

## Políticas que promueven la justicia ambiental en Argentina: Participación comunitaria en la protección de bosques

*Lucas Martín Figueroa*

Universidad Nacional de San Martín

**Abstract:** Policies that promote environmental justice in Argentina: Community participation in forest protection

In light of the historical inequalities that indigenous and peasant communities have suffered, the increasing economic pressure over their territories, and considering the emergency of environmental policies in the region, this paper asks, how the participation of indigenous and peasant communities can contribute to the implementation of policies that seek to promote the environmental justice? I compare the implementation of the Native Forest National Law in two Argentinian provinces (Chaco and Santiago del Estero) between 2008 and 2019. The results show that the implementation of the National Forest Law has been successful in reducing deforestation in Santiago del Estero, where indigenous and peasant communities were more protagonists, than in Chaco, where they have not been considered by the provincial authorities. *Keywords:* Environmental justice, environmental policies, subnational policies, native forest, peasant, and indigenous communities.

### Resumen

Frente a las históricas desigualdades que han sufrido las comunidades indígenas y campesinas, ante el aumento de la presión económica sobre sus territorios desde comienzos del presente siglo y considerando la emergencia de distintas políticas ambientales en la región, este trabajo se pregunta ¿de qué manera la participación de comunidades indígenas y campesinas contribuye en la implementación de políticas (regionales o nacionales) que buscan promover la justicia ambiental? Para dar respuesta a este interrogante, se compara la implementación de la Ley Nacional de Bosques Nativos en dos provincias argentinas (Chaco y Santiago del Estero) entre 2008 y 2019. Los hallazgos muestran que la Ley Nacional de Bosques Nativos tuvo mayor éxito en reducir la deforestación en Santiago del Estero donde las comunidades indígenas y campesinas tuvieron mayor participación en la aplicación de la normativa en comparación con Chaco en donde no fueron contempladas por las autoridades provinciales. *Palabras clave:* justicia ambiental, política ambiental, política subnacional, bosques nativos, comunidades indígenas y campesinas.

## Introducción

Desde comienzos de los años 2000, los distintos países de América Latina experimentaron el boom de los *commodities*, un proceso caracterizado por el aumento de la demanda internacional de bienes primarios (agropecuarios, hidrocarburos, minerales, entre otros). Con el objetivo de aprovechar la oportunidad económica, se intensificó la producción y exportación de estos (Christel & Torunczyk, 2017). En Argentina, los productos agropecuarios fueron los principales protagonistas del boom, siendo la soja transgénica uno de los principales productos exportables (Svampa & Viale, 2014). A pesar de los beneficios económicos, este tuvo consecuencias negativas en términos ambientales y sociales. Entre otras cosas, hubo un aumento en la pérdida de bosques nativos, principalmente, en las provincias del norte del país (Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero) y, en esta línea, se incrementó un proceso de expulsión de pequeños productores, comunidades campesinas e indígenas que habitaban históricamente en sitios donde se expandió la frontera agropecuaria (Lapegna, 2017). Como se desarrollará más adelante, la expulsión de estas poblaciones profundizó las desigualdades que han sufrido históricamente, algo que la literatura denomina injusticia ambiental (Carruthers, 2008; Raftopoulos, 2017). En consecuencia, en 2007, se sancionó la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LNBPN, en lo sucesivo) que propuso garantizar la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos ante el avance de la frontera agropecuaria. A su vez, propuso garantizar la permanencia en de las poblaciones indígenas y campesinas en sus territorios para promover la justicia ambiental.

Desde los años 2000 se ha intensificado la expansión de la frontera agropecuaria, siendo Chaco y Santiago del Estero las provincias que mayor cantidad de bosques han perdido en Argentina (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, 2020). No obstante, tras la sanción de la LNBPN, la trayectoria de la deforestación en ambas provincias fue diferente. Como se desarrolla en profundidad a lo largo de este artículo, en Santiago del Estero la tasa de deforestación comenzó a descender constantemente en 2008, mientras que en Chaco la pérdida de bosques nativos evidenció momentos de descenso y otros de un importante ascenso. Además, estas provincias contienen una importante población de comunidades indígenas y campesinas en sus territorios. Pese a ello, la participación que estas comunidades tuvieron fue diferente. En Santiago del Estero se evidenció una mayor participación de las comunidades en la implementación de la LNBPN mientras que en Chaco no fueron consideradas. Por lo tanto, la comparación entre estos dos casos resulta útil para responder ¿de qué manera la participación de comunidades indígenas y campesinas contribuye en la implementación de políticas (regionales o nacionales) que buscan promover la justicia ambiental?

A este respecto, distintas investigaciones han analizado las causas que contribuyen a un mayor éxito en la implementación de políticas ambientales. En pocas palabras, hay trabajos que centran sus explicaciones en argumentos

económicos-estructurales, por ejemplo, aumento o descenso del precio internacional de los *commodities* (Allen, 2015; Christel, 2020), en las capacidades burocráticas subnacionales (Alcañiz & Gutierrez, 2020; Amengual, 2013, 2016), en el conflicto entre diferentes actores sociales (Fernández & Garay, 2019; Martínez-Alier & Walter, 2016; Walter & Urkidi, 2016) o en la participación de distintos sectores de la sociedad en la implementación (redes transnacionales, ONGs, comunidades indígenas, grandes y medianos productores, entre otros) (Aguilar-Støen et al., 2016; Paudel et al., 2015; Toni et al., 2016).

A diferencia de la mayor parte de estos trabajos, el argumento de este artículo es que hay más posibilidad de implementar las políticas que promueven la justicia ambiental cuando desde los organismos estatales encargados de la aplicación se otorga especial interés a la participación de los habitantes tradicionales en las zonas en donde la política debe ser aplicada. Aplicando el argumento al caso de estudio, se sostiene que la LNBN tendrá mejores resultados cuando las comunidades indígenas o campesinas, habitantes tradicionales de zonas con bosques nativos, obtengan fondos económicos por parte del Estado para impulsar actividades compatibles con la protección de los ecosistemas. Este argumento espera contribuir teóricamente a la discusión sobre las causas que permiten el éxito de la implementación de las políticas ambientales que promueven la justicia ambiental. En particular, se espera resaltar la relevancia de las teorías vinculadas con la participación comunitaria en la implementación de las políticas ambientales. Además, en términos prácticos, se espera contribuir al fortalecimiento y protección los derechos de las comunidades indígenas y campesinas.

Para dar respuesta a las preguntas planteadas y poner a prueba el argumento propuesto, se analiza el proceso de implementación de la LNBN en dos provincias argentinas: Chaco y Santiago del Estero. Esta normativa fue sancionada a fines de 2007 y propuso garantizar la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos, amenazados, principalmente, por el avance de la frontera agropecuaria en el norte del país (Fehlenberg et al., 2017). Además, con un enfoque de justicia ambiental, buscó proteger los territorios habitados por comunidades indígenas y campesinas. Pese a ello, como se verá más adelante, la participación de las comunidades y los efectos de la implementación de esta ley han sido diferentes al comparar las dos provincias. Si bien es complejo establecer una relación causal directa entre la participación de las comunidades campesinas e indígenas y el descenso de la deforestación en Argentina, los resultados de este trabajo pueden echar luz sobre la necesidad de comprender la importancia de la participación de estos actores para implementar las políticas ambientales más efectivamente.

El trabajo está dividido en cinco secciones. La primera revisa la literatura que busca explicar las causas que inciden en el éxito o no en la implementación de políticas de protección ambiental. También se presenta el argumento del trabajo que hace referencia a la participación de las comunidades campesinas e indígenas para promover la implementación de las políticas de justicia ambiental. En la segunda se presenta la metodología de este trabajo. En la tercera, se menciona

el problema socioambiental de la deforestación y se comparan Santiago del Estero y Chaco para poner a prueba el argumento central del trabajo. Por último, se recapitula lo desarrollado y se plantean líneas de investigación futura.

### **Causas del éxito de las políticas para la promoción de la justicia ambiental**

Este apartado tiene un doble objetivo. Por un lado, se presenta una revisión y discusión de la literatura sobre las causas que permiten o no la implementación de políticas ambientales. En términos generales, puede ordenarse la discusión entre variables estructurales-económicas, las relacionadas con la estructura de las burocracias, en la resolución del conflicto entre distintos actores y las centradas en la participación y acción de distintos actores sociales. Por otro lado, se presenta el argumento propuesto que puntualiza en la participación de las comunidades campesinas e indígenas en la aplicación de las políticas de protección ambiental, algo poco estudiado por la literatura en cuestión.

#### *Éxito en la implementación de políticas ambientales en América Latina*

En primer lugar, hay investigaciones que argumentan que cuando las estructuras económicas (nacionales o subnacionales) se contraponen con la protección ambiental hay pocas posibilidades para impulsar o aplicar políticas que promuevan protección de diferentes ecosistemas (Allen, 2015; Cáceres, 2015; Christel, 2020). A modo de ejemplo, en su análisis sobre la gestión de áreas de protección de bosques en Brasil, Allen (2015) muestra que cuando un sector específico domina la estructura económica subnacional y requiere una cantidad importante de territorio disponible para su desarrollo, no permite o, al menos, dificulta la conservación de los bosques. No obstante, al centrarse solamente en una variable económica-estructural y en el sector empresarial-productivo, estos estudios no permiten comprender que, en búsqueda de promover la protección ambiental, se configura un proceso conflictivo entre diferentes actores, en el que los grandes actores económicos pueden no resultar beneficiados (Christel, 2020). Además, como se mostrará en la comparación de los casos propuestos, esta variable tampoco logra captar por qué provincias con estructuras económicas similares tienen resultados diferentes.

En segundo lugar, hay trabajos que se enfocan en el desarrollo de capacidades burocráticas para explicar el éxito de la aplicación de políticas ambientales (Alcañiz & Gutierrez, 2020; Amengual, 2013, 2016). Para este enfoque, cuando las agencias estatales están dotadas de diferentes recursos administrativos (económicos, técnicos y humanos), tienen mayores probabilidades para conservar los ecosistemas e implementar efectivamente una política pública ambiental (Amengual, 2016). Por el contrario, una burocracia sin recursos disponibles no cuenta con la capacidad para lograrlo (Amengual, 2016; Ames & Keck, 1997). A pesar de los valiosos aportes para comprender el funcionamiento del Estado, aquí se sostiene que estas líneas de trabajo no bastan para comprender exhaustivamente los factores que inciden en la aplicación de las políticas que promueven la

justicia ambiental. A modo de ejemplo, los casos aquí analizados muestran que un Estado (en este caso, provincial) sin capacidades desarrolladas como Santiago del Estero puede implementar más efectivamente una política ambiental y una provincia con capacidades desarrolladas como Chaco puede tener el resultado contrario.

En tercer lugar, el enfoque centrado en los actores puede dividirse en dos grandes grupos. Los que se enfocan en cómo la resolución de los conflictos socioambientales incide en la forma de implementar las políticas ambientales y los que analizan la participación de distintos actores en el momento de la implementación. Primero, distintos trabajos sostienen que hay más probabilidades para aplicar efectivamente políticas de justicia ambiental cuando las organizaciones socioambientales logran prevalecer en un conflicto por el uso del territorio contra los grandes y medianos productores o empresarios (Dargent & Urteaga, 2016; Fernández & Garay, 2019). En pocas palabras, estas investigaciones argumentan que el avance de las políticas de protección ambiental sucede cuando las organizaciones socioambientales provinciales tienden alianzas entre sí para aumentar los recursos para la acción y los actores económicos no se encuentran organizados (Baraybar Hidalgo & Dargent, 2020; Fernández & Garay, 2019; Haslam, 2018). En este escenario, las elites políticas, que no tienen una posición definida sobre la política ambiental, tienden a responder favorablemente ante los estímulos de los actores sociales (Dargent & Urteaga, 2016; Baraybar Hidalgo & Dargent, 2020).

Con respecto al segundo grupo, otro argumento destacado se centra en la formación de redes transnacionales. En pocas palabras, la formación de una red compuesta por actores nacionales e internacionales permite aumentar las posibilidades de éxito de una determinada política ambiental porque habilita, entre otras cosas, un intercambio de recursos (económicos, técnicos, humanos) que es beneficioso para mejorar las estrategias de aplicación (Keck & Sikkink, 1998; Alcañiz, 2016). También dentro de este grupo, algunos trabajos muestran que hay mayores posibilidades para promover la protección ambiental cuando se distribuyen fondos económicos a los actores involucrados en actividades que se contraponen con la sostenibilidad de distintos ecosistemas (Aguilar-Støen et al., 2016; Toni et al., 2016). Entre ellos, el paradigma de los Pagos por Servicios Ecosistémicos (PSE) es el más relevante. Al respecto, las investigaciones sobre el alcance de los PSE en distintos países (Argentina, Brasil, Indonesia, India, entre otros) muestran la eficacia de algunos de los proyectos financiados (Alcañiz & Gutiérrez, 2020). A diferencia de estos, otros estudios destacan que hay mayores posibilidades de éxito cuando se promueve la participación de las comunidades locales en la aplicación de estas políticas (Drew, 2005; Hardoy, Pandiella & Barrero 2011; de Castro, Hogenboom & Baud, 2016). Estos trabajos muestran que dichas comunidades cuentan con saberes específicos vinculados, entre otras cosas, con la tradición histórica de las relaciones con el entorno natural lo que las constituye como actores centrales para participar de la implementación de las políticas de protección ambiental. A modo de ejemplo, para el caso

de la conservación marina, Drew (2005) muestra que las comunidades indígenas locales han contribuido a mejorar la gestión de los espacios marinos debido a que sus conocimientos tradicionales les permitieron identificar sitios de importancia ecosistémica para llevar a cabo prácticas de manejo sustentable en esos ecosistemas. En adición, considerando que la explotación ambiental tiene claros efectos distributivos, dado que afecta en mayor medida a las poblaciones más vulnerables (Carruthers, 2008; Alcañiz & Gutiérrez, 2022), la participación de las comunidades locales, a su vez, puede resultar beneficiosa para reducir las desigualdades provocadas por dicha explotación, reduciendo las situaciones de injusticia ambiental.

De acuerdo con el enfoque centrado en actores, este trabajo reconoce los aportes de la literatura centrada en la resolución de los conflictos, sin embargo, también se adiciona que, aun en escenarios conflictivos en los que los actores sociales cuentan con menor capacidad de incidencia, como por ejemplo, las comunidades locales, puede implementarse una política ambiental con mayor éxito. Con respecto a la literatura de redes transnacionales, sin desconsiderar su relevancia analítica, aquí se espera mostrar que pueden conseguirse resultados exitosos en la implementación de una política ambiental pese a la ausencia de actores internacionales. Siguiendo la literatura que se enfoca en la participación de las comunidades, se especifica que hay mayores posibilidades de promover la implementación de políticas que promueven la justicia ambiental cuando las comunidades indígenas y campesinas participan activamente de su aplicación (por ejemplo, recibiendo fondos económicos).

### *Participación de las comunidades indígenas y campesinas*

Partiendo de los aportes de distintos autores (Martínez-Alier, 2002; Zimmerer 2011; de Castro, Hogenboom & Baud, 2016), se entiende por implementación de políticas que promueven la justicia ambiental a las prácticas y los efectos que diseños normativos tuvieron en estructurar el comportamiento de los actores estatales, económicos y sociales para mejorar las condiciones ambientales y sociales de ciertos ecosistemas y poblaciones específicas. Definido de esta manera, la implementación de estas políticas representa un subgrupo dentro del concepto de implementación de políticas ambientales que reconoce no solo los daños ambientales sino también los impactos sociales del daño ambiental.<sup>1</sup> Entonces, el concepto en cuestión cuenta con dos atributos conceptuales relevantes. En primer lugar, la política que promueve la justicia ambiental, a través de la acción de distintos actores, debe poder organizar el comportamiento de los actores a través de la especificación de sus roles, de la obligación, prohibición y permiso de realizar ciertas acciones y de la definición de las consecuencias por no cumplir con las nuevas reglas establecidas (Brinks, Levitsky & Murillo, 2020). En segundo lugar, para evaluar el mayor o menor éxito de la implementación, tanto las prácticas que se llevan a cabo como sus efectos deben ser observables mediante ciertos indicadores que permiten evaluar el impacto que tuvo la normativa

en regular las actividades antrópicas en favor de grupos históricamente vulnerados y de los ecosistemas que habitan.

El argumento de este artículo es que hay más posibilidad de implementar las políticas que promueven la justicia ambiental cuando desde los organismos estatales encargados de la aplicación se otorga especial interés a la participación de los habitantes tradicionales en las zonas en donde la política debe ser aplicada. Aplicando el argumento al caso de estudio, se sostiene que la LNBN tendrá mejores resultados cuando las comunidades indígenas o campesinas, habitantes tradicionales de zonas con bosques nativos, obtengan fondos económicos por parte del Estado para impulsar actividades compatibles con la protección de los ecosistemas. En línea con la literatura sobre la participación de las comunidades locales en la aplicación de distintas políticas referenciada en la sección anterior, se argumenta que la implementación podrá ser más exitosa debido a los saberes con que cuentan estas comunidades para llevar adelante prácticas compatibles con la sostenibilidad ambiental. Al mismo tiempo, esto podría garantizar su permanencia en los territorios que históricamente habitaron, reduciendo las situaciones de injusticia ambiental.

En términos conceptuales, las comunidades indígenas son aquellas que presentan una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios (ONU, 2004). Por su parte, las comunidades campesinas son organizaciones integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra (ONU, 2018). Teniendo en cuenta estas definiciones, se consideran a ambas comunidades como actores distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos como grandes productores agropecuarios, empresarios, funcionarios estatales, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Sin embargo, las comunidades indígenas y campesinas presentan diferencias. Mientras que las primeras poseen una herencia cultural distintiva debido a su relación ancestral con el territorio, las segundas son grupos sociales que no necesariamente tienen una relación ancestral específica con el territorio que habitan.

Pese a dicha diferencia conceptual, con respecto a los modos de vida de estas poblaciones, distintos trabajos muestran que han sufrido constantemente episodios de injusticia ambiental (Gomes, 2019; Kale & Mazaheri, 2019; Lapegna, 2017). Siguiendo a Acsehrad y sus colaboradores (2009, p. 9), la injusticia ambiental es un fenómeno de imposición desigual de los riesgos ambientales hacia poblaciones vulneradas que se caracterizan por poseer menores recursos financieros, de información, políticos, entre otros. Teniendo en cuenta esta definición, una de las formas en que se manifestó la injusticia ambiental sobre estas poblaciones ha sido a través del avance de actividades productivistas que, por su carácter expansivo en búsqueda del rédito económico, han generado la destrucción de distintos ecosistemas (Lapegna, 2017). Ahora bien, con el objetivo de modificar los escenarios de injusticia ambiental, algunos trabajos han mostrado la

centralidad de las actividades de comunidades campesinas e indígenas en la sostenibilidad de los distintos ecosistemas (Gomes, 2019; Mavhura & Mushure, 2019; Vélez et al., 2020). Una de las principales razones por las cuales las comunidades indígenas y campesinas cuentan con capacidades para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas es que dependen de sus servicios alimenticios, medicinales, entre otros, para subsistir (Mavhura & Mushure, 2019). Por lo tanto, adaptan sus actividades para que estas no afecten sus modos de vida (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura 2021). En función de esto han sido consideradas como actores centrales para participar de la aplicación de políticas que promuevan la protección ambiental. En resumen, el argumento propuesto en este trabajo espera contribuir teóricamente a la discusión sobre las causas que permiten implementar las políticas que buscan promover la justicia ambiental. En particular se busca contribuir a la literatura que reconoce la relevancia de la participación de las comunidades a la hora de aplicar este tipo de políticas.

## **Metodología y datos**

Para llevar a cabo el trabajo se hace un estudio de casos comparado con el objetivo de mostrar cómo dos provincias que comparten características similares tienen diferencias en la forma de implementar la LNBN y en sus efectos (Seawright & Gerring, 2008). En particular, se compara el proceso de implementación de la LNBN en las provincias de Chaco y Santiago del Estero entre 2008 y 2019. Siguiendo las competencias constitucionales del federalismo argentino (artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional), la LNBN estableció que todas las provincias con bosques nativos debían sancionar leyes provinciales para adecuar sus normativas a los estándares nacionales, denominadas leyes de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Con base en criterios técnicos ambientales y sociales específicos, los OTBN deben contener un mapa que clasifique a los bosques nativos de cada una de las provincias en tres categorías de conservación: dos en las que no se puede desmontar (roja y amarilla) y una en la que puede desmontarse, pero siguiendo los lineamientos definidos por la ley nacional (verde). Para promover la sanción de las normativas provinciales de adecuación, se dispuso un instrumento central: el Fondo Nacional para la Conservación y Protección de los Bosques Nativos (Fondo de Bosques, en lo sucesivo). El Fondo de Bosques se creó con el objetivo de compensar económicamente a propietarios (públicos y privados) de zonas con bosques nativos para garantizar su conservación. El Fondo establece que hay tres tipos de planes que están en condiciones de recibir los beneficios económicos: los Proyectos de Conservación (PC) que proponen actividades que no alteran en absoluto la permanencia de los bosques en un determinado predio. De ese modo, pueden realizarse actividades como restauración o aprovechamiento de productos no maderables, entre otros, en las tres categorías de conservación. Los Proyectos de Manejo Sostenible (PMS) establecen una intervención, aunque deben ser actividades que garanticen la



sostenibilidad de los bosques en ese sitio en el presente y futuro. Por ese motivo, solo pueden desarrollarse en predios zonificados en la categoría amarilla y verde. Por último, los Proyectos de Formulación son utilizados para realizar un análisis previo del predio en donde podría aplicarse un proyecto de conservación o manejo sostenible. Teniendo en cuenta su carácter exploratorio, solo pueden utilizarse una vez en cada predio.

Ahora bien, para acceder a este financiamiento las provincias deben sancionar por ley el OTBN. Con el impulso generado por dicho instrumento, entre 2008 y 2016, todas las provincias con bosques nativos aprobaron sus respectivos OTBN<sup>2</sup> (Figueroa, 2022). A pesar de haberse adecuado a lo establecido a nivel nacional, la aplicación de los estándares nacionales y provinciales fueron diferentes (Fernández & Garay, 2019; Figueroa, 2022). Como se verá a continuación, una de las principales diferencias está relacionada con la manera de aplicar el Fondo de Bosques. Al respecto, Chaco y Santiago del Estero son dos casos relevantes. En primer lugar, son provincias limítrofes que comparten las mismas presiones económicas (expansión agropecuaria) que amenazan los bosques nativos y a las comunidades indígenas y campesinas (Volante & Seghezze, 2018). En segundo lugar, cuentan con una gran cantidad de bosques nativos y con una importante presencia poblacional de comunidades campesinas e indígenas en dichas zonas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, 2020). En tercer lugar, ambas diseñaron OTBNs que no se adecuaron totalmente a los estándares nacionales (Fernández & Garay, 2019), por lo que sus bosques nativos podrían ser vulnerables en términos normativos. A pesar de estas similitudes, estas se diferencian en la manera en que distribuyeron el Fondo de Bosques y en la trayectoria de la deforestación. Mientras que, en Chaco se priorizó el financiamiento de proyectos presentados por grandes y medianos productores agropecuarios, en Santiago del Estero, además de financiar a estos actores, se dirigió una importante cantidad de recursos económicos a comunidades campesinas e indígenas. En línea con esto, como se observa con mayor detalle más adelante, Santiago del Estero evidenció un descenso de la tasa de deforestación desde 2009. Por el contrario, Chaco no tuvo el mismo recorrido y su tasa de deforestación tuvo períodos de aumento considerables (Gráfico 1). A su vez, esta última superó en la cantidad perdida a Santiago del Estero, que la doblaba en la cantidad de bosques en su territorio.<sup>3</sup> Por lo tanto, la comparación entre estas provincias resulta útil para establecer argumentos que puedan explicar las causas que generan esta variación.

Para llevar a cabo el trabajo se realizó una evaluación de la trayectoria de deforestación en cada provincia desde 2002 hasta 2019 a partir de la sistematización de datos elaborados por la Unidad de manejo del sistema de evaluación forestal (UMSEF) del actual Ministerio de desarrollo sostenible de la nación (MAyDS). Este análisis permite identificar las diferencias en los efectos de la política de protección de los bosques nativos en Chaco y Santiago del Estero. Para analizar las distintas maneras de aplicar la LNBN, se evaluó la distribución del Fondo de Bosques entre 2008 y 2017 a partir de datos del MAyDS. Se centra

en la cantidad de proyectos financiados por parte de los estados provinciales a las comunidades indígenas y campesinas provinciales de modo de observar su participación en la aplicación del instrumento más relevante que prevé la LNBN. En relación con el financiamiento de proyectos, es necesario remarcar que solamente pueden acceder a los fondos aquellos sujetos públicos o particulares que puedan demostrar la titularidad de la tierra y/o cuenten con personería jurídica. Por ello, las comunidades campesinas que habitan históricamente ciertos sitios o las comunidades indígenas que no cuentan con el reconocimiento del título colectivo están marginadas de recibir los beneficios económicos del Fondo de Bosques. No obstante, como se verá más adelante, a pesar de esta limitación normativa, las comunidades campesinas de Santiago del Estero pudieron acceder a una buena parte de los fondos nacionales, lo que marca una de las diferencias principales con Chaco. Para complementar este análisis cuantitativo, se realizó un extenso trabajo de campo entre agosto de 2019 y marzo de 2020 que incluyó 46 entrevistas abiertas o semiestructuradas, análisis de documentos oficiales y de noticias de los principales medios de comunicación de cada una de las provincias.<sup>4</sup> Dicha información fue procesada mediante el software de análisis cualitativo Atlas ti 7.5.

### *Deforestación, (in)justicia ambiental y comunidades indígenas y campesinas*

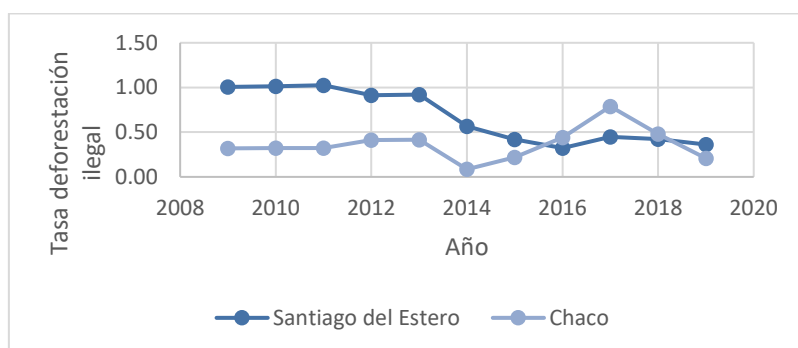
La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) (2016) expone que la deforestación es un fenómeno de alcance mundial. Al menos entre 1990 y 2015, la superficie mundial con bosques ha disminuido en un 3,1 por ciento (de 4.100 millones a poco menos de 4.000 millones de hectáreas). Dentro de los diez países que encabezan el ranking de la deforestación mundial, Argentina fue posicionada en el puesto número nueve (FAO, 2016). De hecho, entre 1998 y 2008, este país perdió cerca de 4 millones de hectáreas de bosques nativos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, 2020). Con respecto a las causas de la pérdida de bosques nativos en Argentina, distintos trabajos señalan la expansión de la frontera agropecuaria sobre algunas provincias del norte del país (Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero) como la principal causa de la deforestación (Aguilar et al., 2018; Vallejos et al., 2015; Volante & Seghezzo, 2018).

Por un lado, la deforestación representa un problema de alcance mundial dado que, al eliminar la cobertura forestal, se contribuye al cambio climático, se incrementan los riegos de inundaciones, entre otras cosas. Por otro lado, este proceso no solamente tiene impactos negativos en términos ecosistémicos, sino que conlleva impactos sociales como la expulsión de las comunidades indígenas y campesinas de sus sitios de hábitat tradicional. A modo de ejemplo, un reciente informe del MAyDS (2020) muestra que en 20 años (1998-2018) Chaco tuvo una disminución del 77 por ciento de lo que se denomina Explotaciones agropecuarias sin límites definidos y Santiago del Estero del 50 por ciento. En general, dentro de esta categoría entran comunidades campesinas y pueblos indígenas no

reconocidos formalmente que no cuentan con un alambrado que delimiten el alcance de sus tierras. Por lo tanto, el informe presenta una correlación entre el aumento de la deforestación en la zona norte del país y el cambio del uso del suelo en los territorios habitados por comunidades indígenas y campesinas. De ese modo, puede sostenerse que, en Argentina, se profundizó la injusticia ambiental al reproducirse la desigualdad que sufrieron estas comunidades históricamente. Ante este escenario, la LNBN propuso regular la deforestación y proteger a estas comunidades.

Como se mencionó, los casos de Chaco y Santiago del Estero son relevantes, ya que ambas comparten bosques nativos de similares características, poblaciones rurales que habitan dentro de dicho ecosistema y, a su vez, experimentaron un proceso de aumento de la deforestación de 2000 a 2008 (Volante & Seghezzo, 2018). Sin embargo, al observar los efectos de la implementación de los OTBN, Santiago del Estero tuvo mayores avances en la aplicación de la LNBN. El Gráfico 1 muestra la evolución de la deforestación desde el comienzo de la implementación de la LNBN (2008) hasta 2019 en estas dos provincias.

Gráfico 1. Evolución de la deforestación en Chaco y Santiago del Estero (2008-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MAYDS

Para entender las distintas trayectorias de la deforestación, la siguiente sección compara las distintas maneras de implementar la LNBN y resalta la participación comunitaria para observar su relevancia en la promoción de la aplicación de políticas de justicia ambiental.

## Comunidades indígenas y campesinas que promueven justicia ambiental

Antes de mostrar la relevancia de la participación comunitaria, se toman algunas variables utilizadas por la literatura para explicar la variación de políticas ambientales: la composición de las estructuras económicas, el desarrollo de capacidades burocráticas y los pagos por servicios ecosistémicos.<sup>5</sup> Uno de los argumentos más utilizados está relacionado con la presión que ejercen las estructuras económicas. Para evaluar las estructuras económicas subnacionales se tuvieron en cuenta dos indicadores: la composición del Producto Bruto Geográfico (PBG)

en el rubro Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y el promedio de la distribución de las exportaciones provinciales entre 2003 y 2019 en el rubro productos primarios, agropecuarios y silvícolas. Se tomó en cuenta este rubro para los dos indicadores, ya que son las actividades que ejercen mayor presión sobre la protección de los bosques nativos en estas provincias.

Cuadro 1. Composición de las estructuras económicas de Chaco y Santiago del Estero

Provincia	Producto Bruto Geográfico	Exportaciones
	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	Productos primarios agropecuarios y silvícolas
Santiago del Estero (2007)	18,7%	83%
Chaco (2010)	13,3%	91%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía de la Nación, 2016a, 2016b

Teniendo en cuenta los datos del PBG y las exportaciones, ambas provincias son similares, ya que, por ejemplo, los sectores primarios agropecuarios y silvícolas explican la mayor parte de sus exportaciones y del PBG. Aplicando el argumento a las dos provincias, debería esperarse un bajo avance de la política de protección de los bosques, dado que sus estructuras económicas están centradas en la producción y exportación de productos agropecuarios. Sin embargo, Santiago del Estero presenta un mayor avance que en Chaco. Otro de los argumentos más utilizados está vinculado al desarrollo de capacidades burocráticas (Amengual, 2013; Alcañiz & Gutiérrez 2020). Sin embargo, los datos de las capacidades burocráticas muestran que Chaco, a diferencia de Santiago del Estero, posee mayores recursos burocráticos que podrían contribuir a promover la protección ambiental. No obstante, se evidenció un avance en la política de protección de los bosques nativos en Santiago del Estero y no en Chaco.

Cuadro 2. Capacidades burocráticas en Chaco y Santiago del Estero (2009-2019)

Provincia	Ubicación en el organigrama provincial del organismo encargado de la implementación		Cantidad de personal		Delegaciones en el interior
	2009	2019	2009	2019	
Chaco	Subsecretaría	Subsecretaría	30	224	30
Santiago del Estero	Dirección	Dirección	50	250	0

Fuente: elaboración propia con datos de entrevistas con funcionarios provinciales

En mayor detalle, Chaco cuenta con importantes capacidades, ya que el organismo provincial encargado de la implementación está ubicado en un lugar

relevante en el organigrama provincial por lo que podría esperarse, por ejemplo, que cuente con un presupuesto importante en términos financieros<sup>6</sup>. A su vez, esta provincia tuvo un incremento del personal abocado a la implementación del OTBN, pasando de 30 funcionarios en el momento de la sanción de su OTBN en 2009 a 224 hacia el final del período. Por último, tiene una importante cantidad de delegaciones en el interior provincial (30). Esto podría posibilitar que sus funcionarios tengan mayor control en las zonas con bosques nativos del interior provincial. Por su parte, el organismo encargado de aplicar el OTBN en Santiago del Estero es una Dirección por lo que podría esperarse un menor presupuesto abocado a la protección de los bosques. En cuanto al personal, esta provincia evidenció una situación similar a la de Chaco, ya que en 2009 contaba 50 funcionarios y 250 en 2019. Sin embargo, a diferencia de Chaco, esta provincia no cuenta con delegaciones, pese a la gran cantidad de bosques nativos que posee.

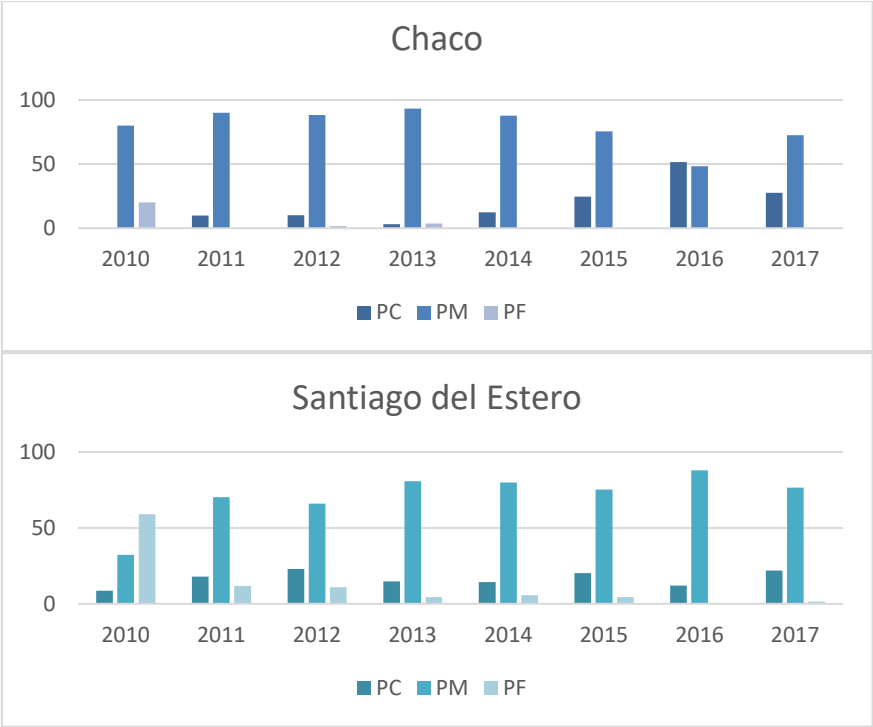
Por último, otro de los argumentos que, según la literatura, podría contribuir a la protección de los ecosistemas amenazados por actividades económicas específicas es el financiamiento de proyectos de protección en manos de productores particulares (Aguilar-Støen et al., 2016; Alcañiz & Gutierrez, 2020). En este trabajo, se comparte la necesidad de financiar actividades de protección en zonas amenazadas por el avance de ciertas actividades económicas. Sin embargo, se espera mostrar que hay más posibilidades para promover la implementación de la LNBN cuando el financiamiento lo reciben las comunidades indígenas o campesinas. Con el objetivo de poner a prueba el argumento propuesto, a continuación, se analiza la distribución del Fondo de Bosques en Chaco y Santiago del Estero, luego de la sanción del OTBN.

### **Uso del Fondo de bosques en Chaco y Santiago del Estero**

Además de las diferentes trayectorias de la deforestación, Chaco y Santiago del Estero tuvieron algunas disidencias en la selección de los actores que recibieron los recursos del Fondo de Bosques. Antes de analizar este aspecto, se presenta una similitud relacionada con la manera en que destinaron los recursos nacionales provenientes del Fondo de Bosques. Al respecto, el gráfico 2 muestra el porcentaje de fondos destinados a proyectos de conservación, manejo sostenible y de formulación. Los datos muestran que los organismos de implementación tendieron a priorizar actividades vinculadas con el aprovechamiento sostenible de los bosques a la hora de asignar el Fondo nacional, en lugar de actividades de conservación estricta. Por un lado, Santiago del Estero gestionó un total de 589 planes entre 2010 y 2017. Del total, el 69 por ciento de los proyectos fueron PM (405 planes), el 17 por ciento PC (98 planes) y el 15 por ciento PF (86 planes). Por otro lado, Chaco aprobó 907 planes en el período 2010-2017. De estos, el 79 por ciento se correspondieron con PM (713 planes), el 20 por ciento con PC (184 planes) y el 1 por ciento con PF (10 planes). Por lo tanto, en lo respectivo al tipo de plan financiado, estas provincias son similares. Por lo tanto, no podría explicar la diferencia en la trayectoria de la deforestación y en el mayor avance

de la LNBN en Santiago del Estero. Otro indicador para evaluar es el tipo de beneficiario (público o particular) que accedió a los fondos nacionales. Esto es relevante, ya que, como se mencionó anteriormente, distintos estudios identifican que uno de los factores que puede generar la disminución de la deforestación en general es la compensación económica mediante recursos financieros a productores agropecuarios por conservar los bosques presentes en sus predios (Aguilar-Støen & Hirsch, 2016).

Gráfico 2. Planes aprobados por la Dirección de Bosques de Chaco y Santiago del Estero en términos porcentuales (2010-2017)

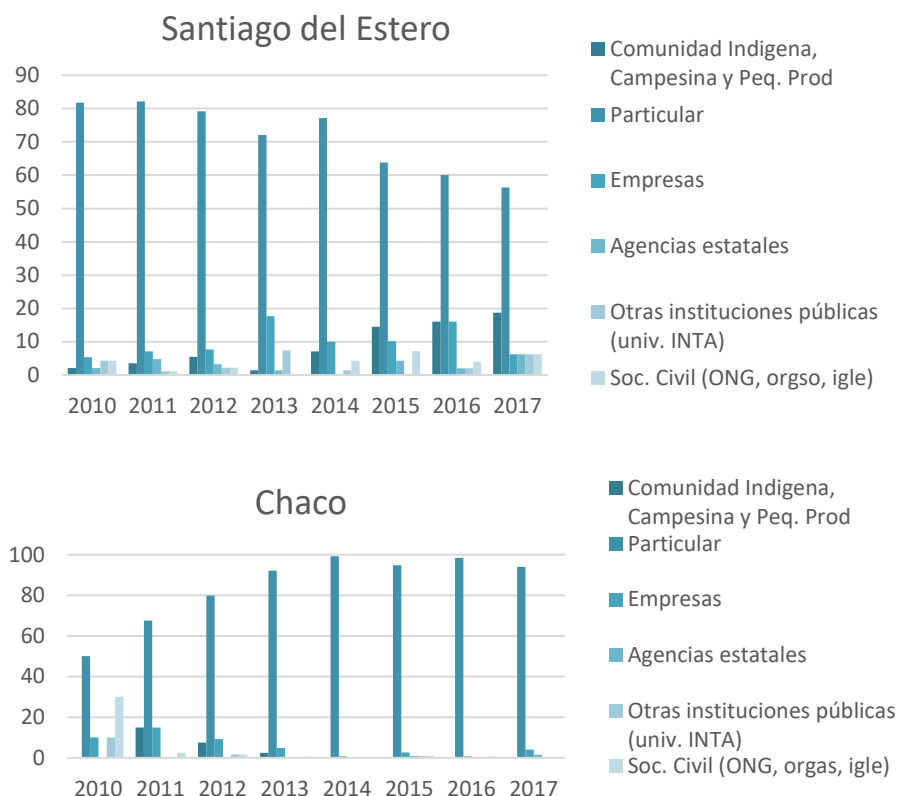


Fuente: Elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS

Al respecto, el Gráfico 3 muestra la distribución del Fondo de Bosques según el tipo de beneficiario en ambas provincias. Como puede observarse, los datos agregados muestran que la categoría *particulares* obtuvo la mayor cantidad de planes en ambas provincias. En Chaco y Santiago del Estero, la categoría *particulares* hace referencia a grandes y medianos productores vinculados con actividades agropecuarias y forestales. En Santiago del Estero, en términos porcentuales, estos actores se quedaron con el 73 por ciento de los planes aprobados entre 2010 y 2017. Mientras que, en Chaco, esta categoría obtuvo un porcentaje mayor, un 92 por ciento de los planes. Ahora bien, la trayectoria de la adjudicación de los planes a lo largo del período es diferente al comparar ambas provincias y puede dar pistas sobre la trayectoria diferencial de la deforestación. En

Santiago del Estero, los particulares obtienen cerca de la totalidad de los planes en los primeros cuatro años del período (2010 y 2013) (entre el 72 y el 82 por ciento), pero su participación desciende constantemente desde 2014 hasta 2017. Ese último año fue en el que menor cantidad de planes recibieron, solo un 56 por ciento. El descenso de los particulares sucede al mismo tiempo que el aumento de los planes dirigidos hacia el grupo de “comunidades indígenas, campesinas y pequeños productores”. Nuevamente, entre 2010 y 2014, estos actores acceden marginalmente a los beneficios del fondo (entre el 2 y el 7 por ciento), pero entre 2015 y 2017 su participación aumenta constantemente hasta llegar a obtener el 19 por ciento de los planes, un porcentaje que supera ampliamente la media nacional para estas poblaciones (2 por ciento).<sup>7</sup>

Gráfico3. Distribución del Fondo Nacional de Bosques Nativos según titular del proyecto (2010-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en datos brindados por el MAYDS

El análisis cualitativo, a través de entrevistas en profundidad a funcionarios provinciales y miembros de organizaciones campesinas, arroja dos posibles explicaciones del aumento de los planes dirigidos a las comunidades indígenas y

campesinas de la provincia. El primero se vincula con el nombramiento de un nuevo director de bosques provincial en 2013:

El objetivo cuando llegué aquí era visibilizar el sector forestal y de pequeños productores/campesinos [...] De hecho, cuando yo estaba afuera (de la Dirección de Bosques) quería, anhelaba mucho, que (los fondos) lleguen a lo que son los pequeños productores y comunidades. De hecho, donde ha quedado bosque es porque hay gente viviendo (entrevista funcionario Santiago del Estero, agosto de 2019).

Antes había un señor que era ingeniero forestal que ha sido del interior y conoce más o menos el paño campesino y conoce cómo viene nuestra problemática. Entonces, ha sido bastante favorable porque teníamos la posibilidad de intentar comunicarnos con alguien que creíamos que podía ayudar a que las topadoras se vayan de los lugares [...] y hemos podido lograr algunos proyectos de manejo y protección de bosques nativos (entrevista miembro comunidad campesina, julio de 2020).

El segundo evento que permitió que las comunidades en Santiago del Estero accedieran a mayor cantidad de planes aconteció en 2013 y estuvo relacionado con el impulso del nuevo director de bosques de permitir la presentación de planes agrupados. Los Planes Agrupados permiten que una serie de productores que no cuentan con la titularidad formal de la tierra pudieran acceder al financiamiento de la LNBN, a través de la presentación de un plan elaborado por una organización social u organismo que los represente jurídicamente. Esto fue particularmente importante para que las comunidades campesinas accedieran al financiamiento nacional, ya que no suelen contar con la titularidad formal de la tierra. El impulso desde Santiago del Estero generó que el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)<sup>8</sup> elaborase una resolución que habilita la posibilidad de la presentación de planes agrupados en todas las provincias (Resolución COFEMA N°277/14). De ese modo, la modificación institucional formalizó algo que en Santiago del Estero se aplicó desde 2013. Sin embargo, como se verá a continuación con el caso de Chaco, el cambio normativo no tuvo un impacto similar en todas las provincias.

A diferencia de Santiago del Estero, en Chaco hubo una decisión por parte del organismo encargado de la implementación de priorizar los grandes y medianos productores agropecuarios o forestales sobre las comunidades indígenas o campesinas a pesar de la posibilidad de financiar planes agrupados. Una funcionaria provincial comentó:

Tuvimos experiencia, como 10 (planes agrupados). Cuesta mucho controlar y se hace mucho lío porque, por ejemplo, son 10 productores, muchos de ellos no cumplen. El que sigue agrupado es el de [...] una comunidad originaria cerca de Resistencia [capital provincial]. Esa sí es una entidad sin fines de lucro y se trabaja sobre esa comunidad. Ese sigue, pero el resto se dieron de baja (entrevista funcionario Chaco, febrero de 2020).



Dicha toma de decisión por parte de los funcionarios provinciales permitió que los particulares fueran los que, casi en su totalidad, accedieran a los planes. En pocas palabras, entre 2010 y 2014, los planes adjudicados a los particulares aumentaron sostenidamente. En 2010, esta categoría representó el 50 por ciento y en 2014 el 99 por ciento. Desde 2015 hasta 2017, el porcentaje se mantuvo cercano a los niveles de 2014, lo que demuestra la preferencia de los funcionarios provinciales chaqueños de priorizar los particulares sobre otros posibles titulares a la hora de asignar el Fondo de Bosques. Al respecto, la encargada técnica del único plan en manos de una comunidad indígena de la provincia comentó la razón de la poca presencia de las comunidades en la recepción de los fondos nacionales y mencionó la necesidad de aumentar estos planes:

Además de nosotros, hubo un financiamiento que se le dio a una comunidad indígena pero no lo siguieron. En la Provincia de Chaco somos la única que tiene financiamiento. También tiene un poco que ver con la idiosincrasia de Chaco con una visión muy productivista, entonces la sugerencia [de la Dirección de Bosques] es ‘Bueno, utilizá los bosques, sacales número, sacales dinero a esto, explótalo’ [...] Pero hay otras cosas que no son sacarle rédito económico por vender madera, sino que van teniendo otros matices como esa parte como sociocultural de retomar el territorio (entrevista miembro comunidad indígena Chaco, noviembre 2020).

En resumen, el análisis de los casos permite identificar algunas diferencias que pueden influir en la diferencia de la trayectoria de la deforestación en ambas provincias. En el caso de Chaco se priorizaron grandes y medianos productores. Sin embargo, la experiencia muestra que, en vista de los datos de deforestación, no generó buenos resultados en la política de protección de los bosques. En Santiago del Estero también se priorizaron grandes y medianos productores, aunque con el tiempo la dirección de bosques provincial impulsó la posibilidad de que comunidades campesinas presentasen un plan en conjunto y lo aplicasen en sus territorios. De ese modo, de 2014 a 2017 el porcentaje de comunidades en los planes aumentó considerablemente (alcanzando el 20 por ciento del total), lo que coincidió con un descenso en los datos de deforestación.

Cuadro 3. Formas de implementación de la LNBN en Chaco y Santiago del Estero

Provincia	Actividades financiadas (%)			Participación de las comunidades en la totalidad de los proyectos (%)	Evolución de la tasa de deforestación
	PC	PM	PF		
Chaco	20	79	1	0 (en 2017)	Fluctuante: con ascensos y descensos
Santiago del Estero	17	69	15	20 (en 2017)	Descenso constante

## Conclusión

Este trabajo trata de demostrar de qué manera la participación de comunidades indígenas y campesinas contribuye en la implementación de políticas (regionales o nacionales) que buscan promover la justicia ambiental. Para ello, se analizó el proceso de implementación de la LNBN en Argentina en dos provincias: Chaco y Santiago del Estero. Tomando como punto de partida la literatura centrada en los beneficios de la participación comunitaria y discutiendo con perspectivas estructurales y de agencia, se argumentó que hay mayor posibilidad de implementar las políticas que promueven la justicia ambiental cuando desde los organismos estatales encargados de la aplicación se otorga especial interés a la participación de los habitantes tradicionales en las zonas donde la política debe ser aplicada. Los resultados analizados en la comparación entre la aplicación de la LNBN en Chaco y Santiago del Estero dan sustento al argumento planteado, ya que las comunidades campesinas de Santiago del Estero recibieron una importante cantidad de fondos y estuvieron a la cabeza de proyectos que permitieron promover la protección de los bosques. En esta línea, la deforestación en esta provincia tuvo un descenso constante desde 2008, que se intensificó desde 2013 cuando aumentó la participación comunitaria en la implementación de la ley. Por el contrario, las comunidades indígenas y campesinas en Chaco no fueron consideradas por parte de las burocracias provinciales, lo que parece haber impactado en aumento de la pérdida de bosques, tras la sanción de la LNBN y el OTBN. Pese a ello, es necesario reconocer que las comunidades en Santiago del Estero no han sido quienes mayor cantidad de fondos recibieron (20 por ciento). Esto puede estar vinculado con la manera en que está compuesta la estructura económica de ambas provincias. En ambos casos, el sector agropecuario es el más preponderante lo que coincide con los grupos que han recibido una mayor cantidad de fondos económicos (grandes y medianos productores agropecuarios). No obstante, la diferencia entre Chaco y Santiago del Estero permite mostrar que una mayor consideración de las comunidades locales puede permitir un mayor éxito en los resultados de la implementación de las políticas ambientales. Futuros trabajos podrían explorar con mayor profundidad el efecto causal de las estructuras económicas en la decisión estatal de considerar la participación comunitaria en la implementación de políticas ambientales. Asimismo, sería relevante analizar en profundidad cómo las sinergias entre actores estatales (organismos de implementación) y sociales (comunidades indígenas) generan beneficios para la implementación de políticas ambientales. A modo de cierre, con este trabajo se realizaron aportes a la literatura que busca analizar las causas que inciden en el éxito de la implementación de las políticas que buscan promover la justicia ambiental y, a su vez, en las causas que pueden contribuir a reducir las injusticias ambientales sobre las comunidades indígenas y campesinas. Por último, se propone continuar con esta línea de investigación, analizando nuevos casos para expandir la validez del argumento planteado en este trabajo.

\* \* \*

**Lucas Martín Figueroa** es licenciado en Ciencia Política (UNSAM), Magister en Derechos Humanos y Democratización para América Latina (UNSAM) y Doctor en Ciencia Política (UNSAM). En su investigación doctoral, apoyada por una beca doctoral CONICET, abordó la implementación de la Ley Nacional de Bosques Nativos en las provincias argentinas y cómo la variación a nivel provincias es explicada por la confrontación de dos coaliciones contrapuestas. Es docente en la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM).

Dirección: UNSAM Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia, 1650, San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: lfigueroa@unsam.edu.ar

**Agradecimientos:** El autor agradece los comentarios realizados por los integrantes del Área de Ambiente y Política de la Universidad Nacional de San Martín y por los revisores anónimos.

## Notas

- 1 Esto se diferencia de otras políticas ambientales que están enfocadas solamente en conservar el entorno natural (por ejemplo, la creación de algunas áreas protegidas), sin considerar a las poblaciones que los habitan (Martínez-Alier, 2002; Zimmerer, 2011).
- 2 Todas las jurisdicciones subnacionales argentinas (24 en total) cuentan con bosques nativos en sus territorios con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 3 Chaco cuenta con poco más de 4 millones de hectáreas de bosques nativos. Por su parte, Santiago del Estero cuenta con, aproximadamente, 7 millones de hectáreas con bosques nativos.
- 4 Para Chaco se analizaron *Diario Norte* y *Chaco Día por Día* y para Santiago del Estero *El Liberal* y *Diario Panorama*.
- 5 Otra de las variables relevantes en la literatura es la de redes transnacionales. Se excluye de este análisis dado que en ninguna de las provincias estudiadas se dio cuenta de la participación de actores que hayan operado a nivel internacional en el momento de implementación de la LNBN.
- 6 Debido a la falta de datos comparables, no se logró analizar el presupuesto destinado a la protección de bosques en ambas provincias.
- 7 En términos agregados, un informe del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020) muestra que los particulares son los que más acceden al Fondo de Bosques (79 por ciento).
- 8 Organismo interjurisdiccional que toma decisiones relativas a la implementación de políticas ambientales nacionales en las provincias.

## Referencias

- Acselrad, H., Campello, C., & das Neves Bezerra, G. (2009). *O que é a justiça ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond.
- Aguiar, S., Mastrangelo, M. E., García Collazo, M. A., Camba Sans, G. H., Mosso, C. E., Ciuffoli, L., Schmidt, M., Vallejos, M., Langbehn, L., Brassiolo, M., Cáceres, D.,

- Merlinsky, G., Paruelo, J. M., Seghezze, L., Staiano, L., Texeira, M., Volante, J. N., & Verón, S. R. (2018). ¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción? Revisar su pasado para discutir su futuro. *Ecología Austral*, 28(2), 400–417. <https://doi.org/10.25260/EA.18.28.2.0.677>
- Aguilar-Støen, M., Toni, F., & Hirsch, C. (2016). Forest governance in Latin America: Strategies for implementing REDD. F. de Castro, B. Hogenboom, & M. Baud, *Environmental Governance in Latin America* (205–233). New York: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9\\_9](https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9_9)
- Allen, B. (2015). Protecting Nature in Federal Systems: States, Private Interests, and Conservation Units in Brazil [Doctor of Philosophy in Political Science]. University of California.
- Alcañiz, I. (2016). *Environmental and Nuclear Networks in the Global South: How Skills Shape International Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press <https://doi.org/10.1017/CBO9781316576717>
- Alcañiz, I., & Gutierrez, R. A. (2020). Between the Global Commodity Boom and Subnational State Capacities: Payment for environmental services to fight deforestation in Argentina. *Global Environmental Politics*, 20(1), 38–59. [https://doi.org/10.1162/glep\\_a\\_00535](https://doi.org/10.1162/glep_a_00535)
- \_\_\_\_\_. (2022). *The distributive politics of environmental protection in Latin America and the Caribbean (Elements in politics and society in Latin America)*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009263429>
- Amengual, M. (2013). Pollution in the garden of the Argentine Republic: Building state capacity to escape from chaotic regulation. *Politics & Society*, 41(4), 527–560. <https://doi.org/10.1177/0032329213507551>
- v (2016). *Politicized enforcement in Argentina: Labor and environmental regulation*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316476901>
- Ames, B., & Keck, M. E. (1997). The politics of sustainable development: Environmental policy making in four Brazilian states. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39(4), 1–40. <https://doi.org/10.2307/166422>
- Baraybar Hidalgo, V., & Dargent, E. (2020). State Responses to the gold rush in the Andes (2004–2018): The politics of state action (and inaction). *Studies in Comparative International Development*. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09314-5>
- Brinks, D., Levitsky, S., & Murillo, M. (eds.). (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608>
- Cáceres, D. M. (2015). Accumulation by dispossession and socio-environmental conflicts caused by the expansion of agribusiness in Argentina: Accumulation by dispossession and agribusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 15(1), 116–147. <https://doi.org/10.1111/joac.12057>
- Carruthers, D. V. (2008). *Environmental justice in Latin America: Problems, promise, and practice*. Cambridge: MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262033725.001.0001>
- Christel, L. G. (2020). Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas. Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003–2009). *Política y Gobierno*, 27(1), 3–27.
- Christel, L., & Torunczyk, D. (2017). Sovereignties in conflict: Socio-environmental mobilization and the glaciers law in Argentina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 47–68. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10212>
- Dargent, E., & Urteaga, M. (2016). Respuesta estatal por presiones externas: Los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004–2015). *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile), 36(3), 655–677. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000300003>

- de Castro, F., Hogenboom, B., Baud, M. (2016). Introduction: Environment and society in contemporary Latin America. de Castro, F., Hogenboom, B., Baud, M. (eds) *Environmental Governance in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9_1)
- Drew, J. A. (2005). Use of traditional ecological knowledge in marine conservation. *Conservation Biology*, 19(4), 1286–1293. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2005.00158.x>
- Fehlenberg, V., Baumann, M., Gasparri, N. I., Piquer-Rodriguez, M., Gavier-Pizarro, G., & Kuemmerle, T. (2017). The role of soybean production as an underlying driver of deforestation in the South American Chaco. *Global Environmental Change*, 45, 24–34. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.05.001>
- Fernández Milmanda, B., & Garay, C. (2019). Subnational variation in forest protection in the Argentine Chaco. *World Development*, 118, 79–90. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>
- Figueroa, L. M. (2022) Implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos provinciales. El caso de la Ley de Bosques en Argentina (2008-2019). Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2151>
- Gomes, C. (2019). Impactos da expansão do agronegócio brasileiro na conservação dos recursos naturais. *Cadernos do Leste*, 19(19), 63–78. <https://doi.org/10.29327/248949.19.19-4>
- Hardoy, J., Pandiella, G., & Barrero, L. S. V. (2011). Local disaster risk reduction in Latin American urban areas. *Environment and Urbanization*, 23(2), 401–413. <https://doi.org/10.1177/0956247811416435>
- Haslam, P. A. (2018). The two sides of Pascua Lama: Social protest, institutional responses, and feedback loops. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 106, 157. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10398>
- Kale, S. S., & Mazaheri, N. (2019). Indigenous welfare, tribal homelands, and the impact of civil society organizations: A subnational analysis of Federal India. A. Giraudy, E. Moncada, & R. Snyder (eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (287–317). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384.009>
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. New York: Cornell University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt5hh13f>
- Lapegna, P. (2017). Agricultural boom, subnational mobilization, and variations of violence in Argentina. T. Hilgers & L. Macdonald (eds.), *Violence in Latin America and the Caribbean* (173–191). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108140553.009>
- Martínez-Alier, J. (2002). *The environmentalism of the poor. A study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Martínez-Alier, J., & Walter, M. (2016). Social metabolism and conflicts over extractivism. F. de Castro, B. Hogenboom, & M. Baud, *Environmental Governance in Latin America* (58–85). New York: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9_3)
- Mavhura, E., & Mushure, S. (2019). Forest and wildlife resource-conservation efforts based on indigenous knowledge: The case of Nharira community in Chikomba district, Zimbabwe. *Forest Policy and Economics*, 105, 83–90. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.05.019>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación argentina. (2020). *Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativa*. Buenos Aires.

- Ministerio de Economía de la Nación. (2016a). *Informe sintético de caracterización socio-productiva. Chaco*. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2016b). *Informes productivos provinciales. Santiago del Estero*. Buenos Aires.
- Organización de las Naciones Unidas (2004) *El concepto de pueblos indígenas*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.  
[https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/workshop\\_data\\_background\\_es.htm](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/workshop_data_background_es.htm)
- \_\_\_\_\_. (2018) *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Ginebra.  
[https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A\\_HRC\\_RES\\_39\\_12-ES.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1](https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A_HRC_RES_39_12-ES.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1)
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2016) *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo?* Roma. <https://www.fao.org/documents/card/fr/c/4cf5b726-1b41-4935-ac3c-eab671a3f5d8/>
- \_\_\_\_\_. (2021). *Indigenous Peoples' Food Systems: Insights on Sustainability and Resilience in the Front Line of Climate Change*. FAO, Alliance of Bioversity International, and CIAT. <https://doi.org/10.4060/cb5131en>
- Paudel, N. S., Vedeld, P. O., & Khatri, D. B. (2015). Prospects and challenges of tenure and forest governance reform in the context of REDD+ initiatives in Nepal, *Forest Policy and Economics*, 52, 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2014.12.009>
- Raftopoulos, M. (2017). Contemporary debates on social-environmental conflicts, extractivism and human rights in Latin America, *The International Journal of Human Rights*, 21(4), 387–404. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1301035>
- Seawright, J. & Gerring J. (2008) Case selection techniques in case study research. A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308.
- Svampa, M., & Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz. <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bcs8>
- Toni, F., Villaroel, L. C. L., & Bueno, B. A. (2016). State governments and forest policy: A new elite in the Brazilian Amazon. B. Bull & M. Aguilar-Støen (eds.), *Environmental Politics in Latin America* (190–205). New York: Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9781315764276>
- Vallejos, M., Volante, J. N., Mosciaro, M. J., Vale, L. M., Bustamante, M. L., & Paruelo, J. M. (2015). Transformation dynamics of the natural cover in the dry Chaco ecoregion: A plot level geo-database from 1976 to 2012, *Journal of Arid Environments*, 123, 3–11.  
<https://doi.org/10.1016/j.jariden.2014.11.009>
- Vélez, M. A., Robalino, J., Cardenas, J. C., Paz, A., & Pacay, E. (2020). Is collective titling enough to protect forests? Evidence from Afro-descendant communities in the Colombian Pacific region, *World Development*, 128, 104837.  
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104837>
- Volante, J. N., & Seghezzo, L. (2018). Can't see the forest for the trees: Can Declining deforestation trends in the Argentinian Chaco region be ascribed to efficient law enforcement? *Ecological Economics*, 146, 408–413.  
<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.12.00>
- Walter, M., & Urkidi, L. (2016). Community consultations: Local responses to large-scale mining in Latin America. F. De Castro, B. Hogenboom, & M. Baud (eds.), *Environmental Governance in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.  
[https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9\\_12](https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9_12)
- Zimmerer, K. S. (2011). “Conservation boom” with agricultural growth? Sustainability and shifting environmental governance in Latin America, 1985–2008 (Mexico, Costa Rica, Brazil, Peru, Bolivia). *Latin American Research Review*, 46, 82–114.  
<http://www.jstor.org/stable/41261393>