FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Consideraciones ante la prórroga de la Ley 25.080 sobre Emprendimientos Forestales

- ***Sobre la norma***

La Ley 25.080 fue sancionada el 16 de diciembre de 1998 e instituye un régimen de promoción de las inversiones que se efectúen en emprendimientos forestales. Se trata de una norma de adhesión, es decir, que el régimen determinado por la Ley 25.080 se aplica en aquellas provincias que hayan adherido expresamente por ley provincial, invitando a los municipios a adherir. La autoridad de aplicación nacional es Agroindustria a través de una dependencia de desarrollo foresto-industrial.

Esta norma ya fue prorrogada por diez años, mediante Ley 26.432 y se la prorroga ahora por otra década.

Podrán ser beneficiarios personas físicas o jurídicas que realicen inversiones en actividades de implantación, mantenimiento, manejo sostenible, actividades de investigación y desarrollo, e industrialización de la madera. Los beneficios son: apoyos económicos no reintegrables por hectárea; estabilidad fiscal por hasta 30 años, que podrá extenderse hasta 50 años; devolución de créditos fiscales por la compra de bienes, locaciones o prestaciones de servicios o importación definitiva destinados a la inversión forestal, regímenes de amortización del impuesto a las ganancias; y exención de impuestos a variados instrumentos constitutivos, e impuestos patrimoniales vigentes.

Esta prórroga se ha dado sobre la base de acuerdos con el sector forestal, sin que se vean en su texto reflejados las preocupaciones que transmitimos a la autoridad en materia de desarrollo foresto-industrial, y sin que se haya abierto un debate sustantivo sobre la iniciativa en el Congreso Nacional, donde fue aprobada expeditamente por ambas Cámaras.

- ***Impactos socio-ambientales***

Débiles previsiones ambientales

Por un lado, cabe resaltar que la normativa que regula al sector forestal, carece de previsiones robustas en materia de prevención de impactos derivados de la actividad. No ha habido el debido entrecruzamiento entre la legislación de forestaciones y la ambiental, pese a ser una actividad que interviene el ambiente y genera impactos negativos sobre el mismo. La prórroga solo se limita a indicar que las autoridades nacionales y provinciales definirán una zonificación por cuencas forestales y que no se apoyarán proyectos emplazados fuera de ellas forestales.

La actividad debe ajustarse a los principios de la Ley 25.675 General del Ambiente (LGA). Corresponde aquí resaltar que si bien la Ley 25.080 es anterior a la sanción de la LGA (2002), ésta última es clara al disponer en su artículo 3 que "*sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.*" Las previsiones en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) son básicas y no se prevé la realización de audiencia pública la cual se dispone como obligatoria a nivel nacional, considerando que el artículo 21 de la LGA establece que "*la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados*." Cabe resaltar aquí, que Argentina carece aún de una ley de presupuestos mínimos sobre EIA, y que urge su pronto adopción, proceso participativo mediante. FARN ha hecho recomendaciones sobre contenidos mínimos de una norma de este tipo en el país[1]. Por otro lado, y adicionalmente, de coincidir el predio forestal con territorios de pueblos indígenas, es necesario cumplir con el proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

Conversión de bosques nativos

La producción forestal es una actividad que existe desde hace décadas en Argentina y ha traído aparejado el reemplazo de bosques nativos para su desarrollo, transformación sólo detenida gracias a la sanción de la Ley 26.331 presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos a fines de 2007, y los ordenamientos territoriales que se derivaron de ella. No obstante, el desarrollo de esta actividad sigue teniendo fuertes impactos negativos socio-ambientales[2].

Especies forestales perjudiciales

En el marco de la actividad, no se desalienta el uso de especies perjudiciales para los ambientes naturales como el pino elliotis, el paraíso, la acacia negra, pino oregón y otras especies que se asilvestran rápidamente provocando mermas en la biodiversidad y alterando los ecosistemas.

[1] Ver: https://farn.org.ar/archives/25397

[2] Aquí datos de una investigación en una provincia fuertemente forestal como Misiones: https://www.conicet.gov.ar/el-pino-que-tapa-el-bosque-estudian-el-impacto-de-plantaciones-y-proponen-manejos-sustentables/

Control de la regeneración natural de especies forestadas

Por otro lado, los productores forestales no internalizan el costo del control de la regeneración natural de las especies que producen e invaden ambientes naturales relativamente bien conservados, tanto dentro como fuera de sus predios. Es el caso que en el territorio se ve con los pinos, que pueden germinar hasta a 1500 metros de una plantación, invadiendo pastizales o humedales; o con las salicáceas en el Delta del Paraná que invaden el pajonal de la Reserva Natural Otamendi ahora parte del Parque Nacional Ciervo de los Pantanos.

Empleo de agroquímicos

La actividad implica el uso de agroquímicos con los riesgos de contaminación, modificación de ecosistemas acuáticos y afectación a la salud humana que ello trae aparejado. Debiera ser una práctica de mínima que no pueda plantarse ni aplicarse agroquímicos a menos de 25 metros de cursos de agua y que si el límite del cuerpo de agua varía durante el año o entre años, se tome como medida de referencia la vegetación palustre. Asimismo, hacer uso de la aplicación de agroquímicos catalogados como Banda Verde, haciéndolo de manera puntual y no sobre toda la superficie. Es decir, rodear o aplicar agroquímicos sobre cada plantín u hormiguero, nunca en franjas ni sobre la totalidad de la superficie a forestar o ya forestada, y tampoco fumigar con avión; no sólo por el cuidado del agua, sino también por las poblaciones vecinas. Sin embargo, no hay previsiones en este sentido.

Empleo local y respeto por los pueblos cercanos

El mayor reclamo hacia las empresas forestales en pueblos de distintas provincias del país es la falta de generación de empleo local. El esquema habitual se compone de contratistas que movilizan personal desde lugares alejado, mientras que en los pueblos vecinos a las forestaciones la gente joven tiene que emigrar hacia las ciudades.

Por otro lado, las operaciones forestales debieran utilizar para el transporte de madera caminos que no atraviesen los pueblos. Y de hacerlo, no debieran utilizarlos en días de lluvia, y además de requerírsele que participen en el mantenimiento de los mismos, en asociación con el Estado, y de manera proporcional al tamaño de la operación forestal. Asimismo, debiera hacerse una maximización del uso de caminos internos. Tampoco estas medidas están operativas.

- ***Fondos Ley 25.080 y Ley 26.331***

Se advierte una preponderancia de apoyo a los ecosistemas planificados por encima de los naturales, es decir, preferencia por los ecosistemas productivos antes que la conservación y uso sostenible. A modo de ejemplo en el recuadro de abajo se incluye un extracto del informe

de FARN sobre el presupuesto nacional donde se reseñan las cifras de la ley de bosques nativos y la de bosques cultivados.

Análisis del Presupuesto Nacional 2018 FARN

Como sucede año tras año, la constitución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos cuenta con un bajo porcentaje dinerario. Según el artículo 16 de la ley de presupuesto 2018 se destinarán $556,5 millones al Fondo y $25,9 millones para el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, lo que totalizaría un 6% del monto que le correspondiera por ley. Este año se le otorgarían $13,5 millones menos que en 2016, representando un 0,02% del presupuesto nacional, valor que el año pasado llegó a 0,03%.

Como rige la tradición anual, este fondo se constituyó con un monto menor al que debería por ley, con tan sólo un 6%, siendo las voces desde la cartera ambiental (ya sea del presente gobierno como del anterior) las que justifican este desfinanciamiento argumentando debilidades administrativas para sobrellevar la gestión de la constitución de un fondo por casi $9.000 millones.

Para 2018, se prevé la creación del Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de Bosques Nativos[3], con objeto de administrar los fondos en el marco de la ley para la protección de los bosques y cumplir con los compromisos asumidos en el marco de la Contribución Nacional Determinada de Cambio Climático.

Al analizar cuánto correspondería del fondo por hectárea de bosque nativo a proteger será de 9,7 $/ha/año. Si este monto se lo compara con el correspondiente a la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados Ley 25.080 que cuenta con $173 millones presupuestados para cubrir una superficie de bosques implantados de 1 millón de hectáreas aproximadamente, lo que significa que se destinarán 173 $/ha/año. Asimismo, este régimen establece como montos a cubrir los costos del enriquecimiento del bosque nativo montos por hectárea que varían según el ecosistema entre $16.109 y $29.012, muy alejados de los casi $10 que se alcanzarían a cubrir a través del fondo presupuestado en 2018. Asimismo, este régimen de promoción para bosques cultivados establece para 2018 un monto de gastos tributarios por $35 millones.

- ***ForestAr 2030 y Seguro Verde***

La primera iniciativa fue presentada por una serie de ministerios el pasado 5 de junio con motivo del Día Mundial del Medio Ambiente. Se la señala como una estrategia interministerial desarrollada junto a los sectores clave para generar el crecimiento de una economía forestal sustentable en Argentina. Más precisamente ForestAr está encabezado por la cartera nacional de Ambiente, es impulsada también por Agroindustria, Producción, Desarrollo Social, Trabajo y

[3] El fideicomiso ya se ha constituido: https://farn.org.ar/archives/25857

Educación de la Nación, con la colaboración de The Nature Conservancy Argentina (TNC). Diversos funcionarios firmaron una carta de intención y de trabajo colaborativo por la cual acordaron aunar esfuerzos a fin promover la industria forestal sustentable en sus distintas áreas de incumbencia. Además, se comprometieron a posicionar al país dentro del contexto forestal internacional.

La plataforma ForestAr apunta al fortalecimiento de una economía de mercado, impulsada por el Gobierno nacional a través de la Mesa Foresto-Industrial, que reúne a distintas carteras del Gabinete y a productores, representantes de industrias y sindicatos del comercio de la madera, el papel y sus derivados. Actores del sector forestal expresaron su satisfacción por el anuncio de ForestAr 2030[4], indicativo del foco fuerte de la iniciativa y de a quiénes beneficiará: su principal objetivo es potenciar el desarrollo foresto-industrial, bajo el lema de "contribuir a luchar contra el cambio climático y alcanzar los ODS mediante la reforestación como acción de bajo costo".

Actualmente hay en el país existe una superficie forestada de 1,3 millones de hectáreas. Se apunta a llegar a los 2 millones para 2030, lo que supondría un promedio de casi 59.000 hectáreas por año. Mientras que, también en el marco de ForestAr 2030, el "Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos (PNRBN)" propone desarrollar un programa para un primer periodo de seis años (2018-2023) a fin de alcanzar progresivamente la meta de 20.000 hectáreas anuales de bosque nativo restaurado para 2023.

Finalmente, el Seguro Verde, que se articula con la Superintendencia de Seguros, es un compromiso voluntario entre las compañías aseguradoras y el Gobierno de la Nación para crear un fondo que destinara el 1% del valor de cada póliza a la plantación de árboles en el país. La implementación de este fondo será mediante la Ley 25.080. Busca entonces, a través del aporte voluntario de las pólizas de seguro de autos, financiar las plantaciones y enriquecer bosques nativos.

- ***Los subsidios de la Ley 25.080 son incentivos perjudiciales para la biodiversidad***

Abierto a la firma en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, y entrando en vigor en diciembre de 1993, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es un tratado internacional para la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los componentes de la biodiversidad y la distribución equitativa de los beneficios derivados del uso de recursos. Con 196 Partes hasta ahora, el CDB tiene una participación casi universal entre los países. Busca

[4] Ver: https://www.clarin.com/rural/gran-expectativa-sector-forestal-lanzamiento-forestar-2030_0_BkF2BiHxX.html

abordar todas las amenazas a la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, incluidas las amenazas del clima cambiar, a través de evaluaciones científicas, el desarrollo de herramientas, incentivos y procesos, la transferencia de tecnologías y buenas prácticas y la participación plena y activa de los interesados pertinentes, incluidos los y comunidades locales, jóvenes, ONG, mujeres y la comunidad empresarial.

La diversidad biológica sostiene el funcionamiento de los ecosistemas y proporciona los servicios de los ecosistemas esenciales para el bienestar humano. Ella asegura la seguridad alimentaria, la salud humana, el suministro de aire y agua potable, contribuye a los medios locales de subsistencia, y al desarrollo económico, y es esencial para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluyendo la reducción de la pobreza. Además, es un componente central de muchos sistemas de creencias de visiones del mundo y de identidades. Sin embargo, a pesar de su importancia fundamental, la diversidad biológica se sigue perdiendo. En el marco del CDB, en su 10° Conferencia de las Partes (COP 10) en Nagoya, Japón los Estados Parte adoptaron lo que se conocen como las Metas de Aichi para la Biodiversidad, parte central del plan estratégico del CDB para 2011-2020. El plan tiene el propósito de inspirar acciones a gran escala por todos los países y las partes interesadas en apoyar la diversidad biológica durante la próxima década.

Para implementar el Plan Estratégico 2011-2020, los países revisan y actualizan sus estrategias y planes de acción nacionales para la diversidad biológica (NBSAP por sus siglas en inglés); desarrollan metas nacionales, usando el Plan Estratégico y sus Metas de Aichi; tienen a su cargo el adoptar las NBSAP como instrumento de política para la integración de la biodiversidad en los procesos de desarrollo nacional, contabilidad y planificación; y monitorean y revisan la implementación de sus Estrategias usando indicadores predeterminados.

A los efectos de lograr un real cambio para atender de manera responsable la crisis de desaparición de ecosistemas y especies a escala global, y de la cual Argentina no es ajena, y de avanzar hacia una verdadera integración de la biodiversidad en diversos sectores productivos es clave que los países avancen en el cumplimiento de la Meta 3 de Aichi que llama a 2020 a "*eliminar, eliminar gradualmente o reformar los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar los impactos negativos, y desarrollar y aplicar incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.*"

A fin de garantizar la sostenibilidad, se requieren cambios sustanciales y generalizados en los subsidios y otros incentivos que resultan perjudiciales para la biodiversidad. Cesar o reformar los subsidios perjudiciales como un primer paso esencial y necesario para aplicar el Plan Estratégico del CDB y que también generaría beneficios socioeconómicos netos. Si se considera

el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, esta meta no implicaría que los países en desarrollo tuvieran que eliminar subsidios necesarios para los programas de reducción de la pobreza. Un uso más eficaz de la evaluación ambiental estratégica también podría ser un mecanismo para ayudar a desarrollar y aplicar políticas y medidas eficaces para alcanzar esta meta. Además, la creación o elaboración más a fondo de incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, siempre que dichos incentivos guarden armonía con el Convenio y otras obligaciones internacionales pertinentes, también podrían ayudar a aplicar el Plan Estratégico, ofreciendo incentivos financieros o de otra índole para alentar a los actores a emprender acciones que resultarían beneficiosas para la diversidad biológica[5].

Cabe destacar como noticias no alentadoras, los principales resultados de una evaluación hecha recientemente por la Secretaría del CDB sobre cómo se reflejan las Metas de Aichi en las estrategias nacionales de biodiversidad. En este sentido expresó "*Alrededor del 12% de las NBSAP evaluadas contenía metas que eran similares a la meta 3 de Aichi en alcance y nivel de ambición y una NBSAP contenía una meta nacional que sobrepasaba a esta meta de Aichi porque tenía de plazo hasta 2017. Un total de 47% de las NBSAP contenía metas con un nivel de ambición más bajo o que no abordaban todos los elementos de esta meta de Aichi. Muchas de estas metas eran de carácter general y se referían a incentivos y subsidios en general, sin especificar la eliminación de incentivos perjudiciales o la creación de positivos. El 41% de las NBSAP evaluadas no contenía ninguna meta o compromiso nacionales relacionados con esta meta de Aichi. Esta meta de Aichi es de las que menos en línea están con las metas nacionales contenidas en las NBSAP. Solo el 3% de los informes nacionales contiene información que sugiere que van camino de alcanzar esta meta. Más del 40% de los quintos informes nacionales sugiere que se está progresando hacia el logro de esta meta pero no a un ritmo que permita alcanzarla para 2020. Casi el 30% de los informes sugiere que no se ha producido ningún cambio significativo en el progreso hacia esta meta, mientras que casi una cuarta parte (25%) de los informes nacionales contiene información insuficiente para poder evaluar el progreso hacia esta meta. La información contenida en los informes nacionales sugiere que se está prestando relativamente más atención a la creación de incentivos positivos que a la eliminación o reforma de los perjudiciales*."

Argentina no escapa a esta preocupante realidad de la realización de la central Meta de Aichi 3. El país no ha presentado avances en esta meta ni tampoco ha identificado estos incentivos para ponerles fin y/o redireccionarlos a acciones de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

[5] Más información sobre cómo alcanzar la Meta de Aichi 3 aquí: https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/targets/T3-quick-guide-es.pdf

En esta línea, para finalizar, los subsidios que se otorgan en razón de la Ley 25.080 son un claro ejemplo de incentivos perjudiciales en el marco del CDB. Se brinda apoya financiero para una actividad con negativo impacto sobre la biodiversidad, que actualmente constituye una fuerte amenaza para los pastizales ante su conversión para el avance de las forestaciones.

Por lo tanto, normas como la Ley 25.080 no debieran prorrogarse, por el contrario, se le debiera poner fin a esta clase de subsidios, redireccionando tales fondos públicos a acciones de conservación y uso sostenible de la biodiversidad; y en paralelo, reforzar las previsiones ambientales de una norma que regule la actividad forestal, particularmente en materia de ordenamiento del territorio, evaluación ambiental estratégica y evaluación de impactos, acceso a la información y participación ciudadana, entre otros, en línea con los principios de la Ley General del Ambiente.