerabilidad campesina. En López Castro, N. y Prividera, G. (comp.). *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*. Buenos Aires: CICCUS.

Calvo, S.; Salvador, M. L.; González Palau, C. e Iglesias, D. (2008). Anexo 19: La cadena de carne bovina en la provincia de Córdoba. Implicancias para el desarrollo regional. Instituto de Investigaciones Económicas. En *El balance de la economía Argentina 2008* (pp. 1-28). Córdoba: Bolsa de Comercio de Córdoba, IIE.

Cerviño, P; Capurro Robles, M. e Itchard, L. (2002). Los campesinos y el derecho a la tierra. *Cuadernos CELS*. Consultado el 5 de abril 2005 en <http://www.cels.org.ar>.

COTBN. (2008). *Proceso y programa de la OTBN de la provincia de Córdoba. Propuesta de ley de ordenamiento territorial de bosques nativos*. Consultado el 6 de junio 2009 en <http://cotbn2009.files.wordpress.com/2009/06/ley-otbn.pdf>.

Díaz, S. (2010, 30 de marzo). Los fachinales conservan el 60% del carbono de los bosques de Córdoba. *La Voz del Interior. Ambiente*. Consultado el 30 de marzo 2010 en <http://www.lavoz.com.ar/content/los-fachinales-conservan-el-60-del-carbono-de-cordoba>

Elena, S. y Toranzo, P. (2010, 7 de mayo). El monte viene de abajo. *La Voz del Interior. Opinión*. Consultado el 4 de mayo 2011 en <http://www.lavoz.com.ar/opinion/el-monte-viene-de-abajo>.

Escobar, J. C.; Lora E. S.; Venturini, O. J.; Yáñez, E. E.; Castillo, E. F., y Almazan, O. (2009). Biofuels: Environment, technology and food security. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13 (6-7), 1275-1287.

Galetto, L. (2010, 31 de mayo). Priorizar la producción o los bienes comunes. *La Voz del Interior. Opinión*. Consultado el 5 de febrero 2011 en <http://www.lavoz.com.ar/opinion/priorizar-la-produccion-o-los-bienes-comunes>

Giarracca, N. y Massuh, G. (comp.). (2008). *El trabajo por venir. Autogestión y emancipación social*. Buenos Aires: Antropofagia.

Gudynas, E. (2009). *El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*. Quito: Abya Yala.

Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.

Harvey, D. (2007). Neoliberalism as Creative Destruction. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 610 (1), 21-44.

Hocsman, L. D. y Preda, G. (2005). *Agriculturización y bovinización. La renovada territorialización capitalista en Córdoba (Argentina)*. IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. CIEA, FCE, UBA. Buenos Aires, Argentina.

Ley de bosques: explícito aval de UIC al proyecto de Cartez. (2010, 5 de abril). *Comercio y Justicia. Economía*. Consultado 1 de noviembre de 2010 en [www.comercioyjusticia.com.ar/2010/04/05/ley-de-bosques-explicito-aval-de-uic-al-proyecto-de-cartez/](http://www.comercioyjusticia.com.ar/2010/04/05/ley-de-bosques-explicito-aval-de-uic-al-proyecto-de-cartez/)

Ley de Bosques: fuertes críticas del campo. (2010, 12 de abril). *La Mañana de Córdoba. Nacionales*. Consultado 9 de abril 2011 en: [www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=9684](http://www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=9684)

Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. México D. F.: Siglo XXI.

Leff, E. (2005). La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. *Observatorio Social de América Latina*, CLACSO, 6 (17).

Martínez Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.

Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis Report' and 'Our Planet. Summary for Decision Makers'*. Washington DC: Island Press.

Pérez-Carrera, A.; Moscuizza, C.H. y Fernández-Cirelli, A. (2008). Efectos socioeconómicos y ambientales de la expansión agropecuaria. Estudio de caso: Santiago del Estero. Argentina. *Ecosistemas*, 17 (1), 5-15.

REDAF (2010). *Conflictos Sobre tenencia de la tierra y ambientales en la región del Chaco Argentino*. Buenos Aires: Observatorio de tierras, recursos naturales y medio ambiente. Consultado 7 de diciembre 2010 en <http://redaf.org.ar/observatorio/wp-content/uploads/2009/04/Conflictos-de-Tierra-y-Ambientales-datos-relevados-hasta-Agosto-2010.pdf>

Rofman, A. B. (1999). Economías regionales, modernización productiva y exclusión social en las economías regionales. *Realidad Económica*, (162), 107-136.

Rubio, B. (2007). ¿Hacia un nuevo orden agroalimentario energético mundial? *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 26 (27), 5-23.

Silvetti, F. (2010). *Estrategias campesinas, construcción social del hábitat y representaciones sociales sobre la provisión de servicios ecosistémicos en el Chaco Árido. Un análisis sociohistórico en el Departamento Pocho (Córdoba, Argentina)*. Tesis de doctorado inédita. Doctorado en Ciencias Agropecuarias. Facultad de Ciencias Agropecuarias, UNC.

Silvetti, F. (2011). Una revisión conceptual sobre la relación entre campesinos y servicios ecosistémicos. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8 (66), 17-43.

Svampa, M. (2009). *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Teubal, M. (2003). Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario mundial. *Revista Realidad Económica*, (196), 105-115.

Zak, M. R.; Cabido M.; Cáceres D. M. y Díaz S. (2008). What drives accelerated land cover change in central Argentina? Synergistic consequences of climatic, socio-economic and technological factors. *Environmental Management*, 42 (2), 181-189.

Zhour, A. y Laschefski, K. (2010). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: UFMG.

**Fecha de recibido:** 6 de febrero de 2012.

**Fecha de aceptado:** 4 de julio de 2012.

**Fecha de publicado:** 4 de junio de 2013.