

YUNGAS. PH. LEONEL ROGET.



10 AÑOS DE LA LEY DE BOSQUES: UN HITO AMBIENTAL, Y AÚN MUCHO POR HACER.

DOCUMENTO FARN

/ NOVIEMBRE 2017

A 10 AÑOS DE UN HITO AMBIENTAL: LA SANCIÓN DE LEY DE BOSQUES

Diez años atrás se aprobaba la Ley 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

La sanción de la Ley de Bosques fue **un avance sin precedentes en materia ambiental para nuestro país. Fue un logro trascendental en la participación de la sociedad civil** en el reclamo efectivo de una norma de protección ambiental.

La Ley ha tenido impactos positivos y fundamentales, permitiendo avances importantes. **Ha generado una política de estado donde antes reinaba la desidia.**

Se ha producido una desaceleración de la deforestación en Argentina. El escenario sin Ley de Bosques sería totalmente distinto, en detrimento de nuestro monte.

La Ley le permite además a la Argentina **contribuir a la consecución de planes consensuados globalmente** como las Metas de Aichi para la Biodiversidad, el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

No obstante, **aún quedan varias cuestiones pendientes**. Lo importante es saber que **la Ley de Bosques nos brinda los medios necesarios como para atenderlas y superar los obstáculos.**

Los reportes oficiales indican que **la deforestación en zonas prohibidas persiste**; haciendo necesario reforzar la escasa capacidad de control en terreno, y hacer pleno uso de las últimas tecnologías disponibles para luchar contra el desmonte ilegal.

No se ha atendido satisfactoriamente la problemática de los incendios, la degradación y fragmentación de los bosques, lo cual les supone una fuerte amenaza.

Aun no se elaboraron guías metodológicas para **valorizar los servicios ambientales** definidos por la Ley de Bosques, ni se ha medido el **desempeño de los instrumentos de gestión de la Ley de Bosques**, entre otros aspectos.

Persisten los conflictos de tierras, muchos directamente vinculados con la deforestación, lo cual es muestra de la necesidad de acatar estrictamente los procesos de **evaluación de impacto ambiental y audiencias públicas**; y, asimismo, avanzar en los **procesos de consentimiento libre, previo e informado** a los que tienen derecho los pueblos indígenas.

“La Ley ha tenido impactos positivos y fundamentales, permitiendo avances importantes. Ha generado una política de estado donde antes reinaba la desidia.”

La Ley de Bosques se encuentra desfinanciada, aunque ha habido un repunte en el último año en las partidas asignadas; ello necesita ser sostenido hasta **alcanzar el 100% del mandato legal**.

Recientemente, en la Cumbre de Cambio Climático en Bonn, el titular del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, manifestó que tanto la Ley de Bosques como los “proyectos de leyes de ordenamiento territorial **requieren revisión porque son grandes ideas irreales que no tienen mecanismos de implementación, fiscalización y de ejecución eficientes para su fin.**” Es dable destacar que dicha norma cuenta con claros mecanismos para su implementación y fiscalización, y que **lo que debe revisarse entonces es el accionar de las autoridades de aplicación, quienes por años han eludido el cumplimiento de las responsabilidades a su cargo.**

La normativa ambiental plenamente vigente es clara al indicar que **no pueden darse retrocesos en los niveles de protección ya alcanzados. Se debe trabajar, por el contrario, en profundizarlos; ser cada vez más tuitivos.**

La Ley de Bosques prevé todas las herramientas de gestión necesarias que permitan su implementación efectiva, haciendo una gran diferencia para nuestros ecosistemas forestales. Están a la espera de ser plena y satisfactoriamente aplicadas. Ese el camino para que finalmente podamos como Nación avanzar hacia **la necesaria armonización entre las políticas de bosques nativos y las de desarrollo, brindándole un rol preponderante a la participación de los ciudadanos en tal proceso.**

BOSQUES BAJO AMENAZA

Los bosques cubren casi el **31% de la superficie de la Tierra**, y concentran más de la mitad de la biodiversidad terrestre del planeta. **Cumplen un rol fundamental en la regulación climática, el mantenimiento de las fuentes y caudales de agua y la conservación de los suelos.** Son hogar y sustento de comunidades locales e indígenas; constituyen elementos fundamentales de la seguridad alimentaria y de la mejora de los medios de subsistencia. Gestionados sosteniblemente, los bosques incrementan la resiliencia de los ecosistemas y de las sociedades, particularmente ante los problemas derivados del cambio climático global.

La relevancia de los bosques fue reconocida en la **Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible aprobada en 2015** por la Organización de las Naciones Unidas. Se trata de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que presentan la singularidad de instar a todos los países, ya sean ricos, pobres o de ingresos medianos, a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. El objetivo 15 plantea “proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de modo sostenible los bosques, luchar contra

la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad”. Atento las múltiples funciones que cumplen los bosques, estos también contribuyen a la consecución de otros objetivos como el ODS 1 sobre la erradicación de la pobreza; el ODS 2 sobre erradicación del hambre, logrando la seguridad alimentaria, mejorando la nutrición y promoviendo la agricultura sostenible; el ODS 6 sobre la protección y el restablecimiento de los ecosistemas relacionados con el agua; ODS 7 sobre el acceso a energía sostenible para todos; y el ODS 13, sobre la lucha contra el cambio climático y sus efectos.

“Las causas de la deforestación, fragmentación y degradación de bosques son variadas; pero los factores más importantes son de origen humano.”

En 1990, el mundo tenía 4128 millones de hectáreas de bosque; en 2015 esa área había disminuido a 3999 millones. Esto representa un cambio del 31,6% de la superficie mundial de tierras en 1990 al 30,6% en 2015. Entre 2010 y 2015 hubo una pérdida anual de 7,6 millones de hectáreas y una ganancia anual de 4,3 millones por año, lo que equivale a una reducción neta anual del área de bosque de 3,3 millones de hectáreas por año. La pérdida más grande de área de bosque ocurrió en los trópicos, especialmente en América del Sur y en África¹.

Las causas de la deforestación, fragmentación y degradación de bosques son variadas; pero los factores más importantes son de origen humano. La conversión de bosques a tierras agrícolas, el pastoreo excesivo, la rotación intensa de cultivos,

el manejo no sostenible de los bosques, la introducción de especies vegetales y animales exóticas invasoras, la infraestructura a gran escala, la explotación minera y de petróleo, los incendios, las plantaciones forestales, la contaminación y el cambio climático impactan negativamente sobre los bosques, sus ecosistemas y especies.

Las presiones mencionadas, y especialmente la deforestación con su escala, dinámica y efectos irreversibles, impactan de múltiples formas causando: **pérdida de biodiversidad, pérdida de productividad y valor económico del bosque, erosión de suelos, emisión de gases de efecto invernadero, alteraciones al régimen hidrológico, migración y desarraigo de población rural.**

La demanda mundial de producción agrícola continuará aumentando. **Afrontamos el desafío de alimentar a una población mundial actual de 7000 millones de personas, que en 2050 será de 9000 millones.** Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en los países tropicales y subtropicales, la agricultura comercial a gran escala y la agricultura de subsistencia originaron el 73% de la deforestación, con variaciones significativas según la región. En el caso de América Latina, la agricultura comercial originó casi el 70% de la deforestación². Sin dudas estamos ante grandes desafíos y la presión de fuertes intereses para lograr que los bosques sigan en pie.



PALMAR DE ENTRE RÍOS. PH. GUILLERMO SPAJIC.

LA EMERGENCIA FORESTAL EN ARGENTINA

Los bosques en Argentina no escapan al proceso global de deforestación. Por su histórico perfil de país agroexportador, y la creciente demanda internacional de alimentos, Argentina transformó buena parte de sus pastizales y bosques nativos en tierras de cultivo. El avance de la frontera agropecuaria es atribuible en gran medida a la expansión del cultivo de la soja, por sus elevados precios internacionales y nuevos países que se sumaron a la demanda.

“Con estas cifras, la tasa de deforestación de la Argentina resultaba seis veces más alta que el promedio mundial.”

Según datos de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), **entre 1998 y 2002 desaparecieron más de 780 mil hectáreas de bosques³. En los siguientes años, previo a la entrada en vigor de la Ley de Bosques, el proceso se acentuó, y se arrasaron 1,1 millones**

de hectáreas⁴, en su gran mayoría, a manos de la soja. Con estas cifras, la tasa de deforestación de la Argentina resultaba seis veces más alta que el promedio mundial. El desmonte más intenso se producía en la franja de transición entre el Parque Chaqueño y las Yungas. La crisis era profunda, perdiéndose un promedio de 821 hectáreas de bosques por día, 34 hectáreas por hora.

Frente a tan grave situación, **en 2006 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto para atender la emergencia forestal que se atravesaba.** Se trató de una iniciativa del entonces diputado Miguel Bonasso e impulsada por numerosas organizaciones de la sociedad civil.

³ SAyDS (2004) Informe sobre deforestación en Argentina. Buenos Aires. <http://www.ecopuerto.com/bicentenario/informes/INFDEFORenARGENT2004.pdf>

⁴ SAyDS (2008) Pérdida de Bosque Nativo en el Norte de Argentina, diciembre 2007 – octubre 2008. Buenos Aires. <http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/P%C3%A9rdida-de-Bosque-Nativo-en-el-Norte-de-Argentina-dic2007-oct2008.pdf>

EL HITO DE SU SANCIÓN

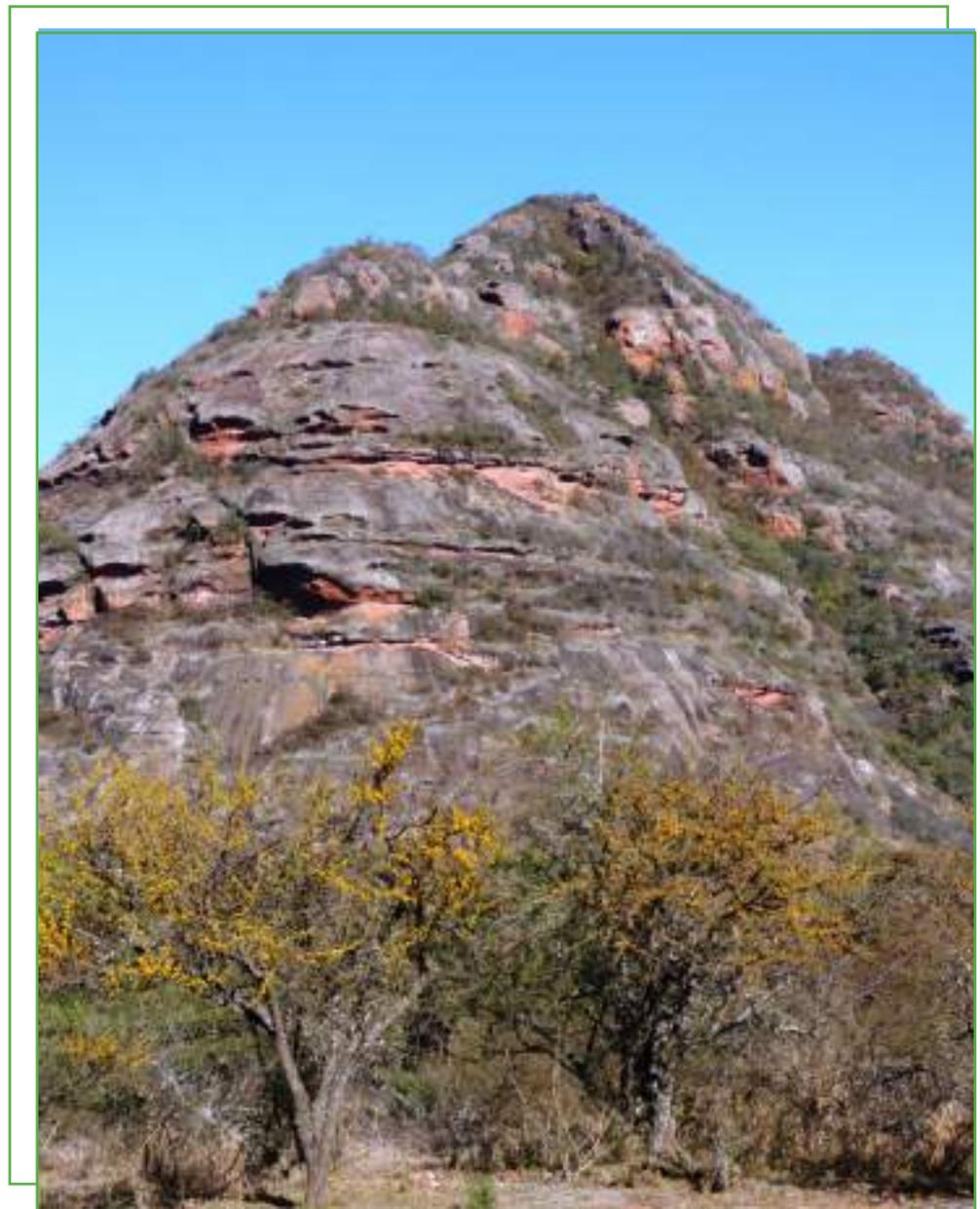
A fines de 2006, el proyecto de estándares mínimos para la preservación de bosques nativos se trató por primera vez en Diputados y en el mes de marzo de 2007, luego de una larga sesión, la Cámara Baja le otorgó la media sanción y lo giró para su discusión a seis comisiones del Senado. La fuerte presión ejercida por los representantes de las provincias del norte del país, que se oponían a distintos artículos de la norma y que la veían como un obstáculo al desarrollo de sus provincias, impidió que se discutiera en las comisiones y que llegara a ser tratada en el recinto. A ello se sumó el receso por razones electorales.

Finalmente, **la Ley de Bosques fue sancionada el 28 de noviembre de 2007, días después que representantes de más de treinta organizaciones ambientales y sociales entregaran en el Senado un millón y medio de firmas de personas de todo el país reclamando por el urgente tratamiento de la norma.** Sin dudas, **una muestra del amplio consenso en la sociedad respecto de la necesidad de abordar la problemática de los desmontes sin control en el país, y sus impactos ecológicos y sociales.** La Ley fue publicada en el Boletín Oficial el 26 de diciembre de 2007, bajo el número 26.331⁵.

La Ley de Bosques fue tardíamente reglamentada⁶ y sólo a partir del impacto que tuvo el trágico alud en Tartagal, Salta. Allí se perdió la oportunidad de extender al decreto reglamentario la impronta participativa que tuvo en su momento el proyecto de ley de bosques en el Congreso Nacional. Esto hizo que una **herramienta clave para toda ley, como su decreto reglamentario, adoleciera de algunas falencias.**

Por ejemplo, el Decreto 91/2009 no reglamentó la instrumentación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos de la Ley 26.331, y encargó esa tarea a la autoridad nacional de aplicación, conjuntamente con las autoridades locales de aplicación, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). No se reglamentó el artículo 3 de la Ley 26.331, donde se establecen sus objetivos, lo que se traduce en la falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos. Tampoco se han reglamentado los artículos de la Ley de Bosques referidos a las autorizaciones de desmonte, lo que atenta contra la prevalencia de los principios precautorio y preventivo en el mantenimiento de los bosques nativos. El decreto reglamentario prevé en su artículo 24 que cada jurisdicción determinará el procedimiento de participación pública “conforme a la naturaleza y magnitud del emprendimiento”. Esta previsión ha generado interpretaciones contrarias a la Ley de Bosques, en el sentido de evitar los procesos de EIA o de audiencia pública; sin embargo, la Ley 26.331 no realiza distinción de ningún tipo.

Ante esto, **oportunamente sugerimos al MAyDS la reforma de una serie de artículos de la reglamentación de la Ley de Bosques** para que fuera en línea con la naturaleza y los objetivos de la norma, y evitar tergiversaciones. Hasta la fecha, no se han dado.



ESPINILLO. PH: ANA DI PANGRACIO.

CLAVES DE LA LEY 26.331

- Establece estándares mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad.
- Establece la necesidad de realizar un ordenamiento territorial de los bosques nativos (OTBN) mediante un proceso participativo y de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en su anexo.
- Dispuso una moratoria a los desmontes de un año, y la suspensión de la posibilidad de autorizar desmontes hasta tanto se realizaran los OTBN.
- Reconoce los servicios ambientales que brindan los bosques: conservación de la biodiversidad, del suelo y de la calidad del agua, regulación hídrica, fijación de emisiones de gases de efecto invernadero y la defensa de la identidad cultural.
- Indica como categorías de conservación:
 - Categoría I:** sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse pero pueden ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.
 - Categoría II:** sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
 - Categoría III:** sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la norma.
- Dispone la obligación de realizar evaluación de impacto ambiental (EIA) y audiencias públicas para la autorización de desmontes.
- Crea el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos y establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos.
- La autoridad nacional de aplicación es el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS) y las autoridades locales son aquellas designadas por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

LA URGENCIA CONTINÚA

El porcentaje de la superficie del país cubierto con bosque nativo era de 11,26% en 1998 y bajó al 9,77% en 2015. En términos de área absoluta, Argentina pasó de contar con 31,4 millones de ha en 1998, a 27,3 millones de ha en 2015. Esto representa una disminución de 4.150.000 de hectáreas, a una tasa anual de deforestación de 0,83%. Nos queda en pie el equivalente al 30% de las masas forestales originales⁷.

Índices internacionales ponen también de relieve el escenario argentino en materia de bosques nativos. En 2014 el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) advirtió que en Argentina ocurre el 4,3% de la deforestación global y que en la última década fue “la principal fuente de emisiones de carbono del norte argentino⁸. Por su parte, un informe de la FAO ubicó a Argentina entre los diez países que más desmontaron entre 2010 y 2015⁹.

	País	Pérdida neta anual del área de bosque	
		Área (miles de ha)	Tasa (%)
1	Brasil	984	0,2
2	Indonesia	684	0,7
3	Myanmar	546	1,8
4	Nigeria	410	5,0
5	República Unida de Tanzania	372	0,8
6	Paraguay	325	2,0
7	Zimbabwe	312	2,1
8	República Democrática del Congo	311	0,2
9	Argentina	297	1,1
10	Bolivia (Estado Plurinacional de)	289	0,5

Diez principales países que reportaron una pérdida neta anual del área de bosques, 2010-2015.
Fuente: FAO (2015)

⁷ MAyDS (2017) Informe del estado del ambiente 2016. Buenos Aires. http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/MAYDS_IEA_2016_baja.pdf

⁸ Magrin, G.O., J.A. Marengo, J.-P. Boulanger, M.S. Buckeridge, E. Castellanos, G. Poveda, F.R. Scarano, and S. Vicuña (2014) Central and South America. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Barros, V.R., C.B. Field, D.J. Dokken, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1499-1566. https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap27_FINAL.pdf

⁹ FAO (2015) Op. Cit.

Los reportes de cambios de usos de la tierra en el Gran Chaco Americano (GCA) que periódicamente difunde la Asociación Guyra Paraguay¹⁰ por su parte, indican que en la región chaqueña argentina se deforestaron 30.454 has, 43.717 ha, 235.601 ha y 222.475 ha, en los años 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente. En el último reporte disponible se señala que en junio de 2017 un total de 28.993 hectáreas sufrieron cambio de uso en el GCA. De ello, Paraguay registró el mayor porcentaje de deforestación con 51% de áreas de desmonte, seguido por Argentina con 34% y Bolivia con 15%.



HOJA DE LENGUA. PH: ANA DI PANGRACIO.

SITUACIÓN EN LAS PROVINCIAS

A la fecha, **todas las jurisdicciones han realizado el OTBN de su territorio, totalizando 53.654.545 hectáreas de bosques nativos ordenados, según las tres categorías de conservación**¹¹. Aunque algunos ordenamientos, como los de Córdoba, Corrientes y Formosa fueron muy cuestionados por organizaciones sociales e instituciones académicas por no cumplir varios artículos y criterios de la ley nacional.

Dos provincias, Santiago del Estero y San Juan, ya han completado el primer proceso de actualización, que en ambos casos fue aprobado por normativa provincial. La provincia de Buenos Aires fue la última en sancionar su primera ley de OTBN, no habiendo sido dicho ordenamiento acreditado aún por el MAyDS hasta la fecha¹².

Provincia	Acto administrativo	Fecha de sanción
Buenos Aires	Ley provincial N° 14.888	21/12/2016
Catamarca	Ley provincial N° 5.311	09/09/2010
Chaco	Ley provincial N° 6.409	24/09/2009
Chubut	Ley provincial N° XVII-92	17/06/2010
Córdoba	Ley provincial N° 9.814	05/08/2010
Corrientes	Ley provincial N° 5.974	26/05/2010
Entre Ríos	Ley provincial N° 10.284	28/03/2014
Formosa	Ley provincial N° 1.552	09/06/2010
Jujuy	Ley provincial N° 5.676	14/04/2011
La Pampa	Ley provincial N° 2.624	16/06/2011
La Rioja	Ley provincial N° 9.771	01/09/2015
Mendoza	Ley provincial N° 8.195	14/07/2010
Misiones	Ley provincial XVI - N° 105	02/09/2010
Neuquén	Ley provincial N° 2.780	09/11/2011
Río Negro	Ley provincial N° 4.552	08/07/2010
Salta	Ley provincial N° 7.543	16/12/2008
San Juan	Ley provincial N° 8.174	11/11/2010
San Luis	Ley provincial N° IX-0697-2009	16/12/2009
Santa Cruz	Ley provincial N° 3.142	17/08/2010
Santa Fe	Ley provincial N° 13.372	11/12/2013
Santiago del Estero	Ley provincial N° 6.942	17/03/2009
Tierra del Fuego	Ley provincial N° 869/12	25/04/2012
Tucumán	Ley provincial N° 8.304	24/06/2010

OTBN provinciales.
Fuente: MAyDS (2017)

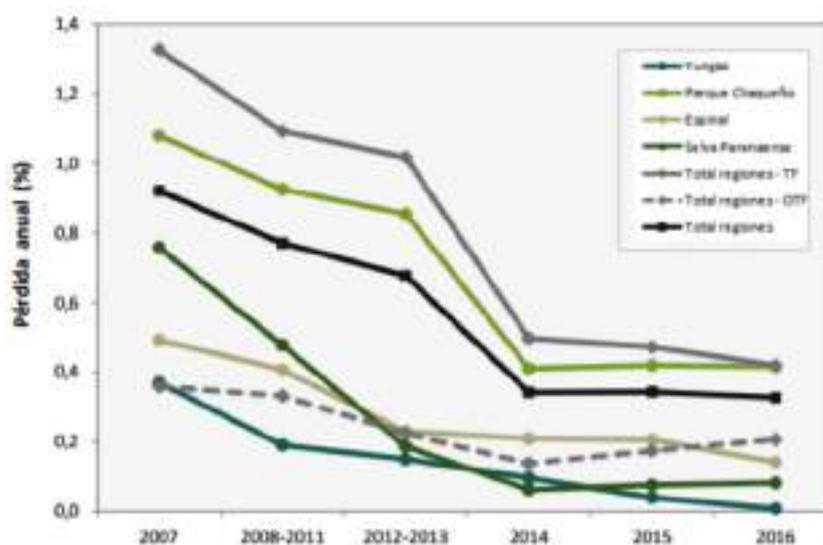
¹¹ MAyDS (2017) Op. Cit.

¹² MAyDS (2017) Op. Cit.

Ha habido datos positivos. Desde que realizaron su OTBN, las provincias de Chaco, Misiones y San Luis han visto una disminución de la deforestación en su territorio de aproximadamente un 50%.

El promedio de deforestación anual sigue siendo elevado. Según datos oficiales, entre 2008 y 2011 se han perdido 1.212.971 hectáreas de tierras forestales y otras tierras forestales; un promedio de algo más de 300.000 has cada año¹³. Santiago del Estero (453.551 ha), Salta (236.246 ha), Formosa (129.603 ha) y Chaco (110.889 ha) han sido las provincias con mayor deforestación. Este grupo de provincias continúa concentrando más del 70% de los desmontes cuando puede verse en las tablas oficiales.

No obstante, los datos para los años siguientes indican una tendencia a la baja habiéndose perdido en 2016, 136.473 hectáreas de tierras forestales y otras tierras forestales en todas las regiones relevadas, lo que contrasta con las cifras para 2007 y para el promedio del período 2008-2011; **un escenario ciertamente distinto al que hubiéramos tenido sin Ley de Bosques.**



Evolución de la pérdida de bosque nativos en las regiones forestales analizadas (%) Fuente: MAyDS (2017)

Es preocupante, sin embargo, que **aun persistan desmontes en zonas prohibidas** (rojas y amarillas de los OTBN) como puede verse en la tabla para el año 2016 más abajo.

Se deben acatar estrictamente las restricciones establecidas por los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos: Categoría II – amarillo, no permite desmorte; Categoría I – rojo, no permite desmorte ni aprovechamiento.

Región Forestal	Pérdida de Tierras Forestales y Otras Tierras Forestales por período											
	2007		2008-2011		2012-2013		2014		2015		2016	
	ha	% anual	ha	% anual	ha	% anual	ha	% anual	ha	% anual	ha	% anual
Yungas	23.669	0,37	24.592	0,19	13.024	0,15	4.493	0,10	1.529	0,04	271	0,01
Parque Chaqueño	626.820	1,08	1.065.997	0,93	648.572	0,85	166.360	0,41	140.177	0,42	125.681	0,42
Espinal	60.755	0,49	100.929	0,41	38.050	0,23	18.725	0,21	15.220	0,21	9.520	0,14
Selva Paranaense	16.989	0,76	21.453	0,48	5.614	0,19	1.011	0,06	1.021	0,08	1.001	0,08
Total	728.233	0,92	1.212.971	0,77	705.260	0,68	190.589	0,34	157.947	0,34	136.473	0,33

Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por período y región forestal.
Fuente: MAyDS (2017)

Provincia	Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por período (ha)					
	2007	2008-2011	2012-2013	2014	2015	2016
Catamarca	9.571	12.163	6.873	272	664	3.184
Chaco	71.552	110.889	107.145	19.350	22.797	28.756
Córdoba	31.255	39.936	5.048	2.038	679	350
Corrientes	1.137	4.111	1.480	990	600	0
Entre Ríos	42.856	51.987	23.166	5.853	5.866	2.370
Formosa	44.737	129.603	96.776	25.476	19.324	21.531
Jujuy	1.826	14.843	9.082	1.492	3.143	623
La Pampa	2.643	3.164	1.504	8.040	5.357	3.890
La Rioja	6.289	25.683	17.571	7.298	10.893	14.242
Misiones	16.989	21.406	5.614	1.011	969	1.001
Salta	204.697	236.246	213.326	57.396	39.635	21.202
San Juan	0	79	765	0	0	0
San Luis	30.751	79.151	25.268	9.462	10.502	12.358
Santa Fe	9.580	11.692	5.397	1.958	1.700	539
Santiago del Estero	247.479	453.551	172.058	48.623	34.974	26.256
Tucumán	6.871	18.467	14.187	13.30	844	171
Total	728.233	1.212.971	705.260	190.589	157.947	136.473

Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por período y provincia (has).
Fuente: MAyDS (2017)

Provincia	Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por categoría de conservación (ha) Año 2016				
	Categoría I Rojo	Categoría II Amarillo	Categoría III Verde	Sin categoría	Total
Catamarca	16	1.227	1.540	401	3.184
Chaco	34	14.601	11.383	2.738	28.756
Córdoba	185	0	0	165	350
Corrientes	0	0	0	0	0
Entre Ríos	782	1.183	245	160	2.370
Formosa	31	321	12.959	8.220	21.531
Jujuy	0	39	584	0	623
La Pampa	0	3.890	0	0	3.890
La Rioja	13	4.599	0	9.630	14.242
Misiones	4	689	167	138	1.001
Salta	1.808	3.962	15.405	27	21.202
San Juan	0	0	0	0	0
San Luis	574	3.527	4.578	3.679	12.358
Santa Fe	88	357	0	94	539
Santiago del Estero	211	20.129	3.857	2.059	26.256
Tucumán	0	11	143	17	171
Total	3.746	54.535	50.861	27.328	136.473

Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por categoría de conservación y provincia (has). Año 2016. Fuente: MAyDS (2017)

Ha habido otros sucesos que generaron profunda preocupación a lo largo de estos años.

La moratoria a nuevos permisos de desmontes establecida por la Ley de Bosques (desde su sanción a fines de 2007 hasta que las provincias realizaran sus OTBN), no fue respetada: durante ese período en la región chaqueña, la selva misionera y la selva de yungas, se deforestaron más de 470.000 hectáreas¹⁴. En Salta se ejecutaron varios de los permisos de desmontes otorgados en forma especulativa antes de la sanción de la Ley de Bosques¹⁵. Muchos de esos desmontes fueron realizados en zonas protegidas por el OTBN salteño, e inclusive en los cuatro departamentos donde se habían suspendido los desmontes por un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁶.

Siguiendo con Salta, esta provincia facilitó por sendos decretos, **recategorizaciones prediales** las que cambiaban, a solicitud del titular del predio, la zonificación establecida en el OTBN para autorizar desmontes en bosques clasificados en las Categorías I y II, lo que vulneraba la ley nacional. **La presión de organizaciones ambientalistas sobre Salta logró que se pusiera fin a este mecanismo**, derogándose los decretos que le dieran origen y que se convocara a un consejo asesor para iniciar el proceso de actualización del OTBN salteño¹⁷.

¹⁴ SAyDS (2012) *Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina. Período 2006-2011. Regiones forestales Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana*. Buenos Aires. http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/file/LeyBN/monitoreo_bn_2006_2011_ley26331.pdf

¹⁵ Greenpeace (2007) *Salta quintuplicó desmontes para evitar la moratoria que establece la Ley de Bosques*. Greenpeace Argentina. <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2007/12/salta-quintuplic-desmontes-pa.pdf>

¹⁶ Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/amparo. Juicio originario S.C., S.1144, LXLIV.

¹⁷ Ver: <http://farn.org.ar/archives/17503>

Por otro lado, Santiago del Estero, Salta, Chaco y Córdoba han autorizado desmontes selectivos bajo la forma de sistemas silvopastoriles, en bosques clasificados en Categoría II (uso sustentable). Cabe destacar que la autoridad de aplicación nacional de la Ley de Bosques en su monitoreo de deforestación, considera a gran parte de los **sistemas silvopastoriles** como áreas desmontadas dado que con los desarbustados o desbajados con un grado de intensidad elevado que allí ocurren, los bosques “pierden su funcionamiento como ecosistema de bosque y a su vez se ven disminuidos en gran medida los servicios ambientales que estos brindan¹⁸.”

Tras la denuncia y preocupación pública de organizaciones ambientalistas por la situación de los sistemas silvopastoriles en el Chaco, la provincia conformó una mesa de trabajo integrada por organizaciones de sociedad civil, asociaciones de productores forestales y técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), y estableció en 2012 nuevos requisitos para la aprobación de aprovechamientos silvopastoriles. Así se decidió dar permisos sólo hasta 300 hectáreas; la obligación de dejar la mitad de la superficie del predio como reserva; prohibir el uso de topadoras para el desarbustado; y mantener como mínimo 120 árboles mayores a 10 centímetros de diámetro por hectárea, entre otros¹⁹.

Los sistemas silvopastoriles son considerados como una opción de producción ganadera intensiva y forestal, donde se busca mantener en pie a las especies leñosas maduras y se implantan pasturas para el forraje, bajo un sistema de manejo integral.

Sin embargo, en la región chaqueña la mayoría de los sistemas existentes son básicamente ganaderos, donde el componente forestal posee una importancia secundaria.

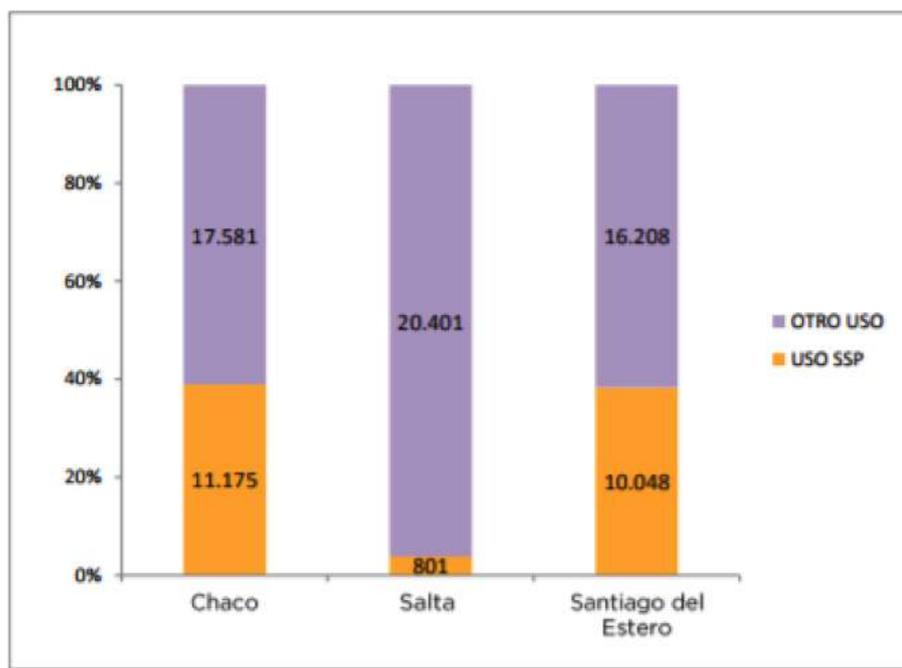
La realidad indica que generalmente el “desmonte selectivo” normalmente se realiza con rolo o topadora, lo que resulta en un desmonte o el paso previo al desmonte; esto, sumado a la implantación de pasturas exóticas, no garantiza el mantenimiento y regeneración de los bosques nativos.

Ante ello, en base al acuerdo firmado entre Ambiente y Agroindustria sobre el tema, y considerando que las experiencias con este sistema han sido hasta la fecha experimentales, sostenemos que debe autorizarse en zonas amarillas en una escala que no dificulte su correcta ejecución y control, hasta tanto no se cuente con las garantías necesarias que aseguren su sustentabilidad.

Las previsiones de la Disposición 534/2012 de la Subsecretaría de Recursos Naturales del Chaco son una buena guía en ese sentido.

¹⁸ MAyDS (2016) Monitoreo de la superficie de bosques nativo de la República Argentina. Regiones forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal. Período 2014-2015. Buenos Aires. http://leydebosques.org.ar/zips/informesoficiales/Monitoreo_Superficie_BN_2014_2015_UMSEF_DB_MAYDS_2da_edicion.pdf

¹⁹ Disposición 534/2012 de la Subsecretaría de Recursos Naturales del Chaco <https://drive.google.com/file/d/0BySd3Q6MLiNiaWt6ekRsQk95bkU/view>



Distribución en porcentaje del posible uso silvopastoril (SSP) y otros usos de áreas con pérdida de bosques nativo al año 2016 para las provincias del Chaco, Salta y Santiago del Estero (has). Fuente: MAyDS (2017)

Por otro lado, **en Santiago del Estero han aumentado los conflictos de tierras y se han vuelto más violentos; muchos directamente vinculados con la deforestación.** A pesar de esto, no se han realizado audiencias públicas antes de autorizar desmontes.

Consecuentemente, resaltamos que debe asegurarse que se cumpla con el requerimiento de audiencia pública como paso previo a brindar (o no) la autorización de desmonte en zonas categorizadas en verde. Pero, particularmente para el caso de pueblos indígenas, debe acatarse el proceso de consentimiento libre, previo e informado. En este sentido, es imprescindible la articulación con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, que tiene a su cargo el Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. La conservación y el aprovechamiento de los bosques nativos está estrechamente vinculada a los conflictos por la tenencia de la tierra.

Recientemente, **Córdoba ha generado un fuerte movimiento ciudadano, sin precedentes, ante la posible sanción de una nueva Ley de Ordenamiento Territorial**

de Bosques Nativos que apunta a introducir cambios, dejando abiertos al desmonte bosques hoy protegidos. Esto implicaría retrocesos en los niveles de protección ya alcanzados, vulnerando el principio de progresividad ambiental consagrado en la Ley General del Ambiente. Además, la nueva norma iba acompañada de un mapa no surgido de un debido proceso técnico participativo a fin de analizar los once criterios de sustentabilidad ambiental establecidos por la Ley de Bosques.

Cabe resaltar que Córdoba se encuentra en emergencia forestal, quedándole menos del 4% de sus bosques nativos originales. Según datos oficiales, de 2006 a 2011, la provincia perdió 182.441 has de tierras forestales y otras tierras forestales (sin contar la región del Espinal)²⁰. En 2016, se desmontaron 185 hectáreas en zonas categorizadas en rojo²¹.

La lucha de los ciudadanos en Córdoba y de la Coordinadora de Defensa del Bosques Nativo²² continúa dado que persiste la presión del sector productivo por la sanción del referido proyecto regresivo y vulneratorio de la ley nacional.

En esta línea, sostenemos una vez más, que los **procesos de actualización de los OTBN no pueden significar retroceso alguno en los niveles de protección ya alcanzados.** Se debe trabajar, por el contrario, por incrementarlos, profundizarlos; ser más tuitivos.

Tampoco se debe admitir regresión alguna en los estándares ya establecidos por la Ley de Bosques.

²⁰ SAyDS (2012) Op. Cit.

²¹ MAyDS (2017) Op. Cit.

²² <https://www.facebook.com/coord.ley.bosques.cba/>

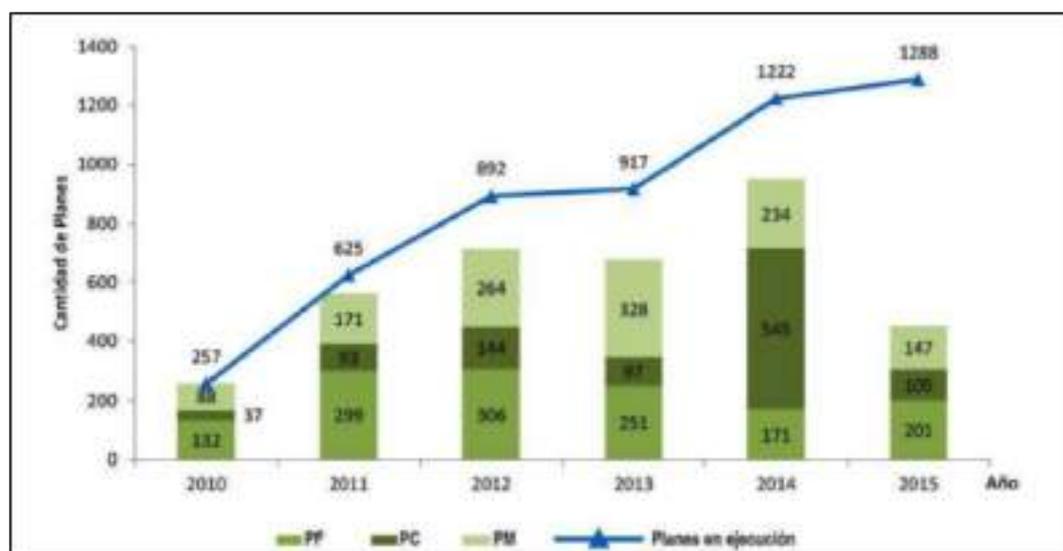
LA LEY CONTINÚA DESFINANCIADA

El artículo 31 de la Ley de Bosques establece que el **Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos** no podrá ser inferior al 0,3% del Presupuesto Nacional, a lo que deberá sumarse el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, la ganadería y el sector forestal, correspondientes al año anterior.

Los fondos tienen como objetivo fortalecer la capacidad técnica y de control de las provincias, compensar a los titulares que realicen tareas de conservación y manejo sostenible, y fomentar las actividades productivas que los pequeños productores rurales y comunidades indígenas realizan en los bosques.

A pesar de su importancia, en 2008 y 2009 la norma no contó con presupuesto.

Según datos oficiales, **este fondo ha adjudicado desde 2010 a 2016, \$ 989.195.998 a 4524 planes que alcanzaron los 3828 beneficiarios**. Por su lado, el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, otro de los instrumentos básicos para la implementación de la Ley 26.331, lleva invertidos \$ 71.281.085 entre 2013-2016²³.



Evolución de la cantidad de planes de manejo sostenible (PM), conservación (PC) y proyectos de formulación (PF) aprobados cada año (barras) y total de planes en ejecución (línea) para el período 2010-2015. Fuente: MAyDS (2016²⁴) en MAyDS (2017).

²³ MAyDS (2017) Op. Cit.

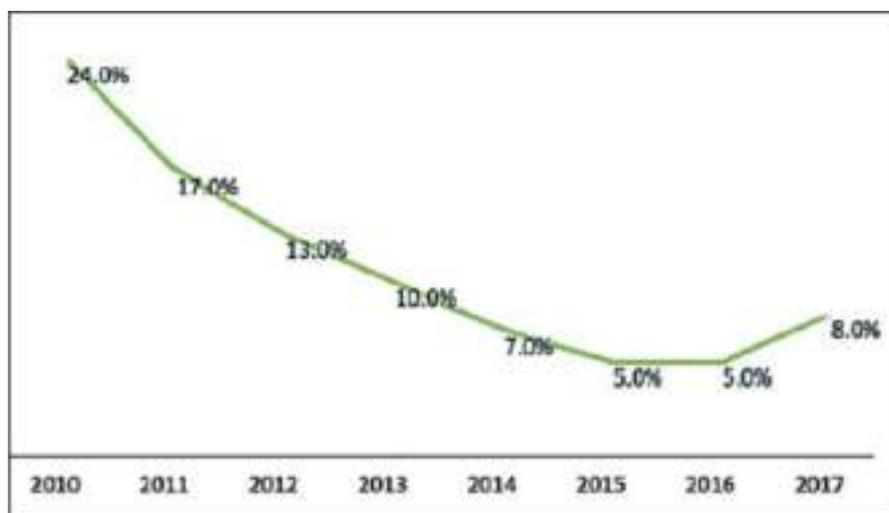
²⁴ MAyDS (2016) Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe de estado de implementación 2010 – 2015. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y planes alcanzados por el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Buenos Aires <http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/Informe-de-Implementaci%C3%B3n-10-15.pdf>

Puede observarse que, **a lo largo de los años, el monto asignado al fondo de la Ley de Bosques estuvo muy por debajo de lo debido legalmente, con una preocupante tendencia a la baja lo cual resultaba violatorio del principio de progresividad ambiental de la Ley General del Ambiente.** Según este principio cada vez se deben comprometer mayores recursos para con la protección del ambiente, ser más tuitivos. Esta tendencia a la baja se observó hasta el último año cuando la partida asignada fue mayor a la asignada los años inmediatamente anteriores, pero aun marcadamente por debajo de lo indicado por la norma.

AÑO	MONTO ASIGNADO A LA LEY	% APROX. DE LO QUE LE CORRESPONDERIA POR LEY
2010	\$ 300 millones	24%
2011	\$ 300 millones	17%
2012	\$ 300 millones	13%
2013	\$ 253 millones	10%
2014	\$ 247 millones	7%
2015	\$ 246,4 millones	5%
2016	\$ 265,9 millones	5%
2017	\$597,3 millones	8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Además, se han dado dos cuestiones a ponderar. Por un lado, **reasignaciones presupuestarias en razón de los superpoderes reconocidos a la Jefatura de Gabinete de Ministros**, que desviaron parte del presupuesto asignado a la Ley de Bosques a otros fines, como cubrir el deficitario programa “Fútbol para todos”. Por otro lado, en diciembre de 2015 se anunció **la reducción de los derechos a la exportación aplicados al sector agropecuario (y sus manufacturas)** a una tasa cero, excepto aquellos para el complejo sojero, que se mantenían con una tasa del 30% (reducida del 35%). Sin embargo, no se ha aclarado cómo esta medida podría afectar al Fondo para la Conservación de Bosques Nativos, resaltando además que, nunca, desde la sanción de la Ley de Bosques este ítem se incluyó en la constitución del Fondo, el cual siempre contó con un porcentaje muy por debajo del mandato legal. Esto último fue expresamente reconocido por el MAYDS en respuesta a un pedido de informes de FARN²⁵.



Porcentaje cubierto por presupuesto para el Fondo de Bosques Nativos sobre el monto que le correspondiera por ley. Fuente: Di Paola (2017²⁶).

En el gráfico y la tabla precedentes, puede verse la constante tendencia a la baja en las partidas asignadas al fondo de la Ley 26.331, hasta una mejora en la financiación en 2017. Este repunte fue positivo, aun cuando representaba el 8% del deber ser. Es necesario fortalecer ello de manera sostenida hasta completar el 100% de las partidas correspondientes. El Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para 2018 asigna 556,5 millones de pesos para la protección de los bosques, un 6,5% de lo estipulado legalmente. No es una buena señal.

A 10 AÑOS: AVANCES Y PENDIENTES

A diez años de la aprobación de una norma clave, advertimos que la Ley 26.331 ha tenido impactos positivos y fundamentales, permitiendo avances importantes. Estos no hubieran sido posibles sin la Ley de Bosques. Pero es necesario aun sortear una serie de dificultades que deben ser resueltas de manera urgente para una implementación efectiva de la norma.

-  La sanción de la Ley de Bosques fue **un avance sin precedentes en materia ambiental** para nuestro país.
-  La Ley fue un **logro trascendental en la participación de la sociedad civil** en el reclamo efectivo de una norma de protección ambiental; contribuyendo a generar **mayor conciencia sobre la preservación de nuestros bosques** en el público general.
-  La Ley de Bosques generó una **desaceleración de la deforestación en Argentina. El escenario sin Ley de Bosques sería totalmente distinto, en detrimento de nuestro monte.**
-  Se ha generado **una política de estado donde antes reinaba la desidia.**
-  **La Ley de Bosques prevé todas las herramientas de gestión necesarias para su efectiva implementación**, haciendo una gran diferencia para nuestros ecosistemas forestales. **Están a la espera de ser plena y satisfactoriamente aplicadas.**
-  La Ley supone una herramienta que le permite a la Argentina **contribuir a la consecución de planes consensuados globalmente** como las Metas de Aichi para la Biodiversidad, el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
-  Se han generado **pautas para la consideración, identificación y mapeo de los bosques nativos** en el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos; y **pautas metodológicas para su actualización.**
-  Se han dado **sinergias entre la Dirección Nacional de Bosques y la Dirección de Producción Forestal** respecto de proyectos en el marco de las Leyes 25.080 y 26.331; y se celebró un **Convenio de Articulación Institucional** entre el MAYDS y el Ministerio de Agroindustria sobre principios y lineamientos nacionales para el **Manejo de Bosques con Ganadería Integrada en concordancia con la Ley de Bosques.**

-  Sin embargo, **no se han elaborado guías metodológicas para valorizar los servicios ambientales definidos por la Ley de Bosques, ni se han desarrollado guías e instructivos que orienten en la aplicación de sus criterios de sustentabilidad.**
-  **No se han desarrollado procedimientos para medir el desempeño de los instrumentos de gestión** establecidos en la Ley de Bosques, **ni la implementación de un sistema de monitoreo de los planes de conservación, manejo y aprovechamiento del cambio de uso del suelo.**
-  **La deforestación continúa en zonas prohibidas** tal como se puede observar en reportes oficiales.
-  Hay **escasa capacidad de control en campo.**
-  Las **multas a los infractores** de la Ley de Bosques no parecen ser suficientes para desalentar estos actos ilegales²⁷.
-  **No se ha atendido satisfactoriamente la problemática de los incendios que amenaza nuestros bosques;** su prevención, oportuno control, extinción e investigación de los responsables. El presupuesto para el Sistema Federal de Manejo del Fuego no se ha empleado de manera efectiva y completa.
-  **Los procesos profundos de degradación y fragmentación de nuestros bosques no se han abordado de manera satisfactoria,** pese a que la Ley de Bosques brinda las herramientas necesarias para atender tales problemáticas .
-  **La Ley de Bosques se encuentra desfinanciada.** Reiteramos nuestro pedido de **alcanzar el 100% del monto para el fondo de la Ley de Bosques para 2020,** como también profundizar en la transparencia y eficiencia en su utilización²⁸.

Para finalizar, y en términos generales, **no se ha armonizado aún la política sobre bosques nativos con las políticas de desarrollo vinculadas a la producción agropecuaria,** más allá de puntuales interacciones. Esto es una amenaza para la conservación de los bosques.

Es necesaria una **mayor coordinación entre las políticas sobre los bosques, la agricultura, la alimentación, el uso de la tierra y el desarrollo rural.** Un proceso de **Ordenamiento Ambiental del Territorio** permitirá armonizar la política de bosques con otras vinculadas (cambio climático, inundaciones, afectación de los humedales, urbanización sin control).

²⁷ Al plano administrativo podría sumarse la veta penal tipificando a la deforestación como delito. Pero esto siempre debe darse como última ratio. La Ley y la tecnología disponible, brindan una gran diversidad de herramientas para prevenir el daño ambiental.

²⁸ En coordinación con el proceso de neutralidad en la degradación de tierras al que se comprometió Argentina en el marco de la Convención de Lucha contra la Desertificación. Oficialmente se reconoce que no se cuenta con un análisis acerca del impacto de esta fragmentación de los bosques a escala nacional (MAyDS, 2017 Op. Cit.).

Ello requerirá de un **accionar conjunto y armonioso de una gran cantidad de dependencias gubernamentales, y de las diversas jurisdicciones, liderado por la Nación**, dado su innegable rol en el diseño y ejecución de políticas socio-ambientales macro, y en el cual se le brinde **un rol preponderante a la participación de los ciudadanos**.

Que el monte siga en pie.



MONJITA BLANCA EN CEIBAS, ENTRE RÍOS. PH: FABIANA AGUIRRE.