

Recategorizaciones prediales de bosques nativos en Chaco: un penoso déjà vu

MARZO 2019

La Ley de Bosques

Los bosques nativos de Argentina se encuentran amparados por la Ley 26.331, que apunta a promover su conservación mediante el ordenamiento territorial, regulando la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo. Esta norma nacional permite implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, con los siguientes objetivos: lograr una superficie perdurable en el tiempo; mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales que beneficien a la sociedad; hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo; y fomentar actividades de enriquecimiento, conservación, restauración, mejoramiento y manejo sostenible.

Conforme a la Ley 26.331 y a fin de respetar los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de la norma, cada provincia debe realizar el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) existentes en su territorio, a través de un proceso participativo y según las categorías de conservación establecidas en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que ellos prestan.

La sanción de la Ley de Bosques, a fines de 2007, fue un avance sin precedentes en materia ambiental para nuestro país: 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: generó una política de estado donde antes reinaba la desidia y produjo una desaceleración de la deforestación en nuestro país. El escenario sin Ley de Bosques sería totalmente distinto, en detrimento de nuestro monte.

No obstante, Argentina continúa en emergencia forestal. Las principales causas de la pérdida de bosques son el avance de la frontera agropecuaria y los incendios. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ubicó recientemente a la Argentina entre los diez países que más desmontaron en los últimos años¹. Según los informes oficiales de la autoridad ambiental nacional, el 80% de la deforestación se concentra en cuatro provincias del norte: Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco. Esta es una situación que hay que atender y la Ley de Bosques ofrece todas las herramientas para hacerlo de manera efectiva.

Las recategorizaciones prediales: el antecedente de Salta

El mecanismo de recategorización implica que la mera solicitud de la persona propietaria de la tierra resulta suficiente para modificar a escala predial la categoría de conservación definida en el marco del OTBN. De ese modo, la protección lograda a través de un extenso proceso participativo puede limitarse con un sencillo trámite administrativo. Esto atenta contra la Ley 26.331, cuyo artículo 40 establece claramente que la autoridad local de aplicación debe realizar tareas de recuperación y restauración de bosques nativos degradados, preservando la categoría de conservación establecida en el OTBN, en línea con el objetivo primordial de la Ley de Bosques, que apunta a implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos, a fin de lograr una superficie perdurable en el tiempo.

El documento “Pautas Metodológicas para las Actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos” -generado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) y ratificado por Resolución 236/2012 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)- señala que solamente podría procederse a un cambio de categoría cuando existiesen casos debidamente justificados y que cualquier cambio de zonificación establecida por una categoría de menor valor de conservación constituirá un incumplimiento a la Ley 26.331. Puntualmente el texto del documento indica que los cambios de zonificación prediales *“deberán ser concedidos solamente para casos excepcionales y nunca ser de aplicación general y sistemática. (...) Pueden basarse en mejoras en la localización de los bosques con datos de campo u otra información de mayor detalle (imágenes satelitales de alta resolución espacial, fotografías aéreas) que permitan mejorar la fidelidad de los mapas de bosque, ya sea redefiniendo sus límites, incorporando áreas boscosas o eliminando otras sin bosque nativo. No implica un cambio de categoría sino un incremento*

1. FAO (2015) Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo? Roma. <http://www.fao.org/3/a-i4793s.pdf>

o reducción de la superficie de bosque, con la consiguiente ganancia o pérdida de bosque según la categoría de conservación afectada. (...) Deberá manejar un criterio coherente con el principio de no regresividad en materia ambiental”.

A pesar de las regulaciones que expresa el documento, la provincia de Salta dictó en 2010 el Decreto 2211 (y su modificatorio Decreto 3136/2011), definiendo el procedimiento para el análisis de proyectos a escala predial. El Decreto 2211/2010 establecía que, para aquellos proyectos de más de 10 y hasta 300 hectáreas, no resultaba obligatoria la realización de audiencia pública ni otro procedimiento participativo, así como tampoco la evaluación de impacto ambiental (EIA), apartándose de las disposiciones del artículo 22 de la Ley 26.331 y subvirtiendo sus facultades complementarias, las cuales deben maximizar el umbral de protección y no socavarlo.

Fueron numerosas las denuncias de diversos actores sociales ante la flagrante violación de la Ley de Bosques que suponía este mecanismo habilitado por las autoridades salteñas. Entre los denunciantes se encuentran organizaciones no gubernamentales, como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Por su parte, organismos de control, tales como el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN)² y la Auditoría General de la Nación (AGN)³, elaboraron informes y se comunicaron con el gobierno de Salta, con el objeto de poner fin a las recategorizaciones prediales. Salta llegó a cambiar los valores de conservación de 32 fincas, totalizando una superficie de 144.984 hectáreas, según datos de los registros de la Dirección de Planificación Territorial del Ministerio de Producción y Medio Ambiente de Salta, desde 2010 a diciembre de 2014 (cuando se suspendieron las recategorizaciones prediales por Decreto 3749/2014 tras la fuerte presión de la sociedad civil)⁴.

En este contexto, la SAYDS decidió iniciar las actuaciones correspondientes para dar seguimiento a la implementación de la Ley de Bosques en Salta y, específicamente, a la aplicación de los procedimientos de recategorización a nivel predial. Con tal propósito, se conformó una Comisión Técnica que, a través del relevamiento de expedientes, identificó irregularidades tanto en el cumplimiento de audiencias públicas como en la consideración de los criterios de sustentabilidad previstos por la Ley 26.331. De este modo, se pudo constatar la afectación de los derechos de comunidades de pueblos originarios en los predios alcanzados por los decretos provinciales.

En los primeros meses de 2018, el trabajo de la SAYDS se plasmó en la Resolución 56-E/2018 del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS), que dispuso de manera contundente que las recategorizaciones prediales aprobadas por los Decretos provinciales 2211/2010 y 3136/2011, posibilitaron desmontes, resultaron regresivas del OTBN salteño, y contradijeron las disposiciones de la Ley de Bosques y de la Ley 25.675 General del Ambiente. La resolución señaló que, si bien por Decreto 3749/2014, Salta derogó a partir del 16 de diciembre de 2014 la normativa que habilitaba las recategorizaciones en cuestión, no estipuló cómo se procedería con los permisos ya concedidos ni con los trámites de ordenamiento predial suspendidos por la Resolución 381/2014 del Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable salteño (46 recategorizaciones se encontraban en trámite).

Así, la resolución del MAyDS declaró a las autorizaciones de recategorización de uso predial y cambio de uso del suelo otorgadas por la autoridad de aplicación de Salta, incompatibles con las disposiciones de la Ley de Bosques y complementarias, por modificar regresivamente y de manera relevante el OTBN aprobado por Ley Provincial 7543 y su normativa complementaria. Asimismo, instó a la autoridad local a suspender los efectos de las referidas autorizaciones respecto de los predios alcanzados pendientes de desmonte, y a restaurar los ambientes de bosques nativos desmontados, conforme al artículo 40 de la Ley 26.331 y su decreto reglamentario (91/2009), garantizando los derechos de las comunidades de pueblos originarios que habitan los mismos.

2. El DPN por Resolución 26/2014 exhortó al gobernador de la provincia de Salta a “revisar la normativa que permite las recategorizaciones prediales hacia menores categorías de conservación basadas en la discrepancia entre la escala predial y la cartografía del OTBN aprobado y acreditado, de modo de garantizar el principio de no regresión en materia de protección de bosques nativos.”

3. En mayo de 2017 la AGN indicó que en la provincia de Salta “se generó el marco legal para burlar no solo las disposiciones provinciales sino también las disposiciones nacionales que regulan la protección de los bosques nativos.”

4. Según se indica en la Resolución 56-E/2018 del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306192/norma.htm>

El caso de Chaco

A fines de 2009, la Legislatura chaqueña sancionó la Ley 6409 de OTBN, cuyo mapa de zonificación estableció: 288.038 hectáreas en Categoría I – Rojo; 3.100.387 hectáreas en Categoría II – Amarillo; y 1.531.575 hectáreas en Categoría III – Verde. En mayo del siguiente año, la norma se reglamentó por Decreto 932/2010.

Datos oficiales revelaron que, aun con las nuevas restricciones impuestas por la Ley 26.331, la deforestación se mantuvo en niveles altos en la provincia hasta el año 2014, particularmente en zonas amarillas⁵. En 2016 y 2017, Chaco fue la provincia con más desmontes del país, con 72.536 hectáreas, de las cuales 40.756 fueron en zonas protegidas (Categorías I y II)⁶.

Penosamente y sin haber tomado nota de la situación en la provincia de Salta, las Disposiciones 1103/2012, 742/2015 y 598/2016 de la Subsecretaría de Recursos Naturales chaqueña habilitaron la realización sistemática de recategorizaciones prediales que modificaban la zonificación establecida de manera participativa en el OTBN. De esta forma, se autorizaron en Chaco desmontes de bosques nativos que estaban protegidos. El 29 de enero pasado, el gobernador chaqueño Domingo Peppo decidió derogar por Decreto 298/2019 el mecanismo de recategorizaciones y suspendió el procedimiento que reglamenta la actualización del OTBN provincial hasta tanto no se evalúen las consideraciones que aportaron distintas ONG.

Según se informó desde el Ministerio de Planificación, Ambiente e Innovación Tecnológica de Chaco -en una reunión⁷ con organizaciones de la sociedad civil realizada recientemente en Buenos Aires-, se han dado 53 permisos de desmonte en territorio chaqueño por intermedio de recategorizaciones prediales, totalizando 33.000 hectáreas, previa EIA, audiencia pública y pago de tasas. Además se indicó que, de estos 53 casos, 10 superan las mil hectáreas; y que de esos 10, 2 permisos superan las dos mil. Asimismo, las autoridades chaqueñas informaron estar revisando los 53 permisos otorgados uno por uno bajo las apreciaciones que se deriven de la fiscalización pertinente, así como también de los aportes recabados de las ONG, y que se desconoce en qué estado de ejecución se encuentran 10 de ellos.

No más recategorizaciones prediales

Las provincias deben realizar su OTBN conforme Ley 26.331 y normativa complementaria, actualizándolo cada cinco años, según las pautas que a tal efecto determina la SAYDS, con participación de las autoridades de aplicación locales.

La deforestación ilegal -que perdura ante la falta de controles efectivos y multas, aunque en menor medida tras la sanción de la Ley 26.331- y el accionar de las recategorizaciones prediales resultan violatorios de los objetivos de conservación a perpetuidad, regulación y control de la disminución de la superficie de bosques nativos del país consagrados en la Ley de Bosques.

Los cambios a realizarse en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos no deben implicar una disminución de las categorías de conservación. De lo contrario, podría producirse un retroceso en los niveles de protección alcanzados con anterioridad, colisionando contra principios fundamentales del Derecho Ambiental, como el precautorio, el de gradualidad, el de progresividad y el de no regresión.

5. Ver: http://leydebosques.org.ar/zips/informesoficiales/Monitoreo%20Superficie%20Bosques%202011_2013%20%28SAyDS%29.pdf

6. http://leydebosques.org.ar/zips/informesoficiales/Informe_monitoreo_superficie_bn_2016_umsef_db_mayds.pdf y https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1.informe_monitoreo_2017_tomo_i1_3_0.pdf

7. <http://comunicacion.chaco.gov.ar/noticia/54885/suspension-de-desmontes-ambiente-recibio-inquietudes-y-aportes-de-ong-en-buenos-aires>

Resulta inadmisibles este accionar de recategorizaciones prediales sistemáticas a nivel provincial que atenta contra una ley nacional, desoyendo informes de la autoridad nacional de aplicación como organismos de control nacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Una vez más FARN llama a las provincias a:

- No habilitar mecanismos de recategorización prediales, por suponer una flagrante violación de las disposiciones de la Ley 26.331.
- Derogar las disposiciones que habiliten el otorgamiento de permisos de recategorizaciones, facilitando el desmonte de bosques nativos protegidos, en razón del proceso participativo de OTBN.
- Cancelar la ejecución de los desmontes autorizados en las fincas recategorizadas.
- Proceder a la pronta restauración de los bosques nativos desmontados.
- Llevar adelante la actualización de sus OTBN de manera participativa, conforme a las pautas para la consideración, identificación y mapeo de los bosques nativos en el OTBN y las pautas metodológicas para las actualizaciones de los OTBN, elaboradas por la autoridad nacional de aplicación.