

# BOSQUES NATIVOS, SERVICIOS ECOSISTÉMICOS CULTURALES Y CAMBIO CLIMÁTICO: INTERRELACIONES EN EL ÁMBITO LEGAL ARGENTINO-CHILENO

Papeles

DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES

## *NATIVE FORESTS, CULTURAL ECOSYSTEM SERVICES AND CLIMATE CHANGE: INTERRELATIONS IN THE ARGENTINE-CHILEAN LEGAL AREA*

Minaverri, Clara M.

**Clara M. Minaverri** Sobre la autora  
clara.minaverri@gmail.com  
Universidad Nacional de Luján, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSN: 1853-2845  
ISSN-e: 2591-2852  
Periodicidad: Anual  
vol. 11, núm. 22, 2021  
papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 15 Marzo 2021  
Aprobación: 24 Mayo 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/500/5002304011/index.html>

DOI: <https://doi.org/10.14409/p.v11i22.10367>.

Como citar este artículo: Minaverri, C.M (2021) Bosques nativos, servicios ecosistémicos culturales y cambio climático: Interrelaciones en el ámbito legal Argentino-Chileno. *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 11, número 22, Santa Fe, República Argentina, pp. 155-173.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es analizar la normativa y las políticas públicas que se encuentran vinculadas con la protección de los servicios ecosistémicos y culturales, los bosques nativos, la biodiversidad y el cambio climático. Principalmente se relevará una selección de normativa que consideramos que podría haberse elaborado teniendo como base a lineamientos de políticas públicas ambientales y además detectar si existen áreas temáticas e institucionales respecto de las cuales existe un mayor nivel de desarrollo. Se intentará describir algunos casos concretos en donde se ha producido una «traducción en ley de los derechos y deberes contenidos en una política pública» en tanto es considerado como un procedimiento técnico y no político (FAO, s/f). La falta de un soporte jurídico-cultural adecuado es un aspecto que afecta directamente al nivel de protección ambiental de los servicios ecosistémicos y a la calidad de vida de las comunidades que habitan en los bosques nativos. Finalmente, se ha relevado una baja cantidad de investigaciones elaboradas por equipos interdisciplinarios y una escasa utilización de metodologías sociales mixtas, resultando complejo que los resultados de las primeras trasciendan a los Poderes Legislativo, Judicial y a otros organismos públicos ambientales encargados de gestionar las problemáticas analizadas.

**Palabras clave:** Derecho Ambiental, Ecosistemas, Control Institucional, Cambio Climático, Biodiversidad.

**Abstract:** *The objective of this paper is to analyze regulation and public policies related to the protection of ecosystem and cultural services, native forests, biodiversity, and climate change. We will search a selection of legislation which we consider it could have been elaborated taking into consideration some of the guidelines of existing environmental public policies, and to detect if there are thematic and institutional areas which have a higher level of development. We will intend to describe some specific cases where there was a «translation of the rights and obligations of a public policy into a law considering it as a technical and not a political process». The absence of an adequate cultural and legal support directly affects the level of environmental protection of ecosystem services and the*

*quality of life of the communities who inhabit inside native forests. Finally, there are only a few investigations which were elaborated by interdisciplinary teams and with the application of mixed social methodologies making it complex for its results to transcend to the Legislative and Judicial branches and to other environmental public agencies in charge of managing the analyzed problems.*

**Keywords:** *Environmental Law, Ecosystems, Institutional Control, Climate Change, Biodiversity.*

## 1. Introducción

Los servicios ecosistémicos culturales fueron definidos como «los bienes no materiales obtenidos de los ecosistemas: el enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas» (Caro Caro & Torres Mora, 2015). Sin embargo, a partir de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio en 2005 se ha caracterizado a los servicios ecosistémicos centrándose en sus beneficios con un enfoque antropocéntrico, que es útil para facilitar la tarea de los tomadores de decisiones pero que muchas veces no permite distinguir entre los procesos de los ecosistemas y el bienestar humano. En ese trabajo se ha considerado que los servicios culturales son los beneficios no materiales que la gente obtiene de los ecosistemas (Camacho Valdéz y Luna, 2011) y de esta forma se los diferencia de los servicios de soporte, aprovisionamiento y regulación.

En este sentido coincidimos con varios autores que establecen que, al momento de considerar a los servicios ecosistémicos no es posible hacer referencia al bienestar en términos económicos sin tener en cuenta lo ecológico y lo social y que esto impactaría directamente en las instancias de toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos (Rincón-Ruiz, 2018). Lamentablemente los aportes sociales y culturales no han sido profundamente analizados por los investigadores analizados a pesar de que existe evidencia de que pueden generar contribuciones fundamentales para maximizar los valores de los ecosistemas, y al mismo tiempo compensar las pérdidas de biodiversidad a futuro (Alves et al, 2013). El reconocimiento jurídico de los servicios ecosistémicos culturales se encuentra en la misma situación.<sup>1</sup>

Las crisis socio-ecológicas al reconocer los desafíos para alcanzar la sustentabilidad de los ecosistemas humanos han dado lugar a la aparición de una variedad de teorías sociológicas que buscan brindar respuestas a la misma (Alves et al, 2013). Diversos autores reconocen la complejidad de los sistemas socioecológicos en donde a través de ellos es posible entender la retroalimentación existente entre el sistema natural y el sistema social mediada por los servicios ecosistémicos y reflejada en sus beneficios (Caro-Caro y Torres-Mora, 2015). A su vez otros afirman acertadamente que en la valoración de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos los valores de tipo social y cultural se entienden como una red de elementos materiales y simbólicos en relación con la percepción y el uso de los ecosistemas por parte de todos los actores vinculados (Rincón-Ruiz, 2018).

A su vez, consideramos que las soluciones ambientales no deben ser únicamente abordadas de forma individual, sino que debe fomentarse la cooperación internacional de los países involucrados. Pero en la práctica existe una dinámica compleja en relación con la inserción de América Latina en el ámbito internacional y cómo esto influye en las políticas públicas locales, aplicándose directamente al caso de los recursos naturales existentes en Chile y en Argentina (Lorenzo et al, 2018).

En el presente trabajo nos hemos centrado en los servicios ecosistémicos culturales porque consideramos que resulta clave la subsistencia de los conocimientos tradicionales que son generadores de saberes y de técnicas basados en sus tradiciones, que son muy valiosas para toda la humanidad y que se encuentran en peligro de desaparecer (Ramírez, 2005). Además, debe comprenderse la dimensión social vinculada con el manejo de los ecosistemas que resulta fundamental para responder a los desafíos que enfrentamos en relación con la pérdida de biodiversidad (Alves et al, 2013).

Se reconoce que las comunidades que habitan en los bosques luchan desde su especificidad sociocultural y su capacidad de movilización etno-política articulándose con diferentes sectores sociales, para frenar las consecuencias negativas de los desmontes y el deterioro ambiental que se genera en sus territorios (Valverde et al, 2021). En particular, la zona cordillerana argentina y chilena representa una de las dinámicas fundamentales de movilización indígena y se encuentra ligada precisamente a los bosques. Se considera que «el despojo conjuga múltiples escalas temporales y espaciales a través de las cuales se materializan paisajes de devastación, sufrimiento y desigualdad en donde se releva una pérdida de autonomía territorial por parte de los pobladores rurales» (Ojeda, 2016).

En trabajos anteriores se han abordado los efectos de la implementación de la Ley nacional de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos 26.331 (Ley de Bosques) que también regula a los servicios ambientales, que fue sancionada en el año 2007 en la región de Norpatagonia y en particular en relación con las comunidades mapuche, cuyos territorios se encuentran profundamente afectados por estas dinámicas. Se destacaron los obstáculos existentes en la implementación e instrumentación de las políticas públicas en el ámbito ambiental y forestal, en particular en lo que respecta a los pueblos indígenas (Valverde et al, 2021).

En efecto la Ley de Bosques N° 26.331 determina en su Anexo los «Criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos», y dentro del punto 10 se establece lo siguiente: «Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura. En el caso de las Comunidades Indígenas y dentro del marco de la ley 26.160, se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071, ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Caracterizar su condición étnica, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso será necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de

acciones estratégicas que permitan solucionar o al menos mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo».

Sin embargo, la realidad es que a nivel nacional, la mayor parte de las comunidades indígenas se encuentran sin relevar y sin lograr acceder a los beneficios que brinda la ley de bosques debido a que no poseen personería legal.<sup>2</sup> Se estima que esta demora en los reconocimientos podría explicarse en los intereses inmobiliarios en estas valiosas zonas y en la presión que ejercen estos sectores por demorar los relevamientos, en especial en la zona periurbana de Villa la Angostura (Valverde et al, 2021). Sin lugar a dudas, el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva para las comunidades indígenas en donde debe ser respetado dentro del ámbito de una sociedad multicultural, pluralista y democrática (Bucetto, 2020). La relevancia de lo establecido anteriormente es que las comunidades indígenas, que en muchos casos son las que habitan en los bosques nativos, poseen conocimientos sobre la biodiversidad relacionados con el conjunto de los usos, costumbres e informaciones sobre los organismos vivos y sobre los ecosistemas en donde habitan (Ramírez, 2005).

De esta manera hemos detectado que se reconoce teóricamente el valor cultural de las comunidades y su relación con los bosques, pero en la práctica la mayoría no pueden acceder a los beneficios económicos brindados por la Ley de Bosques.

Más allá de que en el presente trabajo nos focalizaremos únicamente en el ámbito de los bosques nativos, es relevante mencionar otro aspecto normativo dirigido al fomento de la máxima producción y rentabilidad que se tradujo en el dictado de la ley nacional de inversiones para los bosques cultivados 25.080 sancionada en 1998 y a sus posteriores prórrogas y modificaciones. En la misma se creó un régimen de promoción principalmente de carácter impositivo de las inversiones aplicable a los nuevos emprendimientos forestales y a sus ampliaciones (Minaverri, 2017). A su vez, se ha destacado que «la actividad forestal ha sido señalada por comunidades y organizaciones del pueblo mapuche como medio de apropiación, privatización y concentración de tierras, y que la implantación de especies exóticas se erigió como un mecanismo de presión para los pobladores mapuche, mayormente ocupantes de tierras fiscales (es decir, sin título de propiedad)» (Iñigo Carrera, 2020).

Dentro del contexto descripto anteriormente, el objetivo plateado en este trabajo es analizar la normativa y las políticas públicas que se encuentran vinculadas con la protección de los servicios ecosistémicos culturales, de la biodiversidad, del cambio climático y de los bosques nativos. Debido a que la normativa central ya ha sido relevada en otros trabajos publicados recientemente<sup>3</sup> se focalizará en la sinergia existente entre una selección de políticas públicas ambientales y de normativa, que a pesar de ser escasas sirven de instrumentos para realizar un análisis comparativo respecto de lo que es aplicable al área de NorPatagonia (Provincias de Río Negro y Neuquén), Argentina y de la Región de Los Lagos en Chile. En concreto, el objetivo de este trabajo es relevar y analizar una selección de normativa que consideramos que podría haberse elaborado tomando como base a lineamientos de políticas públicas ambientales y además detectar si existen áreas temáticas e institucionales respecto de las cuales existe un mayor nivel de desarrollo. Se intentará describir algunos casos concretos en donde se ha producido una «traducción en ley de los derechos y deberes contenidos en

una política pública» en tanto es considerado como un procedimiento técnico y no político (FAO, s/f).

Este enfoque abordado se justifica principalmente en que el Derecho Ambiental presenta dos características fundamentales que son las de ser «sistémico» y «horizontal» en el sentido de que se nutra de la normativa y de las instituciones de otras ramas del Derecho (por ejemplo: Penal, Civil y Administrativo entre otras) y también alcanza a otras ciencias (como es el caso de la biología o de las ciencias ambientales), determinando su complejidad y transversalidad. Otra de las características del Derecho Ambiental es la «rigurosa regulación técnica» que requiere que los profesionales de otras áreas interpreten ciertos aspectos que se encuentran incorporados en los textos de la normativa ambiental, que exceden al conocimiento del ámbito del derecho y que deben abordarse desde el análisis de un equipo interdisciplinario.

De todas formas, es importante establecer que el «propósito primordial de una legislación es la distribución y el cumplimiento de los derechos y responsabilidades relacionados con los bosques, y no el establecimiento de una visión, meta o estrategia acordada... todas las leyes incluidas las relacionadas con el sector forestal, se formulan teniendo en cuenta determinadas políticas» (FAO, s/f).

Las fuentes del Derecho fueron relevadas a través de la consulta de los sitios webs oficiales de diferentes organismos públicos ambientales de Argentina y de Chile, conforme a lo establecido en la ley nacional 25.831 sobre el régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Se trata de un estudio de tipo bibliográfico-documental y descriptivo, en el cual se realizó un análisis de documentos a través de la hermenéutica jurídica.

## **2. La interrelación existente entre las políticas públicas ambientales y la normativa aplicable a los casos de NorPatagonia en Argentina y en Chile**

En primer lugar debe determinarse qué se entiende por política pública forestal nacional y hemos tomado la definición de que se trata de «un acuerdo negociado entre el gobierno y las partes interesadas (es decir, todos los sujetos que dependen u obtienen beneficios de los bosques, o aquellos que deciden, controlan o reglamentan el acceso a esos recursos) acerca de las orientaciones y principios de acción por ellos adoptados, en armonía con las políticas socioeconómicas y ambientales nacionales, para guiar y determinar las decisiones sobre el uso sostenible y la conservación de los recursos del bosque y árboles en beneficio de la sociedad» (FAO, s/f).

A los fines de poder comparar el caso argentino con el chileno nos hemos limitado a analizar únicamente a las jurisdicciones nacionales y no a las provinciales de Argentina, de manera de poder obtener una perspectiva equilibrada de ambos países.

En primer lugar, Chile es un país que presenta un sistema de gobierno unitario y en donde el Ministerio de Ambiente<sup>4</sup> es responsable por la gestión de dicho ámbito.

A continuación, se acompaña un gráfico en donde se muestran las diferentes áreas de trabajo de dicho organismo público.





**Gráfico 1.**

Áreas de trabajo. Ministerio de Ambiente de Chile

Elaboración propia, 2020

En segundo lugar, desde el ámbito institucional de Argentina y debido a que posee un sistema de gobierno federal, existen dos jerarquías de organismos públicos (nacionales y provinciales) que son los encargados de elaborar políticas públicas ambientales (en este caso nos concentraremos en las que afectan a los bosques) y a su vez controlar el cumplimiento normativo. En el ámbito nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el encargado de dichas tareas, y presenta un panorama diverso y muy amplio de especialidades vinculadas con la protección ambiental<sup>5</sup> que conforman su estructura institucional de la siguiente manera:



**Gráfico 2.**

Áreas de trabajo. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina

Elaboración propia, 2020

Ambos organismos ambientales de control cumplen un rol fundamental y en muchos casos son los responsables de que una determinada norma jurídica sea efectiva en el ámbito de su aplicación práctica (Minaverri, 2017).

Para este trabajo y dentro de las áreas de trabajo de los organismos públicos ambientales se han seleccionado dos que poseen una relación directa con la protección de los bosques nativos y que podrían complementar a la normativa y a las políticas públicas existentes: Cambio climático y Biodiversidad. Esto se justifica en que en ambos países no existe un área de trabajo vinculada directamente con la protección de los servicios ecosistémicos y/o culturales pero las dos seleccionadas podrían contribuir a su protección.

Dentro de este contexto es fundamental tener en consideración que resulta clave la formación de los profesionales e investigadores vinculados con las presentes problemáticas para que sean sensibles a las dificultades que implican los cambios sociales y ecológicos que son ineludibles para la sociedad actual (Ortega Uribe, 2014; Minaverri, 2020b). Muchos de ellos serán los que se desempeñen en el ámbito de los organismos públicos ambientales, en las empresas y en cualquier organización vinculada y deberán encontrarse capacitados para poder aplicar todos los aspectos teóricos que analizaremos en los siguientes apartados.

### *2.1. El área de trabajo del cambio climático en los Ministerios de Ambiente de Argentina y de Chile*

El cambio climático representa una preocupación a nivel mundial que se presenta como un desafío a trabajar para los países y así evitar desequilibrios o disfunciones ecosistémicas, mitigar impactos y adaptarse a las consecuencias producidas sobre los servicios ecosistémicos.

En primer lugar en Argentina, la Ley nacional 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global que fue dictada en diciembre de 2019 sin lugar a dudas implicó un desenlace de un proceso que fue desarrollado a través de mesas de trabajo y de la instrumentalización de diversos mecanismos de participación pública. Esta ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al cambio climático en todo el territorio nacional. Se destaca que con anterioridad a esta ley se ha dictado otra normativa y se han elaborado diversas políticas públicas que poseen lineamientos similares a la anterior.

En particular, el Plan Nacional de bosques y cambio climático que fue publicado en el año 2017 es un instrumento de política pública que incluye una estrategia nacional para la reducción de las emisiones de la deforestación y degradación de Argentina (REDD+). Se trata de una herramienta de gestión que tiene el objetivo de reducir emisiones, de elevar los niveles de captura de gases de efectos invernadero, y de reducir la vulnerabilidad de los bosques nativos y de las comunidades relacionadas con los mismos. Este plan fue elaborado tomando diferentes aportes realizados por parte de la Agencia Nacional de Cambio Climático, la Academia, algunas organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los pequeños productores y las comunidades indígenas, todos ellos preocupados por la problemática del cambio climático y por su impacto en los ecosistemas boscosos.

La propuesta financiera que fue implementada incluye el desarrollo de un plan de acción REDD+, el relevamiento de los niveles de emisiones en los bosques y de un sistema nacional de monitoreo de bosques nativos. Todas estas herramientas son consideradas garantías ambientales, sociales y de gobernanza que son utilizadas para evitar impactos negativos y para promocionar beneficios en sus territorios. Los países que cumplan con todos estos requerimientos y que reduzcan sus niveles de emisiones a través de la implementación del programa REDD+ podrán acceder al pago en contraprestación de resultados que provienen del Fondo Verde del Clima.

En segundo lugar, en el caso de Chile se destaca que durante el mes de enero de 2020 se ha presentado un proyecto de Ley marco de cambio climático (PLMCC) ante el Senado (que aprobó por unanimidad la propuesta de legislarlo el 25 de agosto de 2020), en donde se plantea, entre otros aspectos, lograr la neutralidad de emisiones para el año 2050, elaborar una estrategia climática a largo plazo y de planes sectoriales de mitigación y adaptación al cambio climático. No se hace referencia en particular al papel que cumplen los bosques ni a la importancia de los servicios ecosistémicos culturales, al igual que ocurre con la ley nacional aprobada en 2019 en Argentina.

Asimismo, existen antecedentes de elaboración de políticas públicas relacionadas con la lucha del cambio climático que anteceden a la presentación del proyecto de ley mencionado anteriormente, en particular se destacan las siguientes: i) el plan de adaptación al cambio climático del sector turismo de 2019, (ii) la elaboración de inventarios regionales de gases de efecto invernadero desde 1990 hasta 2016, iii) el diseño de un plan de adaptación al cambio climático del sector salud, iv) y de un plan de acción nacional de cambio climático 2017-2022, y v) la elaboración del tercer informe bienal de actualización de Chile sobre cambio climático de 2018.

## *2.2. El área de trabajo de la biodiversidad en los Ministerios de Ambiente de Argentina y de Chile*

En los últimos veinticinco años el concepto de biodiversidad ha evolucionado desde un enfoque puramente biológico hacia uno multidimensional. Esto es en parte porque su mantención, restauración y uso sustentable superan ampliamente lo biológico y también abarcan a lo social y político. La biodiversidad no representa solamente una variable de respuesta pasiva, sino que es también un agente activo de cambio que afecta procesos y beneficios sociales de los ecosistemas (Díaz, 2015). La supervivencia de nuestra especie depende de las interacciones con otros organismos y elementos no vivos del ecosistema, es decir, cualquier actividad humana tiene un efecto y deja una huella en él. A su vez, cada grupo social define cuál es la calidad de vida deseable y este estándar ejerce una presión sobre el ambiente (Sánchez & Madriñan, 2013).

Por lo tanto, el desafío de revertir la degradación de los ecosistemas y de satisfacer las crecientes demandas de sus servicios puede cumplirse en algunos escenarios, pero esto implica que se realicen cambios significativos en las políticas, instituciones y normativas ambientales, e incluir a los servicios ecosistémicos culturales debido a su valor intrínseco y complementario.



En primer lugar, en Argentina, y dentro del área de trabajo denominada «Conservación de la Biodiversidad» en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, se destacan los aportes realizados por la Estrategia Nacional de la Biodiversidad pactada desde 2015 hasta 2020. Se espera que la misma pueda prorrogarse debido a que se trata de uno de los pocos documentos nacionales que presentan un análisis integral y completo sobre la importancia de la protección de la biodiversidad. Aquí nos centraremos en analizar únicamente lo que se encuentra vinculado con los bosques nativos, en donde se reconoce que su pérdida fue muy grave durante las últimas décadas, y se destaca que deberán protegerse en particular las categorías con mayor valor ecosistémico reguladas por la ley 26.331.

En particular el punto 2 de la Estrategia Nacional, hace referencia a la conservación, al uso sustentable y a la restauración de los ecosistemas naturales, y afirma que se deberán «promover procesos de planificación territorial estratégica a escala regional y local con un diseño participativo que incluya los conocimientos científicos, técnicos y tradicionales para lograr el uso múltiple sustentable y la conservación de la biodiversidad de los ambientes terrestres, acuáticos continentales y marinos...».

En el punto 4 de la Estrategia Nacional se hace referencia a cuáles deberían ser las temáticas prioritarias de investigación y menciona dentro del ámbito de la valoración ecológica de la biodiversidad a la provisión y a la demanda de los servicios ecosistémicos, y también se reconoce a los servicios ecosistémicos culturales y que también deberán ser valorados, pero no se profundiza en este último aspecto.

En segundo lugar, en Chile, se destaca un proyecto de ley cuya sanción podría ser de mucha relevancia para la problemática planteada en este trabajo. El mismo crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas, poniendo énfasis en aquellos de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación.

Además, en la Estrategia Nacional de Biodiversidad pactada desde 2017 hasta 2030 se hace referencia específica a la conservación de la biodiversidad en los ecosistemas terrestres y se menciona a los bosques nativos conforme su ley nacional. Se propone también lograr la gestión de los ecosistemas a través de la utilización de diversos instrumentos para la conservación y protección de la biodiversidad.

El Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Chile que fue elaborado en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Ministerio de Medio Ambiente en 2014 también muestra un rumbo acertado respecto del manejo que tenía este país en estas problemáticas ambientales.

En particular, el Plan de adaptación al cambio climático en biodiversidad ya se encontraba vigente desde el año 2014 y esto resulta ser novedoso porque es el único documento relevado en este trabajo que combina ambas áreas de trabajo, en donde resulta coherente que se vinculen entre sí pero esto no resulta ser habitual en los textos legales y de políticas públicas ambientales de ambos países. En este contexto, es importante destacar que «habitualmente los enfoques ecosistémicos toman en consideración el todo, mientras que los uni-sistémicos

focalizan la atención en un componente particular del ecosistema» (Capaldo, 2009). También, en la mayoría de los casos, la legislación sobre bosques incorpora en sus textos al agua y/o a otros elementos naturales que conforman el ecosistema y lo regulan de manera integral no siendo esto al revés (Minaverri y Ferro, 2020).

### *2.3. La regulación jurídica y las políticas públicas forestales en Argentina y en Chile*

En las dos áreas de trabajo analizadas, cambio climático y biodiversidad, hemos detectado un desarrollo normativo reciente e incipiente en ambos países. En concreto, se ha elaborado una mayor cantidad de políticas públicas ambientales dirigidas hacia los bosques.

Sin embargo, en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación en Argentina (en el área de trabajo de bosques) se relevaron diversas iniciativas que a su vez deberían vincularse con las que mencionamos en el apartado anterior y que se relacionan con el cambio climático y con la conservación de la biodiversidad. A continuación, detallamos las principales que fueron desarrolladas:

- a) ForestAR 2030, se trata de una plataforma que fue creada para consolidar al país como una potencia forestal sustentable para 2030, en donde se crearon los siguientes:
- b) Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos (PNRBN), en donde su objetivo es alcanzar veinte mil hectáreas anuales bajo restauración a 2030 y contribuir con la Estrategia Nacional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.
- c) Plan Nacional de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (PNMBGI) que se formuló en el año 2015 frente a un escenario de ampliación de la frontera agraria, con desplazamiento de la ganadería hacia los bosques.
- d) Proyecto de utilización de los sistemas satelitales SACC/MMRS-Landsat 7/ ETM – TERRA/MODIS en el monitoreo y evaluación de las regiones de bosque nativo en Argentina
- e) Plan nacional de estadística forestal: Es un insumo necesario para la planificación, diseño de políticas y toma de decisiones, y para el logro de su objetivo es necesario que las distintas estadísticas se encuentren sujetas a un marco conceptual que fije normas para su clasificación, definición y procesamiento.

Todas estas iniciativas deberán ser propuestas ante la autoridad de aplicación de las leyes o de las políticas públicas de cada provincia, quién evaluará y analizará su aprobación.

A su vez y en paralelo en el CONAF (Corporación Nacional Forestal) de Chile hemos detectado que se ha sancionado o también una gran cantidad de normativa y de políticas públicas vinculadas con los bosques nativos, pero que en su mayoría se focalizan en los bosques implantados cuya industria ocupa un lugar importante en la economía de este país. A su vez esta institución posee dos áreas de trabajo que son complementarias y que se relacionan directamente con la protección y con la conservación de los bosques, y estas son: la de incendios forestales y la de parques nacionales. Debe mencionarse que este organismo es

de carácter privado que es diferente de lo que ocurre en Argentina en donde es público, y que eso podría impactar en la elaboración y/o la implementación de determinadas políticas públicas forestales. En Argentina existe un organismo público independiente que se denomina Administración Nacional de Parques Nacionales.

En todos estos casos se detectan superposiciones de competencias y solapamientos normativos que se encuentran estrechamente asociados a la falta de eficacia del derecho ambiental, y esto se ha detectado también en otras áreas ambientales en particular en la del recurso del agua dulce (Minaverri y Ferro, 2016).

En el siguiente gráfico se expone esta situación en relación al caso de la gestión de los bosques nativos y de sus servicios ecosistémicos, en donde varios organismos ambientales gestionan aspectos ambientales similares.



**Gráfico 3.**

Gestión y superposición de organismos públicos vinculados con la protección de los bosques y los servicios ecosistémicos – Argentina y Chile

Elaboración propia, 2020

### 3. Reflexiones finales

A lo largo del presente trabajo se han relevado diversas normas jurídicas que son aplicables a NorPatagonia en Argentina y a la zona colindante de Chile, que fueron elaboradas tomando como base a algunas políticas públicas ambientales anteriores. Estas últimas, en muchos casos no se centran directamente en los bosques, demostrándose de esta manera una protección ambiental de carácter integral y/o sistémico de la disciplina del Derecho Ambiental.

No se ha logrado relevar la existencia de un nexo directo entre los bosques y la cultura en la normativa ni en las políticas públicas analizadas, sino que desde las instituciones ambientales se fomentan y elaboran enfoques sectoriales donde en su mayoría (salvo en algunas excepciones) se regulan únicamente aspectos ambientales o biológicos y no sociales ni culturales. Pareciera, por ejemplo, que el cambio climático no tuviese impacto sobre la cultura de una comunidad indígena

o campesina que habita en los bosques y lo mismo ocurre con la biodiversidad al no incluir a estos elementos en su normativa ni políticas públicas.

Dentro del análisis realizado se puede afirmar que el cambio climático representa actualmente la problemática ambiental más difundida y con mayor nivel de financiamiento ambiental a nivel mundial, por lo que resulta fundamental que se instale en la agenda internacional junto con la protección de los servicios ecosistémicos culturales, para poder lograr mayor apoyo y posibilidades de implementación concreta en todos los órdenes territoriales.

Sin embargo, toda la normativa y las políticas públicas analizadas deberían incorporar algunos lineamientos vinculados con un nuevo paradigma en donde se reconozca a las comunidades indígenas como sujetos de derecho, en donde se acepte el pluralismo jurídico y cultural (Bucetto, 2020), y donde exista un mayor reconocimiento de la validez de otros sistemas de conocimientos que sean diferentes a los occidentales (Ramírez, 2005).

Tampoco se ha relevado ningún instrumento internacional vinculado con la protección de los bosques nativos ni de los servicios ecosistémicos que sea jurídicamente vinculante y que pueda brindar aportes para incluir en la normativa y en las políticas públicas forestales de ambos países. Sin embargo, existen organismos internacionales y no gubernamentales que se encuentran funcionando con la finalidad de intervenir con diferentes estrategias en la elaboración de lineamientos que puedan dar origen al diseño de políticas públicas forestales aplicables en los diferentes países del mundo y también a sus estrategias de desarrollo (FAO, s/f), como es el caso de IPBES (Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas).

En relación con lo anterior, resulta necesario que se mejoren las relaciones bilaterales existentes entre Argentina y Chile en donde se concreten acciones específicas, en este caso en relación con la protección de los bosques nativos y de los servicios ecosistémicos culturales que surgen de las comunidades que habitan allí. A su vez se debería pasar de una situación de dependencia internacional de los actores sociales a una de autonomía lo cual será un desafío para las relaciones bilaterales en asuntos ambientales concernientes a Argentina y a Chile, y donde ambos países puedan tomar decisiones sobre la conservación de la biodiversidad sin depender tanto de las presiones globales (Lorenzo et al, 2018).

A nivel local, en diversas investigaciones se han detectado altos niveles de interés por parte de los jueces, legisladores y gestores ambientales en conocer las nuevas herramientas existentes para tomar decisiones y medidas concretas para la protección, conservación y manejo tendientes a una planificación sustentable (Minaverry, 2020b). Los investigadores y los funcionarios que se desempeñan en el ámbito de la conservación de la naturaleza son conscientes de que, se han hecho grandes avances en relación con el conocimiento interdisciplinario de los ecosistemas, su biodiversidad y sus relaciones con los sistemas socioeconómicos, pero sin embargo los resultados obtenidos poseen escaso peso en las discusiones políticas y en el momento de la toma de decisiones (Monte y Sala 2007; Minaverry 2017, Rincón-Ruiz, 2018).

El control ambiental por parte de la ciudadanía resulta fundamental para que complemente las tareas de otros actores sociales, como es el caso de las ONG's y del Estado a través de sus diversas jurisdicciones. Para lograr

tal finalidad, la sociedad debe contar con herramientas de información y de comunicación que le permitan tomar y manifestar su posición frente a las prácticas ambientales y socialmente inadecuadas (Guzmán Aguilera, 2013). Resulta muy importante conocer el funcionamiento del sistema ecológico, pero también se debe considerar el contexto social y político dentro del cual se van a evaluar o utilizar los servicios ecosistémicos (Camacho Valdéz y Ruiz Luna, 2011).

La falta de un soporte jurídico-cultural adecuado es un aspecto que afecta directamente al nivel de protección ambiental de los servicios ecosistémicos y a la calidad de vida de las comunidades que habitan en los bosques nativos. Se ha relevado una baja cantidad de investigaciones elaboradas por equipos interdisciplinarios y una escasa utilización de metodologías sociales mixtas, resultando complejo que los resultados de las primeras trasciendan a los Poderes Legislativo, Judicial y a otros organismos públicos ambientales encargados de gestionar las problemáticas analizadas.<sup>6</sup>

Finalmente, es importante que la Academia también pueda adoptar compromisos con los actores sociales y las instituciones u organismos públicos vinculados con el ambiente, con la finalidad de otorgarle un destino social al conocimiento y encontrar soluciones a las problemáticas locales. El desafío es poder modernizar las legislaciones, en donde se plasme un equilibrio entre la voluntad política y la acción social comunitaria, para establecer estructuras modernas de políticas públicas fundadas en la diversidad y el desarrollo sostenible (Gentes, 2006).

## Referencias

- Alves, F. y Leal Filho, W. (2013). Crossing borders and linking plural knowledge: biodiversity conservation, ecosystem services and human well-being. *Int. J. Innovation and Sustainable Development*, 7 (2), 111-125.
- Bucetto, M. S. (2020). El derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas: estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Lex de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*, 18 (25), 13-28.
- Camacho Valdéz, V. y Ruiz Luna, A. (2011). Marco conceptual y clasificación de los servicios ecosistémicos. *Revista Bio Ciencias*, 1 (4), 3-15.
- Capaldo, G. (2009). El rol de los ecosistemas en la ecuación del agua. Métodos de valuación para la toma de decisiones estratégicas. *Memorias de las Jornadas Interdisciplinarias de Derecho Ambiental*, Mendoza, 29 de abril de 2009.
- Caro Caro, C. y Torres Mora, M. (2015). Servicios ecosistémicos como soporte para la gestión de sistemas socioecológicos: aplicación en agroecosistemas. *Orinoquia*, 19 (2), 237-252.
- Díaz, S. (2015). ¿A quién le importa la biodiversidad? Diversidad funcional y valoración de la naturaleza en ecosistemas reales. *Libro de resúmenes del Cuarto Congreso Internacional de Servicios Ecosistémicos en los Neotrópicos: de la investigación a la acción*, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Mar del Plata, Argentina.
- FAO (s/f). ¿Qué es una política forestal nacional? Recuperado de <http://www.fao.org/3/i1679s/i1679s03.pdf>. Fecha de consulta 28 de octubre de 2020.



- Gentes, I. (2006). Valoración de servicios ambientales y políticas públicas en comunidades indígenas y campesinas en los países andinos. Metodologías y estrategias para un diálogo nacional. *Revista de Geografía Norte Grande*, 35, 29-44.
- GUZMÁN AGUILERA, P. (2013). *Biodiversidad, derecho y negocios*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Iñigo Carrera, V. (2020). Las formas del despojo en la cordillera rionegrina: a propósito de las trayectorias de dos empresas forestales. *Revista Pilquen Sección Ciencias Sociales*, 23 (2), 14-25.
- Lorenzo, C., Kelly, J., Martínez Pastur, G., Estenssoro Saavedra, F. y Lencinas, M. V. (2018). How are Argentina and Chile facing shared biodiversity loss?. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 18, 801-810.
- Minaverri, C. y Ferro, M. (2016). La fragmentación jurídico-institucional como obstáculo para aplicar el paradigma ambiental. *Revista Reflexiones*, 95 (1), 115-129.
- Minaverri, C. (2017). Las normas jurídicas y las políticas públicas sobre bosques cultivados en las regiones del Centro y de Patagonia en Argentina. *Revista FAVE – Ciencias Agrarias*, 16 (1), 141-152.
- Minaverri, C. y Martínez, A. (2018). Los servicios ecosistémicos culturales y su interrelación con el Derecho Ambiental. El caso de Argentina. En Alcántara, M. García Montero, M. y Sánchez López, F. (Coord.), *Estudios sociales. Memoria del 56º Congreso Internacional de Americanistas, Volumen 12*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Minaverri, C. (2020 a). El reconocimiento de los servicios ecosistémicos culturales en el ámbito científico del Derecho Ambiental y de las Ciencias Sociales. Aplicación de sus contribuciones al caso de la protección jurídica de los bosques nativos en Norpatagonia argentina y chilena. *Revista Lex*, 18 (25), 109-137.
- Minaverri, C. (2020 b). El reto de la incorporación de herramientas de la Ecología en el marco jurídico de protección del agua dulce. El caso del Noreste de la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 70 (277), 401-434.
- Minaverri, C. y Ferro, M. (2020). Panorama normativo hídrico de Argentina. El enfoque ecosistémico y su aproximación para la incorporación del concepto de bioindicadores en el ámbito legal. En Domínguez E., Giorgi, A. y Gómez N. (Comp.), *La bioindicación en el monitoreo y evaluación de los sistemas fluviales de la Argentina: Bases para el análisis de la integridad ecológica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Montes, C. y Sala, O. (2007). La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Las relaciones entre el funcionamiento de los ecosistemas y el bienestar humano. *Revista Ecosistemas*, 16 (3), 137-147.
- Ojeda, D. (2016). Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las reconfiguraciones socioespaciales. *Revista Colombiana de Antropología*, 52 (12), 19-43.
- Ortega Uribe, T., et al. (2014). Estudios transdisciplinarios en socio-eco-sistemas: reflexiones teóricas y su aplicación en contextos latinoamericanos. *Revista Investigación Ambiental: Ciencia y Política Pública*, 6 (2), 109-122.
- Ramírez, D. (2005). La conservación de los conocimientos tradicionales indígenas: una tarea pendiente y necesaria. *Revista de Derecho Ambiental*, 2, 167-194.
- Ruiz-Rincón, A. (2018). Biodiversidad, servicios ecosistémicos y el reto de la inclusión. *Revista Gestión y Ambiente*, 21 (Suplemento1), 79-87.

SÁNCHEZ, J. A. y MADRIÑÁN, S. (2013). *Biodiversidad, conservación y desarrollo*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Valverde, S., Minaverry, C. y Stecher, G. (2021). Examining the “Forest Law” in Los Lagos, Argentina through the lens of Mapuche organisations. *Journal of Intercultural Studies*, 2 (42), 160-176.

## Notas

- 1 Ver: Minaverry (2020 a).
- 2 Para más información consultar: [http://antropologia.institutos.filo.uba.ar/sites/antropologia.institutos.filo.uba.ar/files/info\\_covid\\_2daEtapa.pdf](http://antropologia.institutos.filo.uba.ar/sites/antropologia.institutos.filo.uba.ar/files/info_covid_2daEtapa.pdf)
- 3 Ver: Minaverry C. (2020), Minaverry C. y Martínez A. (2018).
- 4 Para mayor información es posible acceder al siguiente enlace: <https://mma.gob.cl/>
- 5 Para mayor información es posible consultar el siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente>
- 6 Esto ya fue analizado en otra publicación de la autora: Minaverry C. (2020 a)

## Notas de autor

Sobre Abogada (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Derecho Ambiental (Universidad Complutense de Madrid), Doctora en Derecho (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Investigadora adjunta del CONICET y del Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable. Profesora Adjunta Ordinaria de Derecho Ambiental de la Universidad Nacional de Luján, y de posgrado de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Tecnológica Nacional.