

CONFLICTO EN TORNO A LOS INCENDIOS FORESTALES EN EL NOROESTE DEL CHUBUT. EL CASO DE LA HORQUETA, CHOLILA, 2015

Lobba Araujo Juan
IIDyPCa – UNRN- CONICET
jmlobba@gmail.com

RESUMEN

Los recurrentes incendios forestales en el noroeste del Chubut generan escenarios de emergencia reiterada. En el año 2015, la región se vio afectada por uno de los mayores incendios de los últimos 100 años. Este trabajo parte de entender este incendio como un conflicto ambiental, es decir, un conflicto territorial y político que genera tensiones en las formas de apropiación, distribución, gestión, uso y significado de los bienes y recursos naturales (Merlinsky, 2013). Aplicando la metodología de estudio propuesta por Merlinsky (2017) en “Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Notas teórico-metodológicas” este trabajo utiliza el incendio de “La Horqueta” en las cercanías de la localidad de Cholila como herramienta para la comprensión de la dinámica y evolución del conflicto desencadenado. Los objetivos del trabajo son: 1) Caracterizar los actores intervinientes, definir su escala espacial y temporal de actuación. 2) Indagar sobre los puntos de controversia en torno al bosque y los incendios forestales 3) Identificar mecanismos institucionales y/o informales creados para intervenir frente al conflicto 4) Abordar transformaciones generadas en otras esferas de la vida social. El análisis se realiza a través de entrevistas a funcionarios y pobladores; notas periodísticas de prensa nacional, provincial y local; e instrumentos normativos (leyes, decretos, y otros). El conflicto tuvo, según se expone, una duración cercana a los dos meses, durante los cuales afloraron debates y pujas que fueron mucho más allá de cómo apagar los focos ígneos.

PALABRAS CLAVE: Incendios forestales, conflictos ambientales, bosque patagónico.

1. INTRODUCCIÓN

Los conflictos ambientales son originados por disputas territoriales y políticas en torno a los modos de producción, apropiación y gestión de los recursos y bienes naturales. A partir de estas oposiciones se abren controversias acerca de diferentes eventos y afectaciones, se producen deliberaciones sobre escenarios de futuro y se abren espacios de dramatización de los problemas públicos (Sabatini, 2001 y Gusfield, 1981 en Merlinsky, 2017).

El estudio de caso resulta ser una estrategia de investigación de prácticas disruptivas que tiene puntos de novedad pero también líneas de continuidad con el pasado, esto permite investigar fenómenos contemporáneos dentro de su contexto natural y considerar sus múltiples dimensiones y características (Yin, 1994). Un caso refiere a un sistema con límites, para lo cual es de gran importancia establecer los mismos tanto en términos temporales como espaciales. Lógicamente se establecen vinculaciones que van tanto hacia atrás en el tiempo, como también articulando espacios, que ayudan a comprender el desencadenamiento de los eventos del conflicto y su evolución. Su función reside en intersectar diferentes planos de organización social que se expresan en una posición localizada.

En este trabajo se aborda con especial atención el caso del incendio forestal conocido como “La Horqueta” que afectó los alrededores del Lago Cholila a principios del año 2015. Este caso permite observar un foco de disputa político y territorial en torno al bosque nativo y a la propiedad de la tierra que generó una arena de debate público que ganó rápidamente una escala nacional.

Partiendo del concepto de riesgo (Beck, 1986; Lavell, 2007; Galindo, 2014) se entienden aquí a los incendios forestales como el resultado de las interacciones entre sociedad y naturaleza, como una consecuencia de la acción humana, para las cual se buscan diferentes soluciones. La degradación recurrente del bosque, tanto en términos ecosistémicos, como en valor paisajístico y productivo, conforman un debate acerca de cómo, quién y para qué debe protegerse y gestionarse el bosque. El caso del incendio de Cholila se enmarca en otro conflicto latente en el área, referente al traspaso y la tenencia de tierras fiscales. La construcción del objeto de debate en torno a este incendio combinó discursos sobre la atención de la emergencia, la transferencia de tierras fiscales y la intencionalidad del incendio. Así, este caso es analizado aquí desde los actores

enfrentados y/o alineados, que movilizan sus argumentos en las diferentes arenas contenciosas.

Para comprender el problema y conflicto en torno a los incendios forestales en las áreas de bosque andino patagónico de la provincia de Chubut es necesario hacer una cronología de incendios ocurridos en la zona, como también una aproximación a las formas de apropiación, control y gestión de estos espacios boscosos y las soluciones socio-técnicas desarrolladas específicamente para el combate de incendios.

El texto se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se expone el contexto general de los incendios en la región, y se describe el caso particular de la Horqueta. A continuación se realiza una caracterización de los actores implicados, prestando atención a su trayectoria e intervención en el caso. En una tercera sección se abordan los puntos de controversia alrededor de los cuales se alinearon los actores. Seguidamente, se analizan los mecanismos formales e informales de resolución del conflicto y se exponen los cambios o productividades del conflicto (Merlinsky 2013) generados en lo jurídico, institucional y territorial. Por último, se discuten algunas implicancias y conclusiones del análisis realizado. El estudio se apoya en el análisis de entrevistas a funcionarios, pobladores y ambientalistas; notas periodísticas de prensa nacional, provincial y local; e instrumentos normativos (leyes, decretos, y otros documentos).

2. LOS INCENDIOS EN LOS BOSQUES PATAGÓNICOS

Los incendios forestales en las áreas de bosque andino- patagónico y en específico al noroeste de Chubut conforman un problema que tiene larga data. Un problema es un recorte de la realidad que se vuelve objeto de preocupación y que exige una solución. El problema pasa a ser un problema público cuando entra en agenda política, este proceso supone un conflicto de actores y sus intereses.

El ingeniero forestal alemán Max Rothkugel hace más de un siglo (1915 y 1916) describió los bosques patagónicos como una vegetación fuertemente modificada por grandes incendios pasados, y manifestó su preocupación por la ocurrencia reiterada de los mismos, reconociendo al humano como principal causante y afectado (en términos monetarios) por la pérdida y degradación del bosque. Expuso en sus ensayos las posibles formas de solucionar el problema, causado principalmente por la falta de regulación en prácticas de aclaramiento del suelo para cultivos. Los daños que

impactaban principalmente en la industria maderera de especies nativas podrían ser minimizados con una buena infraestructura de caminos, regulación estatal de las quemas y organización de patrullas y servicios de manejo de incendios.

Incendios de grandes magnitudes acontecieron a lo largo de la Patagonia en siglo XX, el noroeste de Chubut registró en la década de 1940, una serie de grandes eventos (Tortorelli, 1947) comparables en superficie a los acontecidos en 2014 y 2015 (Servicio Provincial de Manejo del Fuego, 2015). Goldammer (1997) afirma que la recurrencia de incendios en la zona en el pasado era de un “gran evento” cada 100 a 300 años y en la actualidad este número aumentó hasta uno cada 10 a 20 años¹.

Tanto la vegetación como el clima conforman elementos clave en la ocurrencia de los incendios. Destacamos a las principales especies arbóreas características del bosque patagónico templado (Premoli et. al., 2005), como el Ciprés, Coihue, Lenga y Ñire² combinados con sotobosque de Caña Colihue. La conjugación de esta vegetación con el clima, caracterizado por altas temperaturas y sequías estivales generan un escenario de alta peligrosidad debido a la elevada disponibilidad de combustibles. Se trata de un peligro con fuerte componente estacional (Strobl y Zacconi, 2016).

Como antecedentes cercanos al caso, debemos mencionar los incendios de Puerto Patriada y Lago Puelo-El Hoyo, en 2011 y 2012 respectivamente, incendios en los que se pusieron tanto en debate las formas de manejo de la emergencia, como las posibles intencionalidades detrás de los mismos.

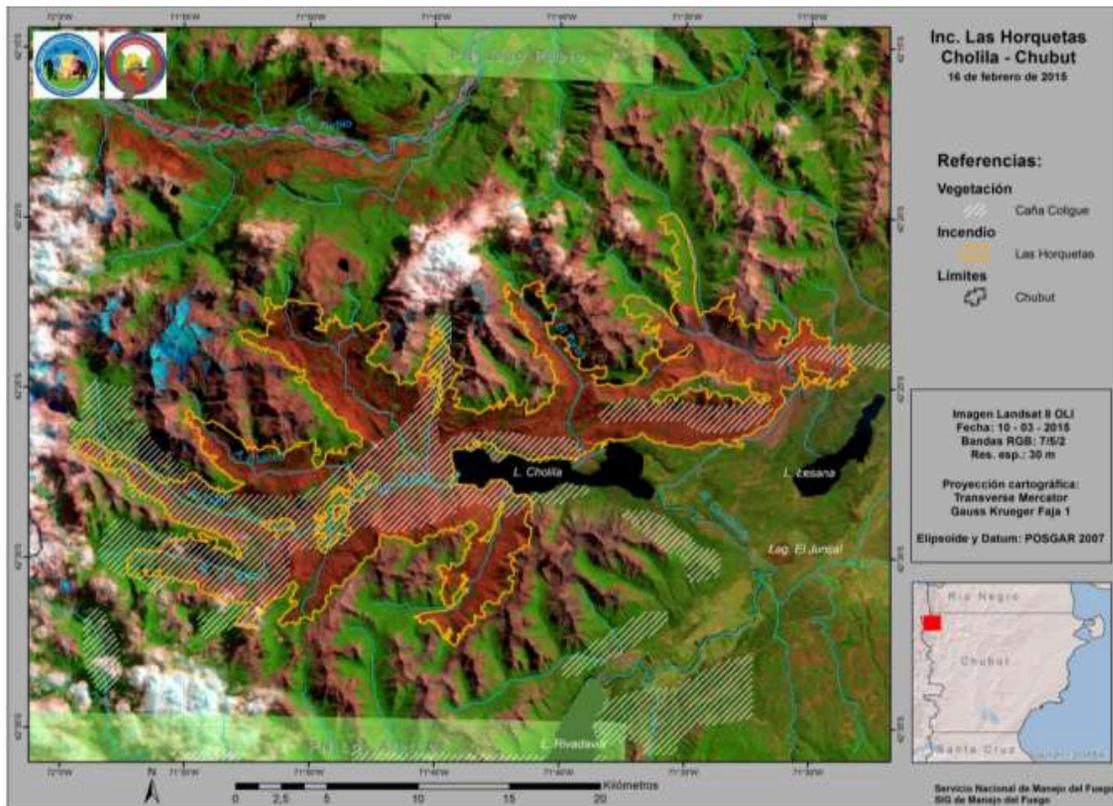
2.1 Breve descripción del caso: El incendio de “La Horqueta”

El 16 de febrero de 2015 se inició un foco ígneo en una zona conocida como La Horqueta, ubicada en las nacientes del Rio Tigre y próxima al lago Cholila en el noroeste de la provincia del Chubut. (Ver figura 1).

¹ Basado en el registro de incendios ocurridos en Lago Epuyén durante el siglo XX: 1902, 1909, 1917, 1924, 1944, 1960, 1963, 1979, 1987 y 1998. (Goldammer 1997).

² Ciprés de la cordillera (*Austrocedrus chilensis*), Coihue (*Nothofagus dombeyi*), Lenga (*Nothofagus pumilio*), Ñire (*Nothofagus antártica*). (Premoli et. al. 2005).

Figura 1. Incendio La Horqueta. Cholila Chubut 2015.



Fuente. Servicio Nacional de Manejo del Fuego. 2016

Es descrito como uno de los incendios más importantes de los últimos cien años. El verano 2014-2015 se caracterizó por condiciones meteorológicas de sequía que superaron los máximos históricos (Strobl, et al. 2016) precipitaciones escasas, baja humedad relativa y vientos fuertes. Condiciones que se conjugaron con la floración masiva de Caña Colihue, generando una situación de alta disponibilidad de combustibles que favoreció la propagación del fuego, como así también la dificultad para su control y extinción.

Los factores que dificultaron su manejo fueron la lejanía del foco inicial y la inaccesibilidad a la zona. “(...) cuando en el Club nos enteramos del incendio y escuchamos que los brigadistas iban a ir a esos lugares, nosotros ya sabíamos que ellos solos no iban a llegar, porque es muy metido... Y por la situación del río, que hay que vadear varias veces, la situación del área es complicada” Darío Calfunao, presidente del Club Andino Cholila, mayo 2019.

Pasados pocos días del inicio, vecinos de la localidad se movilizaron en el centro del Cholila, exigiendo la acción y respuesta a las autoridades. La repercusión fue casi

instantánea, a finales de febrero y durante marzo se conformaron grandes movilizaciones en centros urbanos del país, bajo la consigna “Contra los incendios forestales, alto al fuego”³. Estas marchas fueron convocadas por distintos grupos y movimientos ambientalistas, pero principalmente por habitantes de la Patagonia que residían en estas grandes ciudades.

La conjugación de estas situaciones concluyó en un incendio que se prolongó durante 49 días y que afectó aproximadamente 28.000 hectáreas de bosque nativo (Strobl et. al., 2016). Desatando un conflicto que se manifestó a diferentes escalas y en la cual intervinieron diversos actores.

Como contexto inmediato tanto en tiempo como en espacio, se destacan incendios menores que ocurrieron en el noroeste provincial, que desarrollaron antes y en simultáneo. En la zona de El Turbio se produjeron dos, “Del Morro” y “Plataforma”, que afectaron 387 hectáreas y 7.300 respectivamente. En la zona de Lago Puelo-Epuyén, se produjo el de “El Desemboque” con 2300 hectáreas y en el de “Cerro Currumahuida” de unas 3200 hectáreas aproximadamente. Estos eventos contribuyeron de forma directa a la evolución del conflicto, reafirmando posturas y generalizando las características de varios casos particulares respecto a un evento de mayor envergadura, que es el que aquí se analiza.

3. ACTORES Y ESCALAS RECONOCIDOS EN EL CONFLICTO:

En este apartado se caracterizan aquellos actores tanto institucionales, públicos, privados, individuales y colectivos que tuvieron implicancias en el conflicto en distintos niveles. Debe tenerse en cuenta que estas escalas son interdependientes y se vinculan fuertemente entre ellas.

Un conflicto raramente es un fenómeno bipolar (Roseberry, 2002), con dos bandos claramente identificables y objetivos coincidentes; normalmente encierra una multiplicidad de actores, individuales y colectivos, de diferentes escalas, con distintos valores, intereses y objetivos. Existen así, variadas estrategias y dinámicas que adoptan los actores frente a una contienda. Entelmann (2005) propone que aquellas negociaciones, cooperaciones, propuestas, alianzas con otros actores conforman el

³ Ver por ejemplo:

http://www.diariojornada.com.ar/123252/sociedad/Marcha_de_reclamo_por_los_incendios_en_Chubut

“estilo de disputa” de un actor, es decir, la utilización (o no utilización) de recursos disponibles para lograr los objetivos en función de las características del actor.

A escala nacional se reconoce como actor institucional principal al Plan Nacional de Manejo del Fuego (PNMF), creado en el año 1996 en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con el objetivo de establecer la organización, definir los recursos, jurisdicciones y responsabilidades en torno al manejo de los incendios forestales en Argentina. Este plan fue creado con el objetivo de brindar asistencia técnica y recursos para el combate del fuego en caso de que los responsables primarios lo requieran. Supuso la creación de brigadas propias, organizadas en 6 regionales a lo largo del territorio nacional y medios aéreos propios que pueden ser solicitados para el ataque primario (Heredia, 1998). Este actor nuclea y articula una cadena de actores dedicados a esta tarea. En el año 2013 se crea mediante la ley 26.815 el Sistema Federal de Manejo del Fuego (SFMF) el cual depende del Ministerio de Seguridad y está integrado por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego (SNMF)⁴ (ex PNMF), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Administración de Parques Nacionales y las provincias a través de autoridades que cada una designe. El mismo prevé en sus objetivos, proteger y preservar el ambiente del daño generado por incendios; velar por la seguridad de la población en general y de las personas afectadas al combate de incendios y establecer mecanismos para una eficiente intervención del Estado en las situaciones que involucren o demanden acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios que aseguren el adecuado manejo del fuego. Para ello establece que la planificación debe realizarse en tres niveles: nacional, regional y local, a través de los Planes de Manejo del Fuego. El SFMF establece que la actuación frente a la emergencia se realiza en 3 niveles, el primero recae sobre la jurisdicción (en el caso de Chubut la Subsecretaría de Bosques e Incendios) o los Parques Nacionales. El segundo nivel se activa si se requiere apoyo y los recursos son solicitados a la sede regional del SNMF (en caso de Chubut a la sede Patagonia). El tercer nivel es el apoyo Nacional y extra –regional que debe ser solicitado por la sede regional cuando la emergencia así lo requiera.

Otros actores institucionales nacionales que jugaron un papel activo durante el conflicto fueron INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) que mientras se

⁴ La autoridad de aplicación es La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Desde el año 2017 el SNMF depende del Ministerio de Seguridad (decreto 746/2017).

producía el incendio, comenzó a gestar el plan de restauración de los bosques afectados, iniciando la colecta de semillas de especies nativas; en conjunto con otras instituciones regionales como el CIEFAP (Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico) y locales, como el Club Andino Cholila.

El CITEDEF (Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa) tuvo un papel fundamental en la controversia al respecto del inicio del incendio en la Horqueta, tema que será abordado más adelante.

Se destaca a escala nacional también a las ONG Greenpeace (de alcance internacional), a Vida Silvestre, como organizaciones que buscan incidir en las políticas públicas ambientales por diversas vías, entre ellas, la producción de informes técnicos, el cabildeo dirigido a políticos y funcionarios, las acciones judiciales, las declaraciones públicas (Langbehn, 2013). También la Asamblea Permanente por el Bosque (con sedes Comarca Andina y Buenos Aires) y otras organizaciones socio-ambientales. Las mismas participaron activamente de las movilizaciones sociales que se realizaron en Córdoba, La Plata, Buenos Aires, Mendoza y Bahía Blanca. Estas fueron articuladas sobre todo a través de redes sociales. Es necesario destacar que también estas marchas fueron organizadas por pobladores de la Patagonia con residencia en estas ciudades, principalmente estudiantes. También se realizaron movilizaciones en ciudades importantes de la provincia como Rawson, Comodoro Rivadavia, Trelew, Puerto Madryn y Esquel.

De escala nacional pero con fuerte implicancia en el ámbito local y provincial, encontramos como actor a la empresa EIDICO, inmobiliaria que tiene sede en Buenos Aires y una serie de proyectos en distintos puntos del país, alrededor de 50 proyectos de barrios cerrados terminados y 15 en construcción (<https://eidico.com.ar>, 2018). Esta empresa desarrolló el proyecto San Esteban, a orillas del Lago Cholila con 149 lotes que conforman un total de 1000 Hectáreas. Como actores también reconocemos a otros propietarios de la zona del lago Cholila como los empresarios Marcelo Tinelli y Paolo Roca. Los mismos disponen propiedades de 2000 y 1000 Hectáreas en la zona del Lago Cholila respectivamente (Soria, 2015).

El Jefe de Gabinete Aníbal Fernández como funcionario nacional, quien tomó posición frente a las controversias y realizó cambios en el SFMF.

A escala provincial, como actores institucionales se destaca a la Secretaria de Bosques e Incendios, dependiente del Ministerio de la Producción, como encargada

tanto del Ordenamiento de Bosque Nativo provincial (Ley XVII 92), como del Plan Provincial del Manejo del Fuego (Ley 5.232). Otros actores importantes son los gobernadores Mario Das Neves (2003-2011) y Martin Buzzi (2011-2015).

A escala local se reconoce como actores a los afectados de forma directa por el incendio, pobladores rurales y de comunidades originarias, habitantes del área incendiada quienes tuvieron que salir por sus propios medios y en algunos casos perder sus viviendas. Por otra parte, dado el desarrollo oeste-este del incendio, también se vieron amenazados los habitantes del Barrio San Esteban, y otros Lodges y Hosterías en las costas del Lago Cholila.

La Asamblea permanente por los bosques, formada por vecinos y vecinas de la Comarca Andina del Paralelo 42⁵. Conjugados con estos, los afectados de manera indirecta, son todos aquellos pobladores de localidades como Cholila, Esquel, Lago Puelo, El Bolsón, que formaron parte de las marchas realizadas durante los meses de incendio.

4. PUNTOS DE CONTROVERSIAS Y ALINEACIÓN DE LOS ACTORES

Las controversias socio técnicas son situaciones en las que aparece algún motivo de discordia o disenso entre actores ya sean entre sectores técnicos (discrepancia entre expertos) o entre estos y actores sociales. procesos sociales en que actores no expertos se movilizan y cuestionan contra las decisiones de expertos que promueven nuevas instalaciones –o su reacondicionamiento–, la aplicación de normativas y/o la incorporación de tecnologías que implican riesgos de salud o ambientales” (Merlinsky, 2013:67). Estas, ponen en cuestión la frontera entre lo técnico y lo social en la definición de los problemas, son casos clave para entender cómo se produce y se transforma el conocimiento sobre el ambiente a partir de los conflictos.

4.1 El manejo de la emergencia

Uno de los puntos de controversia giró en torno al manejo del fuego en la situación de emergencia. En el incendio de Cholila en 2015, el cuestionamiento recayó sobre la forma de manejar el fuego por parte de las instituciones competentes:

⁵ Comarca Andina del Paralelo 42 hace referencia a las localidades de El bolsón, Lago Puelo, El Hoyo y Epuyén.

La Subsecretaria de Bosques e Incendios de Chubut, encargada de la atención primaria de la emergencia por competencia jurisdiccional, activó el primer día la solicitud de medios aéreos hidrantes al SNMF, pero los mismos se encontraban en Chile realizando funciones operativas, fue por esto que el ataque primario no pudo realizarse y los medios aéreos hidrantes no operaron hasta el día 3, cuando las hectáreas de bosque nativo afectadas acumulaban 4700 (Informes diarios del Incendio “Las Horquetas”, Subsecretaria de Bosques e Incendios Chubut, 2015). Luego de esto, durante el desarrollo del incendio, que se extendió a lo largo de 49 días, los medios aéreos tuvieron periodos de inactividad, debido a las condiciones meteorológicas:

Fue así que la comunidad en general y los vecinos propietarios de la zona amenazada comenzaron a poner en duda las tareas realizadas por estas instituciones.

“(...) algunos vecinos, dueños de Lodges y Hosterías en el borde norte del Lago Cholila nos acusaban de no querer volar, siendo que en realidad no se podía. Esto tuvo una fuerte repercusión en redes sociales, sobre todo porque un vecino disponía de un avión tripulado que si podía realizar vuelos y tomaba fotografías del incendio”. (C.

Brockhoff, Director operativo de medios aéreos regional Patagonia del SNMF, de octubre de 2018).

Sumado a esto, hasta el día 4 de incendio el Servicio Provincial de Manejo del Fuego de Chubut realizó el ataque con sólo 12 brigadistas, las hectáreas consumidas acumulaban hasta ese momento 7000. Luego, el ataque fue ampliándose, dado el comportamiento extremo del fuego (Strobl, Zaconni y Marcussi, 2016) las tareas requirieron de hasta 228 personas por día (Informes diarios del Incendio “Las Horquetas”, Subsecretaria de Bosques e Incendios Chubut. 2015). Se combinaron críticas a la forma de realizar las tareas con sospechas sobre si los tomadores de decisiones estaban actuando de forma negligente adrede.

En esta línea lo relatado por un diario local: “Otro hecho singular que se produjo esta tarde en el lugar estuvo protagonizado por dos hombres que cruzaron todo el lago Cholila en una lancha para insultar a los combatientes. Una vez que pudieron ser detenidos no quisieron identificarse y fueron trasladados nuevamente al sector norte del espejo lacustre para ponerlos a disposición de la policía.” (Diario Rio Negro, 26 de febrero de 2015). Situación que da cuenta de la tensión existente en el área durante la emergencia.

Los vecinos de la localidad se movilizaron durante los primeros días, exigiendo respuesta por parte de las autoridades.

“Se tardó muchísimo, cuando comenzó yo decía bueno, si eso arranca y agarra viaje, con la caña en el estado que está y va a ser imposible pararlo. Transcurrían los días y era cerca del día diez y no se había hecho casi nada, la oficina de bosques estaba como aletargadísima en cuanto a la asistencia de ese foco, nos pareció muy extraño que eso pasase, y ya los vecinos comenzaron a movilizarse, en el pueblo, porque desde el pueblo ya se veía el incendio. Todavía no había venido nadie de provincia, por lo menos a preguntar qué está pasando. En Bosques [brigada de incendios de Cholila] estaba la pobre gente que no tenían ni borceguíes para poder ir a atender eso.” (Darío Calfunao, Presidente del Club Andino y vecino de Cholila, mayo de 2019).

En este contexto, pasados doce días del inicio del incendio, el jefe del Servicio Nacional de Manejo del Fuego, Jorge Barrionuevo fue desplazado de su cargo por parte del Jefe de Gabinete Aníbal Fernández, debido a que su trabajo no había sido satisfactorio (Diario Jornada, 28/02/2015). Se conformó en su lugar una mesa de trabajo abocado directamente a la emergencia, formado por representantes de distintas instituciones con competencia en el tema, como Defensa Civil, Parques Nacionales, Servicio de Prevención de Incendios de Río Negro, Servicio Provincial de Manejo del Fuego de Chubut.

En las protestas organizadas en diferentes ciudades se esgrimieron diversas denuncias, una de ellas era la falta de fondos y de planificación en el manejo del fuego por parte de las autoridades competentes, en este sentido se exigió a las autoridades la compra de aviones hidrantes de mayor capacidad o de “tipo canadiense” para poder abarcar mejor las zonas incendiadas. Mientras, en la legislatura de Chubut los diputados también entraron en ese debate, durante las sesiones del 10 de marzo de 2015 se decidió aprobar un Proyecto de Declaración por el cual se le solicitó al Gobernador Buzzi la compra de un hidroavión en forma coordinada con otros gobernadores, y la Nación, sin embargo este petitorio no logró su objetivo.

La falta de presupuesto fue puesta sobre la mesa en el plano nacional, formando parte incluso de los reclamos realizados en estas protestas. La evolución del presupuesto destinado a “Ecología y Medio Ambiente” se encontraba en baja desde el año 2010, llegando a su punto más bajo (0,27 % del presupuesto) en el año 2015 (datos de Ministerio de Hacienda de la Nación, 2019) lo cual afectaba directamente a la ejecución

de políticas respecto al bosque y a los incendios. En Chubut, el presupuesto destinado a las instituciones encargadas al manejo del fuego fue objeto de debate público a fines del año 2014, un bloque de diputados solicitó un informe respecto a las condiciones, aprovisionamiento, la indumentaria de brigadistas, y la forma en que se estaban haciendo tareas de prevención. Mientras duraba el incendio, este debate resurgió, y esto se reflejó en los debates legislativos: “(...) *no hace falta que les muestre, todos hemos visto la cantidad de denuncias por la falta de elementos, la falta de combustible, falta de vehículos, de ropa, etcétera, etcétera, por lo cual no se pueden hacer las tareas necesarias.*” (Diputado J. García, Sesiones Legislativas Chubut, 10 de marzo de 2015). Se observa así una construcción de responsabilidades en torno a las formas de manejar el incendio desde su prevención a su atención, que es dirigida hacia estos niveles de gobierno.

La ONG Greenpeace también tomó posición frente a este debate, mediante comunicados, solicitó a las autoridades un máximo esfuerzo para controlar el fuego, investigar la posible intencionalidad del inicio de los incendios, un aumento significativo del presupuesto para el Sistema Nacional de Manejo del Fuego y para la aplicación de la Ley de Bosques Esta Organización solicitó que se active el artículo 40 de la Ley de Bosque Nativo con el fin de restaurar 50.000 hectáreas (Greenpeace.org, 2015).

4.2 El inicio de los incendios

Otra controversia clara fue la referente al origen del incendio, la cual generó también una alineación de actores y se combinó en los discursos de los actores con las otras controversias aquí analizadas.

La investigación realizada por los peritos para determinar el origen del foco ígneo detectado el 16 de febrero de 2015, determinó que la causa más probable era un rayo. Así lo afirma Gabriela Nicora de CITEDEF (Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa) dependiente del Ministerio de Defensa de la Nación quien expone que 14 días antes de la detección, se registraron alrededor de 180 DEAs (Descargas Eléctricas Atmosféricas) aun no habiendo existido tormenta con precipitaciones “*La evidencia lleva a pensar que la causa fue un rayo, sin ninguna duda.*” (G. Nicora, Exposición en Seminario Binacional de Incendios Forestales, Octubre 2018). Este argumento fue tomado por las instituciones y volcado por ejemplo

en el informe final del incendio realizado por la Subsecretaría de Bosques e Incendios de Chubut, como también en el Programa de Restauración de Bosques diseñado posteriormente al evento.

Frente a esto, actores como las asambleas de vecinos, no acreditaron dichas investigaciones y en sus denuncias por redes sociales aseguraron que las causas fueron intencionales. Según la base de estadísticas que maneja el Sistema Nacional de Manejo del Fuego, tan sólo el 1 % de los incendios forestales ocurridos en la provincia de Chubut en el periodo 1993-2015 (disponibilidad de datos) debieron su ignición a causas naturales. El 99% restante obedece a negligencias, intencionales, y causas indeterminadas. (Secretaría De Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2018). Esto es una verdad de sentido común entre la población de la zona, también variable casi irrelevante para los sectores expertos en el manejo del fuego, ya que “igniciones nunca faltan”. Así, los factores que toman mayor atención son aquellos que tienen que ver con la propagación del fuego, tales como disponibilidad de combustible, factores climáticos y meteorológicos, pendientes, etc. En este sentido, cuando se habla de causa desde estas instituciones y se concluye que casi la totalidad es humana también se está pensando en términos de responsabilidades, es decir con una función normativa. Alguien eventualmente debería ser castigado, y además debería tener una motivación, es entonces cuando se hibrida con los discursos respecto a los posibles usos del bosque post-incendio.

Se denunció la posibilidad (en un marco de corrupción provincial y municipal) de traspasos de tierra fiscal provincial a manos privadas para el desarrollo y/o profundización de actividades madereras, inmobiliarias y mineras. Donde el incendio jugaría como facilitador de dicho traspaso, a través de decretos provinciales inconstitucionales (Soria, 2015).

El Jefe de Gabinete Aníbal Fernández se pronunció de la siguiente manera al respecto:

"Estamos inmersos en una provocación lisa y llana de los incendios. Todos son provocados. Y la motivación es inmobiliaria porque un terreno que tiene determinadas dimensiones y muy bien ubicados, cuando tiene determinada arboleda, que no vale nada para el titular de ese terreno porque no puede hacer uso de ellos más que la apreciación, una vez que esos árboles no existen más pasan a ser terrenos pasibles de ser vendidos" (Clarín, Febrero de 2015).

4.3 La legislación de protección de bosque nativo y los usos posibles post-incendio

Como se mencionó anteriormente, ciertos actores fueron movilizando diferentes argumentos, como también conjugándolos en el debate. Aquí se analizan las legislaciones referentes a la protección del bosque nativo y al traspaso de tierras fiscales con bosque.

Existe una controversia en torno a las legislaciones y su eficacia real de protección sobre el bosque, entre ellas la 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. La misma, decretada en el año 2007, establece que cada provincia debe confeccionar su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. Chubut lo realizó y reglamentó por Ley en el año 2010. Este consiste en una zonificación siguiendo los criterios mínimos de la 26.331, es decir clasificando las zonas de bosques nativos en 3 categorías según su valor de conservación:

I Rojo, el valor más alto de conservación que no deben ser transformados.

II Amarillo, valor medio de conservación se permiten cambios y un uso sustentable.

III Verde, valor bajo de conservación, se pueden realizar cambios parciales o totales.

La relativa ineficacia de esta legislación (Langbehn, 2009) en el área estudiada tiene que ver con el desmonte ilegal (hecho que afecta varias provincias) pero también se vincula con los incendios. Si bien la Ley de Bosques estipula que las áreas no pueden cambiar de categoría luego de un incendio, dentro de las áreas de categoría II (Amarilla) existe una mayor susceptibilidad a los cambios de usos de suelo cuando el bosque ya no está o bien está degradado, como es el caso de los incendios. Cabe mencionar que la gran mayoría de lo consumido por el incendio se clasifica como áreas de categoría I, sin embargo la costa del Lago Cholila, se encuentra en el OTBN provincial como categoría II.

A nivel provincial la legislación provincial, el artículo 105 de la Constitución de Chubut que explicita:

“El bosque nativo es de dominio de la Provincia. Su aprovechamiento, defensa, mejoramiento y ampliación se rigen por las normas que dictan los Poderes públicos provinciales. Una ley general regula la enajenación del recurso, la que requiere para su aprobación el voto de los cuatro quintos del total de los miembros de la Legislatura. La misma ley establece las restricciones en interés público que deben constar expresamente en el instrumento traslativo de dominio, sin cuyo cumplimiento éste es revocable. El

Estado determina el aprovechamiento racional del recurso y ejerce a tal efecto las facultades inherentes al poder de policía.”

Este artículo establece en otras palabras que el traspaso de tierras fiscales con bosque nativo debe realizarse por medio de una ley votada por mayoría en la legislatura, el mismo fue contradicho por los Decretos 712/2004 y su modificatorio 74/2005 firmados durante el gobierno de Das Neves. El decreto 712/2004 en su artículo 7 establece que “Previo a la adjudicación en venta de tierras fiscales, la Dirección Provincial de Bosques y Parques procederá a deslindar las superficies que posean Bosque Nativo, en base a la documentación citada en el Artículo 1 del presente Decreto, complementada por inspecciones en el lugar en caso de resultar ello necesario.”

Y en su artículo 8° “En el instrumento traslativo de dominio de las superficies fiscales que contengan cualquier tipo de formación leñosa nativa, deberá insertarse una cláusula de restricción en interés público (...)”

Bajo este decreto se propone la posibilidad de realizar traspasos de tierras fiscales a privados sin atender a lo establecido en el Artículo 105 de la Constitución Provincial. Los incendios ingresan aquí como facilitadores de este proceso, de no existir bosque, el traspaso se realiza con mayor facilidad.

La amenazas reconocidas por asambleas y pobladores responde a los desarrollos inmobiliarios de gran envergadura tales como barrios cerrados que más allá de la modificación del paisaje, pueden impedir el acceso a lagos y bosques a los cuales antes podía ingresarse y hacer uso recreativo. También la ganadería extensiva y el turismo en sus diferentes variantes se ven amenazados por actividades que degradan fuertemente el bosque y de instalarse serían incompatibles. La minería se muestra como una amenaza potencial debido a que existen en el área numerosos permisos y concesiones (Soria, 2015). En zonas aledañas al Lago Cholila, Yamana Gold⁶ dispone de 3 cateos mineros, una superficie de 30.000 Hectáreas.

5. DISPOSITIVOS DE RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO:

Durante el incendio, se redactó el “exigitorio” realizado por la Asamblea Permanente por el Bosque al Gobernador Martin Buzzi, se trata de un pedido de cumplimiento de normativas: por un lado de la Ley General del Ambiente (25.675) en su artículo 4,

⁶ Se trata de una empresa transnacional con sede en Canadá. Con actividades en Brasil, Chile y Argentina (Gualcamayo y Cerro Moro).

siguiendo los principios precautorio y preventivo. Por otro lado, se solicita la derogación de los decretos 712/2004 y 74/2005 considerados inconstitucionales.

Como respuesta, fue sancionado el decreto provincial 202/15 de Prohibición de Transferencias de Tierras de Dominio Provincial:

“los graves incendios forestales ocurridos en los últimos años y en particular en la actualidad han puesto de manifiesto la existencia de una queja generalizada en la población de la zona respecto de la existencia de negociados inmobiliarios vinculados a la tierra con la presunta participación de funcionarios públicos” (Decreto 202/15 Boletín Oficial Chubut, 2 de marzo de 2015).

Se decretó la prohibición, por un plazo de 10 años, de la transferencia de tierras de dominio provincial, municipal o de comunas rurales a privados que contuvieran bosques dañados por la acción del fuego. Prohíbe también por un plazo de 180 días las ventas de tierras privadas que contengan bosques afectados por incendios. Por último se suspenden por un plazo de 180 días todas aquellas transferencias que estuviesen en trámite.

Los decretos 200/15 y 201/15 crearon la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia del Chubut, con la finalidad de relevar irregularidades en la transferencia de tierras fiscales. Y la intervención del IAC (Instituto Autárquico de Colonización y Fomento). Esta comisión investigadora tuvo como misión investigar todos los traspasos de tierra habilitados por los decretos 712/2004 y 74 /2005.

El decreto 183/15 de “emergencia ambiental” firmado por el gobierno de Chubut el 24 de febrero de 2015 tras varios días de incendio y alrededor de 13 mil hectáreas afectadas hasta ese momento. Estableció una duración de la situación de emergencia de 90 días desde el inicio del fuego y crea un crédito especial de 15 millones de pesos, destinados a gastos para adquisición de bienes y servicios a los fines de manejar la emergencia causada por el incendio.

Otro dispositivo de resolución fue el “Programa Integral de Manejo y Restauración de las Grandes Áreas Afectadas por los Incendios de la Temporada 2014 – 2015 en Chubut”. Iniciado en el 2016 y con un plazo de ejecución de 30 años. Este proyecto es desarrollado por instituciones como Parques Nacionales, INTA, CONICET, CIEFAP, CORFO, FUNDFAEF, INIBIOMA, Secretaria de Bosques Chubut, Universidad Nacional de Comahue y Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

Financiado principalmente por un acuerdo entre la provincia de Chubut y la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y por los fondos provenientes de la Ley 26.331, de los cuales según la disposición 54/2015 de la Secretaria de Bosques e incendios de Chubut deben ser destinados en un 20% al financiamiento de proyectos de restauración de bosques afectados por incendios.

De este modo, y a través de estos mecanismos el conflicto encuentra de cierta manera un atenuante, las demandas de la población en parte pierden intensidad, esto se da en forma conjunta con el control del fuego, donde las precipitaciones tuvieron un papel fundamental.

6. PRODUCTIVIDADES DEL CONFLICTO:

El explorar la constitución de conflictos que ponen en cuestión un nuevo orden de problemas transformándolos en asuntos públicos permite rastrear puntos de inflexión que son momentos de socialización y horizontes de reconfiguración de las relaciones sociales (Merlinsky, 2013).

Como productividad político-institucional se señala lo sucedido durante el incendio, el Jefe de Gabinete Aníbal Fernández despidió al jefe del SFMF Jorge Barrionuevo los últimos días de febrero de 2015, por considerar que no estaba desempeñando su función correctamente.

Respecto a la productividad territorial, que implica cambios tanto en las representaciones sobre el territorio, como también en las formas concretas de apropiación del mismo (que se vinculan con los decretos antes expuestos); se considera que el conflicto por este incendio, generó también cambios en la apropiación simbólica del bosque, expuesta en una movilización y refinamiento de argumentos por parte de la población civil, sobre todo de los activistas ambientales respecto de las necesidades de conservar el bosque, como también respecto al conocimiento respecto a la legislación existente en relación al bosque nativo y a las actividades y actores considerados como amenaza a los modos de vida local.

Sumado a los decretos que forman parte de los mecanismos de resolución del conflicto, podríamos se agrega la iniciativa lanzada por la ONG Greenpeace, para que los “delitos contra el bosque” sean considerados un delito penal, en su sitio web la campaña para juntar firmas expone: “*Desmontes e incendios forestales intencionales*

arrasan con nuestros últimos bosques nativos, y provocan inundaciones cada vez más perjudiciales. Lamentablemente en Argentina estos crímenes contra la naturaleza no tienen condena: quedan completamente impunes o simplemente se les cobra una multa insignificante. Suma tu apoyo para que la destrucción de bosques se convierta en un delito penal, se condene a los funcionarios que otorguen permisos de desmonte en zonas protegidas y se obligue a los culpables a reforestar” (Campaña Bosques de Greenpeace.org). Si bien no se trata de una iniciativa resultante únicamente del caso aquí estudiado, se dio en ese contexto, produciendo una reafirmación de la posición de la ONG respecto a los incendios.

7. CONCLUSIONES

En el conflicto en torno al incendio de La Horqueta, reconocido como el incendio más grande de los últimos cien años en Argentina, se desataron puntos de controversia en torno al inicio de los incendio, a cómo fue manejada la emergencia y a los posibles usos post-incendio, alrededor de los cuales fueron alineándose los diferentes actores. El punto de tensión se dio cuando se conformaron protestas en diferentes ciudades del país. Lo que requirió una actuación mayor tanto de las instituciones dedicadas a la atención de la emergencia, como de los gobiernos provinciales y nacionales para brindar respuestas efectivas.

A grandes rasgos el conflicto muestra la existencia de tensiones entre iniciativas económicas y el modo de vida local. En la zona de Cholila son las actividades madereras, inmobiliarias y mineras las que entran en tensión con ciertos modos de entender el bosque, ya sea como espacio susceptible a ser manejado de forma sustentable, como paisaje a conservar, o como espacio de vida para los habitantes locales. El bosque se muestra como un gran valor en términos ecosistémicos, paisajísticos y de biodiversidad en la región andino-patagónica y estas actividades amenazan estos valores.

El conflicto se vio en parte desactivado, aunque no cerrado completamente a partir de los decretos firmados por el gobierno provincial, la declaración de emergencia ambiental, la prohibición de transferencia de tierras públicas a privados y la investigación de los traspasos realizados anteriormente. Esto se conjugó con el Programa de Restauración de Bosques Nativos, como una respuesta conjunta por parte de instituciones y algunas organizaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea por el Bosque (2015). Comunicado de Prensa 23/07/15. [blogspot] recuperado de <http://asambleadelbosque.blogspot.com/2015/>
- Dirección de Bosques y Parques Provincia de Chubut. 2010. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia del Chubut conforme a la Ley Nacional n° 26331. Documento Técnico. Disponible en: <http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/XVII-92-ANEXO-B.html>
- Gamero, G. (2015). Pedimos respuestas a todos y cada uno de los puntos del exigitorio. [Change.org] Recuperado de: https://www.change.org/p/sr-gobernador-del-chubut-dr-mart%C3%ADn-buzzi-respuestas-a-todos-y-cada-uno-de-los-puntos-del-exigitorio?recruiter=635136194&utm_source=share_petition&utm_medium=copylink&utm_campaign=share_petition&utm_term=share_facebook_responsive
- Gligo, N. (2006). Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después. *Serie Ambiente y Desarrollo (109)*. CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5658>
- Goldammer, J, Cwilong P, Rodríguez N, Goergen J. (1997). One thousand years of fire history of Andino-Patagonian forest recovered from sediments of the Río Epuyén river, Chubut, Argentina. *En: Levine, J. (ed.), Biomass burning and global change*. Cambridge: The MIT Press.
- Heredia, R. (1998). *Plan Nacional de Manejo del Fuego: República Argentina*. Reunión Sobre Políticas Públicas que Afectan a los Incendios Forestales, FAO. [En línea] Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/004/x2095s/x2095s0w.htm#fn37>
- Langbehn, L. Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio. En Merlinsky, *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS. (pp 223-254)
- Lavell, A. (2007). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*. [En línea] Recuperado de: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgo-apuntes.pdf>

- Martínez Alier, J. (2002). Conflictos ecológicos y lenguajes de valoración. *Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales PLED-CCC*.
- Merlinsky, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- Merlinsky, G. (2016). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II*. Buenos Aires: CICCUS.
- Merlinsky, G. (2017). Conflictos ambientales y arenas públicas de deliberación en torno a la cuestión ambiental en Argentina. *Ambiente e Sociedade*. 20 (2), (pp. 123-140).
- Premoli, A. Aizen, M. Kitzberger, T. Raffaele, E. (2005). *Situación ambiental de los Bosques Patagónicos*. [Online]. Disponible en: <http://www.fvsa.org.ar/situacionambiental/BAP.pdf>
- Rothkugel, M. (1915). Los Incendios en los Andes Patagónicos. *Boletín n° 3 de Dirección de Agricultura y Defensa Agrícola*.
- Rothkugel, M. (1916). *Los Bosques Patagónicos*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación.
- Soria, F. (2015). Cholila, incendios de bosques nativos en la Patagonia: de cómo destruir un paraíso milenario con un fósforo. [Blogspot] Recuperado de: <http://federico-soria.blogspot.com/2015/03/cholila-incendios-de-bosques-nativos-en.html>
- Strobl, V. Zacconi, G. Marcuzzi, E, Ledesma, M. (2016). Breve estudio de caso del incendio las horquetas. Cholila, Provincia de Chubut.
- Subsecretaría de Bosques, CIEFAP e INTA. (2015) Programa integral de manejo y restauración de las grandes áreas afectadas por los incendios forestales de la temporada 2014-2015 en la provincia de Chubut.
- Subsecretaria de Bosques e Incendios (2015). Parte Final de Incendio “Las Horquetas”.
- Zacconi, G. (2015). Aplicación de herramientas de teledetección durante el incendio Las Horquetas – Cholila Provincia de Chubut. *En: Informes técnicos sobre Evaluación de peligro de incendios. (n10)*. (pp. 1-22). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ambiente-it10_pnmf_opt.pdf

Artículos periodísticos:

Aníbal Fernández echó al responsable del manejo del fuego a nivel nacional. *Página 12*. 28/2/2015. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1772310-anibal-fernandez-echo-al-responsable-del-manejo-del-fuego-a-nivel-nacional>,

Buscan incorporar por ley material para combatir incendios. *El Mensajero*. 30/3/2015. Recuperado de: http://www.elmensajero.com.ar/contenidos/buscan-incorporar-ley-material-combatir-incendios_56355/

Greenpeace reclamó que apliquen la Ley de Bosques y reforesten los bosques incendiados en Chubut. *Greenpeace*, 3/4/2015. Recuperado de: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Greenpeace-reclamo-que-apliquen-la-Ley-de-Bosques-y-reforesten-los-bosques-incendiados-en-Chubut---/>

Incendio en Cholila: “Parece una bomba atómica”. *Rio Negro*, 26/2/2015. Recuperado de https://www.rionegro.com.ar/sociedad/incendio-en-cholila-parece-una-bomba-atmica-NSRN_6149031

Lecciones aprendidas de la emergencia climática. *Vidasilvestre.org*, 5/3/2015. Recuperado de: <https://www.vidasilvestre.org.ar/?12320/Lecciones-de-la-emergencia-climtica>

Marchas contra los incendios. *Perfil*. 28/3/2015. Recuperado de: <http://www.pressreader.com/argentina/perfil-sabado/20150328/282346858309130>,

Marchas en Buenos Aires en reclamo por los incendios en Chubut. *Diario Jornada*, 30/3/2015. Recuperado de: http://www.diariojornada.com.ar/123252/sociedad/Marcha_de_reclamo_por_los_incendios_en_Chubut

Peritos sostienen que el incendio de Chubut se originó por un rayo. *Diario Minuto Uno*. 11/3/2015. Recuperado de: <https://www.minutouno.com/notas/356783-peritos-sostienen-que-el-incendio-chubut-se-origino-un-rayo>

Legislación consultada:

Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosque Nativo.

Ley 26.815 de Manejo del fuego Nacional.

Constitución Provincial de Chubut. Artículo 105.

Ley Provincial XVII N° 92. Aprobación del Ordenamiento de Bosques Nativos existentes en la jurisdicción de la Provincia del Chubut.

Decretos Provinciales de Chubut 712/2004, 74/2005, 200/2015, 183/ 2015, 201/2015, 202/2015.