

# La ley 4005-R de Actualización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia del Chaco

Juan Carlos Acuña (\*)

**Sumario:** I. Introducción.— II. Evolución histórica de la legislación provincial.— III. Contexto normativo del OTBN de la provincia del Chaco.— IV. La pugna entre los servicios ecosistémicos.— V. Conclusiones.

## I. Introducción

La sanción de la ley 4005-R de ordenamiento territorial de bosques nativos (OTBN) de la provincia del Chaco en fecha 30 de abril de 2024, promulgada por dec. 4004-A y publicada en el Boletín Oficial del 10 de mayo de 2024 (1) ha generado fuertes polémicas entre sectores ambientalistas y de la producción que confrontan en el marco del sistema jurídico de la ley 26.331/2007 de Presupuestos Mínimos de protección de los bosques nativos (LPM) (2), de la

ley general 25.675/2002 del Ambiente (LGA) (3) y del art. 41 de la CN.

Paulatinamente, desde fines del siglo pasado, Argentina transita un proceso de globalización jurídica agroambiental que fue desplazando, en las agendas de las políticas públicas, medios de comunicación orales, escritos y televisivos y redes sociales que operaron en el imaginario social colectivo urbano sobre la centralidad de los impactos ambientales de las actividades urbanas e industriales extraagrarias que predominaron en los inicios de los 90 del siglo pasado.

También deben contemplarse los distintos enfoques de análisis desde posiciones dogmáticas, escépticas o negacionistas respecto a los impactos ambientales de las actividades agrarias; sin dudas desde el campo jurídico predomina una fuerte posición dogmática para gobernar las relaciones interindividuales o de las relaciones de los individuos con el Estado el problema surge cuando se transfiere el dogmatismo a las relaciones de los individuos con la naturaleza, acciones en permanente escrutinio de la ciencia y la tecnología para determinar que es producido por la actividad humana y que es producido por las llamadas “leyes de la naturaleza” y sus relaciones de incidencia interactiva.

---

(\*) Abogado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Colegio de Abogados de La Plata. Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental Internacional. Miembro de equipo docente en diplomaturas y como abogado invitado en carreras de grado y posgrado (UNLP-UNS-UNNOBA-FECIC-UBA-UNLPam). Exmiembro de la Secretaría Académica de Congresos Nacionales de Derecho Agrario Provincial. Consultor ocasional *ad hoc* de la AACs. Asesor asociado al CADIA. Miembro adherente del Instituto de Derecho Agrario y Ambiental, Colegio de Abogados de Bell Ville, Córdoba (res. 16/2021). Exvicepresidente del Consejo Regional Buenos Aires Norte del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2002-2004). Expresidente del Consejo Local Asesor de la Estación Experimental Agropecuaria Pergamino del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2007-2010). Expositor y conferencista en Talleres, Jornadas, Seminarios y Congresos, nacionales e internacionales, sobre derecho público, agrario y ambiental.

(1) BO 11.093, pp. 4-6, <https://boletin.chaco.gob.ar/uploads/boletines/10-05-24-11093-663e145479a2b166416104.pdf>.

(2) Publicado en BO 26/12/2007. Cita: TR LALEY AR/LCON/2MU7.

(3) Publicado en BO 28/11/2002. Cita: TR LALEY AR/LCON/014V.

Cabe preguntarse si existe una sobreactuación extrapolando visiones, modelizaciones, métodos y parámetros de mediciones e inventarios de los países industrializados transfiriéndose a los sistemas jurídicos de países como Argentina y de América del Sur que conservan ecosistemas naturales en materia de bosques nativos, selvas, humedales, turberas y son acreedores ambientales en el contexto global con potencialidad, en la actual estrategia de la economía ambiental, de brindar soluciones basadas en la naturaleza para la acción climática.

Un ejemplo puede encontrarse en el informe de la Unión Europea (UE) (4), que expresa: “¿Qué es un bosque? Los Estados miembros no responden de forma uniforme a esta pregunta, simple en apariencia. Sin embargo, a efectos de la elaboración de las estadísticas forestales internacionales, Eurostat utiliza un sistema de clasificación creado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y aplica la siguiente definición de ‘bosque’: tierra con una cubierta de copas de árboles superior al 10 % (o una densidad de población equivalente) y una superficie superior a 0,5 hectáreas. Los árboles deben poder alcanzar en su madurez una altura mínima de cinco metros *in situ*; de acuerdo con la definición propuesta, los bosques de la Unión se extienden a lo largo de 160 millones de hectáreas (un 4 % de la superficie forestal mundial)”.

La publicación de la UE citada indica: “Solo un 4 % de los bosques no se han visto afectados por la acción humana; el 8 % son plantaciones y el resto pertenece a la categoría de bosques ‘semi-naturales’, es decir, modelados por la actividad humana”; en consecuencia, el 96% de los bosques en la UE no son calificados como “naturales” o “nativos”.

De la superficie de bosques de UE, el 40% es de propiedad pública y el 60% de propiedad privada. La conservación de bosques en la UE implementa, en el marco del “Pacto Verde Europeo” (5),

(4) Fuente: “La Unión Europea y los Bosques” Fichas Técnicas sobre la Unión Europea 2024. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/105/la-union-europea-y-los-bosques#:~:text=En%20total%2C%20los%20bosques%20cubren,superficie%20forestal%20de%20la%20Un%C3%B3n>.

(5) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Eco-

una estrategia de financiamiento económico de acciones a través de la Política Agrícola Común (PAC) que constituye la piedra basal de la acción ambiental general.

El citado informe expresa que “alrededor del 90 % de los fondos de la Unión destinados a los bosques provienen del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Durante el período de programación 2007-2013, se destinaron unos 400 millones EUR del presupuesto del Feader a cofinanciar medidas específicas para los bosques. Durante el período de programación de la PAC 2014-2020, se programó un gasto público de 8.200 millones EUR (27 % para reforestación, 18 % para mejorar la resiliencia de los bosques y 18 % para la prevención de daños). Una única medida específica incluía todos los tipos de ayudas a las inversiones en bosques (inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques). Otra medida estaba encaminada a remunerar los servicios forestales, ambientales y climáticos y la conservación de los bosques...”

La cita compartida constituye un elemento central para evaluar la realidad social y económica de viabilidad para instrumentar ordenamientos y estrategias de conservación que dependen de la capacidad económica de los Estados nacionales o subnacionales o Grupos de Estados para incentivos, fomento y compensaciones económicas por servicios ambientales a parcelas de propiedad privada; en el caso argentino el cumplimiento por parte del Estado federal y provinciales de la efectiva instrumentación de fondos presupuestarios suficientes para aplicar lo dispuesto por la LPM 26.331 en cuyo art. 35 inc. a) establece: “El 70% para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación. El beneficio consistirá en un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, de acuerdo a la categorización de bosques nativos, generando la obligación en los titulares de realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la Autoridad de Aplicación de la

nómico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “El Pacto Verde Europeo”, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF).

jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de períodos”.

En este aspecto podría citarse que “el ‘orden jurídico’ ideal de la teoría jurídica nada tiene que ver directamente con el cosmos del actuar económico real, porque ambas cosas yacen en planos distintos: una en la esfera ideal del deber ser; la otra en los acontecimientos reales” (6).

Se ha expresado: “El bosque chaqueño se ha constituido, actualmente, en una problemática en la que se hallan involucrados diferentes actores y sectores de la sociedad, muchas veces opuestos en sus intereses, que convergen en un escenario de conflictos que se reflejan frecuentemente, tanto en los medios periodísticos como en las agendas políticas y en los estrados judiciales. Sucede que, en la corta historia del Chaco, al bosque se le asignaron conceptualizaciones, valoraciones y estatus muy diferentes, como son los de hábitat, obstáculo natural, recurso geoestratégico, recurso natural y variable de ajuste del sistema agropecuario, hasta llegar hoy a una yuxtaposición de estos roles y atributos, según la óptica e intereses de cada actor o sector participante” (7).

Todo ordenamiento ambiental territorial “debe tener en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional (art. 10, LGA). En efecto, se requiere de un enfoque integral para lograr una planificación estratégica” (8).

Con esta orientación se propone explorar ejes de análisis global sobre la ley 26.331/2007 de Presupuestos Mínimos y la ley 4005-4 de la provincia del Chaco, no solo respecto a la evolución del proceso de ordenamiento territorial provincial,

(6) WEBER, M., “Orden jurídico y orden económico”, en *Economía y Sociedad*, nueva edición revisada, comentada y anotada, Fondo de Cultura Económica, México, 2019, pp. 700-707.

(7) CUADRA, D., “La Problemática Forestal en la Provincia del Chaco, Argentina. Un Análisis desde la Geografía”, *Revista Geográfica Digital, IGUNNE*, año 9, nro. 18, Facultad de Humanidades, UNNE, Resistencia, Chaco, julio-diciembre 2012. ISSN 1668-5180.

(8) FERNÁNDEZ, C., “In dubio pro bosques nativos: la importancia de un ordenamiento territorial actualizado y participativo”, *RDAMB*, 72, 242. Cita: TR LALEY AR/DOC/3200/2022.

la clasificación de los bosques nativos, las implicancias jurídicas del principio de progresividad sino también respecto a los fondos presupuestarios asignados, para el cumplimiento de estas normas, especialmente sobre las áreas territoriales bajo propiedad privada y el esquema normativo de compensaciones económicas por servicios ambientales o servicios ecosistémicos como también se los llama (9).

## II. Evolución histórica de la legislación provincial

La historia sobre territorio del Chaco siempre estuvo bajo tensión entre la colonización agrícola y ganadera a través de la ocupación de tierras fiscales nacional, con permisos o sin ellos. En 1951, Chaco pasó a ser provincia autónoma y las tierras pasan a su dominio por dec. nacional 19.235 de 1953. Debe apuntarse que a ese año 6 millones de has. eran tierras fiscales, casi el 60% del total territorial de la nueva provincia (10).

Un aspecto que adquiere importancia es la evolución legislativa en la provincia del Chaco que, en materia de bosques, recoge cierta variabilidad de objetivos según el momento histórico de su sanción, así se advierten normas que jurídicamente conservan vigencia y pueden plantear ciertas inconsistencias o diversidad de enfoques.

En este marco citamos la ley 2386/1979 (11), su dec. reglamentario 668/2004: ley 3534/1990 (12);

(9) La diferencia de base entre los conceptos de “servicios ambientales” y “servicios ecosistémicos” está en el contexto en que se usa, siendo el término “servicios ambientales” parte del léxico del medio político, mientras que “servicios ecosistémicos” se usa más en el contexto de la academia.

(10) ALMIRÓN, A., “La política de Tierras en el suelo fiscal del Chaco (1930-1950): conflictos entre colonos y planificación desde el Estado”, *Terceras Jornadas Nacionales de Historia Social* 11, 12 y 13 de mayo de 2011, La Falda, Córdoba-Argentina. FAHCE-UNLP.

(11) Publicada en el Boletín Provincial del 14/05/1979 - Fecha de sanción 30/04/1979 - <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-2386-123456789-0abc-defg-683-2000hvorpyel>.

(12) Publicada en el Boletín Provincial del 08/01/1990 - Fecha de sanción 06/12/1989 - <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-3534-123456789-0abc-defg-435-3000hvorpyel/actualizacion>.

la ley 1762-R (antes 6409/2009) **(13)**, ley 2079-R (antes 7153/2013) **(14)** y la reciente ley 4005-R/2024 **(15)**.

La ley 2386/1979 establece: “Declárase de interés público la defensa, regeneración, mejoramiento y ampliación de los bosques útiles, así como la promoción del desarrollo e integración adecuada de la industria forestal y la lucha contra las leñosas” (art. 1°) comprendiendo a “todos los bosques y tierras forestales ubicados en jurisdicción provincial, y en modo especial, los bosques protectores y tierras forestales que respondan, por lo menos a una de las especificaciones establecidas en el art. 6°” (art. 2°) la norma define el “bosque” a toda formación leñosa natural o artificial y, por “tierra forestal” a la que por su especial aptitud para el aprovechamiento forestal así sea declarada (art. 3°); categoriza a los bosques en: a) protectores b) permanentes c) experimentales d) montes especiales e) de producción (art. 5°).

La ley 2386/1979 dispone que “es prioritaria la transferencia de las tierras forestales y bosques fiscales a la propiedad privada, como medio de asegurar un proceso de desarrollo eficiente de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, y sobre la base de: a) Claras normas previas sobre manejo racional. b) Del contralor posterior del cumplimiento de esas normas” (art. 12); en el art. 13 prescribe: “El Estado podrá resguardar las áreas boscosas que no sean susceptible de transformar en áreas agrícolas de secano o regadío y las que estén comprendidas en los incs. a), b) y c) del art. 5°. Estas reservas las podrá liberar para su aprovechamiento, cuando resulte de un real interés provincial o la autoridad competente lo considere conveniente”; respecto de los bosques privados expresa: “Queda prohibido el uso irracional de los bosques y de las tierras forestales, como también de sus productos” (art. 18);

(13) Publicada en el Boletín Provincial del 12/04/2010 - Fecha de sanción 23/09/2009 - <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6409-123456789-0abc-defg-904-6000hvorpyel>.

(14) Publicada en el Boletín Provincial del 14/01/2013 - Fecha de sanción 05/12/2012 - <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-7153-123456789-0abc-defg-351-7000hvorpyel/actualizacion>.

(15) Publicada en el Boletín Oficial del 10/05/2024. <https://boletin.chaco.gob.ar/uploads/boletines/10-05-24-11093-663e145479a2b166416104.pdf>.

la norma contempla facultad del Estado provincial establecer criterios de “extracción” a través de un sistema de “cuotificación” no solo para parcelas de bosques bajo propiedad privada sino también para bosques y tierras forestales fiscales incorporando criterios de “reserva” y “explotación” que deberán cumplir los adjudicatarios.

En el art. 37, la citada ley 2386/1979, dispone para los “bosques degradados”, antes de la aprobación de la ley, que “[l]a autoridad de aplicación facilitará la conversión de áreas boscosas, definidas en el art. 11 de la presente ley en tierras aptas para el uso agropecuario...”

La citada norma y su decreto reglamentario recogió en la época de su sanción el concepto de “racionalidad” orientada a la protección de bosques a través de la “regulación de la frontera agropecuaria” promoviendo la actividad agraria de producción agrícola y ganadera que genere ingresos a la estructura económica privada y pública provincial.

La ley 3534/1990 modificó los arts. 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 39 de la ley 2386/1979 manteniendo su vigencia; incorporó la facultad del Estado provincial de cuotificar y regular la extracción de ciertas especies en cantidad, tipo y tamaño, cuando tales medidas sean consideradas necesarias o convenientes según criterio técnico de la autoridad provincial; agregó planes y programas de forestación, reforestación, manejo racional del bosque nativo y silvicultura que formule el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería con la participación del Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (IFFA) al que corresponderá actuar como organismo de ejecución y aplicación de estos.

Las normas citadas reciben la influencia de la LPM 26.331/2007 cuyo objetivo tutelar acentúa la acción de conservación de los bosques nativos estableciendo los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad. Asimismo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos (art. 1°); instituye los ejes meta conceptuales de ordenamiento territorial de bosques nativos, manejo sostenible, plan de

manejo sostenible de bosques nativos, plan de aprovechamiento del uso de suelos y desmonte; en el art. 9° establece tres categorías de conservación: rojo (sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse), amarillo (sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.) y verde (sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley).

Podría ensayarse que la LPM 26.331/2007 impacta en la legislación de Chaco pues enumera como principales servicios ecosistémicos la regulación hídrica, conservación de la biodiversidad, conservación del suelo y el agua, fijación de emisión de gases de efecto invernadero (GEI), contribución a la diversificación y belleza del paisaje y la defensa de la identidad cultural omitiendo citar un servicio ecosistémico esencial como la producción (directa e indirecta) de alimentos, también llamados de suministro, abastecimiento o provisión (16), en beneficio de la sociedad; si debe recordarse que por Anexo de la res. SAyDS 334/2019 (17), la actividad de producción agraria, es calificada como servicio ambiental o ecosistémico al contemplar “los ... servicios de aprovisionamiento...” (art. 4° inc. e); la citada Resolución reglamenta la creación del Fondo Fiduciario Público denominado “Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental de Administración y Financiero” según lo establecido por el art. 34 de la LGA disponiendo entre sus objetivos el “pago por servicios ambientales” (art. 4° inc. d) definiéndola como “transacción voluntaria mediante la cual un servicio ambiental o ecosistémico o una forma de uso de la tierra que garantice la provisión de ese servicio, es

comprado por, al menos, un comprador del servicio o, al menos, un proveedor del servicio, si y solo si, el proveedor continúa ofreciendo el servicio”. Paralelamente la res. 334/2019 contempla: “El Fondo’ podrá conceder financiamiento no reembolsable siempre que se encuentre aprobado por el Comité Ejecutivo...” (art. 8° inc. c).

Por su lado la LPM 26.331/2007 crea, en el capítulo 11, un “Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos” que será distribuido anualmente entre las jurisdicciones provinciales que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su Ordenamiento de Bosques Nativos (art. 32); respecto de la aplicación de los fondos el art. 35 dispone “Las Jurisdicciones aplicarán los recursos del Fondo del siguiente modo: a) El 70% para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación. El beneficio consistirá en un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, de acuerdo a la categorización de bosques nativos, generando la obligación en los titulares de realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de períodos. b) El 30% a la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción, que lo destinará a: 1. Desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos; 2. La implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas”.

No cabe duda de que, en materia de conceptos y definiciones jurídicas, normativamente se registran ciertas ambigüedades o dualidad interpretativa originando conflictos de jerarquía o priorización, pues los servicios ecosistémicos receptados por la LPM 26.331/2007 y por la LGA no siempre están en armonía entre una pretendida intangibilidad de una naturaleza prístina y la producción agraria pues, la actividad agraria para la producción de alimentos, desde los orígenes en sumeria, acadia hace más de seis o diez mil años, resulta imposible cumplirla sin la participación activa de la naturaleza, así se ha expresado:

(16) MOSALVE CASTRO, L. et al., “Servicio ecosistémico de abastecimiento: alimentos”, Línea de Investigación: Desarrollo rural Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, Escuela de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente, Colombia, 2018.

(17) Reglamentación del Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental, <https://drive.google.com/file/d/1EHQZgAsVTC4GBknaFzSuS6FtUwagN8M/view?usp=sharing>.

“La actividad agraria es la única disciplina constitutiva de una forma de la actividad humana ‘tendiente a hacer producir a la naturaleza orgánica, vegetales y animales con el fin de lograr el aprovechamiento de sus frutos y productos’ para la alimentación”, también que “la actividad agraria por excelencia es la productiva o sea la que realiza o se cumple por la acción del hombre con la activa participación de la naturaleza” (18).

### III. Contexto normativo del OTBN de la provincia del Chaco

A efectos de posicionar enfoques y en el marco de la LPM 26.331/2007 debemos indicar que su art. 3° establece: “Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo (inc. a), la expresión “regulación de la expansión de la frontera agropecuaria...” nos indica que no es objetivo normativo la cancelación o impedir la expansión de la llamada “frontera agropecuaria” sino de regular, pautar, reglar los procedimientos para definir criterios de expansión.

La realidad geográfica del Chaco ha estado siempre vinculada con la existencia del bosque; cabe aclarar que la denominación bosque chaqueño es una generalización, pues es sabido que esta llanura subtropical está conformada por distintas formaciones arbóreas (bajas, altas, cerradas, abiertas, mixtas y en galería) que, en ciertos ámbitos con condiciones topográficas, edáficas e hídricas particulares, se interrumpen para dejar lugar a sabanas de palmeras, parques, pastizales, arbustales, higrófilas y esteros (19).

La provincia del Chaco en cumplimiento de la LPM 26.331 dicta la ley de OTBN 1762-R en 2009; el ordenamiento, por mapa de zonificación, establece: 288.030 hectáreas en la Categoría I (Rojo) áreas protegidas que no se permite desmonte ni aprovechamiento forestal y silvopastoril; 3.100.387 hectáreas en la Categoría II - (Amarillo) que poseen aprovechamiento forestal y

(18) VIVANCO, A., “Teoría del Derecho Agrario”, Ediciones Librería Jurídica, La Plata, Argentina, 1967, t. I.

(19) Fuente: “La problemática forestal en la Provincia del Chaco, Argentina. Un análisis desde la geografía”, Revista Geográfica Digital, IGUNNE, año 8, nro. 18, Facultad de Humanidades, UNNE, Resistencia, Chaco, julio-diciembre 2012. ISSN 1668-5180.

silvopastoril sustentable y 1.531.575 hectáreas en la Categoría III (Verde) que permite su desmonte parcial para el desarrollo agropecuario.

Más allá de la racionalidad teórica formal que emerge del marco normativo, el conflicto se desata en torno al debate de la racionalidad técnica instrumental para identificar categorías como también respecto de las “actualizaciones del OTBN” que por la LPM 26.331 debe practicarse con un plazo máximo de cinco años, en el caso el OTBN de Chaco debería haberse verificado en 2014 y que recién materializa en 2024 por la ley 4005-R; en el transcurso de la mora por una década se registran intensas objeciones de ONG muchas de ellas judicializadas ante la emisión, por parte de la autoridad provincial de aplicación, de nuevos permisos de desmonte o desmontes sin registro de autorización “tolerados” o “funcionarios autorizantes sospechados de corrupción” (20), permisos reputados como “ilegales” en áreas según la categoría asignada en 2009.

Se sostiene (21) que la provincia del Chaco cuenta con la actividad forestal casi desde el inicio de su habitación, la cual lleva ya más de cien años. Posee una superficie de 4.850.000 hectáreas de bosques nativos (16% de la cobertura nacional) con 305.000 hectáreas de tierras con bosques comprendidas en el Sistema de Áreas Naturales Protegidas por ley 4358/1996 (22) y 508.000 hectáreas de tierras comprendidas en el sitio Ramsar “humedales Chaco”; algo más de

(20) El 15 de agosto de 2024, el Fiscal Federal Sabadini del Juzgado Federal 1 de Resistencia, Chaco, formuló requerimiento de instrucción formal contra funcionarios del poder ejecutivo provincial por la presunta comisión de los delitos de “Abuso de Autoridad e incumplimiento de deberes de funcionario público (art. 248 del CP), “Tráfico de Influencias” (art. 256 bis del CP), “Negociaciones Incompatibles con la función pública” (art. 265 CP), “Malversación de caudales públicos” (art. 260 CP) y “Asociación ilícita” (art. 210 CP).

(21) Fuente: Consejo Profesional de Ciencias Forestales del Chaco. <http://www.cpcfch.org.ar/actividad-forestal#:~:text=Posee%20una%20superficie%20de%204.850,sitio%20ramsar%20E2%80%9Chumedales%20Chaco%E2%80%9D>.

(22) Sistema Provincial de áreas naturales protegidas (art. 38 inc. 4 Constitución Provincial Chaco), <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-4358-123456789-0abc-defg-853-4000hvorpyel/actualizacion>.

6000 hectáreas de tierras están cubiertas por bosques implantados por la actividad humana.

Comparando el OTBN de la ley 2079-R/2009 y la 4005-R/2024 surge que la actualización, dispuesta por la LPM 26.331 registró una mora de 10 años, lapso en el cual la autoridad provincial siguió autorizando desmontes; a ello se suma que en la primera ley citada establece indicativamente superficies globales para cada categoría (Rojo-Amarillo-Verde), en la actualización 2024 solo indica superficie para la categoría Rojo, para las categorías Amarilla y Verde diseña un esquema de porcentajes por superficies de inmuebles rurales, así en el art. 5° de la ley 4005-R/2024 dispone: “Establécese que el mantenimiento de las coberturas de Bosques Nativos en cada una de las áreas, deberá operar según las siguientes precisiones, las cuales estarán referidas a las superficies catastrales de los inmuebles: a) En el área roja se deberá conservar el cien por ciento (100%) del Bosque Nativo. b) En el área amarilla se deberá conservar el ochenta por ciento (80%) del Bosque Nativo, incluyendo como mínimo un treinta por ciento (30%) de los bosques bajo clausuras. c) En el área verde los porcentajes de conservación del Bosque Nativo serán los siguientes: En inmuebles de hasta cien [100] hectáreas serán clausurados o reservados el diez por ciento (10%). En inmuebles de ciento una [101] a doscientas [200] hectáreas serán clausurados o reservados el veinte por ciento (20%). En inmuebles de doscientas una [201] a un mil (1.000) hectáreas el treinta por ciento (30%) de clausuras o el cuarenta por ciento (40%) de reservas. En inmuebles de más de un mil (1.000) hectáreas el treinta por ciento (30%) de clausuras o el cincuenta por ciento (50%) de reservas. En caso de subdivisiones de inmuebles de un mismo titular, se respetará el porcentual de conservación de Bosque Nativo previsto en este artículo, teniendo en consideración la dimensión que tenía el predio antes de la subdivisión”.

El criterio adoptado por la ley provincial de Chaco 4005-R colisionaría con el eje de categorización de la LPM 26.331/2007 nacional conceptualmente consagrado en su art. 9° de clasificación territorial global no por parcelas o inmuebles rurales que modifica no solo criterios del ordenamiento territorial de bosques nativos y sus categorías sino que promovió acción cautelar por parte de la Asociación de Abogados Ambientalistas ante el Juzgado Federal 1 de Resistencia,

Chaco, a través de denuncia en fecha de 3 de julio de 2024.

Los denunciantes expresan: “Que, la sanción de la ley 4005-R implicaría disminución de las categorías de conservación, ocasionando un retroceso en los niveles de protección alcanzados, afectando principios fundamentales del derecho ambiental como el precautorio, de gradualidad, progresividad y no regresión”; agregan que “la nueva ley 4005-R, evidencia la existencia de diversas irregularidades en los aspectos jurídicos, metodología de categorización de bosques nativos, el mapa de bosques y en el análisis en torno a la pérdida del bosque nativo entre otros aspectos”.

Luego de citas de jurisprudencia y la procedencia del principio precautorio en el caso, el juzgador, en fecha 19/08/2024, resuelve **(23)**: “Hacer lugar a la medida cautelar solicitada por el término de tres [03] meses o hasta tanto se reevalúe las condiciones de admisibilidad de la presente y en consecuencia, ordenar al Poder Ejecutivo de la provincia del Chaco - Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenibles, la suspensión de los desmontes, tanto los que hubieren sido autorizados y aun no se han ejecutado, como así, el otorgamiento de nuevos permisos para ello, en el territorio de la provincia del Chaco; debiendo adoptar las medidas pertinentes a los efectos de supervisar en forma inmediata y permanente el cumplimiento de la misma”, resolución judicial que impacta directamente en la plena vigencia y operatividad de la ley de OTBN 4005-R/2024.

#### IV. La pugna entre los servicios ecosistémicos

La FAO **(24)** hace hincapié en el hecho de que tanto la conservación de la diversidad biológica para la alimentación y la agricultura como su uso sostenible son necesarios para proporcionar alimentos, mejorar la situación económica, social y medioambiental de las personas y satisfa-

(23) Resolución Juzgado Federal Resistencia 1, Incidente N° 1, Presentante: “Asociación Argentina de Abogados/as Ambientalistas s/ incidente de medida cautelar”, TR LA-LEY AR/JUR/109692/2024. Disponible también: [https://drive.google.com/file/d/1-ucA-ttOyu7unorVG\\_wsnwfr-bHA9dv3d/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1-ucA-ttOyu7unorVG_wsnwfr-bHA9dv3d/view?usp=sharing).

(24) FAO, “Biodiversidad y servicio del ecosistema”, <https://www.fao.org/agriculture/crops/core-themes/theme/biodiversity/0/es/#bio1>.

cer las necesidades de las generaciones futuras; también expresa: “La producción de alimentos tendrá que aumentar en un 50 % para 2030 para alimentar a una población de 9000 millones de personas. Ello impone una gran presión a la producción agrícola. Además de la demanda que se hace al sector agrícola de que aumente la producción, se espera cada vez más y es más necesario que las prácticas de cultivo sean sostenibles. La mayor demanda de producción de cultivos —para alimentos, fibras y productos agrícolas no alimentarios (especialmente, cultivos para bioenergía)— junto con los impactos de la variabilidad del clima y el cambio climático obliga a replantearse los sistemas agrícolas para adaptarlos a las nuevas demandas”.

También la FAO indica que los servicios ecosistémicos se definen como “los beneficios que proporcionan los ecosistemas a los seres humanos”. Los principales servicios ecosistémicos que proporciona la biodiversidad, como el ciclo de los nutrientes, la retención del carbono, la regulación de plagas y la polinización, sostienen la productividad agrícola. La promoción del funcionamiento saludable de los ecosistemas asegura la resistencia de la agricultura, a medida que esta se intensifica para satisfacer la demanda creciente de alimentos.

La FAO señala que los servicios ecosistémicos pueden ser: 1) de apoyo (por ejemplo, formación del suelo, ciclo de los nutrientes, producción primaria); 2) de aprovisionamiento (por ejemplo, alimentos, agua potable, leña, fibra, productos químicos biológicos, recursos genéticos); 3) de regulación (por ejemplo, regulación climática, regulación de enfermedades, regulación hídrica, purificación del agua, polinización); 4) culturales (por ejemplo, espiritual y religioso, recreación y ecoturismo, estética, inspiración, educación, ubicación, herencia cultural).

Se sostiene que “la definición, marco conceptual y clasificación de los servicios ecosistémicos, siguen siendo materia de debate, por lo que el concepto de servicio ecosistémico está en constante evolución. En general, la tendencia es a ir refinando su concepción en pos de mejorar su operatividad e inclusión en las decisiones de política pública” (25).

(25) DEVIA, L., “Qué son los servicios ecosistémicos”, en DEVIA, Leila y VILLANUEVA, Claudia (eds.), Compendio del Estudio Profundizado sobre los servicios ambien-

Es generalmente aceptado el concepto de desarrollo sustentable con las dimensiones clásicas social, económica y ambiental, concebidas por el informe Brundtland y recogida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992; la dificultad surge al momento de valorar su operativización pues puede ocurrir que lo “económico y socialmente” sustentable podría no serlo en “lo ambiental” o también a la inversa como puede registrarse en la provincia de Chaco; podría decirse que “la categoría o concepto de desarrollo no es estática, ni absoluta, ni universal. Ella se encuentra estrechamente vinculada al contexto socioeconómico, al propio nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, a las condiciones naturales, ambientales y geográficas de cada país...La concepción multidimensional de la sostenibilidad requiere de una clara definición de los contenidos y alcance de cada dimensión, de sus interrelaciones y jerarquías, de la precisión y cuantificación del modelo o los modelos que la representan, así como la determinación objetiva de los procedimientos para su evaluación en diferentes escenarios sociales, económicos, culturales, tecnológicos y naturales” (26).

Bajo el enfoque precedente cabe interrogarse si los diagnósticos y la modelización instrumental, con carácter universal, prohijada por acuerdos, convenios, tratados y directrices de los organismos internacionales son posibles y viables en función de los objetivos perseguidos a nivel de cada Estado con diversos escenarios sociales, económicos, culturales, tecnológicos y naturales.

Es usual citar a Chaco como una de las provincias, pese a desmontes legales o ilegales, aun con mayor superficie de bosques nativos, sin duda un “activo ambiental” pero que contrasta con la realidad social y económica de la provincia y su población que exhiben indicadores socio productivos paupérrimos, se ha indicado: “Según el Índice de Desarrollo Humano, calculado por el PNUD Argentina para 2016, la provincia posee el nivel más bajo de desarrollo del país. A su vez, los hogares

tales y ecosistémicos, Secretaría de Investigación, Facultad de Derecho, UBA, Buenos Aires, Argentina, 2021, p. 10.

(26) DÍAZ DUQUE, J. et al., “El problema de las dimensiones del desarrollo sostenible”, GÓMEZ GUTIÉRREZ, Carlos y GÓMEZ SAL, Antonio (eds.), Universidad de Alcalá, Madrid 2013, cap. III, pp. 25-32.



con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) fueron en 2010 el 18,2% del total de hogares, lo cual denota una marcada caída (-9,4 pp) con relación al año 2001, descenso que fue muy superior al registrado a nivel país (-5,2 pp)” (27).

Resulta paradójico que, en el área de mayor superficie de bosques nativos, cuya conservación “brinda diversos servicios ambientales a la sociedad” (art. 2° LPM 26.331), “integra la región noroeste de la provincia donde se aglutinan los departamentos con mayor proporción de hogares con NBI, entre los que sobresalen General Güemes con el 35,6% y Almirante Brown con el 30,9%. El menos afectado es San Fernando (11,4%)” (28).

Según indica la Fundación Vida Silvestre (29), “en el art. 31 de la LPM 26.331/2009 estipula que el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos estará integrado por las partidas presupuestarias que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional. Ese 0,3% para 2024 debiera ser de 203.532.806.865 (doscientos tres mil quinientos treinta y dos millones ochocientos seis mil ochocientos sesenta y cinco), una cifra que difiere bastante de los 15.004 millones estipulados en este proyecto. El Fondo también debería recibir el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración”.

Para el caso de la provincia de Chaco en 2023 recibió el 10,4% de los fondos que le corresponderían por aplicación de la LPM 26.331/2009, por el presupuesto 2024 recibirá el 7,4%. A ello puede agregarse que, de los fondos transferidos a la provincia, según datos a mayo 2021, fueron \$164.270.463 de los cuales fueron aprobadas el 84% por el MAyDS y registraban como rendicio-

(27) Ministerio de Economía - Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, “Información Económica Provincial”. [https://www.economia.gob.ar/dnap/economica/14.Fichas\\_Provinciales/chaco.pdf](https://www.economia.gob.ar/dnap/economica/14.Fichas_Provinciales/chaco.pdf).

(28) Ministerio de Economía - Informe citado.

(29) Bosques Nativos: “El proyecto de presupuesto nacional 2024 le asigna apenas el 7,37% de lo que le correspondería a la Ley de Bosques”. <https://www.vidasilvestre.org.ar/?26180/presupuestoleydebosques2024>.

nes pendientes el 16% (6% presentadas y 10% no presentadas por la autoridad provincial) (30).

Se ha sostenido (31) que “la cuestión relativa a las medidas de compensación ambiental pone sobre la mesa de discusión la tensión entre el desarrollo y la protección al ambiente. Pues, la aceptación de la idea de que existan mecanismos de compensación ambiental, incluso de manera previa a la producción del impacto que produce la puesta en marcha de la actividad, importa admitir que puedan tolerarse afectaciones a la naturaleza en pos del desarrollo de ciertos proyectos o actividades”.

## V. Conclusiones

Es generalizado vincular la deforestación del Chaco a los “agronegocios” con la expansión de la frontera agropecuaria, a través de la llamada agricultura extensiva industrial operada privadamente pero con indiscutible beneficio no solo para la economía privada familiar o empresarial sino también para la economía estatal a través del sistema tributario (nacional, provincial y municipal) y derechos de exportación; esta generalizada percepción es parcial pues recogiendo la evolución histórica del uso de los bosques nativos del Chaco la deforestación exhibe un largo proceso (antes que el agrícola) que fue modificando el concepto de “racionalidad”, lo que era un objetivo de política pública nacional y provincial “racional” hace medio siglo hoy puede ser reputada de “irracional” en el marco de normas internacionales sobre conservación y restauración de bosques impulsada por la acción climática y la protección de la biodiversidad que Argentina ha incorporado al derecho interno.

No puede ignorarse que en muchos niveles estatales subsisten prácticas que “contaminan” los anhelables objetivos normativos ya sea por bajo cumplimiento de procedimientos, o procedimientos viciados como también por incumplimientos en el fondeo y transferencias a las provincias de recursos suficientes que las leyes vigentes disponen, tal la dispuesta por el art. 1° de la LPM 26.331/2009 para cumplir con el “régimen de fomento y criterios para la distribución

(30) Fuente: [https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/01\\_ficha-lbn\\_chaco\\_2023.pdf](https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/01_ficha-lbn_chaco_2023.pdf).

(31) BUTELER, A., “Medidas de compensación ambiental”, RDAMB, 78, 35. Cita: TR LALEY AR/DOC/976/2024.

de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos”.

Se ha citado a la FAO y una clasificación de los servicios ecosistémicos, la dificultad no es solo discurrir sobre su definición sino sobre cuál sería la prioridad ante conflictos, de jerarquización o priorización, entre servicios ecosistémicos, hoy de debate abierto en Chaco, donde uno de los servicios ecosistémicos puede generar una externalidad positiva o negativa, valoración que no depende de definiciones jurídicas dogmáticamente puras sino de los aportes de la ciencia y la tecnología en permanente construcción aplicadas a la actividad agraria y su intervención en los ecosistemas naturales para producción de alimentos.

Resulta claro que, hace más de medio siglo, el objetivo regulatorio de la ley 2386/1979 de Chaco, aún vigente con alcance general, no estaba orientado a la intangibilidad de los bosques nativos como las normas vigentes nacionales y subnacionales promueven (bajo el impulso de la globalización jurídica agroambiental) pues ya se registraban desmontes, tanto en tierras fiscales como privadas, iniciados a fines del siglo XIX donde se extrajeron gran cantidad de quebracho y otras especies nativas, para leña y construcción de durmientes para tendido de vías de los ferrocarriles, como también otras especies nativas para la construcción de muebles, utensilios e implementos domésticos para uso de grandes sectores urbanos, postes y varillas para alambrados rurales en muchas provincias del país cuyas legislaciones disponen la construcción de cercos perimetrales de parcelas para deslinde de propiedades rurales y otorgar medidas de seguridad para evitar fugas de animales, en el caso de campos ganaderos, y riesgo para quienes transitan por caminos rurales.

Sin duda transitamos un conflicto entre posiciones doctrinarias de los derechos de la naturaleza y los derechos humanos al desarrollo pues, a la población chaqueña le resulta imposible proveerse de bienes y recursos económicos, sin intervenir en la naturaleza y potenciada por el incumplimiento estatal en la presupuestación y transferencia de fondos previstos en la LPM 26.331 y, adicionalmente, la contemplada en la LGA.

En este punto resulta inevitable reflexionar sobre la dimensión económica del desarrollo sustentable sobre la realidad social de la provincia

de Chaco, también reflexionar sobre la racionalidad teórica formal que surge del sistema jurídico en materia de conservación de bosques y la racionalidad instrumental concreta que provea a la sustentabilidad social de la población, entre ellos la disponibilidad de acceso a compensaciones económicas por servicios ambientales o ecosistémicos que la LGA instituye como también lo hace la LPM 26.331/2009.

Cobra sustantiva relevancia la concreta materialización operativa de disposiciones normativas vinculadas a las compensaciones económicas por servicios ambientales o ecosistémicos, a través de fondos nacionales o de fideicomiso público que surgen de la LGA y de la LPM 26.331/2009 respectivamente, que hoy lucen como disposiciones cosméticas de *greenwashing law* o con previsiones presupuestarias insuficientes o testimoniales a lo dispuesto por las normas vigentes.

La aprobada ley OTBN 4005-R de Chaco, a la fecha de redacción del presente, transita el período de medida cautelar dispuesta por resolución del Juzgado Federal 1 de Resistencia que ordenó al Poder Ejecutivo de la provincia del Chaco - Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenibles, la suspensión de los desmontes, tanto los que hubieren sido autorizados y aun no se han ejecutado, como así, el otorgamiento de nuevos permisos para ello, en el territorio de la provincia del Chaco.

Sin duda se enfrenta una gran encrucijada respecto de la ley 4005-R revelando tensiones entre las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sustentable y la búsqueda de un equilibrio razonable donde el estado nacional y subnacional registran responsabilidad sustantiva.

Finalmente resulta claro que las parcelas bajo propiedad privada comprendidas en las distintas categorías deberían tener acceso a las compensaciones económicas por servicios ambientales o ecosistémicos que las leyes nacional y provincial consagran a través de fondos o fideicomiso público y en los porcentajes presupuestarios dispuestos; quienes son propietarios con sus parcelas comprendidas en las restricciones de desmonte y para conservar su viabilidad social y económica, paralelamente a la conservación de bosques nativos en beneficio de toda la sociedad, solo será posible a través de la mecánica de compensaciones o pagos por servicios ambientales o ecosistémicos.