



**DIAGNÓSTICO ACTUALIZADO
DEL ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN
Ley N° 26.331 (Nov. 2019)**

AUTORÍA:

Ana Di Pangracio (1) y Nahuel Cáceres (1)

COORDINACIÓN/EDICIÓN:

Daniela Gomel (2), Mayra Milkovic (2), Ulises Martinez Ortiz (3) y María Eugenia Periago (2)

REVISIÓN:

Mariana Lombardi (2), Fernando Miñarro (2), Martín Font (2) y Manuel Jaramillo (2)

(1) FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (FARN)

(2) FUNDACIÓN VIDA SILVESTRE ARGENTINA

(3) FACULTAD DE AGRONOMÍA - UBA

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS:

Yawar Films

DISEÑO:

Valentina Manochi

ACERCA DE FARN

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) es una organización no gubernamental, sin fines de lucro y apartidaria fundada en 1985. Promueve la construcción de una ciudadanía democrática y participativa a través de la incidencia política, institucional y social en la agenda pública ambiental. El trabajo de FARN se dirige principalmente a quienes toman decisiones, como así también a la ciudadanía en general, a educadores, a pueblos indígenas y comunidades locales, y a grupos en situación de vulnerabilidad. Los valores de honestidad intelectual, independencia de intereses ajenos a su misión, y transparencia y colaboración son fundacionales y se ven reflejados en qué y cómo trabaja la organización.

ACERCA DE FUNDACIÓN VIDA SILVESTRE

La Fundación Vida Silvestre Argentina es una organización no gubernamental, de bien público y sin fines de lucro, creada en 1977. Su misión es proponer e implementar soluciones para conservar la naturaleza, promover el uso sustentable de los recursos naturales y una conducta responsable en un contexto de cambio climático. Desde 1988 está asociada y representa en la Argentina a WWF, una de las organizaciones independientes de conservación más grande del mundo, presente en 100 países.

Diagnóstico actualizado del estado de implementación Ley n° 26331 / Ana Di Pangracio; Nahuel Alejo Cáceres; coordinación general de Daniela Gomel... [et al.] ; editado por Mariana Lombardi... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina; Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2020. Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-9427-35-8

1. Derecho Ambiental. 2. Bosques Nativos. 3. Leyes Nacionales. I. Gomel, Daniela, coord. II. Lombardi, Mariana, ed. III. Título.
CDD 344.82046

ISBN 978-950-9427-35-8



9 789509 427358

Vida Silvestre es una entidad asociada
a la Organización Mundial de Conservación



PRÓLOGO



Los bosques nativos son proveedores de servicios ecosistémicos esenciales para la vida humana y de otras especies. Estos ecosistemas contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático, la regulación hídrica, dan sustento a la vida de las comunidades locales y contribuyen a la seguridad alimentaria y el desarrollo económico. En los últimos años Argentina ha sufrido modificaciones importantes sobre estos ecosistemas producto de actividades agropecuarias, urbanísticas y viales que avanzan sobre los bosques.

Argentina cuenta desde hace casi 13 años con la Ley 26.331 de Bosques Nativos, herramienta imprescindible para planificar el uso de estos ecosistemas permitiendo equilibrar producción y conservación de la naturaleza. Sin embargo, su implementación ha sido parcial. Es por ello que hoy evidenciamos la pérdida de fauna y flora y su conectividad la cual aumenta el riesgo de extinción de especies como el Yaguareté; la salinización de los suelos y aumento de las napas freáticas, lo cual afecta la calidad de los suelos y por ende la productividad agropecuaria misma e incide en el aumento de inundaciones y de sequías; y la pérdida de reservas de carbono, lo cual pone en peligro la resiliencia de los sistemas agrícolas siendo más vulnerables a los efectos del cambio climático. Así, la conversión de tierras forestales en cultivos y las actividades emplazadas en esas tierras contribuyen al incremento de emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, alejándonos de los compromisos asumidos internacionalmente por la Nación Argentina. En algunos casos, las comunidades que viven en los bosques, cuyos modos de vida dependen de que este permanezca en pie, son desplazadas ante la deforestación, avasallando flagrantemente los derechos consagrados en la constitución nacional y en los tratados internacionales ratificados por el estado nacional.

El “Diagnóstico actualizado del estado de implementación - Ley N° 26.331 (noviembre 2019)” identifica los principales problemas de la implementación de la Ley de Bosques Nativos en base a información pública previa y a las respuestas recibidas a los pedidos de informe enviados a las provincias que abarcan nuestro Gran Chaco, más Entre Ríos, Misiones y Buenos Aires y al estado nacional entre febrero y julio de 2019, con un segundo pedido de informes al estado nacional en noviembre de 2019. En tal sentido, el documento forma parte de un proyecto que llevamos adelante desde Fundación Vida Silvestre para fortalecer la implementación de la mencionada Ley. Los pedidos de informe fueron enviados a ciertas provincias a modo de muestra del estudio realizado, aunque el diagnóstico contiene información de otras fuentes de todas las provincias del país.

Nuestra intención es compartirlo con los gobiernos, la sociedad civil y el sector empresario para que sirva como fuente de debate y propiciador de una agenda de trabajo para apoyar la mejora de la implementación de la Ley. En ese sentido, destacan en el diagnóstico las limitantes respecto de los sistemas de fiscalización tanto sobre la implementación en cada provincia como de la armonización de estos procedimientos entre las provincias.

Desde Vida Silvestre trabajamos desde hace 43 años, junto con otros actores, para lograr un desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza. Nuestro espíritu es de apertura y colaboración y por ello, en esa línea, trabajamos apoyando y monitoreando la Ley de Bosques Nativos desde su diseño hasta la implementación y el monitoreo, por lo que nuestra experiencia y este diagnóstico pueden ser de utilidad para apoyar y enriquecer la mejora de la implementación plena y efectiva de la Ley. Argentina se merece y necesita más que nunca que se salde esta deuda con nuestros bosques y que la implementación de la Ley sea una ventana de oportunidad federal para todos, pero muy especialmente, para los que viven los bosques. Tenemos que estar a la altura de las circunstancias de la crisis ambiental y social mundial que estamos atravesando, tenemos los instrumentos legales, administrativos y financieros para ello. ¿Será posible articular las acciones necesarias para consolidar la conservación y uso sustentable de los bosques nativos, cómo una real política de estado? Desde la Fundación Vida Silvestre Argentina esperamos que sí, y en ello seguiremos comprometiendo nuestro mayor esfuerzo y dedicación.



Manuel Jaramillo
Director General
Fundación Vida Silvestre Argentina

Contenidos

INTRODUCCIÓN	08
ACRÓNIMOS	09
RESUMEN EJECUTIVO	11
EXECUTIVE SUMMARY	21
PRIMERA SECCIÓN - ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN - LEY Nº 26.331	29
Los antecedentes de la Ley	30
Principales contenidos	30
Competencias	30
La reglamentación tardía de la Ley: el Decreto Nº 91/2009	31
La superficie de bosques nativos en Argentina	31
El problema de la deforestación	31
LOS ORDENAMIENTOS TERRITORIALES DE BOSQUES NATIVOS	35
Las categorías de conservación	35
La definición de “bosque nativo”	35
Escala y detalles para la zonificación	36
Valorización de los servicios ambientales de los bosques	36
Disposiciones para la elaboración de los OTBN	37
Metodologías de valoración y ponderación de CSA: la Resolución Nº 236/2012	37
Participación ciudadana en los OTBN	37
Coherencia entre las categorías de conservación	38
El proceso de acreditación de OTBN	38
Estado actual de los OTBN	38
Normativa y año de sanción de OTBN por cada jurisdicción local	38
Actualización de los OTBN	41
Provincias con OTBN actualizado	43
Recategorizaciones prediales	43
INTERVENCIONES EN LOS BOSQUES NATIVOS	46
Planes de Manejo, de Conservación, de Formulación y de Desmonte	46
Competencias	46
Tipos de planes	47
Beneficiarios de planes	48
Estado actual de los planes	48
Lineamientos Técnicos Estratégicos	51
Avances en cada uno de los Lineamientos Técnicos Estratégicos	51
<i>Manejo Forestal Sustentable a nivel de Cuencas</i>	51
<i>Manejo de Bosque con Ganadería Integrada</i>	52
<i>Restauración de Bosques Nativos</i>	53
<i>Medidas sobre incendios intencionales</i>	55
<i>Manejo de Bosque en Zonas de Interfase</i>	55

INSTRUMENTOS DE GESTION DE LA LEY N° 26.331	56
Evaluación de Impacto Ambiental	56
Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos	56
Estado actual PNPBN	57
MONITOREO, CONTROL Y FISCALIZACION FORESTAL	58
Competencias y marco institucional	58
Recursos relacionados con la identificación, verificación y registro de la deforestación	59
<i>Sistema de Alerta Temprana</i>	59
<i>Plataforma Web del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques</i>	59
<i>Visor “Ambiente Bosques”</i>	59
Sistemas de informacion forestal	60
<i>Inventario Nacional de Bosques</i>	60
<i>Sistema de Administración, Control y Verificación Forestal</i>	60
MEDIDAS SOBRE LA ILEGALIDAD E INFORMALIDAD DEL	
SECTOR PRODUCTIVO DE BOSQUE NATIVO	62
Registro Nacional de Infractores (RNI)	62
Sistema de Administración, Control y Verificación Forestal	62
Otras iniciativas de mitigación del comercio ilegal de madera provenientes de bosques nativos	63
FONDO NACIONAL PARA EL ENRIQUECIMIENTO Y CONSERVACION DE LOS BOSQUES NATIVOS	65
Integración del Fondo	65
Criterios de distribución	65
Ejecuciones presupuestarias	66
Rendición de cuentas	67
<i>Rendiciones de planes (70%)</i>	67
<i>Rendición del Plan de Fortalecimiento Institucional (30%)</i>	67
<i>Situaciones especiales</i>	68
Acciones impulsadas para mejorar la gestión de los fondos	68
Marco regulatorio de FOBOSQUE	70
Disposiciones para la transferencia de fondos de 2018	71
Propuestas de cambios: nuevo esquema en la gestión de los fondos	75
Acciones para mejoramiento del control y monitoreo de fondos	76
OTRAS INICIATIVAS RELEVANTES VINCULADAS A LA LEY N° 26.331	77
Proyecto Bosque y Comunidad	77
Corredores ecológicos	77
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	77
Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (REDD+)	79
<i>Programa Nacional ONU-REDD</i>	80
<i>Proyecto Fondo Cooperativo de Preparación para el Carbono de los Bosques (FCPF)</i>	81

SEGUNDA SECCIÓN - CUELLOS DE BOTELLA, VACÍOS, BRECHAS Y BARRERAS DE IMPLEMENTACIÓN - LEY Nº 26.331	82
Términos importantes	83
El avance de la Ley de Bosques Nativos	83
Desfinanciamiento de la Ley (CUELLO DE BOTELLA)	84
Federalismo y cultura de gestión (CUELLO DE BOTELLA)	85
Observaciones a primeros OTBN en las actualizaciones (CUELLO DE BOTELLA)	85
Rango de estructuras institucionales con competencia en bosques nativos (CUELLO DE BOTELLA)	86
Control, monitoreo y sanción (CUELLO DE BOTELLA)	87
Metas cuantitativas de los objetivos de protección de los bosques nativos e indicadores de desempeño de los instrumentos de gestión (VACÍO)	88
Metodología oficial y única para valorizar los servicios ambientales y sociales de los bosques nativos para su implementación por parte de la ANA y ALA (VACÍO)	89
Evaluación de impactos socio-ambientales de los Planes de Manejo y Conservación financiados en el marco de la Ley (VACÍO)	89
Participación en los OTBN, incluyendo Consentimiento Libre, Previo e Informado -CLPI- (BRECHA)	90
Acceso a la información pública a nivel de las ALA (BRECHA)	90
Evaluación de Impacto Ambiental (BRECHA)	91
Complementariedad de normas locales (BRECHA)	91
Combate de prácticas ilegales en bosques nativos (BRECHA)	91
Mirada integral del bosque nativo (BRECHA)	92
Coherencia entre OTBN provinciales (BRECHA)	92
Canales de denuncia de la deforestación (BRECHA)	92
Criterios de sustentabilidad en los OTBN (BRECHA)	92
Bosques nativos bajo Planes de Manejo y Conservación (BRECHA)	93
Tipos de beneficiarios de Planes (BRECHA)	93
Metodología de rendición de Planes (BRECHA)	94
Actualización del Registro Nacional de Planes (BRECHA)	95
Gestión y rendición de fondos (BRECHA)	95
Titularidad y tenencia de la tierra (BARRERA)	96
Participación ciudadana en el marco del COFEMA (BARRERA)	96
Recategorizaciones prediales y otras flexibilizaciones (BARRERA)	97
MATRIZ DE ANÁLISIS	97
ANEXOS	103
FUENTES CONSULTADAS	104

INTRODUCCIÓN



Este documento surge de un trabajo conjunto entre la Fundación Vida Silvestre Argentina y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, con apoyo de la Fundación Gordon and Betty Moore en el marco del proyecto “Conversion-Free commodities and policies in the Argentinian Chaco”. Inicia con un listado de acrónimos y resumen ejecutivo. La primera sección expone el estado de implementación de la Ley N° 26.331. Tras efectuar un breve repaso histórico de la situación que llevó a la sanción de la referida ley y sus principales contenidos, se adentra en materias como procesos provinciales de ordenamiento territorial de bosques nativos; intervenciones en terreno, con especial foco en los planes de manejo, de conservación, y de formulación y de desmonte; instrumentos de gestión de la ley; otras iniciativas vinculadas; monitoreo, control y fiscalización; ilegalidad e informalidad del sector productivo de bosque nativo; y fondo nacional para el enriquecimiento y conservación de los bosques nativos. En una segunda sección, y construyendo a partir de lo expuesto en la primera, se resumen vacíos, cuellos de botella, brechas y barreras de implementación acompañadas de posibles soluciones y recomendaciones. El documento cierra con un listado de anexos que son parte integral del presente y la bibliografía consultada.

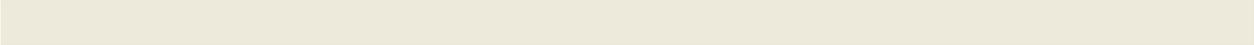
Cabe destacar que este documento se ha confeccionado sobre la base de la información provista por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) y las autoridades competentes de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Formosa, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán ¹ a partir de un trabajo previo de Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) de elaboración y presentación de pedidos formales de acceso a la información pública ²; así como información contenida en documentos de organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos. La investigación se realizó entre los meses de marzo y noviembre de 2019.

¹ La provincia de Entre Ríos respondió al pedido de informe pero fue recibido luego de finalizar el plazo de análisis de las respuestas a los pedidos de informe, por eso no está incluida en el análisis aunque sí dentro del repositorio de las respuestas a los pedidos de informe.

² Cabe señalar que los pedidos de informe fueron enviados a la SAyDS y las provincias de Tucumán, Santiago del Estero, Santa Fe, San Luis, San Juan, Salta, La Rioja, Jujuy, Formosa, Corrientes, Córdoba, Chaco, Catamarca, Buenos Aires, Misiones y Entre Ríos.

ACRÓNIMOS

- (APN)** Administración de Parques Nacionales
- (AFOLU)** Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra
- (ANA)** Autoridad Nacional de Aplicación
- (ALA)** Autoridades Locales de Aplicación
- (CONAE)** Comisión Nacional de Actividades Espaciales
- (COFEMA)** Consejo Federal de Medio Ambiente
- (CLPI)** Consentimiento Libre, Previa e Informada
- (NDC)** Contribución Nacional Determinada
- (CMNUCC)** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- (CITES)** Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
- (CARA)** Coordinación de Análisis de Riesgo Ambiental
- (CSJN)** Corte Suprema de Justicia de la Nación
- (CSA)** Criterios de Sustentabilidad Ambiental
- (EIA)** Evaluación de Impacto Ambiental
- (FOBOSQUE)** Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos
- (FNECBN)** Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos
- (FARN)** Fundación Ambiente y Recursos Naturales
- (GEI)** Gases de Efecto Invernadero
- (IAFE-CONICET)** Instituto de Astronomía y Física del Espacio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
- (INTA)** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- (LGA)** Ley General del Ambiente
- (MBGI)** Manejo de Bosques con Ganadería Integrada
- (MAYDS)** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- (ODS)** Objetivos de Desarrollo Sostenible
- (ONC)** Oficina Nacional de Contrataciones
- (OAT)** Ordenamiento Ambiental del Territorio
- (OTBN)** Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos
- (FAO)** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
- (INTERPOL)** Organización Internacional de Policía Criminal
- (ONG)** Organización No Gubernamental
- (IPCC)** Panel Intergubernamental de Cambio Climático
- (PANBCC)** Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático
- (PCUS)** Plan de Cambio de Uso del Suelo
- (PC)** Plan de Conservación
- (PM)** Plan de Manejo
- (PIC)** Planes Integrales Comunitarios
- (PNMBGI)** Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada
- (POA)** Planes Operativos Anuales
- (PFI)** Planificaciones de Fortalecimiento Institucional
- (PNPBN)** Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos

- 
- (PF)** Proyectos de Formulación
 - (REDD+)** Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal
 - (SAYDS)** Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
 - (INBN2)** Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos
 - (SAT)** Sistema de Alerta Temprana
 - (SACVEFOR)** Sistema de Control y Verificación Forestal
 - (SIG)** Sistema de Información Geográfica
 - (TAD)** Sistema de Trámites a Distancia
 - (SFMF)** Sistema Federal de Manejo del Fuego
 - (SIIF)** Sistema Integrado de Información Forestal
 - (SNMB)** Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques
 - (UMSEF)** Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal

RESUMEN EJECUTIVO



La Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Enriquecimiento, la Restauración, Conservación, Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Bosques Nativos es la materialización del mandato constitucional, que en la reforma de 1994 consagró el derecho a un ambiente sano y el correlativo deber de preservarlo.

No cabe duda que el escenario nacional de protección de los bosques nativos sería diferente de no contar con la Ley N° 26.331. Pese a las dificultades de implementación, se evidencia en los últimos años una baja en la tasa de deforestación, factor que se conjuga con otros, como la baja de los precios internacionales de los commodities. Asimismo, a través de la Ley N° 26.331 se visibilizó la problemática de pérdida de los bosques nativos y se difundió la importancia de éstos y de los servicios ambientales y sociales que proveen. Se ha logrado crear y fortalecer una institucionalidad nacional y provinciales en materia de gestión de bosques nativos, prácticamente nula antes de la Ley. Sin embargo, a doce años de su sanción, la implementación de la Ley de Bosques Nativos dista de cumplir aun con sus principales objetivos. A los fines de identificar y clasificar los principales problemas, elaboramos una clasificación (Tabla 1).

Tabla 1. Tipo de problema y definición

TIPO DE PROBLEMA	DEFINICIÓN
CUELLO DE BOTELLA	Un elemento que disminuye o afecta a un proceso; un impedimento del curso normal de un proceso por la concentración de excesivos elementos en una sola de sus fases. La no superación de estos aspectos centrales -lo que hace que se diferencien de una simple brecha, barrera o vacío- impide para el caso una efectiva implementación de la Ley 26.331; porque son cuestiones a las que se vuelve constantemente como la fuente de las fallas en la aplicación de la norma.
VACÍO	Una faltante, sobre todo para el tema de análisis, de tipo legislativa o de herramienta de gestión.
BRECHA	Es la diferencia entre el pleno cumplimiento y el real nivel de cumplimiento; aspectos en los que se ha avanzado, pero aún resta avanzar para un real cumplimiento, esto último lo distingue de una barrera.
BARRERA	Un obstáculo que impide hacer progreso. A diferencia de la brecha, no hay algo existente sobre lo que construir

Fuente: elaboración propia.

Destaca como un cuello de botella la desfinanciación sistemática de la Ley. Hasta la fecha no ha habido un período donde el presupuesto asignado por el Congreso Nacional se correspondiera con lo que expresamente la norma establece, debilitando de este modo, la posibilidad de alcanzar sus objetivos. Muchas iniciativas relevantes en materia de bosques nativos, incluyendo el Programa Nacional de Protección de Bosque Nativo (PNPBN), dependen fuertemente de financiamiento internacional. Finalizado éste, es difícil continuar con las actividades que se venían realizando en razón de los proyectos financiados, y muchas veces, sostener el funcionamiento de los productos y herramientas por ellos generados. De allí la importancia de contar con recursos genuinos del país, de su presupuesto nacional, para los bosques nativos.

Por otro lado, algunos **vacíos legales** en el ordenamiento jurídico nacional debilitan la implementación de la Ley N° 26.331. Concretamente, el país no cuenta todavía con una ley de presupuestos mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que establezca criterios y procedimientos claros y unificados para todo el territorio nacional en la materia. Ésta es una herramienta esencial para las zonas boscosas categorizadas en verde (abiertas a deforestación) según la Ley, e incluso puede tener que llevarse a cabo en zonas amarillas (uso sustentable). Lo mismo sucede con la consulta y el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) de pueblos originarios que, pese a haber ratificado Argentina diversos instrumentos jurídicos internacionales al respecto, carece aún de una regulación nacional que homogenice su aplicación a escala sub-nacional. La efectiva participación y consulta a pueblos originarios en el marco de la implementación de la Ley de Bosques Nativos es un asunto de relevancia. Estos vacíos han redundado en que el proceso de elaboración de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) por parte de las Autoridades Locales de Aplicación (ALA) haya sido dispar y sin reglas claras para garantizar la implementación de estos aspectos.

Por otra parte, y a la luz de lo previsto en el articulado de la Ley N° 26.331, y lo dispuesto por su decreto reglamentario y sucesivas resoluciones complementarias de la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) y del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), resta por regular aspectos claves para una satisfactoria implementación de la Ley. Un ejemplo es la falta de la definición de metas cuantitativas de los objetivos de protección de los bosques nativos e indicadores de desempeño de los instrumentos de gestión, establecidos en el artículo 3 de la norma. Tampoco se ha acordado y adoptado oficialmente, una metodología oficial y única de valorización de los servicios ambientales y sociales que brindan los bosques nativos; ni se ha dispuesto una evaluación de los impactos sociales y ambientales (incluyendo los acumulativos) derivados de los Planes de Manejo y Conservación financiados en el marco de la Ley, a fin de poder analizar la efectividad de éstos en preservar los bosques nativos.

Con la Ley de Bosques Nativos se ha dado una baja progresiva en la tasa anual de la deforestación en Argentina, estabilizándose en los últimos años en el **0,50% según los datos oficiales más recientes**¹. No obstante, **la deforestación ilegal persiste, en 2018 el 50% de la deforestación fue en zonas rojas o amarillas. Esto es evidencia de que parte de la pérdida de bosques nativos responde a prácticas ilegales, consecuencia de niveles de control y fiscalización bajos, y de sanción insuficientemente disuasorias de la ilegalidad por parte de las autoridades competentes.** Sumado a la deforestación ilegal, **algunas jurisdicciones han habilitado mecanismos de re-categorización predial que, en flagrante vulneración de la Ley N° 26.331, permitieron cambios** (a través de un formulario web sin mayores requerimientos ni verificación en territorio) en la categorización de los bosques nativos acordada oportunamente de manera participativa al desarrollar los OTBN. Casos como los de las provincias de Salta y Chaco han sido emblemáticos. Se sostiene, además, una gran informalidad en el sector forestal que, si bien cuenta a escala nacional con medidas para combatirla, éstas aún se encuentran dispersas y se requieren de

¹ SAyDS (2019) Informe del estado del ambiente 2018.
Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>



esfuerzos para robustecerlas. Una nota positiva sobre estos aspectos es el reciente desarrollo por parte de la ANA de un **Sistema de Alerta Temprana (SAT) con reportes quincenales a las ALA sobre cambios de uso del suelo. Sin embargo, para que el sistema funcione efectivamente las ALA deberían mantener actualizado el Registro Nacional de Planes.** Así mismo, sólo **6 provincias reportan datos al Registro Nacional de Infractores** creado por el artículo 37 de la Ley. **Respecto a la aplicación de sanciones a los infractores, las mismas han sido escasas, y además se han establecido multas cuyo valor no ha resultado disuasorio en relación al incremento del valor inmobiliario de la tierra.**

Los procesos de OTBN, tanto su elaboración como actualización, han sido y continúan siendo procesos lentos, de aprendizaje, y con deficiencias que incluyen el incumplimiento de plazos predeterminados por la Ley y su decreto reglamentario (quince provincias se encuentran con sus OTBN vencidos y no han comenzado con el proceso de actualización) y fallas en la participación ciudadana requerida. Asimismo, adolecen de debilidades tales como la inconsistencia con los OTBN de provincias vecinas que comparten un mismo bosque nativo, y la aplicación dispar, no integral de los Criterios de Sustentabilidad Ambiental del Anexo de la Ley de Bosques Nativos.

Si bien los Planes de Manejo, Conservación y Formulación se han ido incrementando cuantitativamente en el transcurso de los años, **aún es muy baja la superficie de bosques nativos bajo estos Planes (en 2016, hubo 1.643.392 ha bajo Planes; 3,1%)**². También se enfrentan dificultades en materia de acceso a Planes por parte de los sectores más relegados y vulnerables, como son los pueblos originarios y campesinos, que viven y dependen del bosque. Sólo el 1.5% de los Planes³ aprobados se destinan a ese sector. Allí juega un rol importante la inseguridad y falta de claridad en la tenencia de la tierra, la falta de asistencia técnica para la formulación de Planes y/o a la complejidad de los trámites burocráticos que estos implican principalmente para los estratos más vulnerables que frecuentemente son los que menor acceso tienen a un apoyo en temas técnicos y administrativos.

² Registro Nacional de Planes - MAyDS - Disponible en : <https://bosques.ambiente.gob.ar> Consultado el: 05/02/2020

³ Registro Nacional de Planes - MAyDS - Disponible en : <https://bosques.ambiente.gob.ar> Consultado el: 05/02/2020

La gestión y rendición de los fondos de la Ley N° 26.331 evidenció recientemente importantes avances, entre los que se destaca la conformación y reglamentación de un Fondo Fiduciario. Si bien la rendición de los fondos por parte de las ALA es una cuestión que amerita mejoras, desde su creación y puesta en marcha el procedimiento se ha ido ajustando a fin de hacerlo más eficiente. Es alentador el dato que indica que la puesta al día con las rendiciones financieras se ha incrementado, no obstante, aún muchas provincias acumulan rendiciones vencidas. Siete provincias tienen rendiciones pendientes asociadas a los fondos para fortalecimiento institucional y/o para planes (según resoluciones de COFEMA 384/2018 Y SAyDS 53/2019). Estos retrasos implican que no pueden ser beneficiarias de nuevas transferencias para fortalecimiento institucional. Además, respecto de los fondos para financiar los Planes, quince provincias no solicitaron la transferencia directa de fondos a los beneficiarios y/o tienen rendiciones pendientes por los Planes que ellas administraron, por lo que no están en condiciones de solicitar esa transferencia directa para administrarlas ellas mismas. Esto implica que apenas el 18,92% de los fondos para planes para 2018 hayan sido transferidos, limitando la protección de bosques nativos.

Si bien la Ley N° 26.331 ha permitido crear una institucionalidad a lo largo del país para la gestión de los bosques nativos, se observa que la jerarquía asignada a las ALA generalmente es de cuarto o quinto rango. A ello se añade que, en muchas jurisdicciones, la Ley no se acompañó de otras normativas provinciales necesarias para complementarla como, por ejemplo, reformas tributarias que permitan distinguir entre las distintas categorías de OTBN; o bien la promoción de otros incentivos que acompañen las metas de protección ambiental de la Ley, especialmente para los pequeños y medianos productores. Tampoco se ha logrado hasta la fecha permear una mirada integral del bosque nativo a lo largo de la gestión gubernamental, en todos los niveles.

El sistema federal argentino supone alcanzar acuerdos en el organismo federal COFEMA, un ámbito de concertación de políticas ambientales, en el cual los representantes provinciales se expiden a través de acuerdos y normas como Resoluciones y Recomendaciones. Estos procesos pueden llevar muchas veces más tiempo que los que requiere la realidad en el territorio; asimismo, el COFEMA necesita habilitar un canal formal para la participación ciudadana que contribuya a una mejorada toma de decisiones en lo relativo a la implementación de la Ley 26.331. Sumado a los datos recabados en los pedidos de informes, en el marco de la Ley de acceso a la información pública, permiten inferir que las ALAs carecen de **las estructuras necesarias para rendir cuentas, acatar plazos legales y procesos jurídico-administrativos en tiempo y forma**, lo que se constituye en otro cuello de botella para la implementación efectiva de la Ley. Este podría en parte atenderse si se superara otro ya referido, la plena constitución del Fondo de la Ley de Bosques Nativos acompañada de una responsable y ajustada gestión de los recursos.

A continuación, se resumen los vacíos, brechas, barreras y cuellos de botella analizados en este trabajo, junto con recomendaciones y alternativas de solución. Se considera para cada caso los avances que ya ha habido, o bien las herramientas que ya existen, ensayando una columna con tres colores: el **rojo** indica que no existen avances; el **verde** indica que sí hay avances; el **amarillo** indica la situación intermedia.

Tabla 2: Identificación de tipos de problema, problemas, soluciones y recomendaciones y nivel de avance sobre la implementación de la Ley 26.331

TIPO DE PROBLEMA	PROBLEMA	SOLUCIÓN/RECOMENDACIÓN	NIVEL DE AVANCE
CUELLOS DE BOTELLA	DESFINANCIAMIENTO DE LA LEY	<p>Acuerdo del más alto nivel entre el gobierno nacional y gobiernos provinciales para que se asignen los fondos correspondientes, en tanto y en cuanto las provincias avancen con la actualización e implementación de OTBNs.</p> <p>Diversificación de las fuentes de financiamiento externo. En adición, Argentina debiera avanzar, por mandato del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en identificar los subsidios e incentivos perjudiciales para la biodiversidad que se dan en el país y redireccionarlos por ejemplo en este caso, hacia la protección de los bosques nativos.</p>	Red
	OBSERVACIONES A PRIMEROS OTBN Y ACTUALIZACIONES	<p>No haber atendido las observaciones hechas por la ANA al primer OTBN, en su actualización debiera ser una limitante para la acreditación de tales OTBN y el consecuente no giro de fondos. La apoyatura técnica del MAyDS a las jurisdicciones locales se advierte como necesaria para que estas últimas puedan atender y resolver las observaciones de manera oportuna, lo cual demanda la inversión de recursos dinerarios, y mayores precisiones sobre este respecto pueden estipularse desde el COFEMA.</p>	
	CONTROL, MONITOREO Y SANCIÓN	<p>Los recursos recibidos por las ALA en concepto de fortalecimiento institucional debieran ser asignados a robustecer sus mecanismos locales, de allí la importancia nuevamente de una plena constitución del FNECBN. Las distintas herramientas desarrolladas a escala nacional (sistema de monitoreo satelital, Sistema de Alerta Temprana) podrían ser un punto de apoyo sobre el cual fortalecer los controles en terreno, principalmente enfocados a la prevención del desmonte.</p> <p>En cuanto a la función sancionatoria, multas verdaderamente disuasivas podrían mejorar considerablemente el cumplimiento de la Ley. Ello implica una reforma legal a nivel de la provincia y poderes judiciales con conocimientos en derecho ambiental y compromiso con la defensa del bien público (en este caso, los bosques nativos) que impongan sanciones ejemplares.</p> <p>Otra opción posible es consagrar la deforestación ilegal como delito mediante la inclusión de este tipo penal en el Código Penal de la Nación, con un rango de años como pena que suponga la chance de prisión efectiva, y no solo en suspenso (hasta 3 años). De todas formas, llegar a la sanción penal o a la multa debiera ser la última ratio. La Ley N° 26.331, así como legislación ambiental nacional relacionada, brindan todas las herramientas necesarias como para una efectiva implementación y prevención del daño ambiental.</p>	Yellow
	RANGO DE ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES CON COMPETENCIA EN BOSQUES NATIVOS	<p>Alentar a las provincias a jerarquizar la autoridad a cargo de bosques nativos.</p> <p>Una medida hasta que ello ocurra, sería la conformación de un equipo de trabajo nacional interdisciplinario que realice, junto con las autoridades y técnicos de cada provincia, a partir de algunos parámetros previamente acordados en el marco de COFEMA, un análisis de cómo podría fortalecerse cada una de las ALA, desde el punto de vista institucional, con los recursos y estructuras institucionales existentes, y a partir de ello, proponer posibles mejoras o cambios para eficientizar la aplicación de la Ley.</p> <p>En otras palabras, un proyecto de este tipo podría ser pensado como un apoyo técnico de la ANA hacia las ALA para eficientizar institucionalmente la aplicación de la Ley. La finalidad es meramente</p>	

TIPO DE PROBLEMA	PROBLEMA	SOLUCIÓN/RECOMENDACIÓN	NIVEL DE AVANCE
CUELLOS DE BOTELLA		<p>propositiva, sin avanzar sobre competencias provinciales. Sin embargo, si las pautas de análisis son acordadas con COFEMA, y el grupo de trabajo articula desde el inicio con los referentes locales, los resultados pueden lograr permear en las estructuras locales y avanzar hacia mejoras significativas.</p> <p>Este proyecto podría ser financiado a través de algunas de ellas, pero requiere necesariamente de la plena constitución del FNECBN para una mayor disponibilidad de recursos dinerarios que permitan atender los costos que traería aparejado tal trabajo de fortalecimiento y jerarquización de la autoridad competente.</p>	
VACÍOS	<p>METAS CUANTITATIVAS E INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN</p>	<p>Acuerdo en el marco de COFEMA que establezca definiciones técnicas y políticas con alcance nacional.</p>	
VACÍOS	<p>METODOLOGÍA OFICIAL Y ÚNICA PARA VALORIZAR LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y SOCIALES DE LOS BOSQUE NATIVOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN POR PARTE DE LA ANA Y LAS ALA</p>	<p>Esta metodología debiera acordarse mediante resolución en el ámbito de COFEMA, y ser acompañada de una Resolución del MAyDS. La intervención de otras instituciones, como el INTA, que han ensayado metodologías y herramientas varias, así como el involucramiento de una entidad científica como CONICET, universidades nacionales y regionales, junto a organizaciones de la sociedad civil con experiencia en diseño de metodologías de este tipo, sería importante. El uso de tales metodologías debiera atravesar todos los tipos de Planes financiados por la ley y demás intervenciones en territorio, con la finalidad de cumplir con los objetivos de la Ley de compensar por servicios ambientales que prestan los bosques nativos.</p>	
VACÍOS	<p>EVALUACIÓN DE IMPACTOS SOCIO-AMBIENTALES DE LOS PLANES DE MANEJO Y CONSERVACIÓN</p>	<p>Acordar una metodología de análisis de impactos de Planes aprobada por Resolución del MAyDS. Dicho acuerdo debiera involucrar instituciones nacionales como el INTA (por su experiencia en trabajos similares), el INAI (por su competencia en la política de pueblos originarios); universidades nacionales y regionales, ONGs con competencias para análisis de tipo social, económico y ambiental; e instituciones federales como el COFEMA. La competencia de desarrollo de este tipo de estudios debiera ser de la ANA, con el acompañamiento técnico de las jurisdicciones locales. La finalidad de este tipo de herramientas legales es comprender qué fallas, debilidades, etc. a una escala determinada han tenido los Planes desde la vigencia de la Ley y obtener insumos para mejorarlos a través de nuevos y superadores lineamientos y requerimientos técnicos.</p> <p>Un aspecto clave, es identificar si los recursos volcados a Planes han impactado positivamente en los bosques o bien, mal usados, hayan podido configurar incentivos de actividades que directamente o indirectamente significan una pérdida o degradación del bosque nativo (incentivos perversos o efectos no deseados). La información obtenida puede arrojar insumos para cruzar con otras necesidades de información de tipo social, productiva, etc.</p> <p>Otros actores como la Defensoría del Pueblo de la Nación, las Defensorías provinciales y la Auditoría General de la Nación pueden ser aliados en el trabajo de evaluación de estos impactos con sus informes de auditoría.</p>	

TIPO DE PROBLEMA	PROBLEMA	SOLUCIÓN/RECOMENDACIÓN	NIVEL DE AVANCE
BRECHAS	COHERENCIA ENTRE OTBN PROVINCIALES	La ANA debe mediar, conciliar técnica y políticamente las incoherencias suscitadas en los OTBN de provincias vecinas, evitando el incumplimiento del artículo 6 del Decreto N° 91/2009. La falta de coherencia debiera ser una limitante para acreditar las actualizaciones de OTBN y el consecuente no giro de fondos. Asimismo, podría haber disposiciones de COFEMA en favor de la armonización e incluso la ANA debería poder realizar ajustes por oficio de tales sectores de bosques nativos compartidos por dos o más provincias para lograr armonización.	
	ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A NIVEL DE LAS ALA	De la mano de mayores fondos para la Ley de Bosques Nativos, fortalecer las capacidades y estructura de las ALA en lo referente a generación, sistematización y provisión de información pública, camino a la constitución de oficinas específicas de información pública en su marco. La ANA tiene importante experiencia para transmitir a las ALA atento ha creado tal tipo de oficina en su estructura.	
	COMBATE DE PRÁCTICAS ILEGALES EN BOSQUES NATIVOS	Se sugiere desarrollar un plan estratégico de alcance nacional que integre, articule y fortalezca las distintas iniciativas impulsadas para combatir, desalentar las actividades ilegales en torno al bosque nativo, contemplando desde el origen mismo de la actividad ilegal, pasando por su transporte, hasta el destino final de los bienes o productos de origen ilegal.	
	GESTIÓN Y RENDICION DE FONDOS	Las últimas medidas se encauzan hacia una mejor administración financiera de los fondos de la Ley, cuyos resultados tangibles en cuanto a tiempos, impactos, etc. podrán evidenciarse en el periodo subsiguiente. Se sugiere instrumentar un mecanismo de rendición para el 10% asignado a la ANA en el marco de la Ley N° 26.331 (Plan Nacional de Protección de Bosques Nativos). Dicha instrumentación debe ser acordada en el marco de COFEMA y aprobada mediante resolución. Ello se fundamenta en que todos los fondos de la Ley deben estar transparentados en su uso y destino, y cabe a todas las jurisdicciones poder observar los destinos que la ANA asigna, o acciones que prioriza financiar.	
	TIPO DE BENEFICIARIOS DE PLANES	Movilizar mayores recursos para apoyar técnicamente a las comunidades a la formulación de planes, sin dejar de atender la problemática de titularidad y tenencia de la tierra. Una opción factible sería expandir a más provincias el Proyecto Bosques y Comunidad.	
	PARTICIPACIÓN EN LOS OTBN, INCLUYENDO CLPI	Existen aquí una serie de opciones complementarias que pueden contribuir a mejoras sobre este respecto. Reglamentar la participación en materia de OTBN través de resolución del MAyDS, en acuerdo con COFEMA. Una ley nacional de presupuestos mínimos sobre participación ciudadana y audiencias públicas. Un capítulo específico y desarrollado relativo a la participación ciudadana en materia ambiental en una ley nacional de presupuestos mínimos sobre EIA (ver más abajo). Una ley nacional de consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado para todos los procesos de adopción de decisiones incluyendo en materia de bosques nativos, esto en línea con tratados internacionales ya ratificados por Argentina. Ratificar el Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe ⁴ .	

4 CEPAL, N. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponible online en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S180429_es.pdf

TIPO DE PROBLEMA	PROBLEMA	SOLUCIÓN/RECOMENDACIÓN	NIVEL DE AVANCE
BRECHAS	COMPLEMENTARIEDAD DE NORMAS LOCALES	Para avanzar hacia la adopción de normas locales complementarias a la Ley N° 26.331 que permitan una mejorada implementación puede conformarse un grupo de trabajo que desarrolle un proyecto, con similares características de las mencionadas en el punto anterior, pero con la finalidad de apoyar a las provincias en el análisis del marco legal provincial, identificar contrariedad o efectos cruzados o contrapuestos de normas, políticas e incentivos que impactan sobre el bosque nativo.	
	MIRADA INTEGRAL DEL BOSQUE NATIVO	Conformar un grupo de trabajo con referentes de distintas áreas dentro del MAyDS (bosques, biodiversidad, suelos, desertificación, aguas); Secretaria de Agroindustria, INTA y representantes de COFEMA a fin de recabar toda la información relevante para la Ley de Bosques que el mismo Estado produce en sus distintas dependencias. Convocar grupos de expertos en la temática de universidades nacionales y regionales y/o investigadores de CONICET. Establecer metodologías de trabajo, identificar posibles cruces de información, estudios, datos, herramientas, etc. y delinear propuestas sobre la utilidad de tales cruces y funcionalidad para la mejora de la implementación de la Ley de Bosques Nativos. Esta labor debe incluir una instancia de participación ciudadana para aportes y contribuciones.	
	CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD EN LOS OTBN	Alentar a las provincias a una efectiva e integral aplicación y ponderación de los CSA supondría profundizar este tema en el COFEMA (Resolución 236/2012) y contar con adicionales fondos dinerarios para capacitaciones a medida. Dado ello, si la performance de las ALAs no se ajustara a lo requerido, ello debiera ser una limitante para la acreditación de los OTBN y giro de fondos.	
	EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	Debiera avanzarse en reglamentar los procesos de EIA en el marco de la Ley N° 26.331 a través de resolución del MAyDS y acuerdo de COFEMA. Pero Argentina necesita avanzar hacia una ley nacional de presupuestos mínimos sobre EIA para todos los proyectos con potencial impacto en el ambiente, incluyendo evaluación ambiental estratégica a nivel de programas y políticas ⁵ .	
	CANALES DE DENUNCIA	Fortalecimiento de canales de denuncia a nivel jurisdiccional adaptados a las necesidades de las comunidades más relegadas. Establecimiento de procedimientos de control a partir de alertas emitidas por el SAT: cada provincia debiera articular sus procedimientos existentes o establecer nuevos procesos de actuación a partir de las alertas emitidas por el SAT.	
	BOSQUES NATIVOS BAJO PLANES DE MANEJO Y CONSERVACIÓN	El incremento del presupuesto de la Ley, con una plena constitución del FNECBN, sería el principal incentivo. Sumado a ello, es importante seguir generando conciencia sobre la existencia de la Ley y de que ofrece chances de aplicar a fondos dinerarios. Hacer más efectivos los procesos de presentación de planes y la llegada de los fondos al beneficiario es otro aspecto relevante. Considerar en las distintas instancias las características de los beneficiarios poniendo especial énfasis en los sectores más vulnerables que suelen ser los que menos acceso tienen al acompañamiento técnico y administrativo. Enfocar esfuerzos en instancias de mayor demanda en territorio como la verificación y fiscalización de los planes.	

5 FARN elaboró sugerencias en Propuesta FARN para una ley de presupuestos mínimos sobre evaluación de impacto ambiental, 2019, <https://farn.org.ar/archives/25397>

TIPO DE PROBLEMA	PROBLEMA	SOLUCIÓN/RECOMENDACIÓN	NIVEL DE AVANCE
BRECHAS	METODOLOGÍA DE RENDICIÓN DE PLANES	<p>Las acciones impulsadas por el MAyDS se encaminan hacia una mejora significativa en la rendición de Planes, ya que atienden directamente las debilidades advertidas de la práctica, durante los años de vigencia de la Ley. Sin embargo, la puesta en marcha de dichas medidas requiere abarcar una mayor cantidad de Planes controlados bajo estas modalidades, ya que al momento continúa siendo muy baja la cantidad en relación al número total de Planes. Ello, de nuevo, se beneficiaría con mayores partidas presupuestarias para la Ley.</p> <p>Asimismo, las rendiciones deberían dar cuenta del estado ambiental del bosque, además que de las obras realizadas o insumos adquiridos, a fin de constatar que tales planes están en línea con los objetivos de preservación ambiental de la ley. Para ello, se deben generar indicadores de base que permitan comparar la calidad del bosque antes y después de la aplicación del plan.</p>	
	ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE PLANES	<p>Las medidas mencionadas oportunamente en este documento dan cuenta de avances en esta debilidad identificada, se debe esperar al menos un año para evaluar su idoneidad.</p>	
BARRERAS	TITULARIDAD Y TENENCIA DE LA TIERRA	<p>Si bien a través de los PICs u otros mecanismos, la inseguridad jurídica puede no constituir una limitante para acceder al financiamiento de Planes de Manejo o Conservación, esta problemática constituye una de las causales indirectas de deforestación y degradación forestal en todas las regiones forestales del país. Por lo tanto, la opción es el avance urgente en el relevamiento de tierras que se realiza en el marco de la Ley N° 26.160 (ya prorrogada dos veces) que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, ordena realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por dichas comunidades y avanzar en la entrega de los títulos de propiedad.</p> <p>Asimismo, la regularización de tierras que no sean estrictamente territorio indígena, también es un asunto pendiente de resolver que afecta a productores privados en todas las regiones del país.</p> <p>Ambos casos demandan de un trabajo articulado de Nación y provincias, y aunque escapa estrictamente a las competencias de la ANA y las ALA en el marco de la Ley de Bosques Nativos, éstas pueden coadyuvar desde su lugar a solicitar avances en este sentido.</p>	
	RECATEGORIZACIONES PEDIALES Y OTRAS FLEXIBILIZACIONES	<p>Si bien ya se cuenta con un marco legal (pautas establecidas en la Resolución 236/2012 de COFEMA) que establece las premisas bajo las cuales se puede habilitar excepcionalmente la revisión de los OTBN, el cumplimiento de dicha norma podría verse fortalecido por el acompañamiento de un mecanismo institucional para discutir y avalar dichas recategorizaciones.</p> <p>El mandato del principio de progresividad establecido en la Ley General del Ambiente le da un fundamento sólido al MAyDS para que en calidad de ANA trabaje proactivamente para que estos retrocesos no ocurran, o de ocurrir se judicialicen.</p>	
	PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL COFEMA	<p>Formalización de una canal de participación ciudadana en el marco del COFEMA vía acta, estatuto, reglamento.</p>	

Fuente: elaboración propia en base a pedidos de informe a Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y provincias.

Como se advierte, alcanzar los objetivos de la Ley N° 26.331 implica profundizar pronta y sostenidamente un proceso de cambios culturales e institucionales, en parte ya iniciado, que tienda a ir revirtiendo lógicas de gestión, y favoreciendo una mirada distinta sobre el bosque nativo. Para ello se requiere un consenso político de alto nivel en que la implementación de la Ley 26.331 sea prioritaria teniendo como base, el compromiso de las provincias de actualizar sus OTBNs y de la Nación de asignar los fondos correspondientes para hacer efectivos esos OTBN. La Ley de Bosques Nativos prevé todas las herramientas para una implementación efectiva, haciendo una gran diferencia para los ecosistemas forestales del país. Requieren ser plena y satisfactoriamente aplicadas, fortalecidas y complementadas. Ese, es el camino para que finalmente Argentina pueda avanzar hacia la necesaria armonización entre las políticas de bosques nativos y de protección ambiental y las de desarrollo, y en ello el involucramiento de la ciudadanía es esencial.



EXECUTIVE SUMMARY



The Law 26.331 on Minimum Standards for Environmental Protection, Enrichment, Restoration, Utilization, and Sustainable Management of Native Forests (hereafter the Law) is the result of a constitutional mandate, which in the reform in 1994 established the right to a healthy environment and the duty of the state to preserve it.

There is no doubt that the protection of our native forests would be different without the Law. In spite of the difficulties presented by its implementation, the last years have seen a decrease in the deforestation rate, driven by many factors including lower prices of international commodities. Moreover, the Law put in evidence the loss of native forests, as well as informed citizens of their importance along with the social and environmental benefits they provide. It also promoted the creation and strengthening of national and provincial institutional structures that manage the native forests, which were inexistent before the Law.

However, 12 years after its enactment, the implementation of the Native Forests Law is far from fulfilling its main objectives. In order to identify and classify the main problems, we elaborated a classification (Table 1).

Table 1. Problem type and definition

PROBLEM TYPE	DEFINITION
BOTTLENECK	An element that undermines or affects a process, it hinders the normal path of a procedure due to the concentration of too many elements in one of its phases. The lack of capacity to overcome these issues – which makes the this category from a gap, barrier or vacuum – prevents an effective implementation of the Law 26.331 as these are issues that are constantly returned to because they are the source of the implementation's flaws.
VACUUM	It is a missing issue related to legislative or management tools aspects.
GAP	It is the difference between the full compliance and the actual level of compliance; aspects in which there has been progress, but still remain uncomplete for a total compliane, which differentiates from a barrier.
BARRIER	It is an obstacle that prevents progress. Unlike a gap, there is no existing thing to build on.

Source: own elaboration.

One of the outstanding bottlenecks is the systematic under-funding of the Law. Up to now, the budget assigned by the National Congress has never been what is explicitly established in the Law, thus undermining any chance of achieving its objectives. Many of the relevant initiatives related to native forests, such as the National Program for the Protection of Native Forest (PNPBN), depend heavily on international funding. Once that specific funding is over, it becomes very difficult to continue with the ongoing activities, and in many cases, to support the operation of the products and tools they created. Thereby, having specific resources from the country's national budget designated to native forests is crucial.

There are also some **legal vacuums** in the national legal structure that undermine the efficient implementation of the Law. In concrete, the country does not have yet a minimum standards law on Environmental Impact Assessment (EIA) with clear and unified criteria and procedures for the entire national territory. This is an essential tool for forest areas categorized in green (where conversion is allowed) under the Law, but can also be used in yellow areas (where sustainable management is allowed). The same occurs with the consultation and Free, Prior and Informed Consent (FPIC) of indigenous people. Even though Argentina ratified some of the international legal instruments, we still lack a national regulation that homogenizes the application at the sub-national level. These legal vacuums have resulted in uneven Native Forests Territorial Planning (Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, OTBN) by the Local Implementing Authorities (Autoridades Locales de Aplicación, ALA), without clear rules to guarantee the deployment of aforementioned elements.

Moreover, given the content of the Law, its regulatory decree and successive complementary resolutions by the National Implementing Authority (Autoridad Nacional de Aplicación, ANA) and the Federal Council of the Environment (Consejo Federal de Medio Ambiente, COFEMA), several key issues remain unregulated, which undermine the successful implementation of the Law. One example is the lack of definition of quantitative targets for achieving native forest protection objectives and of performance indicators of management instruments, established in article 3 of the Law. Moreover, we lack an official and standard methodology for valuing the social and environmental services provided by native forests, as well as an assessment methodology of environmental and social impacts (including accumulative ones) for the Management and Conservation Plans financed by the Law.

The Native Forests Law drove a progressive fall in the deforestation rate in Argentina, which stabilized in the past years to **0,50% according to the most recent official data**⁶. However, **illegal deforestation persists, in 2018 50% of the deforestation were in red and yellow zones. This is the evidence that part of the native forest loss responds to illegal practices, as a consequence of weak controls and validations, and insufficient dissuasive penalties applied by the competent authorities.** Besides from illegal deforestation, **some local jurisdictions have enabled praedial re-categorization mechanisms which flagrantly infringe the Law, allowing changes** (through forms without major requirements nor territorial verification) **in the categorization of native forests**, which were opportunely agreed upon through participatory processes for the creation of the OTBN. The cases in Salta and Chaco have been paradigmatic. There is also great informality in the forestry industry, and although there are national instruments to tackle it, they are scattered and must be strengthened. A positive note on these topics is the recent development by the ANA of an **Early Alert System (Sistema de Alerta Temprana, SAT) with fortnightly reports to the ALAs regarding land use changes. However, in order for the SAT to effectively work, the ALAs must keep the National Offenders Register**, created by the Article 37 of the Law, **updated. Regarding sanctions to offenders, these have been scarce and the fees have not been deterrent in comparison to the increase in land value.**

⁶ SAyDS (2019) Informe del estado del ambiente 2018.
Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

OTBN elaboration and updates have been slow, with steep learning curves and, up to some extent, deficient. They have failed in complying with the deadlines established by the Law and its regulatory decree (fifteen provinces have expired OTBNs) and in fulfilling the required citizen participation processes. Also, there are inconsistencies between the OTBNs from neighbouring provinces which share a continuum of native forest, and an unequal and non-integral implementation of the Environmental Sustainability Criteria present in the Annex of the Native Forests Law.

Even though the Management, Conservation and Formulation Plans have incremented quantitatively over the years, **the area of native forests under these plans is still small (in 2016 there were 1.643.392 ha under Plans; 3,1%)**⁷. Moreover, the most vulnerable and marginalised sectors, like indigenous peoples and smallholders whose livelihoods depend on forests, face difficulties to access plans. Only 1.5% of the approved Plans⁸ have been given to that sector. In those cases, a key component is the insecurity and lack of clarity in land tenure, lack of technical assistance for the formulation of Plans and/or the complexity of bureaucratic procedures, particularly for the most vulnerable communities which frequently have less access to support for technical and administrative matters.

The management and accountability of the funds of the Law has recently shown important improvements with, among others, the creation and regulation of a Trust Fund. Although fund accountability by the ALAs needs improvement, the process has been refined over the years. There has been an increase in financial reporting, although many provinces still have overdue reports. Seven provinces have pending financial reports for institutional strengthening and/or plans (according to COFEMA resolution 384/2018 and SAyDS 53/2019). These delays result in provinces that cannot receive further fund transfers for institutional strengthening. In addition, fifteen provinces haven't required the transfer of direct funds to the beneficiaries of the plans and/or have pending reports for the plans the provinces manage; therefore, they do not comply with the requirements to request further transfers to be managed by the province. This means that only 18,92% of the funds for Plans for 2018 have been transferred, limiting the protection of native forests.

Even though the Law allowed the creation of institutional structures throughout the country for the management of native forests, we observe that the hierarchy assigned to the ALAs is generally in the fourth or fifth range. In addition, many provinces did not accompany the Law with other complementary provincial regulations needed, such as **tax reforms that allow distinguishing the different OTBNs categories** or incentives that promote environmental protection targets within the Law, especially for middle and small-sized producers. Nor has it been possible to permeate an integral view of native forests throughout government management, at all levels.

As Argentina has a federal system agreements have to be achieved within the federal organism COFEMA, where environmental political agreements are achieved, in which provincial representatives issue these through norms like resolutions and recommendations. But these processes can take longer than the territorial needs; likewise COFEMA needs to enable a formal participatory channel for the citizenship that contributes to better decision making in relation to the implementation of the Law 26.331., added to the lack of data gathered in report requests made following the public information access Law, allows us to infer that **the ALAs lack the needed structures to comply with financial reporting, abide by legal deadlines and legal-administrative processes.** These constitute another bottleneck for the effective implementation of the Law that could be attended if the Native Forests Fund was fully constituted and accompanied with a responsible and adjusted resource management mechanism.

⁷ Registro Nacional de Planes - MAyDS - Disponible en: <https://bosques.ambiente.gob.ar> Consultado el: 05/02/2020

⁸ Registro Nacional de Planes - MAyDS - Disponible en: <https://bosques.ambiente.gob.ar> Consultado el: 05/02/2020

In the following table, we summarize the vacuums, gaps, barriers and bottlenecks analysed in this report, together with recommendations and alternatives for their solution. For each case, the advances and/or existing instruments are considered, elaborating a three-colour column: **red** indicates the absence of advances, **green** indicates that there have been advances, and **yellow** indicates an intermediate situation.

Table 2: Identification of problem type, problem, solutions and recommendations and advanced level of Law 26.331 implementation

PROBLEM TYPE	PROBLEM	SOLUTION/RECOMMENDATION	ADVANCE LEVEL
BOTTLENECK	UNDER-FINANCED LAW	<p>High level agreement between national and provincial governments to assign the corresponding funds, disbursements dependent on the provinces updating and implementing the OTBNs.</p> <p>External funding sources diversification. In addition, Argentina must identify subsidies and incentives for biodiversity and redirect them to native forest protection, following the Convention on Biological Diversity.</p>	Red
	FIRST OBSERVATIONS TO OTBNS AND UPDATES	<p>Provinces that neglected the ANA's observations to the first OTBNs should be a barrier to accepting updated OTBNs, and limit the transfer of funds to those provinces. Technical support from the MAyDS to the provinces is necessary in order to solve the aforementioned observations in time. This demands funds and further specifics could be stipulated from COFEMA.</p>	
	CONTROL, MONITORING AND SANCTION	<p>Resources received by the ALA for institutional strengthening must be used for that end, hence the importance of assigning the total funds to the FNECBN. The different national instruments developed (satellite monitoring system, Early Alert System) could be the toehold to strengthen territorial controls, mainly focused on the prevention of deforestation.</p> <p>Regarding the sanctioning function, truly deterrent fines could considerably enhance implementation. This implies provincial legal reforms and judiciary branches with knowledge regarding environmental rights and commitment to defend public goods (of forests in this case) that impose exemplary sanctions.</p> <p>Another possibility is to define illegal deforestation a felony by including this penal type in the National Penal Code, with a range of penalties that include effective prison, and not only suspension of activities (up to 3 years). However, penal sanction or applying fines should be the last situation. The Law, as well as the related environmental national laws, provide all the instruments for an effective implementation and the prevention of environmental damage.</p>	Yellow
	RANGE OF THE INSTITUTIONAL STRUCTURES THAT MANAGE FORTESTS	<p>Promote that provinces rank the native forests' authority.</p> <p>A measure until that occurs could be the formation of an interdisciplinary national working group –composed by authorities and technical experts following parameters elaborated by COFEMA– that elaborates an analysis on how to strengthen each ALA, from an institutional perspective given the current resources and institutional structures. That working group could provide possible improvements and changes for a better implementation of the Law.</p> <p>In other words, a Project of this type could be thought as technical support from the ANA to the ALAs to institutionally streamline the implementation of the Law. The purpose is merely prepositive, without surpassing the provincial competences. However, if the guidelines are agreed within COFEMA and the working group articulates from the beginning with local referents, the results achieved could permeate the local structures and achieve important improvements.</p> <p>This Project requires that the FNECBN is fully funded to allow strengthening and endow the ALAs with the needed hierarchy.</p>	

PROBLEM TYPE	PROBLEM	SOLUTION/RECOMMENDATION	ADVANCE LEVEL
VACUUMS	QUANTITATIVE TARGETS AND PERFORMANCE INDICATORS OF THE MANAGEMENT INSTRUMENTS	Agreement within COFEMA that establishes technical and political definitions with a national scope.	
	OFFICIAL AND UNIQUE METHODOLOGY TO VALUE THE NATIVE FORESTS, ECOSYSTEM AND SOCIAL SERVICES TO BE IMPLEMENTED BY THE ANA AND ALAS	This methodology must be agreed through a COFEMA resolution and must be accompanied of a MAYDS resolution. The intervention of other institutions, like INTA who tried different methodologies and instruments, as well as CONICET, national and regional universities, together with civil society with relevant experiences in this issue is important. The use of such methodologies must be applied to every plan financed by the Law as well as other territorial interventions with the purpose of fulfilling the objectives of providing compensations for the environmental services native forests provide.	
	SOCIO-ENVIRONMENTAL IMPACTS EVALUATION OF MANAGEMENT AND CONSERVATION PLANS	<p>Agreeing on an impact assessment methodology of the plans approved by a MAYDS resolution. This agreement must involve national institutes like INTA (due to prior experience), INAI (because of its responsibility to indigenous people), national and regional universities, NGOs and federal institutions like COFEMA.</p> <p>These studies should be part of the ANA's competences, with support from the provinces. The purpose of these legal instruments is to understand the shortcomings and weaknesses of the plans at a certain scale and gather inputs to improve them through new and better technical guidelines and requirements.</p> <p>A key aspect is to identify if the resources assigned to the plan impacted positively in the forests or were otherwise misused, promoting activities that directly or indirectly imply native forests loss or degradation (perverse incentives or unexpected results). The information obtained can provide inputs for crossing this type of data with other such as social, productive, etc.</p> <p>Other actors such as the Ombudsman Offices at the national and provincial levels and the General National Audit can be allies in this endeavor referred to impact evaluation.</p>	
GAPS	COHERENCE AMONG PROVINCIAL OTBNS	The ANA must technically and politically reconcile the incoherences between the OTBNs of neighboring provinces, avoiding non-compliance with Article 6 of the Decree 91/2009. The lack of coherence should be a limit to accredit the OTBN's updates, and therefore limit the transfer of funds. Likewise, COFEMA could launch dispositions in favor of harmonization and the ANA should be able to adjust ex officio those native forest sectors shared between two or more provinces to achieve harmonization.	
	ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE ALA LEVEL	In line with more funds for the Law, specific offices at the ALA level should be created for the generation, systematization and provision of public information. The ANA has relevant experience to share with the ALA regarding this issue.	
	FIGHTING ILLEGAL PRACTICES IN NATIVE FORESTS	We suggest developing a strategic plan with national scope which integrates, articulates and strengthens the different promoted initiatives to fight and deter illegal activities related to native forests, considering the origin, transport and final destiny of forest goods.	
	FUNDS MANAGEMENT AND ACCOUNTABILITY	<p>The last measures are oriented towards improvements in the financial administration of the funds. Those results, particularly regarding length of times and impacts, will be evidenced in subsequent periods.</p> <p>We suggest an accountability mechanism for the 10% assigned to the ANA within the PNPBN. That implementation must be agreed in COFEMA and approved with a resolution. This is rooted in the fact that every use and destination of funds must be transparent.</p>	

PROBLEM TYPE	PROBLEM	SOLUTION/RECOMMENDATION	ADVANCE LEVEL
GAPS	TYPE OF PLAN BENEFICIARIES	Mobilize more resources to provide technical support to communities in the formulation of plans, without disregarding land ownership and tenure problems. A possibility is to further expand the Project "Bosques y Comunidad".	
	PARTICIPATION IN THE OTBN, INCLUDING FPIC	There are several complementary options that can contribute relevant improvements. Regulating the participation in the OTBNs through a MAYDS resolution, agreed with COFEMA. A national law on minimum standards regarding citizenship participation and public town halls. A specific chapter related to citizenship participation for EIA (see below). A national law of Free, Previous and Informed Consent and consultation for every adoption process including those related to native forests, linked to international treaties already ratified by Argentina. Ratifying the Escazu Agreement on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Affairs in Latin America and the Caribbean ⁹ .	
	COMPLEMENTARY LOCAL NORMS	To move forward into the adoption of complementary local norms to the Law that can allow an improved implementation, working groups can be conformed to develop projects with similar characteristics to the aforementioned ones, but with the purpose of providing support to the provinces in analyzing their legal frameworks, identifying contradictions and/or cross incentives that impact on the native forests.	
	INTEGRAL APPROACH TO THE NATIVE FORESTS	Create a working group with experts from different areas (forests, biodiversity, soils, desertification, water); Secretary of Agroindustry, INTA and representatives from COFEMA in order to gather all the relevant information for the Law that the State produces in its different offices. Call a group of experts from national and regional universities and/or CONICET. Establish working methodologies, identify possible information coincidences, studies, data, instruments, etc. and elaborate proposals to improve the implementation of the Law. This initiative must include the participation of the citizenship.	
	SUSTAINABILITY CRITERIA IN THE OTBNS	Incentivize the provinces to effectively and integrally implement and weigh the sustainability criteria would imply bringing the topic into COFEMA (Resolución 236/2012) and access more funds to provide training. Hence, if the ALAs performance isn't adjusted to the requirements, it should limit OTBN accreditation and transfer of funds.	
	ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESMENT	The regimentation of the EIA processes should be done to be done following the Law N° 26.331 through a MAYDS resolution previously agreed with COFEMA. But Argentina needs a minimum standards national law for EIA every project with potential environmental impacts, including the strategic environmental assessment to the program an policy level ¹⁰ .	
	COMPLAINT CHANNELS	Strengthening of complaint channels in the provinces adapted to the most relegated communities. Establish control procedures based on SAT alerts: each province should articulate its existing procedures or establish new adequacy processes given the SAT alerts.	

9 CEPAL, N. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponible online en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

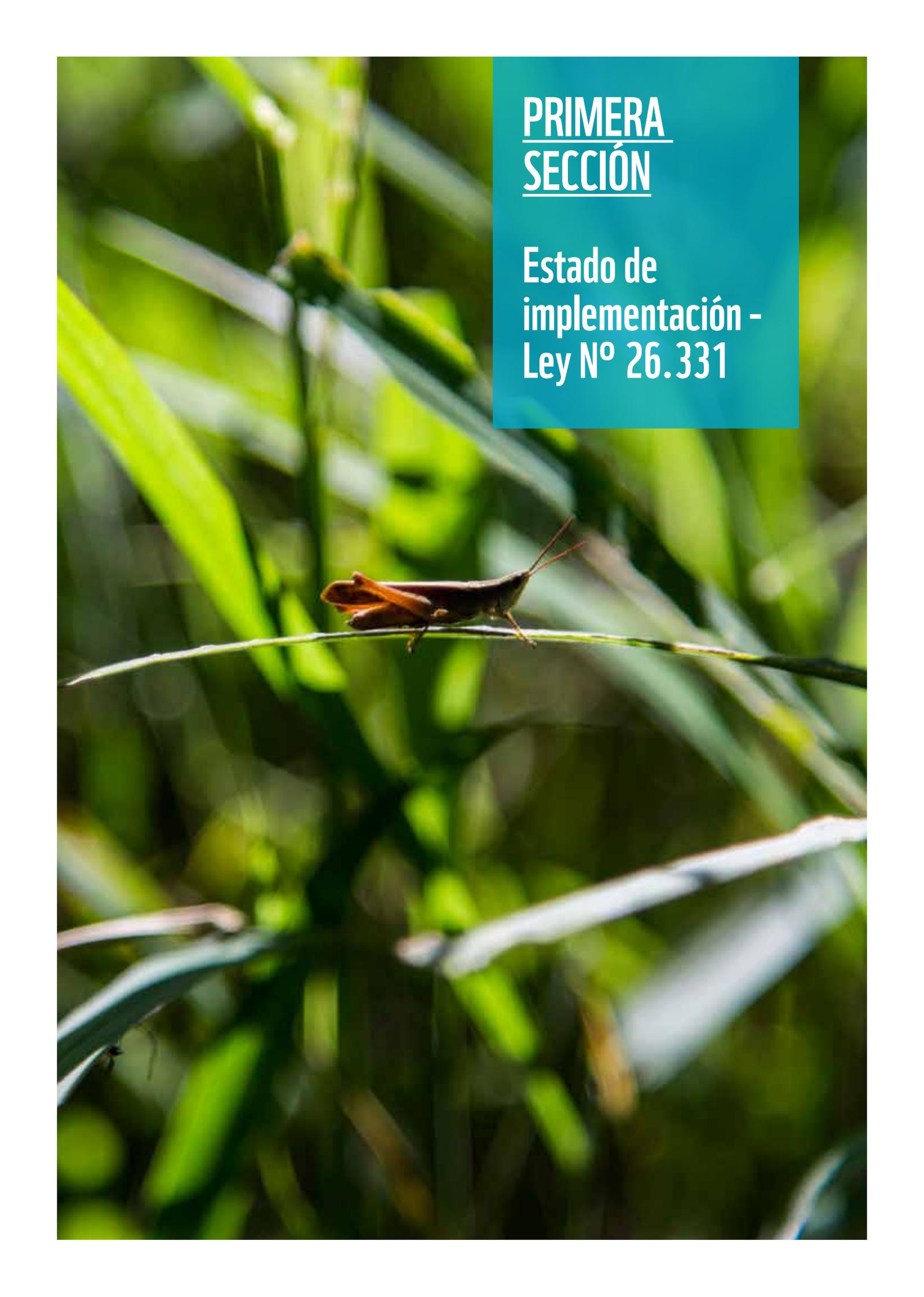
10 FARN elaboró sugerencias en Propuesta FARN para una ley de presupuestos mínimos sobre evaluación de impacto ambiental, 2019, <https://farn.org.ar/archives/25397>

PROBLEM TYPE	PROBLEM	SOLUTION/RECOMMENDATION	ADVANCE LEVEL
GAPS	NATIVE FORESTS UNDER MANAGEMENT AND CONSERVATION PLANS	Increasing the Budget of the Law with the full constitution of the FNECBN would be the main incentive. In addition, continuing to generate consciousness regarding the Law and the opportunities it provides for accessing funds. Making the processes to present plans more effective as well as their delivery to the beneficiaries are relevant aspects. Consideration of the characteristics of the beneficiaries in the different steps, especially with the most vulnerable sectors which usually have limited access to technical and administrative support. Focusing efforts on the most demanded stages in the territory such as verification and control of the plans.	
	PLANS ACCOUNTABILITY METHODOLOGY	The actions promoted by MAyDS have led to significant improvements in plan financial reporting, as they directly tackle the acknowledged weaknesses since the law was passed. However, starting these measures requires that more plans are scoped in this new scheme since the amount so far is very low compared to the total number of plans. Again, this will benefit from increased funds. Likewise, financial reports should show the environmental situation of the forests along with the inputs required and the work done on each farm in order to verify if such plans are complying with the preservation objectives of the law. For this, base indicators to compare forest quality before and after the implementation of the plan must be elaborated.	
	UPDATE OF THE NATIONAL PLAN REGISTER	The measures mentioned in this document evidence the improvements for this weakness, but we must wait a year to evaluate their impacts	
BARRIERS	LAND PROPERTY AND TENANCE	Even though through the PICs or other mechanisms, legal insecurity isn't a limit to access finance for Management or Conservation plans, this problem constitutes one of the indirect causes of deforestation and degradation in every forest region in the country. Consequently, a land survey is urgent according to Law N° 26.160 (already extended twice) which declares the possession and property emergency of the lands that are traditionally occupied by indigenous communities. It also states the need to elaborate a technical-legal-cadastral survey of the land domain situation occupied by those communities and move forward in the delivery of property titles. Likewise, regularization of the lands that aren't strictly indigenous territories is a pending issue that affects private producers in every region. Both cases demand articulated work between the nation and the provinces, but its scope is broader than what the Law 26.331 states in the responsibilities assigned to the ANA and the ALAs.	
	PREDIAL RE-CATEGORIZATIONS AND OTHER FLEXIBILIZATIONS	Even though there is a legal framework (guidelines established in COFEMA Resolution 236/2012) which establishes the premises under which exceptional revisions of the OTBN are allowed, the compliance of that norm could be strengthened via an institutional mechanism for discussing and endorsing those re-categorizations. The principle of progressiveness established in the Environmental General Law provides solid reasons to MAyDS for exerting its ANA function in preventing those setbacks, or in case they occur, prosecute them.	
	CITIZENSHIP PARTICIPATION IN COFEMA	Formalization of a citizenship participation channel within COFEMA, through an act, statute and regulation.	

Source: own elaboration based on the request reports made to the National Secretary of Environment and Sustainable Development and the provinces.

As can be seen, achieving the Law's objectives imply an urgent and steady process of cultural and institutional changes, in part already started, which should tend to revert the established management logics, and favor a different view of the native forests. To do so, a high level consensus is required in which the implementation of the Law is the priority and where the provinces commit to updating their OTBNs and the Nation assigns the correspondent funds to make those OTBNs effective. The Native Forest Law foresees all the instruments for an effective implementation, making a big difference for the forest ecosystems. It needs to be fully and satisfactory implemented, strengthened and complemented. That is the pathway for Argentina to finally move into a much needed harmonization between environmental and native forests protection policies and development policies, and for which an active citizenship is essential.



A close-up photograph of a brown grasshopper perched on a thin green stem. The background is a soft-focus field of green grass. A teal-colored rectangular box is overlaid on the top right corner of the image, containing white text.

PRIMERA SECCIÓN

Estado de
implementación -
Ley N° 26.331

LOS ANTECEDENTES DE LA LEY

En 2006, ante la crisis de deforestación que atravesaba Argentina, se presentó en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de ley para atender esta grave situación, impulsado por el entonces diputado Miguel Bonasso y acompañado por numerosas organizaciones de la sociedad civil.

Su primer tratamiento parlamentario inició hacia fines de ese año, y en marzo de 2007 se dio media sanción al proyecto en la Cámara Baja. Fue girado entonces para su discusión a seis comisiones del Senado Nacional. La fuerte presión ejercida especialmente por representantes de las provincias del norte del país que se oponían a la norma por verla como un obstáculo al desarrollo, trabó las discusiones en comisiones y que, por ende, el proyecto llegara al recinto. A ello se sumó un receso por razones electorales.

Finalmente, la Ley de Bosques Nativos fue sancionada el 28 de noviembre de 2007, después de una inédita campaña -para un tema ambiental- de recolección de firmas. Representantes de decenas de organizaciones ambientales y sociales entregaron a Senado las firmas de un millón y medio de personas de todo el país reclamando por el urgente tratamiento de la norma. La Ley fue promulgada de hecho el 19 de diciembre de 2007 y publicada en el Boletín Oficial del 26 de diciembre siguiente, bajo el número 26.331¹³.

PRINCIPALES CONTENIDOS

Entre las principales disposiciones de la Ley N° 26.331 se encuentran:

- La obligatoriedad de realizar un OTBN, mediante un proceso participativo y estableciendo las categorías de conservación
- Toda intervención en el bosque nativo debe encontrarse sujeta a un Plan de Conservación o Plan de Manejo Sostenible
- En caso de desmonte, es necesaria la previa aprobación de un Plan de Cambio de Uso del Suelo (PCUS) y su correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y audiencia pública
- Suspensión de las autorizaciones de desmontes hasta tanto se realice el OTBN, el que debe actualizarse cada cinco años
- Creación del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (PNPBN)
- Creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) para compensar a las jurisdicciones locales por los servicios ambientales que brindan sus bosques.

COMPETENCIAS

La implementación de la Ley N° 26.331 está a cargo de tanto de la Nación, a través de la máxima autoridad ambiental nacional como Autoridad Nacional de Aplicación (ANA), y de las provincias como Autoridades Locales de Aplicación (ALA), a través de los organismos que estas determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción.

Las principales definiciones sobre la implementación de la Ley se realizan en el ámbito del COFEMA, a través de la Comisión de Bosques Nativos.

En cuanto a la fiscalización y sanción por incumplimiento, la competencia originaria corresponde a las jurisdicciones locales, sin perjuicio de ello, la Ley N° 26.331 establece un régimen de sanciones supletorias (artículo 10) e impulsa distintas acciones de monitoreo forestal y políticas de preservación del bosque nativo.

13 FARN (2017) Informe "10 años de la Ley de Bosques: Un hito ambiental y mucho por hacer".

LA REGLAMENTACIÓN TARDÍA DE LA LEY: EL DECRETO Nº 91/2009

Sancionada la Ley, se tardó dos años en emitir su reglamentación. Se había iniciado un proceso participativo para su confección, construyendo sobre la positiva experiencia de la propia norma nacional; pero el cambio de la autoridad a cargo de la SAYDS por entonces frustró ese trabajo. En 2009, a partir del impacto que provocó el trágico alud de Tartagal (Salta), el Poder Ejecutivo firmó a contrarreloj y sin consulta un texto de reglamentación que se publicó como Decreto Nº 91/2009. Esta norma reglamenta muchos puntos de la Ley, pero también ha dejado muchos otros sin reglamentar, tales como:

- El FNECBN, se encargó de esta tarea a la Autoridad Nacional de Aplicación y las Autoridades Locales de Aplicación.
- Los objetivos establecidos en el artículo 3. De este modo, no existen definiciones de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos.
- El capítulo 5 correspondiente a las autorizaciones de desmonte. Ello atenta contra la prevalencia de los principios precautorio y preventivo en el mantenimiento de los bosques nativos.

Por otra parte, el decreto reglamentario incluso ha dado lugar a interpretaciones contrarias a la Ley Nº 26.331, como es el caso del artículo 24 que establece que cada jurisdicción determinará el procedimiento de participación pública “conforme a la naturaleza y magnitud del emprendimiento”. Esto ha permitido la no realización de los procesos de EIA o de audiencia pública 14, o su realización conforme criterios de entendimiento diferentes.

LA SUPERFICIE DE BOSQUES NATIVOS EN ARGENTINA

Los bosques nativos de Argentina abarcan una superficie aproximada de 53 millones de hectáreas, según el dato proveniente de los OTBN provinciales de 2017, representando el 19% de la superficie continental del país (sin considerar la Antártida e islas del Atlántico Sur). La superficie de tierras forestales ¹⁵ del año 2017 equivale a unos 27 millones de hectáreas, que representan casi el 10% de la superficie del país (sin considerar la Antártida e islas del Atlántico Sur) ¹⁶.

EL PROBLEMA DE LA DEFORESTACIÓN

Entre 2007 y 2017 Argentina perdió 3.324.753 hectáreas de tierras forestales y otras tierras forestales; un promedio de algo más de 300.000 has cada año ¹⁷.

El porcentaje de la superficie del país cubierto con bosque nativo era de 12% en 1998 y bajó al 10% en 2018 (considerando sólo las tierras forestales) ¹⁸. En términos de área absoluta, Argentina pasó de contar con 32,13 millones de ha en 1998 ¹⁹, a 27 millones de ha en 2015 ²⁰ (Fig. 1). Esto representa una disminución de 5.170.000 de hectáreas, a una tasa anual de deforestación de 0,88%.

14 FARN (2017) Informe “10 años de la Ley de Bosques: Un hito ambiental y mucho por hacer”.

15 La definición de bosques del Primer Inventario de Bosques Nativos subdivide tierras forestales (TF) y otras tierras forestales (OTF). Se entiende por tierra forestal a tierra con una cubierta de copa de más del 20% del área y una superficie superior a 10 hectáreas. Los árboles deberían poder alcanzar una altura mínima de 7 metros a su madurez in situ. Puede consistir en formaciones forestales cerradas, donde árboles de diversos tamaños y sotobosque cubren gran parte del terreno. Otras tierras forestales, tierras donde la cubierta de copa tiene entre 5% y 20% de árboles capaces de alcanzar una altura de 7 metros a su madurez in situ; o tierras con una cubierta de copa de más del 20% (o su grado de espesura equivalente) en la que los árboles no son capaces de alcanzar una altura de 7 metros a su madurez in situ; o aquellas donde la cubierta arbustiva (altura >0,5 metros) abarca más del 20%. Incluye palmares y cañaverales naturales.

16 SAYDS (2018) Informe del Estado del Ambiente 2017. Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>.

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 argentino”.²¹ Por su parte, un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) ubicó a Argentina entre los diez países que más desmontaron entre 2010 y 2015²².

El Parque Chaqueño es la región forestal con más pérdida de cobertura boscosa, representando el 90% de la deforestación. Entre 2007 y 2017 Santiago del Estero perdió 1.026.678 ha, Salta 796.682 ha, Formosa 368.522 ha y Chaco 404.896 ha. A partir de los datos de la SAyDS, se evidencia un primer pico de deforestación en el período 2003-2006, con mayor magnitud en Parque Chaqueño. El pico más alto se dio en 2007, con una tasa de 1,60%²³ (Fig. 2). Pero desde la sanción de la Ley N° 26.331 se evidencia una tendencia en baja de la deforestación, observándose una estabilización del 0,50% anual²⁴. Datos preliminares de 2018 indican que la pérdida de cobertura entre 2017 y 2018 ha sido de 130.000 hectáreas²⁵. Sin embargo, en todos los períodos analizados se registró deforestación en las categorías I (rojo) y II (amarillo), alcanzando la deforestación en el último período de análisis valores del 2% y el 48% para las categorías respectivas²⁶.

La deforestación persiste, aún en zonas rojas y amarillas que suponen una restricción. Ello principalmente en las provincias del Parque Chaqueño como se observa en el siguiente gráfico (Fig. 3).

Los desmontes producidos en categoría I (rojo) y categoría II (amarillo) responden a desmontes no autorizados y/o a la aplicación de procedimientos administrativos provinciales vinculados con la aprobación de cambios de uso del suelo y otras intervenciones con fines agrícolas y ganaderos a nivel predial.

A nivel nacional, los porcentajes de deforestación según las categorías de conservación pueden observarse en la figura 4.

17 MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016. Disponible online en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_implementacion_2010_-_2016.pdf

18 SAyDS (2019) Informe del Estado del Ambiente 2018. Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

19 SAyDS (2004) Informe sobre deforestación en Argentina.

20 FAO (2015) Evaluación de los recursos forestales mundiales. Compendio de datos.

21 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. Disponible online en: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap27_FINAL.pdf

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

23 MAyDS (2018) Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Regiones forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal

24 SAyDS (2019) Informe del Estado del Ambiente 2018. Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

25 SAyDS (2019) Informe del Estado del Ambiente 2018. Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

26 MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

Figura 1. Evolución de la superficie de tierras forestales 1998-2018 en millones de hectáreas (El dato del 2018 es preliminar). Extraído del Informe del Estado del Ambiente 2018 (pág. 97).

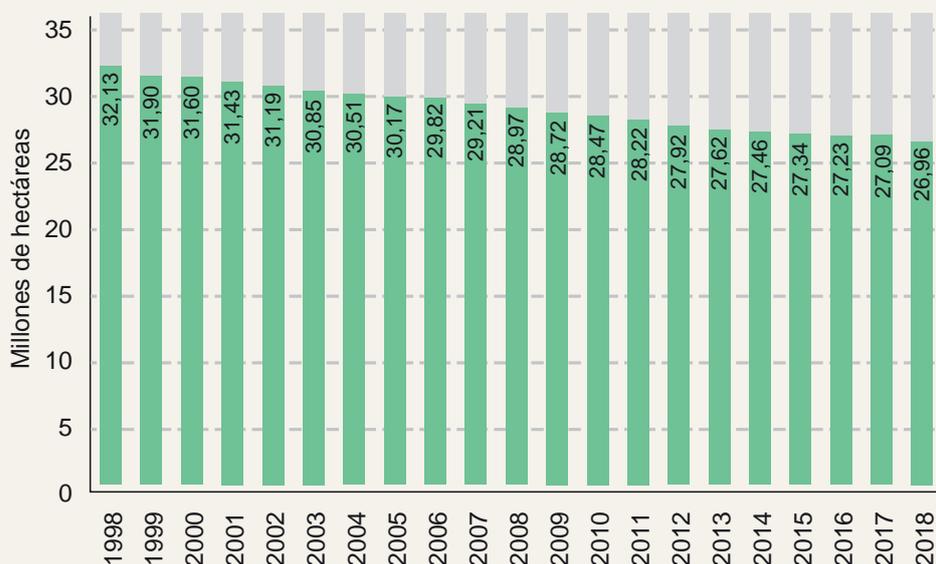


Figura 2: Porcentaje anual de pérdida de tierras forestales por región forestal, periodo 1997-2017. Extraído del Informe del Estado del Ambiente 2017 (pág. 9 del apartado de bosques).

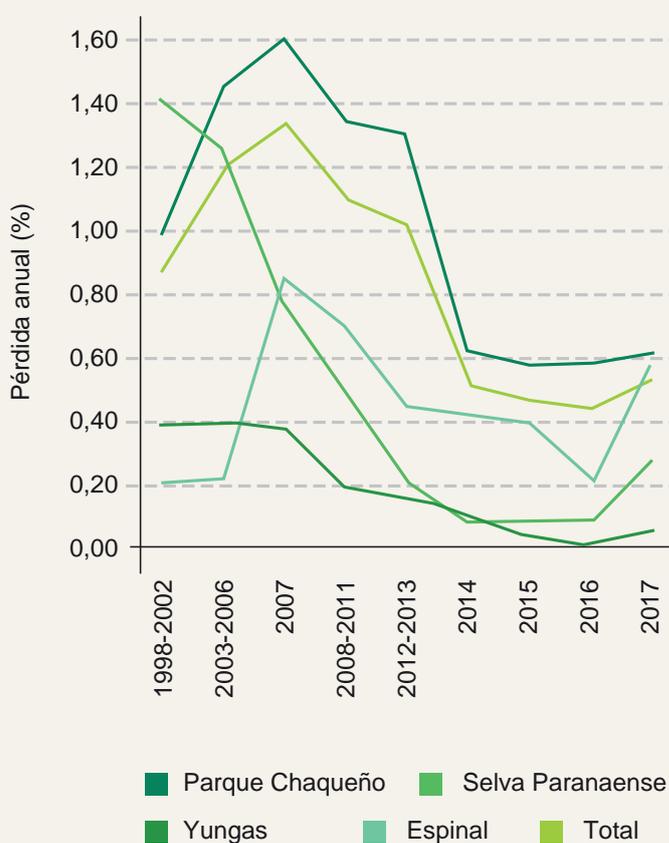


Figura 3: Pérdida de tierras forestales por provincia y categoría de conservación, según OTBN 2017. Extraído del Informe del Estado del Ambiente 2017 (pág. 10 del apartado de bosques).

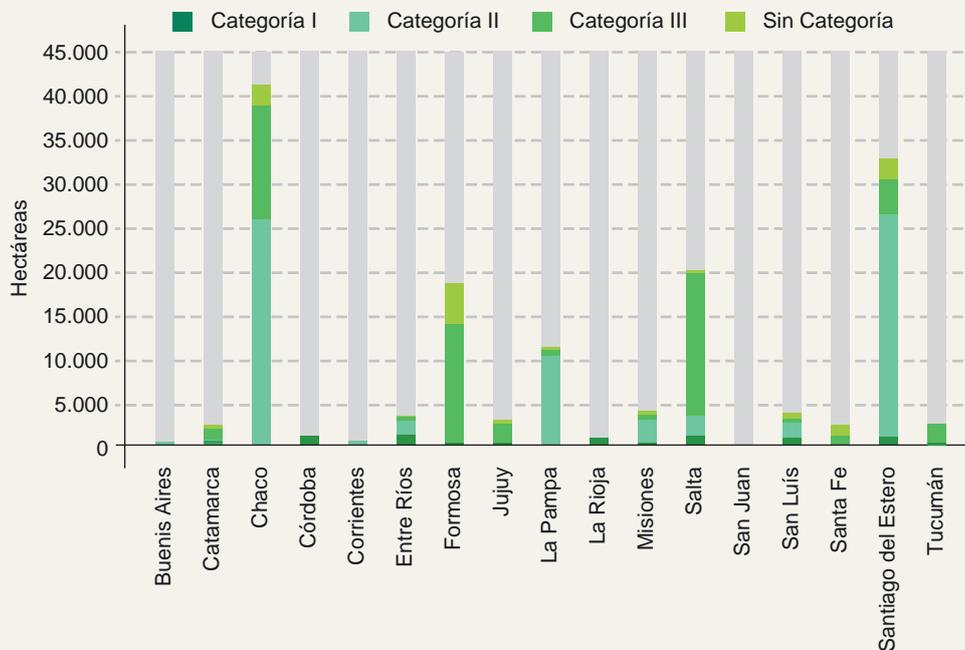
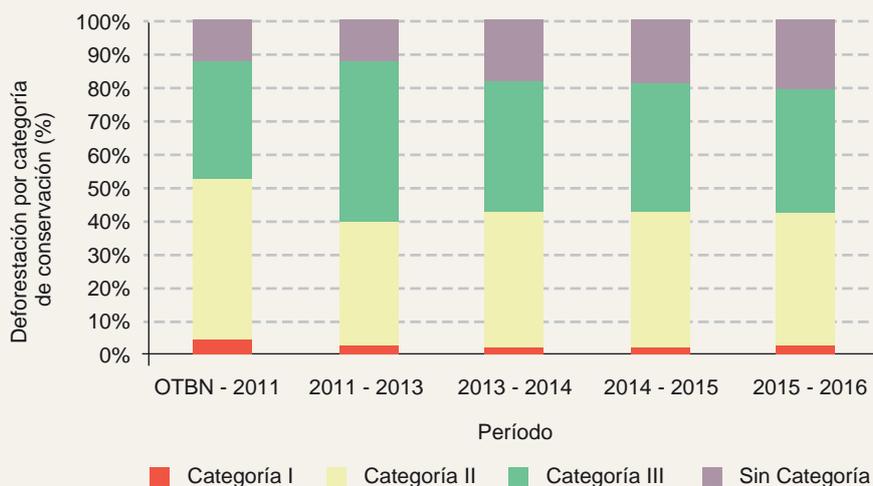


Figura 4: Superficie deforestada en Argentina por categoría de conservación en los periodos OTBN-2011 (se consideran las distintas fechas de aprobación de los OTBN provinciales hasta el año 2011), 2011-2013, 2013-2014, 2014, 2015 y 2015-2016. La superficie sin categoría responde a la utilización de coberturas boscosas de referencia diferentes por parte de la provincia para la realización del OTBN y de la UMSEF para realizar el monitoreo (basada en distintas definiciones de bosque nativo).



Fuente: Extraído del informe de estado de implementación 2010-2016. (pág. 31)

LOS ORDENAMIENTOS TERRITORIALES DE BOSQUES NATIVOS

Uno de los aspectos centrales de la Ley N° 26.331 es que estableció la obligatoriedad de realizar un ordenamiento territorial de bosques nativos ²⁷ en todo el territorio nacional. Si bien este es un avance central, Argentina aún debe avanzar con un proceso de ordenamiento ambiental del territorio (OAT), de zonas urbanas y rurales a escala nacional. Esta herramienta está prevista en la Ley General del Ambiente (LGA) N° 25.675 vigente desde 2002. La Ley N° 26.331 permite entonces hacer un avance sectorial en materia de OAT, en lo que a áreas boscosas se refiere. A continuación, se resaltan las principales disposiciones de la Ley de Bosques Nativos en materia de OTBN.

LAS CATEGORÍAS DE CONSERVACIÓN

El artículo 9 de la Ley N° 26.331 establece que cada jurisdicción deberá establecer las diferentes categorías conservación en el marco de la realización de su OTBN.

Tabla 1: Descripción de las categorías de conservación de los bosques nativos en el marco de los Ordenamientos Territoriales

CATEGORÍA I (ROJO)	CATEGORÍA II (AMARILLO)	CATEGORÍA III (VERDE)
<p>Sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluyen áreas que, por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.</p>	<p>Sectores de mediano valor de conservación que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional y con la implementación de actividades de restauración, pueden tener un valor alto de conservación, que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.</p>	<p>Sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente ley.</p>

Fuente: ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos"

LA DEFINICIÓN DE “BOSQUE NATIVO”

Un aspecto que resultó ser clave para realizar los OTBN fue la claridad en la definición técnica de “bosque”. La Ley N° 26.331 considera bosques nativos “a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, conformando una trama interdependiente con características propias

²⁷ En la Resolución 236/2012 de COFEMA en su anexo “Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos” Define ordenamiento territorial como “Un proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico-político, con el que se pretende configurar en el largo plazo una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.”

y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica. Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.”

Distintas discusiones en el ámbito de COFEMA derivaron en la Resolución N° 230/2012 que provee un conjunto de precisiones a la definición de la Ley N° 26.331, entendiendo que el bosque nativo es todo ecosistema forestal natural, en distinto estado de desarrollo, que presente:

- Una cobertura arbórea de especies nativas mayor o igual al 20 %
- Árboles que alcanzan una altura mínima de 3 metros
- Un área mínima igual o mayor a 0,5 hectáreas, incluyendo palmares.

Estos conceptos permitieron unificar los criterios para la elaboración y actualización de los mapas de los OTBN por cada provincia.

ESCALA Y DETALLES PARA LA ZONIFICACIÓN

El Decreto N° 91/2009 estableció que la escala mínima en la que las provincias deben expresar la zonificación territorial es de 1:250.000 ha (artículo 6). Por otro lado, en las Pautas de mapeo acordadas y aprobadas por el COFEMA por Resolución N° 230/2012 se estableció que la unidad mínima de mapeo a la que se expresa esta escala es 25 ha. Sin embargo, esta normativa aclara que tal unidad mínima de mapeo no implica la exclusión de superficies menores a 25 ha de los derechos y obligaciones establecidos en la Ley N° 26.331, sino que sólo constituye un requisito técnico de representación cartográfica. La única excepción de la Ley son los aprovechamientos realizados en superficies menores a 10 hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.

VALORIZACIÓN DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LOS BOSQUES

La Ley N° 26.331 introdujo un concepto de “servicios ambientales” a los fines de la Ley, entendidos estos como “beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos” (artículo 5). Además, especifica que los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son:

- Regulación hídrica
- Conservación de la biodiversidad
- Conservación del suelo y de calidad del agua
- Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero
- Contribución a la diversificación y belleza del paisaje
- Defensa de la identidad cultural.

Este artículo fue reglamentado en el Decreto 91/2009, instruyéndose a la ANA, con la participación del COFEMA, a elaborar guías metodológicas a los fines de valorizar los servicios ambientales definidos por la Ley N° 26.331, en el marco del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos (artículo 5). Esto aún no ha acaecido.

DISPOSICIONES PARA LA ELABORACIÓN DE LOS OTBN

Para la definición de las categorías de conservación, el anexo de la Ley N° 26.331 estipula una serie de Criterios de Sustentabilidad Ambiental (CSA) a considerar de manera integral, y no aislada dado que están interrelacionados, y que cada jurisdicción debe adoptarlos al elaborar su OTBN:

- Superficie mínima de hábitat
- Vinculación con otras comunidades naturales
- Vinculación con áreas protegidas e integración regional
- Existencia de valores biológicos sobresalientes
- Conectividad entre ecorregiones
- Estado de conservación
- Potencial forestal
- Potencial de sustentabilidad agrícola
- Potencial de conservación de cuencas
- Valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a los bosques nativos.

METODOLOGÍAS DE VALORACIÓN Y PONDERACIÓN DE CSA: LA RESOLUCIÓN N° 236/2012

Para la definición de las categorías de conservación de los bosques nativos se hizo necesario emplear metodologías de valoración y ponderación de CSA como, por ejemplo, evaluaciones multicriterio. Fruto de las primeras experiencias de OTBN, se ha concluido que la consideración de los CSA en los procesos de OTBN se ha dado de múltiples formas, según la provincia.

A raíz de esto, el COFEMA a través de la Resolución N° 236/2012, estableció una serie de pautas a tener en cuenta para, entre otros aspectos, la consideración, valoración y ponderación de los CSA en los OTBN y sus actualizaciones. Éstas se refieren a la información respaldatoria, el fundamento técnico, la profundidad necesaria para el análisis de cada criterio, la identificación de situaciones que atentan contra el mantenimiento del valor de conservación (uso actual), la descripción de la metodología empleada y la recopilación de la información de base necesaria. También se establecen lineamientos específicos para la integración de la valoración de los CSA en un Sistema de Información Geográfica (SIG), proceso necesario para la correcta confección del mapa de OTBN ²⁸.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS OTBN

El artículo 5 de la Ley N° 26.331 establece que los OTBN deben elaborarse a partir de un proceso participativo. Por su parte, el artículo 6 indica que la ANA brindará, a solicitud de las ALA, asistencia técnica, económica y financiera necesaria para la realización de los OTBN.

En este marco, y considerando la pobre experiencia práctica en lo relativo a promover espacios participativos por parte de las jurisdicciones locales, han sido importantes las cuatro guías metodológicas orientativas aprobadas por Resolución de la SAyDS N° 398/2015, para coadyuvar en el desarrollo de los procesos participativos en los OTBN:

²⁸ MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

- “Guía de Análisis de Actores Sociales para el Proceso Participativo del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos”
- “Guía de Difusión para el Proceso Participativo del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos”
- “Guía de Metodologías para el Proceso Participativo del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos” y
- “Guía para la Documentación del Proceso Participativo del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos”.

Además, se realizaron diversos talleres de capacitación sobre la temática con personal de las ALA de las distintas jurisdicciones locales. No obstante ello, han sido numerosas las denuncias por deficientes procesos de participación ciudadana en el marco de los OTBN, incluyendo la aprobación de un OTBN cuyo texto era totalmente contrario a lo consensuado a través del trabajo participativo, como ha sido el caso de la provincia de Córdoba.

COHERENCIA ENTRE LAS CATEGORÍAS DE CONSERVACIÓN

El Decreto N° 91/2019 en su artículo 6 estableció que la ANA, junto con el COFEMA, promoverá las acciones tendientes a lograr un nivel de coherencia entre las categorías de conservación que establezcan aquellas jurisdicciones que comparten ecorregiones. Más abajo se verán las fallas en este sentido, que persisten hasta la fecha.

EL PROCESO DE ACREDITACIÓN DE OTBN

El artículo 33 de la Ley N° 26.331 estipula que cada ALA realiza sus respectivos OTBN y sus actualizaciones, y lo remite a la ANA junto a toda la documentación respaldatoria a fin de gestionar la “acreditación”. Esta acreditación consiste en un proceso continuo, conformado por una serie de acciones que van desarrollando articuladamente entre la ANA y la ALA.

Cada jurisdicción aprueba su OTBN por normativa provincial y ello es evaluado por la ANA, quien verifica en forma integral el ajuste a los objetivos de la Ley N° 26.331 y la aplicación de los CSA de su anexo. Se realizan observaciones de tipo técnico-legal, y subsanadas estas, se procede a la acreditación. Asimismo, se verifica el cumplimiento de los criterios de consideración, identificación y mapeo de los bosques nativos acordados en la Resolución N° 230/2012 de COFEMA.



ESTADO ACTUAL DE LOS OTBN

A la fecha, todas las jurisdicciones han realizado el OTBN²⁹ de su territorio, contabilizándose 53.645.545 hectáreas de bosque nativo cuya representación en superficie es de: 19% en la categoría I, 61% en categoría II y 20% categoría III (Fig. 5 y Fig. 6). No obstante, cabe señalar que ha habido jurisdicciones que no respetaron la exigencia legal de que el OTBN fuera aprobado por norma emanada de su Legislatura local. Ese ha sido el caso Santa Fe y Corrientes, que se vieron luego obligadas a subsanar ello gestionando la debida ley provincial.

29 SAyDS (2018) Informe del Estado del Ambiente 2017. Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>



Figura 5: Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos a nivel nacional, de acuerdo a las distintas categorías de conservación. Extraído del Informe del Estado del Ambiente 2017 (pág. 10 del apartado de bosques).

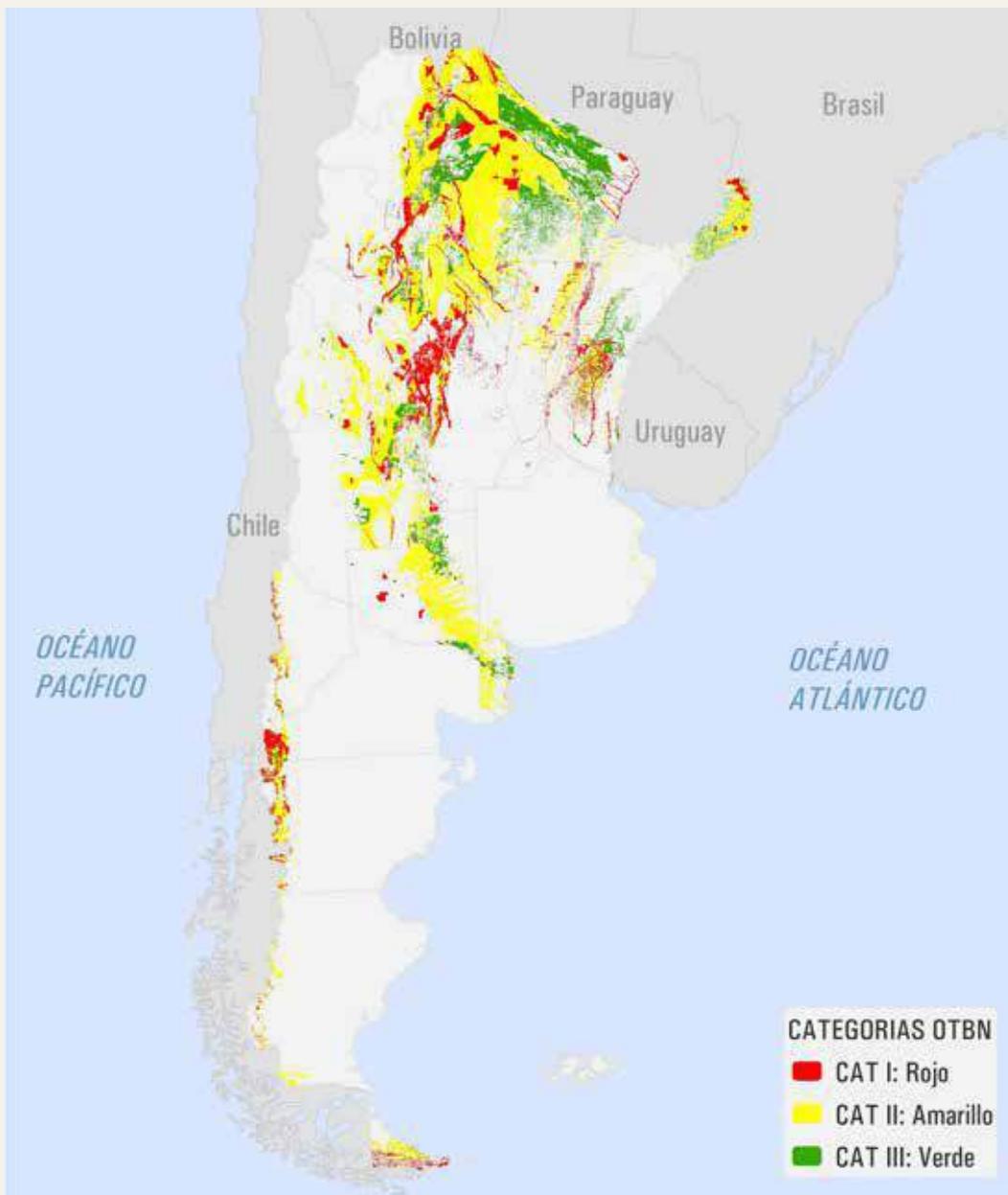
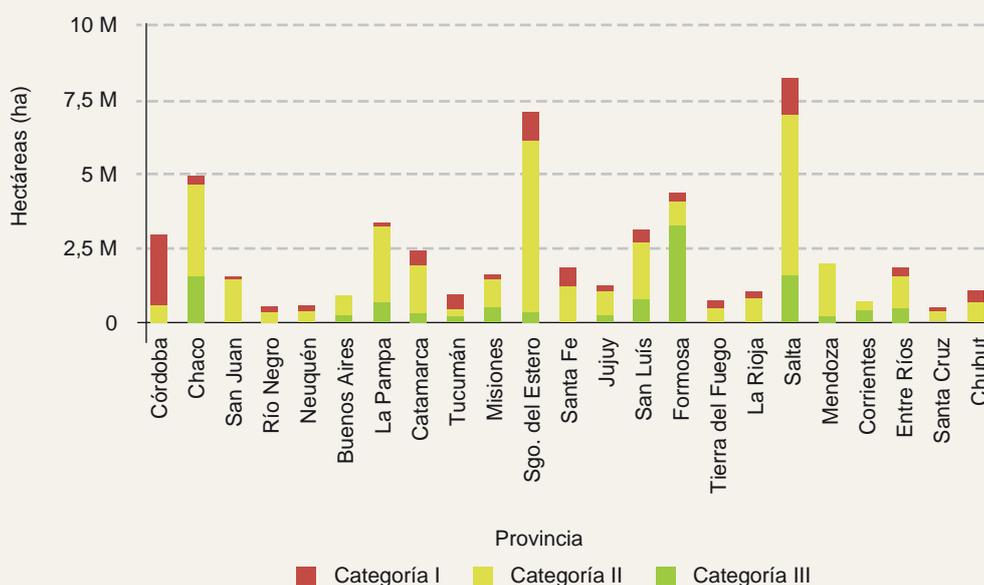


Figura 6: Superficie de bosque nativo por categoría OTBN



Fuente: Ambiente Bosques 2007-2017, estadísticas nacionales de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable* <https://bosques.ambiente.gob.ar/geomaps>

NORMATIVA Y AÑO DE SANCIÓN DE OTBN POR CADA JURISDICCIÓN LOCAL

- BUENOS AIRES:** Ley N° 14.888 - 21/12/2016
- CATAMARCA:** Ley N° 5311 -09/09/2010
- CHACO:** Ley N° 6409 - 24/09/2009
- CHUBUT:** Ley N° XVII-92 - 17/06/2010
- CÓRDOBA:** Ley N° 9814 - 05/08/2010
- CORRIENTES:** Ley N° 5974 -26/05/2010
- ENTRE RÍOS:** Ley N° 10.284 - 28/03/2014
- FORMOSA:** Ley N° 1552 - 09/06/2010
- JUJUY:** Ley N° 5676 - 14/04/2011
- LA PAMPA:** Ley N° 2624 - 16/06/2011
- LA RIOJA:** Ley N° 9711 - 01/09/2015
- MENDOZA:** Ley N° 8195 - 14/07/2010
- MISIONES:** Ley XVI - N° 105 - 02/09/2010
- NEUQUÉN:** Ley N° 2780 - 09/11/2011
- RÍO NEGRO:** Ley N° 4552 - 08/07/2010
- SALTA:** Ley N° 7543 - 16/12/2008
- SAN JUAN:** Ley N° 8174 - 11/11/2010
- SAN LUIS:** Ley N° IX-0697-2009 - 16/12/2009
- SANTA CRUZ:** Ley N° 3142 - 17/08/2010
- SANTA FE:** Ley N° 13.372 - 11/12/2013
- SANTIAGO DEL ESTERO:** Ley N° 6942 - 17/03/2009
- TIERRA DEL FUEGO:** Ley N° 869/12 - 25/04/2012
- TUCUMÁN:** Ley N° 8304 - 24/06/2010

ACTUALIZACIÓN DE LOS OTBN

En 2012, en el ámbito de COFEMA, se revisaron las experiencias habidas hasta ese momento en materia de proceso de elaboración de OTBN, y se extrajo un documento de sugerencia metodológica para aquellas jurisdicciones que aún no habían realizado sus OTBN, como guía de “buenas prácticas”; Anexo I de la Resolución Nº 236/2012 y Resolución Nº 350/2017. El documento se secuencia en las siguientes etapas:

i) Lineamientos generales del Proceso de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

Etapa de Conformación de la Unidad Ejecutora del OTBN

Etapa de Diseño del Proceso de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

Etapa de Formulación del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

- Consulta y participación
- Validación del mapa

ii) Pautas para la ejecución del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

Diseño y ejecución de talleres participativos

Recopilación de información base

Elaboración de coberturas y mapas de bosques nativos

Valoración de los criterios de sustentabilidad ambiental

Superposición, análisis, integración y síntesis en un SIG de los criterios de sustentabilidad ambiental empleados para la realización del OTBN

iii) Cambios de categoría entre categorías de conservación entre actualizaciones de los OTBN

iv) Cambios de categoría de conservación a nivel predial.

Asimismo, el documento contiene anexos con pautas específicas para los procesos participativos, de organización de la información y valoración de criterios de sustentabilidad.

Según lo establecido en el artículo 6 del Decreto Nº 91/2009, el OTBN de cada jurisdicción debe actualizarse cada cinco años. Este plazo rige desde la sanción del acto administrativo de mayor jerarquía por el que el Ejecutivo Provincial da cumplimiento al articulado a nivel nacional, pudiendo este plazo ser menor al citado, pero no superior.

Los procesos de OTBN son dinámicos y sus actualizaciones constituyen una oportunidad para realizar una revisión integral de la normativa correspondiente, ajustar la zonificación de los bosques nativos a escala provincial, y revisar la valoración y ponderación de los diez CSA establecidos en el anexo de la Ley Nº 26.331 y la cartografía resultante, entre otras acciones. Además, implica la realización de un proceso participativo mediante el cual se sometan a discusión pública las decisiones tomadas a nivel técnico, político y legal, instancia fundamental para legitimar todo proceso del OTBN.

Las ALA y la ANA han acordado, en el ámbito del COFEMA, que los procesos de actualización de los OTBNs se realizarán dentro de un marco de progresividad³⁰, no regresividad y flexibilidad. Los procedimientos consensuados involucran instancias de discusión e intercambio técnico entre las ALA y la ANA en forma preliminar a la sanción definitiva de los OTBNs. De este modo, se busca que éstos alcancen la conformidad técnica de la ANA antes de ser sancionados por el acto administrativo correspondiente³¹.

Mediante la Resolución N° 350/2017 de COFEMA se estipulan los “Procedimientos para la Acreditación de las Actualizaciones de los Ordenamientos Territorial de los Bosques Nativos (OTBN)”. El proceso es el siguiente:

i. Instancias de comunicación

La ALA presenta ante la ANA el cronograma de actividades donde se identifican las instancias en las que se desarrollará el proceso de actualización (ejemplo: talleres participativos, audiencias públicas, reuniones, trabajo de gabinete, etc.), según lo previsto en la Resolución N° 236/2012.

De esta manera, la ANA da seguimiento a los avances y organiza sus actividades y, de ser solicitado por la ALA, pone a disposición el equipo técnico para brindar la asistencia técnica que le sea requerida (ejemplo: comisiones a campo conjuntas, colaboración en talleres, capacitaciones, etc.)

Se recomienda que las ALA presenten ante la ANA documentación preliminar y/o parcial a medida que ésta se vaya generando, de manera de propiciar un intercambio técnico fluido entre ANA y ALA.

ii. Documentación a presentar por las ALA

Previo a la presentación del proyecto de actualización del OTBN para su sanción mediante normativa provincial, la ALA remitirá a la ANA la documentación correspondiente al proceso de actualización, de acuerdo a lo establecido en las Resoluciones COFEMA N° 236/2012 y N° 277/2014, y el proyecto del instrumento normativo mediante el cual se aprobará la actualización del OTBN en la provincia.

iii. Forma de entrega de la documentación correspondiente a la propuesta de actualización de los OTBN provinciales por parte de las ALA

La ALA presentará de manera formal la documentación completa de la actualización del OTBN ante la ANA por mesa de entradas de la SAyDS. La misma será incorporada al expediente de OTBN de la jurisdicción correspondiente.

iv. Emisión del informe técnico

La Dirección Nacional de Bosques analizará la documentación entregada y, una vez finalizado el intercambio técnico entre ANA y ALA, emitirá un documento técnico final, según el marco normativo antes mencionado. El análisis de la documentación se realiza en base a lo establecido en la Ley N° 26.331, su Decreto reglamentario N° 91/2009, las Resoluciones COFEMA N° 230/2012, N° 236/2012 y N° 277/2014 y las Resoluciones SAyDS N° 826/2014 y N° 398/2015.

Los datos de deforestación se encuentran presentes al momento de analizar las propuestas de actualización de los OTBN, como elemento para evaluar las nuevas propuestas y para verificar que los predios con deforestación ilegal se mantengan en la categoría de conservación original (artículo 40, Ley N° 26.331³²).

³⁰ Principio establecido en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente N° 25.675.

³¹ MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

³² Respuesta SAyDS pedido de informe FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).

El proceso culmina con la sanción de la normativa provincial aprobatoria de la actualización del OTBN.

PROVINCIAS CON OTBN ACTUALIZADO

FORMOSA: Ley N° 1660/18 - 09/02/2018

JUJUY: Ley N° 6097 - 23/11/2018

MISIONES: Resolución Ministerio de Ecología N° 265/2017 - 07/08/2017

SAN JUAN: Ley N° 1439-L/2016 - 01/07/2016

SANTIAGO DEL ESTERO: Decreto N° 3133/2015 - 23/12/2015

Formosa, Jujuy y Misiones, están en la etapa de intercambio técnico para la acreditación por parte de la ANA. Santiago de Estero y San Juan ya cuenta con la acreditación por parte de la ANA.

Neuquén, Tierra del Fuego, Catamarca y San Luis, ya han presentado una propuesta de actualización y se encuentran en un proceso de intercambio técnico.

Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Rio Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán tienen sus OTBN vencidos.

Las provincias de Entre Ríos, La Rioja y Buenos Aires cuentan con sus OTBN al día por ser las últimas en acreditar.

RECATEGORIZACIONES PREDIALES

Las recategorizaciones prediales son posibles en los casos en que se justifique una revisión ya que la escala para los OTBN (1:250.000) no permite utilizarse directamente a nivel predial. La diferencia de escala hace necesaria una revisión de los bosques identificados a escala provincial y de los CSA que definieron las categorías de conservación a nivel provincial. En esta revisión es posible que se identifiquen distintas situaciones:

- Parches de bosque que no fueron identificados en el OTBN (o su inversa, parches de No bosque que fueron identificados como bosque en el OTBN)
- Diferente delimitación de los parches de bosques identificados
- Parches de bosque de valor de conservación distinto al asignado en el OTBN provincial.

El mecanismo de resolución de problemas inherentes a la identificación de bosques a escala predial se aborda en la Resolución N° 230/2012 de COFEMA, mientras que el de la existencia de parches de valor de conservación distinto al asignado en el OTBN provincial se trata en la Resolución N° 236/2012 de COFEMA (pautas para la actualización de los OTBNs). En ésta, se dispone que las recategorizaciones a escala predial puedan autorizarse en casos excepcionales y que nunca deban ser de aplicación general y sistemática. Además, deberá tenerse en cuenta el concepto de no regresividad en materia ambiental.

De esta forma, se evita que los avances logrados en la elaboración de los OTBNs se pierdan o se vean afectados por retrocesos en la materia, lo cual puede tener como consecuencia, que se produzcan daños ambientales irreversibles o de difícil reparación. Así, los cambios que se propongan en las actualizaciones de los OTBN no deberán representar variaciones significativas que disminuyan los niveles de conservación alcanzados. Todo cambio deberá ser el resultado de mejoras técnicas sustanciales y/o de mayor disponibilidad de información.

Por lo tanto, sólo será posible realizar cambios de categoría que disminuyan el valor de conservación en algún sector en particular de la provincia, si los criterios que determinan el valor de conservación propuesto originalmente son demostrados como erróneos, aportando la información correspondiente (esto podría darse, por ejemplo, mediante nueva información y/o un enfoque analítico más desarrollado que el original). Asimismo, un cambio de este tipo podrá realizarse cuando la variación demostrada en uno o más de los criterios determinen que el valor de conservación final de la unidad de análisis está fuera de los rangos de valores de conservación de la categoría a la que fue adjudicada originalmente.

La Resolución COFEMA N° 236/2012, dispone que los cambios a nivel predial deberán ser regulados y estandarizados por las ALA mediante normativa específica, respetando las siguientes pautas: excepcionalidad, reproducibilidad, consistencia, localización geográfica, visión de paisaje, mejor resolución, mejor información, incorporación al OTBN, riesgo ambiental, planes en ejecución, responsabilidad.

A partir de las dificultades que presenta el tema de las recategorizaciones prediales, en el acta del Encuentro Nacional de sobre Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y Gestión de Planes organizado por la Dirección Nacional de Bosques en 2018, se solicitó a COFEMA ampliar las pautas para las actualizaciones de los OTBNs y tratar los siguientes temas: alcances del principio de progresividad en los OTBNs; ajuste en el mapeo de bosques nativos y clases de vegetación; y cambios de categoría a nivel predial e Interfaz urbano-rural ³³.

En particular, se tiene certeza que las provincias de Salta, Jujuy, Misiones y Chaco habilitaron por normativa local la categorización a nivel predial, encargándola a la ALA. Otras provincias, como Santiago del Estero, incluyeron algunos “puntos verdes” en predios zonificados en Categoría II, habilitando la posibilidad de realizar desmontes. Algunos de estos casos han supuesto problemáticas emblemáticas, atento permitían cambios de categorías en detrimento de bosques antes protegidos a una escala importante, y no acatando los criterios dispuestos en la regulación arriba señalada.



³³ Respuesta SAyDS pedido de informe FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).

SALTA

Salta habilitó mediante Decreto N° 2211/2010 (modificado por el Decreto N° 2136/2011) que se recategorizaran predios de más de 10 y hasta 300 hectáreas, sin necesidad de realización de audiencia pública ni de un procedimiento participativo, como tampoco EIA. En 2014 la provincia informó a la ANA la recategorización predial de 31 fincas. Éstas, fueron examinadas por una comisión técnica específica constituida por la ANA, donde se comprobaron irregularidades tanto en el no cumplimiento de las audiencias públicas, como en el no cumplimiento de los CSA establecidos por la Ley. En estas recategorizaciones se habilitaron desmontes, implicando la pérdida de 44.767 ha de bosques nativos correspondiente al periodo 2009-2017³⁴.

En 2014, el Decreto N° 3749/2014 derogó el referido N° 2.211/2010, aunque no dispuso nada acerca de las recategorizaciones ya realizadas (32 en total) y 46 recategorizaciones en trámite que, de realizarse, implicarían la pérdida de 36.386 ha de bosques. La SAyDS por Resolución N° 56/2018 estableció que las autorizaciones de recategorización de Uso Predial y Cambio de Uso del Suelo, otorgadas por la provincia de Salta son incompatibles con las disposiciones de la Ley N° 26.331, por modificar regresivamente y de manera relevante el OTBN aprobado por Ley N° 7.543. Asimismo, instó a la provincia a suspender las autorizaciones y restaurar los ambientes desmontados, conforme artículo 40 de la Ley N° 26.331 y garantizar los derechos de las comunidades de pueblos originarios que habitan los mismos y realizan un uso tradicional del territorio en el marco del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Posteriormente, celebró un convenio de cooperación con la provincia para brindarle asistencia técnica y revisar las recategorizaciones en cuestión, caso por caso.

CHACO

Por Disposiciones N° 1103/2012, 742/2015 y 598/2016 de la Subsecretaría de Recursos Naturales chaqueña se habilitó la realización sistemática de recategorizaciones prediales que modificaban la zonificación establecida de manera participativa en el OTBN de la provincia. De esta forma, se autorizó el desmonte de bosques nativos que estaban protegidos.

El 29 de enero de 2019, el gobernador chaqueño derogó por Decreto N° 298/2019 el mecanismo de recategorizaciones y suspendió el procedimiento que reglamenta la actualización del OTBN provincial hasta tanto no se evaluarán las consideraciones que aportaron distintas ONG. Según se informó desde el Ministerio de Planificación, Ambiente e Innovación Tecnológica de Chaco, 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. De estos 53 casos, 10 superan las 1.000 hectáreas; y de esos 10; 2 permisos superan las 2.000 hectáreas. Las autoridades chaqueñas informaron, asimismo, 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 desconoce en qué estado de ejecución se encuentran 10 de ellos.

34 Respuesta SAyDS pedido de informe FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).

INTERVENCIONES EN LOS BOSQUES NATIVOS

PLANES DE MANEJO, DE CONSERVACIÓN, DE FORMULACIÓN Y DE DESMONTE

Los artículos 16 y 17 de la Ley N° 26.331 y el artículo 9 del Decreto N° 91/2009 disponen que toda intervención en bosques nativos debe enmarcarse en una planificación de las actividades que se van a desarrollar en el predio. Asimismo, éstas deberán contemplar los contenidos mínimos establecidos en las Resoluciones COFEMA N° 277/2014 y SAyDS N° 826/2014.

En este contexto, un plan puede definirse como el documento que refleja la organización, medios y recursos, en el tiempo y en el espacio, de las medidas específicas para mantener o incrementar los atributos de conservación de un bosque nativo o grupo de bosques nativos y/o del aprovechamiento sostenible de sus recursos y servicios.

Todo plan debe incluir una descripción pormenorizada del establecimiento, su historia de uso, aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos. Asimismo, debe contener una línea de base que describa el estado actual del bosque, de forma tal que permita avanzar en la toma de decisiones de las actividades a realizar según las posibilidades a lo largo del tiempo ³⁵.

COMPETENCIAS

Los titulares de los planes son los encargados de su elaboración, los cuales deben presentarse por un representante técnico que se encuentre habilitado en el Registro Provincial diseñado a tal fin.

La presentación se realiza ante la ALA, que tiene la competencia para la evaluación y aprobación de tales planes presentados en cada convocatoria.

Una vez aprobados, los planes se registran en el Registro Nacional de Planes, que actualmente forma parte del Sistema Integrado de Información Forestal (SIIF) gestionado por la ANA. Este Registro permite responder a diversas responsabilidades que surgen de la implementación de la Ley tanto a nivel nacional como provincial, como ser la formulación y autorización de planes, generación de informes, fiscalización y difusión de avances entre otros. A su vez, el Registro permite verificar el cumplimiento de lo planificado por los Planes tarea requerida por la propia Ley y su decreto reglamentario (artículo 11), como así también un modo de agilizar y homogeneizar las solicitudes de planes y su control.

Actualmente la plataforma del SIIF está en proceso de mejora para que permita realizar un seguimiento técnico-administrativo de cada plan, y para que contemple también las Planificaciones de Fortalecimiento Institucional (PFI) por las que las ALA hacen uso del 30% del FNECBN; así como otras intervenciones sobre bosques nativos que no sean los financiados por la Ley N° 26.331, según lo establecido en la Resolución N° 826/2014 y Resolución COFEMA N° 277/2014. A su vez, el SIIF permite cargar las visitas técnicas a los predios que realicen la ANA y las ALA. El objetivo es integrar la información forestal dentro de las áreas que pertenecen a la Dirección Nacional de Bosques.

35 MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.



TIPOS DE PLANES

De la categoría de conservación de los bosques nativos presente en el establecimiento en cuestión, depende la posibilidad de desarrollar distintos tipos de planes:

Planes de Manejo (PM), pueden ser presentados por los tenedores de bosques en superficies clasificadas en las categorías de conservación II (amarillo) o III (verde). Los objetivos y actividades propuestas en los PM deberán asegurar que el bosque no sea sustituido y que las intervenciones sean lo suficientemente moderadas para que el bosque siga manteniendo, como mínimo, los atributos de conservación de la categoría bajo la cual ha sido clasificado. En el caso de intervenciones que afecten los atributos de conservación en forma intensa, se deberá asegurar que el sistema puede recuperarse (ya sea natural o artificialmente), fundamentando técnicamente esta premisa.

Planes de Conservación (PC), pueden desarrollarse en bosques clasificados en cualquiera de las tres categorías de conservación establecidas en la Ley Nº 26.331, siempre que los objetivos y las actividades propuestas en el mismo permitan el mantenimiento y/o incremento de los atributos de conservación y que los productos madereros no sean aprovechados con fines comerciales.

Planes de Cambio de Uso del Suelo (PCUS), no son financiados por el FNECBN y sólo pueden aprobarse en categoría III (verde) previa autorización por la ALA, siendo obligatorio realizar un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental ³⁶.

Tabla 2: Tipos de planes a desarrollar según la categoría de conservación de los bosques nativos presentes en el establecimiento

CATEGORÍA I	CATEGORÍA II	CATEGORÍA III
■ Planes de conservación	■ Plan de Conservación de Bosques Nativos ■ Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos (no se pueden realizar desmontes)	■ Plan de Conservación de Bosques Nativos ■ Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos ■ Plan de Cambio de Uso del Suelo (se pueden realizar desmontes)

36 MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

Cabe mencionar también a los Proyectos de Formulación (PF), documentos que sintetizan la organización, medios y recursos, en el tiempo y el espacio, de las medidas específicas para elaborar un PM o un PC. Estos proyectos tienen el fin de impulsar el desarrollo posterior de Planes de Manejo o Planes de Conservación, brindando un marco a los tenedores de bosques para el desarrollo de planes en el marco de la Ley N° 26.331. La duración de los PF no podrá superar el año, quedando a criterio de la ALA su extensión a dos años en casos justificados. La finalización de los PF implica la obligatoriedad de la posterior presentación de PM o PC; la ALA deberá establecer mecanismos para fijar este concepto contractualmente y solicitar a los titulares con PF terminado la presentación de dichos planes.

Los *Planes Operativos Anuales (POA)* representan la ejecución anual de cada plan (PM, PC), independientemente de la duración total estipulada para estos últimos³⁷. Por ejemplo, si un PM tiene una duración de cinco años, presenta un POA para cada año y reciben una compensación anual.

BENEFICIARIOS DE PLANES

Los tipos de beneficiarios de Planes habilitados pueden ser:

- Privados: persona particular o empresa
- Comunidad: comunidad indígena o campesina
- Organismo de gobierno: Nacional, Provincial o Municipal
- Otra institución: universidad/instituto, ONG u otro.

A raíz de la situación de inseguridad en la tenencia de la tierra de muchas poblaciones que habitan o dependen de los bosques nativos, fue necesario introducir algunas especificaciones acerca de los sujetos habilitados para constituirse como titulares de Planes. Ello se dispuso mediante la Resolución N° 277/2014, que incorporó en el Reglamento de Procedimientos Generales para la Ley N° 26.331, la siguiente aclaración sobre los tipos de titularidad de Planes:

- Titulares registrales (tenedores perfectos)
- Poseedores (sujetos con derechos sobre la tierra)
- Tenedores con permiso del propietario (arrendatarios u otras formas de arreglo), como sujetos beneficiarios del FNECBN
- “Beneficiarios Agrupados”, destinados a pequeños productores, comunidades indígenas y campesinas, a los cuales, por cuestiones de escala, superficie, formas de tenencia, capacidad financiera o administrativa, se les dificulta la presentación de planes por la vía tradicional.

ESTADO ACTUAL DE LOS PLANES

De las más de 53 millones de hectáreas que han sido declaradas por las provincias en sus respectivos OTBNs³⁸, un 3,1% del total de la superficie de bosques nativos se registró bajo planes de manejo o conservación en 2016³⁹.

Entre 2010 y 2016 se destinaron \$ 990.899.989 para el financiamiento los planes operativos anuales (PM, PC y PF). De esta manera, solo se ha alcanzado a cubrir alrededor de 1.643.392 ha, un 3,1% bajo Planes (PM, PC, PF). A 2016, la superficie total de bosques bajo Planes ascendía a 1.643.392 ha⁴⁰.

37 MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

38 SAyDS (2018) Informe del Estado del Ambiente 2017. Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

39 Registro Nacional de Planes- MAyDS - Disponible en : <https://bosques.ambiente.gob.ar> Consultado el: 05/02/2020

40 Registro Nacional de Planes- MAyDS - Disponible en : <https://bosques.ambiente.gob.ar> Consultado el: 05/02/2020

Tabla 3: Cantidad de Planes operativos anuales por tipo de plan. Periodo 2010-2017.

Año	Tipo de Plan			Total general
	Plan de Manejo	Plan de Formulación	Plan de Conservación	
2010	83	133	38	254
2011	167	273	94	534
2012	247	262	131	640
2013	368	238	104	710
2014	208	649	119	976
2015	137	203	134	474
2016	185	197	554	936
2017	169	287	179	635
Total	5.164	2.242	1.353	5.159

Fuente: Información extraída del IF-2019-15146219-APN-DNB#SGP en respuesta al pedido de informe EX-2018-644301791-APN-DRIMAD#SGP

De los 5.159 planes financiados en el período 2010-2017, 2.917 correspondían a PM o PC, lo que representa el 57% del total de planes presentados en dicho período. Lo que indica que en dicho año casi el 80% de los planes fueron orientados a actividades directas en el bosque nativo, a través de las diferentes modalidades de PM y PC (silvopastoriles, recuperación, aprovechamiento, conservación, aprovechamiento de productos forestales no madereros y servicios, etc. ⁴¹). (Fig.7)

Figura 7: Superficie en hectáreas bajo plan de conservación, plan de manejo y proyecto de formulación compensada por FNECBN. Periodo 2010-2016.

Fuente: Información extraída del Registro Nacional de Planes- MAyDS - Disponible en: <https://bosques.ambiente.gob.ar>. Consultado el: 05/02/2020

A partir de la revisión de la información provista por SAyDS como respuesta al pedido de información (EX-2018-644301791-APN-DRIMAD#SGP) se deduce:

41 MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

- En el caso de Córdoba, la mayoría de los fondos se asignaron a Planes de Conservación y Planes de Formulación, siendo apenas el 0,2 % el asignado a Planes de Manejo.
- Chaco asignó sus recursos mayormente a Planes de Manejo (77,9%), siendo solo el 22,7% a Planes de Conservación, y apenas el 0,4 a Planes de Formulación (esto último puede deberse el apoyo de la provincia a la formulación de Planes a productores y comunidades).
- En Formosa es marcada la diferencia, asignándose el 82% a Planes de Conservación y solo el 18% a Planes de Manejo.
- En el caso de Salta un poco más de la mitad de los fondos (59,1%) se asignaron a Planes de Formulación, el 29,7% a Planes de Manejo, y el 11,2% a Planes de Conservación. Para obtener un impacto positivo de la Ley, es necesario que los Planes de Formulación se materialicen luego en Planes de Manejo o Conservación.
- Santa Fe, asignó recursos en su mayoría a Planes de Formulación (83,7%), marcada diferencia con Planes de Manejo (12,7%) y 3,7% para Planes de Conservación.
- En el caso de Santiago del Estero, el 80,7% de recursos se asignó a Planes de Manejo, Planes de Conservación 17,4% y 1,9% para Planes de Formulación.

En lo que respecta a los tipos de beneficiarios de los Planes aprobados por las provincias, durante el período 2010-2016 sólo el 2% de los Planes ha sido otorgado a comunidades indígenas y campesinas, mientras que el 87% ha sido otorgado a beneficiarios privados (particulares y empresas). En el año 2016, se observa que la diferencia entre un grupo de beneficiarios y el otro es aún mayor, ya que el 95% de los Planes financiados fueron destinados a particulares y sólo el 1% fue destinado a comunidades indígenas y campesinas ⁴².

- Los beneficiarios de tipo personas físicas privadas son notoriamente superiores en todas las provincias principalmente del Parque Chaqueño; le siguen las empresas privadas (personas jurídicas) y con porcentajes muchos menores, se encuentran las ONG, universidades, gobiernos nacionales o provincia o municipal y otras instituciones.
- Solo en 10 provincias los pueblos originarios han podido ser beneficiarios de Planes (Catamarca, Chaco, Chubut, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero, Tucumán). Salvo Neuquén que tiene un 22,1% de beneficiarios de Planes pertenecientes a tal sector, el resto de las provincias cuentan con porcentajes muy bajos (Salta 4,6%; el resto oscilan entre 0,4 % y 3,6%).
- La única provincia con campesinos como beneficiarios de Planes es Santiago del Estero (2%).

⁴² MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.



LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESTRATÉGICOS

Desde la aprobación de sus OTBNs, las provincias han aprobado distintos Planes, pero sin un criterio de priorización. A fin de orientar un proceso paulatino de desarrollo regional y evitar la dispersión de planes en el territorio provincial, es que establecieron un conjunto de Lineamientos Técnicos Estratégicos que aspiran a lograr una planificación integral del territorio en sus distintas escalas, orientando la aplicación de los fondos a líneas estratégicas de conservación y uso sustentable del bosque nativo, mejorando la eficiencia y efectividad.

Dichos Lineamientos fueron aprobados por Resolución N° 360/2018 de COFEMA, y son los siguientes:

1. Manejo Forestal Sustentable
 - a. Manejo Forestal Sustentable a nivel de Cuencas
 - b. Manejo de Bosques con Ganadería Integrada
2. Restauración de Bosques Nativos
3. Uso Sustentable de la Biodiversidad y Fortalecimiento de Áreas de Conservación
4. Prevención de Incendios Forestales
5. Manejo de Bosques en Zonas de Interfase

AVANCES EN CADA UNO DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ESTRATÉGICOS

Manejo Forestal Sustentable a nivel de Cuencas

Las cuencas forestales son regiones o espacios geográficos dominados por bosques nativos, en donde el sector forestal, a través del aprovechamiento, transformación y comercialización de productos madereros y no madereros, es el ordenador de las actividades productivas locales. El objetivo de este lineamiento es posibilitar el desarrollo de mecanismos institucionales para la planificación y gestión a nivel de cuenca.

Al momento se ha avanzado en la planificación estratégica de dos cuencas prioritarias junto con Ministerio de Agroindustria, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y las provincias: Cuenca Foresto Industrial Monte Quemado (Santiago del Estero) y Cuenca Foresto Industrial Caimancito (Jujuy).

En estas se está trabajando en el diseño de un plan estratégico para la gestión de la cuenca, con la participación de actores e instituciones locales.

Manejo de Bosque con Ganadería Integrada

En 2015 se suscribió el Acuerdo N° 32/2015 entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la SAyDS, el primero de tipo ambiental firmada por estas dos autoridades, con el fin de establecer el marco general y los principales lineamientos para que las actividades ganaderas en zonas de bosques nativos, cumplan con pilares básicos del desarrollo sostenible y los presupuestos mínimos según la Ley N° 26.331. A esto se le dio a llamar “Manejo de Bosques con Ganadería Integrada”. Estos lineamientos se enfocan en recuperar el potencial forestal, sin perder la capacidad productiva de los sistemas ni sus funciones ecosistémicas e involucran conceptos asociados a la estructura del bosque, la conectividad y biodiversidad de los sistemas, la capacidad forrajera y la eficiencia de los sistemas productivos.

En este sentido, se creó el Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (PNMBGI), que tiene como objetivo contribuir al uso sustentable de los bosques nativos como una herramienta frente al cambio de uso del suelo, acordando y sosteniendo una estrategia común que posibilite la armonización de políticas públicas en articulación con la Ley N° 26.331. Cada provincia se adhiere al Plan mediante acuerdo de cooperación.

Para llevar adelante las acciones de manera coordinada, el PNMBGI cuenta en su estructura con el Comité Técnico Nacional, formado por la SAyDS, la Secretaría de Agroindustria y el INTA, y los Comités Técnicos Provinciales de las provincias adheridas. La función de los comités, es garantizar la implementación del Plan y consensuar una agenda de trabajo conjunta que dé respuesta a los principales aspectos a resolver en territorio. En este contexto, se plantea anualmente un plan de acción y se orientan las actividades en correspondencia con el mismo.

Inicialmente, se trabajó para dar prioridad a las provincias pertenecientes al Parque Chaqueño, debido a la situación crítica de las mismas con respecto a la presión de uso de los suelos, y la relevancia de la actividad ganadera en dicha región. De este modo, durante el año 2015 se celebraron las firmas de convenios con las provincias del Chaco, Santiago del Estero, Salta y Formosa. Cada provincia, a través de su adhesión, constituye comités técnicos provinciales MBGI que articulan acciones con el comité técnico nacional. Durante el año 2016 se avanzó con las provincias de Chubut, Río Negro, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Córdoba.

El Comité Técnico Nacional estableció cuatro líneas de acción prioritarias:

- Llevar adelante un Programa de Capacitación que divulgue los principales aspectos para la implementación del Plan en las provincias. El objetivo específico es fomentar el fortalecimiento de las provincias impulsando la generación de capacidades para la implementación de planes de MBGI.
- Establecer y dar seguimiento a los Sitios Piloto identificados por los Comités Técnico Provinciales. A la fecha, se cuenta con 39 establecimientos seleccionados y distribuidos en las provincias que firmaron el convenio de cooperación.
- Trabajar en el trazado de Estrategias de Comercialización de productos provenientes de planes de MBGI.
- Detectar y articular los principales Instrumentos de Fomento de las ahora Secretarías de Agroindustria y de Ambiente y Desarrollo Sustentable a escala nacional.

En el marco de los contenidos mínimos para Planes de Manejo MBGI, se plantea un programa de monitoreo que consiste en un proceso sistemático de recolección y análisis de la información para

evaluar el impacto de la aplicación de los planes de manejo sobre los sitios piloto que integran el plan. Ello permite identificar los desvíos existentes respecto de lo planificado y ajustar los objetivos particulares, las estrategias y los parámetros de intervención para mejorar los resultados de la ejecución bajo un planteo de manejo adaptativo.

En esta instancia, se propone elaborar un sistema de evaluación a escala de predios, en etapas posteriores se espera elaborar sistemas de evaluación a escala de paisaje y regionales. Actualmente se está trabajando en la selección de Indicadores de Sustentabilidad y la evaluación de los mismos para ser utilizados en el monitoreo de las prácticas propuestas en los planes MBGI ⁴³. Asimismo, se está avanzando en la puesta en marcha de los sitios pilotos y selección y difusión de campos demostrativos de MBGI a nivel provincial, a fin de impulsar un proceso de aprendizaje, prueba, ajuste; realización de estudio socioeconómico de evaluación del potencial productivo; programa de capacitaciones; promoción y adhesión de convenios MBGI ⁴⁴.

Corresponde señalar que, desde la sociedad civil, ha habido llamados de atención de organizaciones respecto del MBGI pidiéndose, atento su condición de experimental, su realización en zonas verdes y no en bosques de categoría I y II ⁴⁵.

Restauración de Bosques Nativos

La SAyDS ha diseñado mediante la Resolución 267/2019 el Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos que aspira a alcanzar a 2023, las 20.000 hectáreas anuales de bosques restauradas, lo que implicaría más de 10 millones de árboles y 5.000 puestos de trabajo ⁴⁶. En términos de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), se aspira a reducir 11,2 Mt CO₂ a 2030.



43 MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

44 SAyDS (2018). Bosques Nativos: Acciones y ejes estratégicos de la SAyDS [Diapositivas de PowerPoint].

45 Ver a modo de ejemplo, informe de Greenpeace (2011) <https://www.greenpeace.org/archive-argentina/Global/argentina/report/2011/bosques/informe-ganaderia-silvopastoril-1.pdf>

46 Dicho plan de enmarca en la plataforma ForestAR 2030, creada con el fin de "consolidar al país como potencia forestal sustentable para 2030".

El Plan tiene como objetivo general promover y orientar la restauración ecológica, la recuperación y la rehabilitación del bosque nativo de Argentina con diferentes grados de degradación en la provisión de bienes y servicios ecosistémicos, que conlleven a la recuperación y conservación de la diversidad biológica y de la biomasa forestal, en un marco de políticas de mitigación y adaptación a los cambios ambientales globales vigentes y de desarrollo establecidas ⁴⁷.

Para la implementación del Plan se definieron preliminarmente seis zonas prioritarias para la restauración, a modo de experiencias piloto para la puesta a punto de las técnicas de restauración. Estas comenzaron en 2017 y se localizaron en las provincias de Chaco, Jujuy, Mendoza, Misiones, San Luis, Chubut, Buenos Aires y Santiago del Estero, pertenecientes a las regiones forestales de Espinal, Monte, Parque Chaqueño, selva misionera y yungas, con una inversión de \$ 22.035.336 para la restauración de 823 hectáreas. Cada uno de ellos presenta una situación particular de estado de bosque que sirve como plataforma inicial para el plan nacional. Para su valoración, se utilizan indicadores tales como índices de biodiversidad, fragmentación del paisaje, capacidad de captación de carbono, erosión del suelo, entre otros. Sobre la base de estas experiencias, se trabajó en el diseño de una convocatoria a proyectos de restauración en escala, en las diferentes regiones priorizadas, en ejecución a partir de 2018 ⁴⁸.

El programa fue avanzado en la identificación de técnicas y áreas prioritarias; en el fortalecimiento de capacidades, creación de redes institucionales ⁴⁹; instrumentos financieros y un mecanismo de implementación del Plan. En la primera convocatoria a presentación de proyectos, se seleccionaron 23 pertenecientes a las regiones de Bosque Andino Patagónico, Monte y Espinal, y la Cuenca Salí-Dulce. La segunda convocatoria se abrió entre octubre y noviembre de 2018 para regiones de Selva misionera, Parque Chaqueño y Yungas. Recientemente el Plan fue aprobado formalmente por Resolución N° 267/2019 ⁵⁰.

47 Dentro de los objetivos específicos, el plan contempla: a) Restablecer los procesos funcionales de los bosques nativos y su biodiversidad, identificando, priorizando y profundizando el conocimiento sobre las áreas disturbadas y estableciendo con ello estrategias, lineamientos y propuestas para su restauración que tengan en cuenta el control de inundaciones y la recuperación del suelo y de áreas incendiadas. b) Identificar regiones prioritarias para la restauración de bosques degradados, desarrollando un mapa nacional con la línea base de áreas de bosques degradados y establecer la metodología para su monitoreo. c) Promover las alianzas necesarias con diferentes instituciones y actores para la implementación de la estrategia. d) Recuperar el valor productivo del bosque nativo, desarrollando estrategias de restauración en áreas disturbadas priorizadas con impactos a escalas regionales y enfocadas a la recuperación de la diversidad biológica y con ello los bienes y servicios ambientales. e) Promover la reducción de los factores de degradación de los bosques, coordinando con las autoridades locales de aplicación de la Ley N° 26331, la planificación, el seguimiento y el monitoreo. f) Promover la reducción y compensación de las emisiones de GEI provenientes de la deforestación y la degradación. g) Generar conciencia ambiental sobre la importancia del bosque nativo en los diferentes actores sociales que actúan sobre ellos, directa o indirectamente. h) Vincular la restauración a procesos socioeconómicos establecidos para el desarrollo, promoviendo la generación de beneficios y asegurando la participación de todos los actores y sectores de la sociedad, la diversidad cultural y multiétnica a lo largo de la implementación de procesos de restauración. i) Identificar y sumar todas las iniciativas de restauración existentes o potenciales con el fin de potenciar los impactos, en una base de datos nacional de restauración de bosque nativo. Este plan se desarrolla en conjunto con los programas “Empleo Joven” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y “Hacemos Futuro” del Ministerio de Desarrollo Social.

48 SAyDS (2018). Bosques Nativos: Acciones y ejes estratégicos de la SAyDS [Diapositivas de PowerPoint].

49 Secretaría de Agroindustria; Ministerio de Salud y Desarrollo Social; Ministerio de Producción y Trabajo; Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza; World Resources Institute; Consejo de Investigación y Experimentación Forestal Andino Patagónica; CONICET; Facultad de Agronomía de UBA; SIACre; Red de Restauración Ecológica de Argentina; Universidad Nacional de Misiones; Universidad Maimónides; Fundación Pro Yungas; Fundación Vida Silvestre. Como socios estratégicos, Plan cuenta con: la APN; CONICET, INTA; y los gobiernos de las provincias involucradas.

50 Ver: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/211883/20190723>



Medidas sobre incendios intencionales

El Sistema Federal de Manejo del Fuego (SFMF), creado mediante la Ley N° 26.815, actúa en la órbita del Ministerio de Seguridad, de acuerdo al artículo 6 del Decreto N° 746/2017, y está integrado por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego, la SAyDS, la Administración de Parques Nacionales (APN), las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de los organismos que determinen.

El Ministerio de Seguridad es la autoridad de aplicación de la Ley N° 26.815, y es responsable de las tareas de respuesta operativa del combate del fuego, mientras que la máxima autoridad ambiental nacional se ocupa de lo concerniente a la prevención de incendios, monitoreo de las condiciones de peligro ambiental y apoyo al combate. Este apoyo se realiza cuando es requerido y es de naturaleza meteorológica, a través de pronósticos especialmente elaborados para incendios activos.

A través de la Coordinación de Análisis de Riesgo Ambiental (CARA), lleva adelante el programa de desarrollo e implementación operativa del Sistema de Evaluación de Peligro de Incendios Forestales y Alerta Temprana. Dicho programa, contempla la adaptación a nuestro país, del Sistema FWI (del inglés, Fire Weather Index). Los ajustes e implementación del Sistema, se realizan de manera interactiva con las jurisdicciones que conforman el Sistema Federal de Manejo del Fuego. La implementación operativa del Sistema, consiste en un procedimiento sistemático de evaluación de peligro y en la elaboración de “guías operativas” que de acuerdo con el grado de peligrosidad establecen las acciones de prevención y planificación de recursos a tomar ⁵¹.

Manejo de Bosque en Zonas de Interfase

El uso urbano de los bosques nativos y la presión por el avance inmobiliario sobre los mismos es una problemática relacionada con los OTBNs que comenzó a visualizarse después de la sanción de la Ley N° 26.331. Se ha identificado como relevante en provincias como Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego ⁵².

⁵¹ Respuesta SAyDS al pedido de informes FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).

⁵² MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA LEY N° 26.331

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La SAyDS informó que desde la Dirección Nacional de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica se impulsa el fortalecimiento del instrumento, promoviendo estándares y buenas prácticas a nivel nacional que permitan garantizar la consideración, prevención y adecuada gestión de los potenciales impactos ambientales que puedan tener los proyectos de obras o actividades. Dichos aspectos son trabajados con las jurisdicciones locales en el marco de la Comisión de Impacto Ambiental del COFEMA. En ese sentido, el objetivo del trabajo desarrollado según la SAyDS es el de establecer marcos conceptuales generales aplicables a las autorizaciones y licencias ambientales establecidas por leyes especiales y para las distintas tipologías de proyectos ⁵³.

PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS

El PNPBN es creado por el artículo 12 de la Ley N° 26.331 ⁵⁴. Sus objetivos son:

- a)** Promover, en el marco del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, el manejo sostenible de los bosques nativos Categorías II y III, mediante el establecimiento de criterios e indicadores de manejo sostenible ajustados a cada ambiente y jurisdicción
- b)** Impulsar las medidas necesarias para garantizar que el aprovechamiento de los bosques nativos sea sostenible, considerando a las comunidades indígenas originarias que los habitan o dependen de ellos, procurando la minimización de los efectos ambientales negativos
- c)** Fomentar la creación y mantenimiento de reservas forestales suficientes y funcionales, por cada eco región forestal del territorio nacional, a fin de evitar efectos ecológicos adversos y pérdida de servicios ambientales estratégicos. Las citadas reservas forestales deben ser emergentes del proceso de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en cada eco región y podrán incluir áreas vecinas a los bosques nativos necesarias para su preservación
- d)** Promover planes de reforestación y restauración ecológica de bosques nativos degradados
- e)** Mantener actualizada la información sobre la superficie cubierta por bosques nativos y su estado de conservación
- f)** Brindar a las Autoridades de Aplicación de las distintas jurisdicciones, las capacidades técnicas para formular, monitorear, fiscalizar y evaluar los Planes de Manejo Sostenible de los Bosques Nativos existentes en su territorio, de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo. Esta asistencia estará dirigida a mejorar la capacidad del personal técnico y auxiliar, mejorar el equipamiento de campo y gabinete y el acceso a nuevas tecnologías de control y seguimiento, promover la cooperación y uniformización de información entre instituciones equivalentes de las diferentes jurisdicciones entre sí y con la Autoridad Nacional de Aplicación
- g)** Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración, aprovechamiento y ordenamiento según proceda.

⁵³ Respuesta de SAyDS a pedido de informe de FARN (ME-2019-12044363-APN-DNCC#SGP)

⁵⁴ El PNPBN se implementa a través del Proyecto PNUD ARG 12/013 "Apoyo para la Implementación del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos".

La implementación de las acciones se encuentra dirigida a la obtención de cuatro productos centrales:

- a)** Promoción de mecanismos de articulación entre actores vinculados a la implementación de la Ley Nº 26.331
- b)** Diseño y promoción de la iniciativa de gestión del conocimiento para la conservación, manejo sustentable y puesta en valor del bosque nativo
- c)** Desarrollo y puesta en funcionamiento de mecanismos de seguimiento y control de la implementación de la Ley
- d)** Desarrollo y promoción del fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y financieras de la autoridad de aplicación de la Ley.

ESTADO ACTUAL PNPBN

La instrumentación de este Programa, financiado desde el año 2013 ha permitido hasta el 2019 conforme información brindada por la SAyDS:

- i)** Facilitar y fortalecer la participación de los gobiernos provinciales en el marco del funcionamiento de la Comisión de Bosques Nativos del COFEMA;
- ii)** Desarrollar con las provincias lineamientos para la actualización de los OTBNs y la firma del Convenio Marco para la Implementación del Plan Nacional de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI);
- iii)** Promover y facilitar la articulación de políticas públicas de preservación de los bosques nativos con inclusión y participación social;
- iv)** Desarrollar un programa nacional de investigación sobre conservación, manejo sustentable y puesta en valor del bosque nativo (Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado a Bosque Nativo);
- v)** Fortalecer las capacidades para sostener la actualización de la información sobre la superficie cubierta por bosques nativos y su estado de conservación; y
- vi)** Mejorar los mecanismos de seguimiento y control de la implementación de la Ley Nº 26.331⁵⁵.

A continuación, se detallan las transferencias realizadas para la ejecución del Programa Nacional desde el año 2012 a 2017 (Programa PNUD AR 12/013). Mediante EX-2018-34692959-APN-DGAYF#MAD se transfirieron al FOBOSQUE los fondos correspondientes al Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos 2018 y por EX-2019-03981627-APN-DRIMAD#SGP la transferencia correspondiente al ejercicio 2019.

55 MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

Tabla 4: Montos asignados a la ejecución del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos (2012-2017)

Ejercicio	Asignación
2012	\$ 28.999.289,00
2013	\$ 18.500.000,00
2014	\$ 17.043.707,00
2015	\$ 10.430.107,00
2016	\$ 18.430.107,00
2017	\$ 25.650.000,00
2018	\$ 25.935.000,00
2019	\$ 25.000.000,00

MONITOREO, CONTROL Y FISCALIZACIÓN FORESTAL

COMPETENCIAS Y MARCO INSTITUCIONAL

Las jurisdicciones locales cuentan con la responsabilidad primaria de fiscalización del cumplimiento de la Ley N°26.331. La ANA tiene competencias para impulsar acciones de monitoreo forestal, que se realiza a través de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF), y través de los cinco nodos regionales⁵⁶.

Desde 1998, UMSEF realiza el monitoreo de la pérdida de bosque nativo en las regiones forestales con mayor impacto antrópico en los últimos veinte años: el parque chaqueño, las yungas, la selva paranaense y el espinal (distritos Caldén y Ñandubay). No obstante, actualmente se está trabajando en la generación de datos de monitoreo para las regiones del bosque andino patagónico y del monte⁵⁷. Asimismo, se vienen impulsando acciones de fortalecimiento del monitoreo forestal, especialmente en metodologías existentes y en uso de teledetección y sistemas de información geográfica para el monitoreo de los bosques nativos.

De distintas reuniones con instituciones científicas, surgió la iniciativa de conformar un consorcio nacional de monitoreo de bosques nativos del país.

Por otra parte, con el objeto de estandarizar el monitoreo de pérdida de cobertura forestal, se están llevando a cabo distintas iniciativas orientadas a desarrollar técnicas automatizadas de monitoreo de los diferentes procesos que modifican a los bosques nativos en las diversas regiones forestales del país. Asimismo, se está trabajando en la generación de las coberturas de bosque nativo para todo el territorio, que se ajusten a la definición de bosque acordada en la Resolución N° 230/2012 del COFEMA.

56 Nodo 1: Salta, Jujuy, Tucumán y Catamarca. Nodo 2: Chaco, Formosa, Santa Fe y Santiago del Estero. Nodo 3: Misiones, Corrientes y Entre Ríos. Nodo 4: Córdoba, La Rioja, San Luis, San Juan, Mendoza, Buenos Aires y La Pampa. Nodo 5: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

57 SAyDs (2019) Informe del Estado del Ambiente 2018. Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

RECURSOS RELACIONADOS CON LA IDENTIFICACIÓN, VERIFICACIÓN Y REGISTRO DE LA DEFORESTACIÓN

Sistema de Alerta Temprana

Se trata de una plataforma que se desarrolla con el apoyo del Instituto de Astronomía y Física del Espacio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IAFE-CONICET) y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), que tiene la finalidad de brindar reportes quincenales sobre cambios detectados en forma remota de la cobertura de bosque nativo, inicialmente para la región del Parque Chaqueño (2018) y extendiéndose a otras regiones forestales en forma posterior (2019).

Este sistema genera alertas de deforestación cada 16 días que son contrastadas con la información de planes que cargan las ALA al Registro Nacional de Planes y con los OTBNs. Posteriormente, se informa a las ALA estas alertas a fin de que detalle si el desmonte fue autorizado o no y las medidas que se encuentren tomando al respecto. La primera alerta corresponde a la segunda quincena del mes de noviembre de 2018, la cual fue analizada y procesada y comunicada las ALA donde se registraron pérdidas de superficie forestal ⁵⁸.

Si hubiera variaciones de la superficie forestal no consistentes con la información cargada en el Registro Nacional de Planes, se realizan solicitudes a la provincia para que la misma informe respecto de las variaciones que no fueron cargadas en el Registro (obligación establecida por Resolución COFEMA 277/2014 y Resolución N° 826/2014 de SAyDS, toda intervención en los bosques nativos debe ser cargada en el Registro).

Plataforma Web del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques

Mencionado en el apartado de avances de REDD+, se trata de plataforma web que busca brindar acceso público a información geográfica vinculada a la temática de bosques del país, para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques ⁵⁹. Desde dicho portal del SNMB pueden consultarse, entre otros geo-datos, la distribución de las regiones forestales, la cobertura de bosque nativo y los procesos de cambio ocurridos y mediante la herramienta temporal, se puede observar progresivamente la situación de la deforestación de un período a otro. A su vez, el portal permite consultar estadísticas forestales y gráficos dinámicos sobre incendios y la evolución de la cobertura forestal. Actualmente, se están llevando a cabo diversas actividades orientadas a mejorar y actualizar la plataforma, como la incorporación de todas las capas de información de pérdida de bosque nativo hasta el monitoreo más reciente, actualización de las estadísticas forestales a nivel de departamento (incendios forestales, extracción de productos forestales y productos forestales no madereros), incorporación de información auxiliar (áreas naturales protegidas, relieve e hidrografía, entre otras) y mayor disponibilidad de imágenes satelitales. Se espera que la nueva plataforma actualizada esté disponible en 2019.

Visor “Ambiente Bosques”

Se trata de otro recurso ⁶⁰ que contiene información relevante sobre la gestión de los bosques en la Argentina. El sistema permite acceder a la información a nivel nacional, provincial e incluso por región forestal, teniendo en cuenta diferentes años de consulta. Entre las variables principales se encuentran el total de inversión de la Ley N° 26.331 proveniente del FNECBN; la cantidad de planes de manejo sostenible de bosques nativos; la superficie de bosque nativo según categorías de los OTBN; la evolución de la pérdida de bosque nativo, de la producción forestal y de los incendios forestales. Este visor busca mejorar el acceso a la información, transparentar y comunicar a la ciudadanía, de forma sencilla, los datos vinculados a bosques y sistematizarlos para hacer una gestión más eficiente de este recurso natural.

⁵⁸ Respuesta SAyDS pedido de informe FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).

⁵⁹ <http://snmb.ambiente.gob.ar/develop/>

⁶⁰ <http://bosques.ambiente.gob.ar>

SISTEMAS DE INFORMACION FORESTAL

Inventario Nacional de Bosques

El inventario es una herramienta estratégica nacional para la planificación y desarrollo de políticas públicas vinculadas a la conservación y manejo sustentable de los bosques nativos, cumpliendo con las normativas nacionales y honrando compromisos internacionales asumidos por Argentina ⁶¹.

El primer inventario fue realizado en 1998 adoptando el concepto de tierras forestales para contabilizar todas las masas boscosas que cumplieran con los siguientes requisitos: 1) una cobertura arbórea mayor o igual al 20 % del territorio inventariado, 2) árboles con una altura mínima de 7 metros, 3) masas boscosas con una superficie mínima de 10 hectáreas ⁶². Hasta 2019, la SAyDS trabajó en la realización del Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos (INBN2). Este instrumento, es información clave para cumplir con los objetivos de la Ley N° 26.331 y del PNPNB, en la medida de que el inventario proveer información actualizada y sistematizada sobre la cobertura, distribución geográfica, existencias, estado de conservación y diversidad de las masas boscosas a nivel nacional. Los objetivos generales del INBN2 se centran en:

- i)** Proveer información actualizada de los recursos forestales nativos de Argentina
- ii)** Brindar información de cambios ocurridos en las masas forestales como consecuencia de políticas aplicadas
- iii)** Establecer un sistema continuo de inventarios nacionales sucesivos
- iv)** Contribuir con el cumplimiento de las normas emergentes de la Ley N° 26.331 y los compromisos internacionales asumidos por la República Argentina.

El diseño del INBN2 tiene su base en la experiencia del primero en la información disponible de inventarios forestales provinciales y regionales. Consiste en un muestreo sistemático, que alcanza un total de aproximadamente 5.000 unidades de muestreo en todo el territorio nacional, que serán instaladas adecuadamente para su remediación posterior.

A su vez, se realiza el control de calidad asociado y se avanza en paralelo en la actualización de la estratificación de los bosques nativos para las distintas regiones forestales. Cada cinco años es el período estimado para medir y actualizar los sitios que cubren en su conjunto todo el territorio nacional donde se desarrollan bosques nativos. Este tiempo de remediación está establecido en la normativa nacional (artículo 11, Decreto N° 91/2009), y también se encuentra referido por la experiencia internacional ⁶³.

Sistema de Administración, Control y Verificación Forestal

Aprobado por SAyDS mediante Resolución N° 890/2017 tiene por objetivo la sistematización del ciclo de vida de las guías forestales, a través de la gestión de sus diferentes instancias, como son la solicitud, emisión, control y fiscalización, y cierre. Según la extensión y características del proceso de gestión de guías forestales, el sistema general se compone de tres distintos subsistemas, dos de ellos

61 SAyDS (2018) Informe del Estado del Ambiente 2017.

Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

62 SAyDS (2005) Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe Nacional

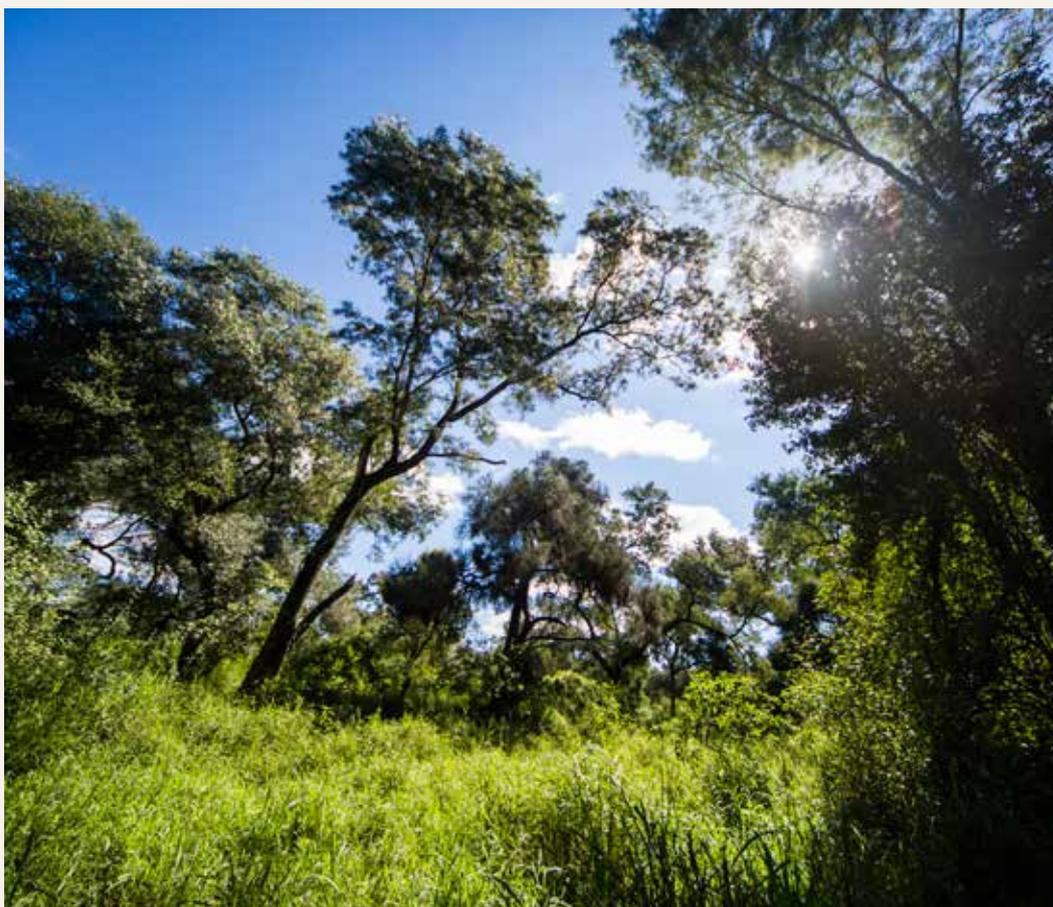
63 SAyDS (2018) Informe del Estado del Ambiente 2017. Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

de administración local de cada provincia y uno integrador de gestión general. Mediante el registro e integración de la información forestal y poniéndola a disposición, se permite mejorar la comunicación entre autoridades de aplicación locales y nacionales de la Ley Nº 26.331, mejorar el control en tránsito de productos forestales e integrar la información con otros sistemas de control nacionales y provinciales.

El sistema se encuentra en etapa de implementación en las provincias de Jujuy, Salta y Santiago del Estero. Actualmente, Catamarca, Santiago del Estero, Chaco, Misiones, Salta y Jujuy ya cuentan con convenios firmados para la implementación del SACVeFOR. Salta y Jujuy son las más avanzadas, encontrándose ya emitiendo Guías a través de SACVeFOR.

Santiago del Estero se encuentra ya registrando sus movimientos en el sistema. La provincia de Chaco se encuentra trabajando en la compatibilización y sincronización de SACVeFOR con su sistema interno preexistente. Formosa y Misiones se encuentran en proceso de prueba básicas previas al proceso de producción.

La Rioja, Corrientes, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego se encuentran listas para el inicio de pruebas proceso previo a la carga que se realiza con la incorporación y capacitación técnica específica del sistema para comenzar con las pruebas básicas. Córdoba, Santa Fe, San Luis, La Pampa y Buenos Aires son las menos avanzadas, aunque han manifestado interés en avanzar en la implementación a corto y mediano plazo. Mendoza y San Juan no hay avances en este sentido ⁶⁴.



64 SAyDS (2018). Bosques Nativos: Acciones y ejes estratégicos de la SAyDS [Diapositivas de PowerPoint].

MEDIDAS SOBRE LA ILEGALIDAD E INFORMALIDAD DEL SECTOR PRODUCTIVO DE BOSQUE NATIVO

REGISTRO NACIONAL DE INFRACTORES (RNI)

El artículo 37 de la Ley N° 26.331 establece que “toda persona física o jurídica, pública o privada, que haya sido infractora a regímenes o leyes, forestales o ambientales, nacionales o provinciales, en la medida que no cumpla con las sanciones impuestas, no podrá obtener autorización de desmonte o aprovechamiento sostenible.” Asimismo, crea el Registro Nacional de Infractores, que es administrado por la ANA. Las ALA deben remitir la información sobre infractores de su jurisdicción y verificar su inclusión en el registro nacional, el cual será de acceso público en todo el territorio nacional.

La Resolución N° 514/2009 habilita dicho Registro, que opera a través de un sistema informático ⁶⁵, y determina la información a suministrar por las provincias para cumplir con la norma: datos del infractor y del organismo responsable de registrar la infracción, datos de la infracción (lugar, fecha, tipo de infracción y penalidades o sanciones solicitadas), del acto administrativo mediante el cual se impone la infracción, la fecha de prescripción, entre otros.

Las ALA son responsables de remitir la información sobre las infracciones acaecidas en su ámbito a la ANA, que publica dichos datos en su web. Alternativamente, si la provincia cuenta con un sistema informático propio en el que se publiquen estas infracciones, desde el sitio web nacional se redirecciona al sitio operado por la provincia (esto ocurre en el caso de la provincia de Córdoba). Hasta el momento, las jurisdicciones que presentan datos en este sistema son: Catamarca, Chubut, Córdoba, La Pampa, Neuquén y Salta ⁶⁶.

En el año 2018 en el ámbito de la Comisión de Bosques Nativos y en conjunto con la Comisión de Asesoramiento Legislativo del COFEMA, se trabajó en la actualización de la Resolución N° 514/2009. Se ha acordado un texto final que incluye la modificación de los requisitos de inscripción respecto de las infracciones que se cargan. Las modificaciones se centran en especificar las infracciones que deben ser cargadas, tal como las enumera la Ley de Bosques Nativos; y determinar quién constituye un infractor y cuándo se constituye una infracción, entre otros elementos.

Las ALA han manifestado inconvenientes para determinar el momento en que se constituye efectivamente una infracción, por lo que se ha trabajado especialmente sobre este punto. Luego del acuerdo alcanzado en la Comisión de Bosques Nativos del COFEMA, se está elaborando un proyecto de resolución para la modificación de la Resolución N° 514/2009.

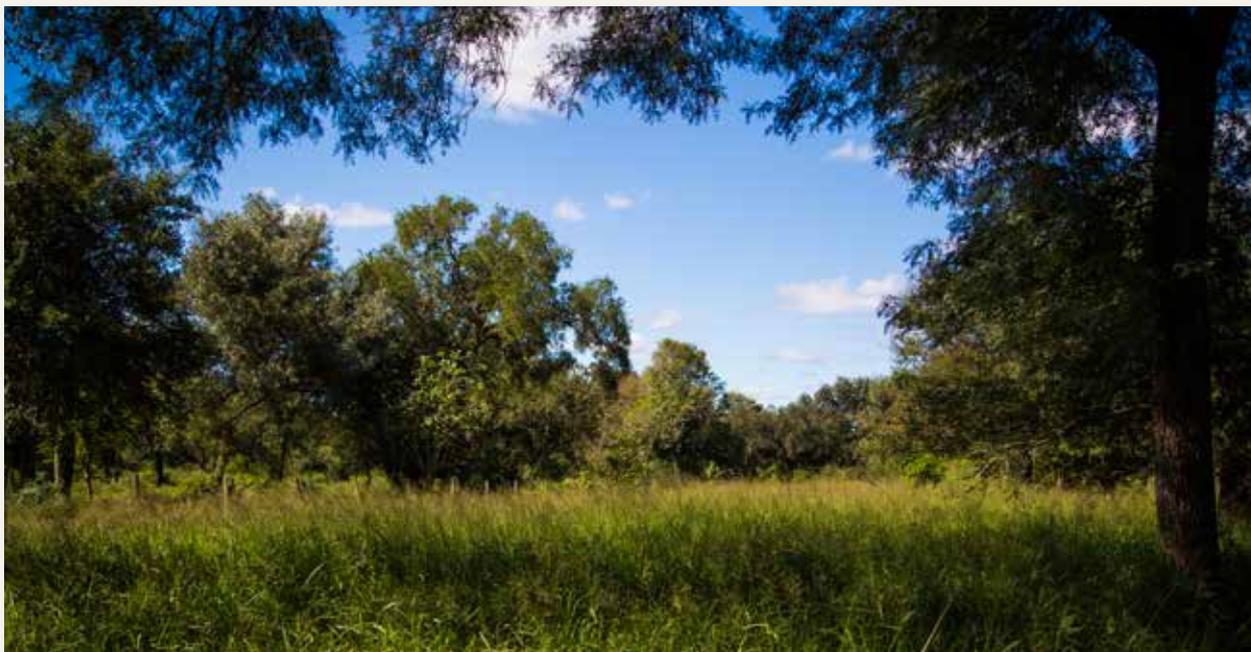
Asimismo, desde el ámbito de la ANA, se trabaja para que el RNI forme parte del SIIF el cual será un módulo de acceso público, que contendrá también la información sobre los planes de manejo (Registro Nacional de Planes).

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN, CONTROL Y VERIFICACIÓN FORESTAL

El sistema, además de apoyar las acciones de monitoreo y control forestal (mencionado más arriba), sirve instrumento de informatización y transparencia de la gestión forestal. Con ello se pretende agilizar y facilitar los trámites de comercio y transporte para productores y empresas, así como establecer una trazabilidad del ciclo de vida de los productos forestales, fortalecer el control del aprovechamiento y comercio forestal y unificar los criterios y normativas entre las provincias mediante una Guía Única.

⁶⁵ <http://amb.ambiente.gob.ar/infracciones-forestales/>

⁶⁶ SAyDS (2018). Bosques Nativos: Acciones y ejes estratégicos de la SAyDS [Diapositivas de PowerPoint].



A partir de junio de 2018, es obligatorio emitir las guías a través de SACVeFOR para el comercio de palo santo en el marco de CITES. Es decir, se requiera contar con Dictámenes de Extracción No Perjudicial de Certificados de Flora para exportación de los productos madereros de tal especie y registrar la información SACVeFor.

OTRAS INICIATIVAS DE MITIGACIÓN DEL COMERCIO ILEGAL DE MADERA PROVENIENTES DE BOSQUES NATIVOS

Existen a nivel nacional un conjunto de acciones tendientes a mitigar el comercio ilegal de madera proveniente de bosques nativos:

- **Sub-Mesa de Bosque Nativo de la Mesa Foresto-Industrial** ⁶⁷:

Se trata de un espacio multisectorial específico para atender a la problemática de ilegalidad e informalidad del sector productivo del bosque nativo.

- **Convenio de Corresponsabilidad Gremial:**

Implementado en la provincia del Chaco, permitió otorgar una formalización a los trabajadores de la industria forestal como también a la madera que se comercializa (permitiendo sustituir las cargas laborales, aporte jubilatorio, y ART a través de tarifas sustitutas, lo que significa una disminución significativa de estos costos laborales, favoreciendo la registración laboral). El mismo fue trabajado en conjunto con la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, por lo que se ha fomentado reuniones entre la Secretaría de Seguridad Social y las ALA interesadas ⁶⁸.

⁶⁷ Conformada por Ministerio de la Producción, Secretaría de Agroindustria; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Ministerio de la Producción; Ministerio de Modernización; INTA; Provincia de Jujuy; Provincia de Chaco; Provincia de Río Negro; Provincia de Santiago del Estero, Provincia de Misiones; Administrador de Infraestructuras Ferroviarias; Asociación Argentina de Industria Maderera y Afines; Asociación Forestal Argentina; Forest Stewardship Council; Sistema Argentino de Certificación Forestal; Program For The Endorsement of Forest Certification; Fundación Vida Silvestre Argentina y Sociedad Rural Argentina.

⁶⁸ Respuesta SAyDS al pedido de informes FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).

■ **Programa de Verificación de la Legalidad de la Madera:**

Está orientado a micro, pequeños y medianos productores forestales y también a las industrias. Constituye una herramienta de apoyo a la identificación de los requisitos legales aplicables a las actividades del sector y a la implementación de acciones para su cumplimiento. Este programa se ejecuta en el marco de la Dirección de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales de la Secretaría de Agroindustria.

■ **Criterios de Sustentabilidad en los procesos de compras públicas:**

El trabajo se focaliza en dos aspectos:

- La Producción Sustentable de Durmientes del Ministerio de Transporte, mediante la inclusión de requisitos de trazabilidad (origen legal) y sustentabilidad (plan de manejo sustentable) en pliegos de licitación, y
- Las Compras Públicas Sustentables de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), a través de la revisión de pliegos y recomendaciones de la ONC para la compra de muebles. Asimismo, la realización de aportes para la inclusión de requisitos de trazabilidad y sustentabilidad en las compras públicas de productos de madera nativa.

■ **Articulación con INTERPOL:**

La SAyDS estuvo trabajando desde el 2018 con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL por sus siglas en inglés) en el marco de la lucha contra los delitos forestales. INTERPOL se encuentra implementando el “Proyecto LEAF” con el objetivo de combatir la actividad delictiva en el sector forestal a través del intercambio de información en materia de cooperación.



FONDO NACIONAL PARA EL ENRIQUECIMIENTO Y CONSERVACION DE LOS BOSQUES NATIVOS

El FNECBN fue creado por el artículo 30 de la Ley N° 26.331 y tiene el objetivo de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos por los servicios ambientales que estos brindan. Su constitución se demoró debido a la tardía reglamentación de la Ley de Bosques Nativos ya referida.

INTEGRACIÓN DEL FONDO

El artículo 31 de la Ley establece que el FNECBN estará integrado por:

- Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional
- El 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración
- Los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales
- Donaciones y legados
- Todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del Fondo
- Lo producido de la venta de publicaciones o de otro tipo de servicios relacionados con el sector forestal
- Los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.

CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

La Ley prevé que:

- El 70% se destina a los poseedores de tierras con bosques nativos que presenten PC, PM o PF. La ALA tiene la responsabilidad de aprobar o rechazar los planes presentados. Los PCUS no son financiados por dicho fondo
- El 30% se destina al fortalecimiento institucional de las ALA, con el fin de desarrollar y mantener una red de monitoreo y programas de asistencia técnica y financiera, entre otras acciones vinculadas a la Ley. De acuerdo a lo estipulado en el artículo 38 de la Ley N° 26.331 y las Resoluciones N° 826/2014 y COFEMA N° 277/2014, las provincias elaboran y presentan ante la ANA un PFI, el cual se entiende como un *“documento que contiene los objetivos, las actividades y los medios que la ALA implementará para desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos y para la implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas.”*

Por otra parte, mediante Resolución 211/2011 del COFEMA, se establece de los fondos asignados anualmente a la implementación de la Ley, un 10% se asigna al PNPBN bajo la órbita de la ANA (artículo 12, Ley N° 26.331). La finalidad es fortalecer las jurisdicciones locales, particularmente para el fortalecimiento institucional y proyectos que involucren pueblos originarios y pequeños productores.

EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS

Las asignaciones presupuestarias anuales del FNECBN comenzaron a ejecutarse en 2010. Dichos fondos hasta la fecha nunca se han constituido en su totalidad conforme lo indicado por los incisos a y b del artículo 32 de la Ley N° 26.331.

Asimismo, hubo diversos sucesos de reasignación que afectaron los montos destinados a este Fondo. En 2010, parte de la partida presupuestaria fue reasignada por Jefatura de Gabinete de Ministros hacia otros destinos, no pudiendo completarse el trámite administrativo para su distribución y transferencia a las ALA. En el año 2015 fueron reasignados créditos presupuestarios, entre ellos \$165.630.199 correspondientes del FNECBN, mediante el Decreto N° 2.585/2015. De este modo quedó desfinanciada la convocatoria 2015. La ANA en el transcurso del ejercicio 2016 cubrió con fondos presupuestarios 2016 la deuda del 2015; posteriormente gestionó y obtuvo una reasignación presupuestaria del Ministerio de Economía a fin de cubrir el monto total de lo asignado al Fondo para el año 2016. En consecuencia, en el año 2016 se transfirieron a las provincias para la instrumentación del FNECBN un monto total de \$ 389.682.470 ⁶⁹.

Tabla 5: Partidas asignadas para la implementación de Ley 26.331 y comparación respecto de la Ley 26.331 (2010–2019)

Año	Monto asignado al FNECBN	Monto asignado al PNPBN	Sumatoria FNECBN y PNPBN	Total Presupuesto Nacional	0,3% del Presupuesto Nacional	Asignación al FNECBN respecto del 0,3% (Art 31 inc. a)	Asignación aproximada total (FNECBN y PNPBN) respecto de Ley 26.331 (Art 31 inc. a y b) ⁷⁰
2010	\$ 300.000.000	\$ 0	\$ 300.000.000	\$ 273.129.423.917	\$ 819.388.271,75	36,6%	24%
2011	\$ 300.000.000	\$ 0	\$ 300.000.000	\$ 372.911.936.778	\$ 1.118.735.810,33	26,8%	17%
2012	\$ 267.467.000	\$ 32.618.000	\$ 300.085.000	\$ 505.129.953.435	\$ 1.515.389.860,31	17,7%	13%
2013	\$ 230.000.000	\$ 23.000.000	\$ 253.000.000	\$ 628.629.218.165	\$ 1.885.887.654,50	12,2%	10%
2014	\$ 230.000.000	\$ 17.043.707	\$ 247.043.707	\$ 859.542.689.425	\$ 2.578.628.068,28	8,9%	7%
2015	\$ 232.450.000	\$ 14.000.000	\$ 246.450.000	\$ 1.251.630.248.497	\$ 3.754.890.745,49	6,2%	5%
2016	\$ 246.578.893	\$ 18.430.107	\$ 265.009.000	\$ 1.569.412.091.951	\$ 4.708.236.275,85	5,3%	5%
2017	\$ 570.000.000	\$ 27.300.000	\$ 597.300.000	\$ 2.363.619.870.574	\$ 7.090.859.611,72	8%	8%
2018	\$ 556.500.000	\$ 25.935.000	\$ 582.435.000	\$ 2.904.414.117.468	\$ 8.713.242.352,40	6,4%	-
2019	\$ 570.500.000	\$ 25.000.000	\$ 595.500.000	\$ 4.172.312.239.441	\$ 12.516.936.718,32	4,6%	-

Fuente: elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto nacional para cada año, Ley 26.331 e informe Presupuesto 2019: la historia de los recortes continúa (FARN, 2019)

⁶⁹ MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

⁷⁰ Datos extraídos del informe "Presupuesto 2019: la historia de los recortes continúa" (FARN, 2019). Los datos de 2018 y 2019 no se calculan por falta de datos sobre el 2% de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal.

RENDICIÓN DE CUENTAS

La metodología para rendiciones de los fondos de la Ley Nº 26.331 se dispone en la Resolución Nº E 391/2017 de la MAyDS. Dicha norma actualiza, en base a los nuevos acuerdos suscitados en COFEMA, las Resoluciones Nº 282/2012 y 826/2014 que establecían instructivos para la rendición de fondos.

Rendiciones de planes (70%)

Mediante Resolución Nº 826/2014 de la SAyDS, se establece un sistema de rendición de los planes aprobados y financiados por la Ley, basado en corroborar que el beneficiario está manteniendo o incrementado los servicios ambientales que brindan sus bosques nativos y, por lo tanto, es compensado por ellos con el monto adjudicado a través de un certificado de obra.

Este certificado lo realiza y presenta cada ALA, en carácter de declaración jurada, y acredita que las actividades planificadas en los planes fueron realizadas de acuerdo a los objetivos, que a partir de ello el beneficiario está manteniendo o incrementando los servicios ambientales que brindan sus bosques nativos y, por lo tanto, es compensado por ellos con el monto pre adjudicado. Se debe establecer una conexión entre las actividades que se llevaron a cabo y el impacto de las mismas sobre el bosque, de modo que quede claro el beneficio que supone para los bosques nativos y se justifique por lo tanto la compensación económica ⁷¹. La certificación de obra de los PF consiste en la presentación de un PM o PC derivado del anterior.

Dicha certificación se acompaña de:

- Copia de extracto bancario de la transferencia de los fondos a la ALA
- Copia del extracto bancario de la transferencia de la ALA al beneficiario.

Este tipo de rendición no implica para la ANA realizar un control de gastos.

Por otra parte, todos los Planes aprobados por las ALA deben ser cargados en el SIIF (que incluye el Registro Nacional de Planes de Bosques Nativos). Este consiste en un desarrollo informático sobre plataforma web que permite responder a diversas responsabilidades que surgen de la implementación de la Ley tanto a nivel nacional como provincial, como ser la formulación y autorización de planes, generación de informes, fiscalización y difusión de avances entre otros. A su vez, el referido Registro ayuda a las acciones de monitoreo, porque permite verificar el cumplimiento de lo planificado por los Planes de Conservación, Manejo y de Cambio de Uso del Suelo, y permite agilizar y homogeneizar las solicitudes de planes y su control.

Actualmente el Sistema está siendo ampliado y mejorado para que permita realizar un seguimiento técnico-administrativo de cada plan y contemple también las Planificaciones de Fortalecimiento Institucional por las que las ALA hacen uso del 30% del Fondo.

Rendición del Plan de Fortalecimiento Institucional (30%)

Las ALA deben emitir, en carácter de declaración jurada, un informe anual de uso de los fondos, metas alcanzadas, objetivos cumplidos y actividades llevadas a cabo del Plan de Fortalecimiento Institucional presentado ante la ANA. Se trata de un documento que contiene los objetivos, las actividades y los medios que la ALA implementará para desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos y para la implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas.

⁷¹ MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.



A diferencia del anterior, la metodología de rendición para el 30% es por relación de comprobantes.

El informe se discrimina por rubro de gastos, descripción de actividades, justificación de desviaciones en el cumplimiento de los objetivos y actividades planificadas, y debe contener información de respaldo (fotos, cartillas, inventarios, detalles de cargos, y toda otra prueba documental que dé cuenta de los gastos realizados).

La Resolución N° 391/2017, dictada a instancias de la Recomendación Autónoma N° 3/2016 de la Auditoría Interna, estableció un procedimiento mejorado para el control de los gastos de Fortalecimiento Institucional (30%) girados a las provincias. Al mismo tiempo, se formalizó un proceso normalizado interno de la MAyDS, a los fines de la tramitación y verificación de las rendiciones presentadas por las jurisdicciones provinciales. Los tiempos administrativos de la presentación y análisis de las rendiciones podrán mejorar con la carga online de las rendiciones través del TAD, de la plataforma del SIIF.

Situaciones especiales

En caso de que se verificaran situaciones en las que por sus particularidades no pueden ajustarse a lo dispuesto anteriormente, la Resolución N° 391/2017 establece que las ALA deberán poner en conocimiento formalmente a la ANA con antelación al vencimiento del plazo de cada rendición de cuentas, y acompañar una propuesta para su resolución. Dichas propuestas serán consideradas por la ANA con criterio restrictivo y ante situaciones excepcionales debidamente acreditadas.

Si las propuestas de resolución incluyeran una solicitud de extensión del plazo de vencimiento deberán ser acompañadas por un documento en que conste que las ALA puso en conocimiento de la situación ante el organismo de control jurisdiccional pertinente (tribunal de cuentas o similar).

ACCIONES IMPULSADAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS FONDOS

Desde el inicio de ejecución de los fondos de la Ley N° 26.331, no solo presenta irregularidades en torno a la asignación presupuestaria que por la Ley le correspondería, sino que, además, el sistema de transferencias, ejecución de fondos y rendiciones ha sido defectuoso, no permitiendo la implementación de la norma de forma eficiente. Más en detalle se ha advertido que:

- El traspaso de los fondos de la Nación a las provincias, y de estas a los beneficiarios de planes, conlleva tiempos extremadamente extensos (2 o 3 años), sumado a las sucesivas solicitudes de prórrogas de plazos vencidos
- La ejecución de los fondos conlleva entre 1 y 2 años, con la consecuente desvalorización de los fondos
- Las rendiciones de ejecución de los fondos conllevan extensas demoras (2 o 3 años) y no siempre se rinde por completo todos los fondos transferidos
- Es bajo el nivel de estandarización en procesos y auditorías
- Es baja la calidad de los planes de manejo, conservación y formulación presentados por los beneficiarios y aprobados por las ALA
- Es baja la eficiencia y efectividad en la inversión de fondos
- Muchas provincias no cuentan con cuenta bancaria específica para la gestión de los fondos recibidos en el marco de la Ley N° 26.331, por lo que dichos fondos ingresan en las cuentas generales de la provincia, lo cual provoca mayores demoras o dificultades para canalizarlos hacia los objetivos establecidos. Algunas provincias han ido regularizando dicha situación, otras se encuentran con limitaciones legales e institucionales de los ordenamientos jurídicos provinciales, que no les facultan a constituir cuentas específicas.

Las acciones que impulsó la SAyDS para abordar estas dificultades son importantes, y suponen avances clave. A la fecha de elaboración de este informe ⁷²:

- 1) La promoción de los Lineamientos Técnicos Estratégicos, acordados con COFEMA mediante Resolución COFEMA N° 360/2018. Estos lineamientos apuntan a afianzar las políticas de desarrollo de las jurisdicciones y orientar los planes y proyectos a regular bajo la Ley N° 26.331. Asimismo, permiten analizar de manera integral los planes y proyectos a presentar, lo que permitirá establecer un sistema de priorización hacia aquellas iniciativas que favorezcan el desarrollo social de unidades regionales de planificación
- 2) Conformación de la Mesa de Trabajo para la Mejora de la Implementación del Fondo de Bosques en COFEMA
- 3) Convenios de Rendiciones 2009-2012
- 4) Revisión de Circuitos Administrativos en SAyDS (Transferencia y Rendición)
- 5) Proceso Normalizado de Rendiciones del Fondo de Bosques
- 6) Mejora del Sistema Integrado de Información Forestal. Actualmente el SIIF está siendo modificado a fin de que las ALA puedan cargar las rendiciones a través del mismo, evitando dilatación en las presentaciones de la documental consecuencia de la remisión vía correo postal, como así también se espera minimizar los errores materiales respecto de la remisión de comprobantes y documentos. Asimismo, se está trabajando con la compatibilidad entre el SIIF y el Sistema de Trámites a Distancia ⁷³ (TAD) de la Secretaría de Gobierno de Modernización para lograr la generación de expedientes electrónicos mediante este instrumento
- 7) Creación del Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUE).

⁷² SAyDS (2018). Bosques Nativos: Acciones y ejes estratégicos de la SAyDS [Diapositivas de PowerPoint].

MARCO REGULATORIO DE FOBOSQUE

Pasaron nueve años hasta la constitución del FNECBN de la Ley de Bosques Nativos, y diez hasta que empezó a funcionar el Fondo Fiduciario, creado en el marco de la Ley N° 27.431 de Presupuesto Nacional de Gastos y Cálculo de Recursos para el Ejercicio 2018. Cabe destacar que las demoras sufridas en los traspasos de fondos a los beneficiarios de planes, han provocado una pérdida significativa de recursos por la inflación. En otras palabras, desde que un titular presenta su Plan para aprobación, hasta que recibe efectivamente los fondos, han transcurrido largos periodos de tiempo que, en un contexto inflacionario, redundan en la desmotivación o bien imposibilidad de cumplir los planes tal como se los presupuestó.

Este Fondo Fiduciario se conforma como un fideicomiso de administración y financiero, con el objeto de administrar el FNECBN, así como implementar las medidas previstas en el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático, en el marco de la Contribución Nacional Determinada (NDC por sus siglas en inglés) presentada por Argentina ante la CMNUCC.

De este modo se constituyen dos subcuentas: una específica para la gestión de los fondos de la Ley N° 26.331 (actualmente se está previendo que se desagreguen en una subcuenta para la gestión del 70% y 30%, y otra específica para la gestión del 10% correspondiente al Plan Nacional de Protección de Bosques Nativos); y otra para la gestión de fondos provenientes de donaciones, préstamos, pagos por resultados, etc. nacionales e internacionales que pudieran canalizarse en el marco de REDD+, para apoyar las medidas de mitigación del sector forestal contempladas en el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático.

La SAyDS, mediante Resolución N° 402/2018, aprobó la reglamentación de FOBOSQUE. El contrato de fideicomiso se suscribió el 18/09/2018 entre la SAyDS como fiduciante y fideicomisario y el Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE) como fiduciario.

Según la respuesta al pedido de informe iniciado por Fundación Vida Silvestre Argentina a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en noviembre de 2019, en marzo de 2019 se completó la transferencia al fondo fiduciario creado en la cuenta N° 659.081.055/1 del total de los fondos de 2018 al FNECBN, mientras que en octubre de 2019 se transfirieron a esa cuenta \$425.000.000 del total de los fondos del FNECBN. A la fecha, de un total de \$ 1.551.151.589 millones transferidos hasta el año 2016, \$ 1.138.787.460 (73,4%) millones se encuentran rendidos y aprobados, \$117.423.183 (7,6%) millones (presentados y en análisis en la SAyDS y \$ 297.618.109 (19,2%) millones están pendientes de rendición.

Asimismo, es importante resaltar que este Fondo también se rige por la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, y su reglamentación. En el corriente año, la SAyDS emitió la Resolución N° 53/2019 que establece lo siguiente:

- Modalidad de Transferencia Directa a los titulares previstos en el artículo 35 inc. a) (titulares de planes) desde la cuenta de FOBOSQUE, a requerimiento de las ALA
- Habilita a transferir los fondos correspondientes al 30% para el Plan de Fortalecimiento Institucional, a las jurisdicciones que cumplan con los requerimientos establecidos en la Resolución N° 384/2018 de COFEMA

73 TAD es una plataforma que permite al ciudadano realizar trámites ante la Administración Pública de manera online, pudiendo gestionar y realizar el seguimiento de los mismos sin la necesidad de tener que acercarse a la mesa de entrada de un organismo.

■ En cuanto a aquellos planes que se encuentren judicializados la ALA debido a su incumplimiento, constituyen una situación especial conforme la Resolución N° 391/2017 de MAyDS. Para tal rendición la ALA deberá acreditar ante la ANA las acciones judiciales iniciadas formalmente, expresando su compromiso de gestionar el recupero de los fondos y la aplicación de los mismos a la conservación y manejo sustentable de los bosques. La ANA deberá aprobar tal rendición. Sin perjuicio de ello, la ALA deberá remitir anualmente a la ANA un informe de seguimiento respecto al estado de las acciones judiciales iniciadas hasta el efectivo recupero de los fondos

■ Establece el plazo de 36 meses contados a partir de la fecha de transferencia, para la rendición de cuentas de los fondos transferidos en virtud del artículo 35, inciso a) relativo a los Planes (70%) a partir de la Operatoria 2018

■ Establece el plazo de 24 meses contados a partir de la fecha de transferencia, para la rendición de cuentas de los fondos transferidos en virtud del artículo 35, inciso b) Fortalecimiento institucional (30%) a partir de la Operatoria 2018.

DISPOSICIONES PARA LA TRANSFERENCIA DE FONDOS DE 2018

En el marco de propender a la mejora de la gestión administrativa y de control de los fondos, la SAyDS realizó una propuesta a COFEMA, la cual fue aprobada mediante Resolución N° 384/2018 y 53/2019. En esta se dispone que:

■ Los fondos correspondientes al 70% (artículo 35 inciso a de la Ley N° 26.331) se podrán transferir de manera directa desde el Fondo Fiduciario a los titulares de planes, a requerimiento de las provincias. Aquellas provincias que deseen seguir recibiendo las transferencias para administrarlas ellas mismas, no deben tener cargos vencidos pendientes de rendición.

■ Los fondos correspondientes al 30% (artículo 35 inciso b de la Ley N° 26.331), se transferirán los fondos solo a aquellas ALA que acrediten:

- No contar con rendiciones pendientes de los periodos de 2009 a 2012 relativos al 70% ni al 30%.
- No cuentan con rendiciones pendientes entre 2013 y 2015 respecto de los fondos relativos al 30%.

Además, cada ALA deberá: i) acompañar un cronograma de mejora de los circuitos administrativos a fin de mejorar los tiempos internos de ejecución de fondos; ii) constituir una cuenta bancaria específica para los fondos de la Ley N° 26.331.

En función de lo dispuesto por las mencionadas Resoluciones, 16 jurisdicciones han dado cumplimiento a los requisitos establecidos para recibir los fondos de fortalecimiento institucional, y lo han requerido por nota en la cual, en carácter de Declaración Jurada, presentaron una propuesta de cronograma de regularización de las rendiciones pendientes, y una propuesta de mejora de los circuitos administrativos provinciales para la efectiva ejecución de los fondos del FNECBN.

Bajo este concepto, al 31 de octubre, se han girado a las Autoridades de Aplicación de las jurisdicciones provinciales, un total de \$ 137.045.455,50. Este importe representa un 80% de ejecución de los fondos disponibles para el ejercicio 2018 para ese concepto. Las provincias beneficiarias al momento son: Tierra del Fuego, Corrientes, Santa Cruz, Catamarca, Jujuy, La Pampa, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Córdoba, Chaco, Neuquén, La Rioja y Salta.

Por otro lado, solo 8 provincias hicieron uso de la posibilidad de realizar las transferencias directas para el financiamiento de los planes. Al 31 de octubre se han autorizado \$75.556.539,79 bajo este concepto, lo que representa un 18,92% del monto total asignado para ese concepto para el ejercicio 2018. De las 8 provincias, 3 de ellas se encontraban sin cargos pendientes de rendición, por lo que las transferencias en concepto del artículo 35, inc. a, se realizaron a las cuentas provinciales de Jujuy, Tierra del Fuego y La Pampa. Las restantes cinco solicitaron la transferencia directa a la totalidad o a parte de los beneficiarios de los planes aprobados en su jurisdicción. Así las transferencias directas fueron para 74 beneficiarios de planes en Chaco, 34 en Catamarca, 17 en San Juan, 52 en Santa Fe y 9 en Chubut.

En forma complementaria, entre noviembre y el 30 de septiembre, los fondos no transferidos a las jurisdicciones generaron \$170.013.412 en concepto de intereses. Por Resolución COFEMA 417/19, se acordó la distribución de esos recursos mediante el mecanismo la misma fórmula polinómica aprobada por COFEMA (por jurisdicción, y respetando la distribución 70-30 para Planes y Fortalecimiento Institucional). En función de ello, a partir del 30 de septiembre, varias jurisdicciones han solicitado la transferencia de los fondos correspondientes al Fortalecimiento Institucional, los cuales han sido aprobados y transferidos a: San Juan, Córdoba, Corrientes, Santiago del Estero, Chaco, Tierra del Fuego, Catamarca, Jujuy, La Pampa, Salta y Santa Cruz. Respecto de la ejecución de los intereses producidos por el FOBOSQUE para el financiamiento de planes de manejo y conservación (70%), a la fecha sólo las provincias de Tierra del Fuego y San Juan han solicitado su transferencia, solicitudes que se encuentran tramitando en la ANA.





Tabla 6: Estado de transferencias en concepto del art. 35 inciso a) (70%) – Año 2018 al 31-10-2019

Provincia	Nº de expediente	Monto adjudicado	Fecha de transferencia		Monto transferido
			a la ALA	A beneficiarios	
Buenos Aires	EX-2019-38837165- APNDRIMAD# SGP	\$ 5.959.924			
Catamarca	EX-2019-21458888- APNDRIMAD# SGP	\$ 17.716.434		Si	\$ 9.000.000
Chaco	EX-2019-22502026- APNDRIMAD# SGP	\$ 28.063.338		Si	\$ 17.051.301
Chubut	EX-2019-38837157- APNDRIMAD# SGP	\$ 11.586.789			0
Córdoba	EX-2019-38837148- APNDRIMAD# SGP	\$ 32.328.675			0
Corrientes	EX-2019-38837139- APNDRIMAD# SGP	\$ 3.518.239			
Entre Ríos	EX-2019-38837124- APNDRIMAD# SGP	\$ 16.438.016			
Formosa	EX-2019-38837114- APNDRIMAD# SGP	\$ 14.583.807			
Jujuy	EX-2019-22501064- APNDRIMAD# SGP	\$ 9.589.486	23/04/2019		\$ 9.589.486
La Pampa	EX-2019-38837101- APNDRIMAD# SGP	\$ 20.824.154	05/07/2019		\$ 20.824.154
La Rioja	EX-2019-38837090- APNDRIMAD# SGP	\$ 9.249.354			0
Mendoza	EX-2019-38837075- APNDRIMAD# SGP	\$ 14.370.127			0
Misiones	EX-2019-38837060- APNDRIMAD# SGP	\$ 13.136.183			0
Neuquén	EX-2019-38837046- APNDRIMAD# SGP	\$ 12.656.356			0
Rio Negro	EX-2019-38837031- APNDRIMAD# SGP	\$ 6.265.808			0
Salta	EX-2019-38836995- APNDRIMAD# SGP	\$ 54.436.658			0
San Juan	EX-2019-22501573- APNDRIMAD# SGP	\$ 10.054.992		Si	\$ 6.183.005
San Luis	EX-2019-38836985- APNDRIMAD# SGP	\$ 21.953.404			0
Santa Cruz	EX-2019-38836973- APNDRIMAD# SGP	\$ 5.826.618			0
Santa Fe	EX-2019-38836953- APNDRIMAD#SGP	\$ 16.805.028		Si	\$ 2.077.000
Sgo. del Estero	EX-2019-38836935- APNDRIMAD#SGP	\$ 54.716.218			\$ 0
Tierra del Fuego	EX-2019-38836917- APNDRIMAD#SGP	\$ 8.897.594	28/05/2019		\$ 8.897.594
Tucumán	EX-2019-38836906- APNDRIMAD#SGP	\$ 10.372.794			\$ 0

Fuente: Memorándum número ME-2019-104185852-APN-SPARN#SGP, en respuesta a pedido de Información Pública Fundación Vida Silvestre, noviembre 2019.

Tabla 7: Transferencias Art 35 inciso b) (30%) - 2018

Provincia	Nº de expediente	Monto adjudicado transferido	Fecha de transferencia
Buenos Aires	EX-2019-19039518- APNDRIMAD#SGP	\$ 2.554.253,00	
Catamarca	EX-2019-03372035- APN-DRIMAD#SGP	\$ 7.592.757,00	17/04/2019
Chaco	EX-2018-66684834- APNDRIMAD#SGP	\$ 12.027.144,00	28/05/2019
Chubut	EX-2019-19044749- APN-DRIMAD#SGP	\$ 4.965.767,00	
Córdoba	EX-2019-18223696- APN-DRIMAD#SGP	\$ 13.855.147,00	07/06/2019
Corrientes	EX2018-68132088- APN-DRIMAD#SGP	\$ 1.507.817,00	17/04/2019
Entre Ríos	EX-2019-19047082- APNDRIMAD#SGP	\$ 7.044.864,00	
Formosa	EX-2019-190488385- APN-DRIMAD#SGP	\$ 6.250.203,00	
Jujuy	EX-2019-11417301- APN-DRIMAD#SGP	\$ 4.109.780,00	17/04/2019
La Pampa	EX-2019-03371888- APN-DRIMAD#SGP	\$ 8.924.637,00	17/04/2019
La Rioja	EX-2019-03371719- APN-DRIMAD#SGP	\$ 3.964.009,00	16/08/2019
Mendoza	EX-2019-19045029- APN-DRIMAD#SGP	\$ 6.158.626,00	
Misiones	EX-2019-11619417- APN-DRIMAD#SGP	\$ 5.629.793,00	17/04/2019
Neuquén	EX-2019-07686039- APN-DRIMAD#SGP	\$ 5.424.153,00	07/06/2019
Rio Negro	EX-2019-19045371- APNDRIMAD#SGP	\$ 2.685.346,00	
Salta	EX-2019-18223101- APN-DRIMAD#SGP	\$ 23.329.996,00	01/10/2019
San Juan	EX-2018-68131728- APNDRIMAD#SGP	\$ 4.309.282,20	17/04/2019
San Luis	EX-2019-07686034- APN-DRIMAD#SGP	\$ 9.408.602,00	10/05/2019
Santa Cruz	EX-2018-66684641- APNDRIMAD#SGP	\$ 2.497.122,00	24/04/2019
Santa Fe	EX-2019-11971157- APNDRIMAD#SGP	\$ 7.202.155,00	03/05/2019
Santiago del Estero	EX-2019-11619205- APN-DRIMAD#SGP	\$ 23.449.808,00	10/05/2019
Tierra del Fuego	EX-2018-66684525- APNDRIMAD#SGP	\$ 3.813.255,00	17/04/2019
Tucumán	EX-2019-19053978- APN-DRIMAD#SGP	\$ 4.445.483,00	

Fuente: Memorandum número ME-2019-104185852-APN-SPARN#SGP, en respuesta a pedido de Información Pública Fundación Vida Silvestre, noviembre 2019.

Por último, cabe señalar que aún no se cuenta con indicadores que puedan dar conocimiento acerca del impacto en la conservación de los Bosques Nativos, producto de la aplicación de los Planes, y por ende de la transferencia de fondos asociados a ellos. Recién a partir de la Resolución del COFEMA 360/2018 donde se encuentra la definición de Lineamientos Técnicos Estratégicos es que se están dando talleres en las provincias donde podrían llegar a diseñarse dichos indicadores.

PROPUESTAS DE CAMBIOS: NUEVO ESQUEMA EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS

Hasta 2019 la SAyDS trabajó en la siguiente propuesta para mejorar la gestión de los fondos ⁷⁴ :

Para la gestión del 30%

Desarrollar de un plan plurianual (5 años) para cumplir con las obligaciones del artículo 35 inciso b) que incluya:

- Dotación de personal (cantidad y capacidades)
- Dotación de vehículos y equipamiento
- Acciones para fortalecimiento de la autoridad de aplicación
- Proyectos institucionales para la implementación de los Lineamientos Técnicos Estratégicos
- Plan de actividades y cronograma

Para la gestión del 70%

i) Establecer un mecanismo diferenciado por tipo de beneficiario:

- **Para Pequeño Productor o Comunidades:** realizar Aporte No Reembolsables; Ejecución directa desde el Estado o Transferencia Directa a Proveedores o Asociación de Productores (similar a la modalidad PICs implementados en el marco del Proyecto Bosques y Comunidad)
- **Para Medianos y Grandes Productores:** realizar Aporte No Reembolsable y Posibilidad de Subsidio de Tasa de líneas de financiamiento privado.

ii) Establecer contenidos mínimos por tipo de plan

iii) Establecer gastos financiables por tipo de plan y por región

iv) Establecer indicadores claros y simples para monitoreo del bosque nativo

v) Establecer una modalidad de intervención que consista en:

1ra etapa: Aporte Inicial de monto considerable en base a plan de inversión para un uso productivo sustentable del bosque nativo (categoría verde/ amarilla) o su conservación (categoría roja) con certificación de obra (inversión inicial)

2da etapa: Compensación por estado del bosque nativo (Pago por Resultado). Es una asignación de monto considerablemente menor que el aporte inicial con objetivo compensatorio ante certificación de indicadores ambientales

vi) Planes de Manejo y Conservación estandarizados por Lineamientos Estratégicos, con contenidos mínimos y actividades elegibles.

74 SAyDS (2018). Bosques Nativos: Acciones y ejes estratégicos de la SAyDS [Diapositivas de PowerPoint].



ACCIONES PARA MEJORAMIENTO DEL CONTROL Y MONITOREO DE FONDOS

La SAyDS ha destacado como principales medidas para mejorar el control y el monitoreo de los fondos y los planes financiados en el marco de la Ley N° 26.331:

- Acciones conjuntas de auditoría de ejecución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, a través de Unidad de Auditoría Interna de la SAyDS
- Capacitación a auditores y técnicos provinciales a través de la Sindicatura General de la Nación y la Red Federal de Tribunales de Cuentas
- Refuncionalización de Nodos Territoriales de la Dirección Nacional de Bosques: a través de los Nodos, y junto a las ALA, se controlan los planes a través de un formato estandarizado que permite reportar nivel de cumplimiento de las actividades planteadas y progreso de los indicadores de la evolución y del impacto de las actividades realizadas en el estado de conservación del bosque. Asimismo, se reportan las desviaciones en el cumplimiento de objetivos y actividades planificadas y unas conclusiones respecto la pertinencia de las actividades en la planificación. La información documentada también incorpora la valoración del estado del bosque, incorporándose de esta forma indicadores sobre el efecto de las intervenciones planificadas en los Planes, sobre el estado de conservación del bosque nativo. El formato desarrollado, incorpora la opinión del técnico observador como parte de la evaluación. Finalmente, contienen registro fotográfico de la visita
- Programa de Monitoreo de Planes de Manejo y Conservación financiados por el FNECBN
- Programa de Seguimiento, análisis y apoyo técnico de los procesos de actualización de los OTBNs

OTRAS INICIATIVAS RELEVANTES VINCULADAS A LA LEY Nº 26.331

PROYECTO BOSQUE Y COMUNIDAD

Este proyecto tiene como objetivo la mejora de la calidad de vida de las comunidades, tanto criollas como originarias, que habitan los bosques nativos, tomando al uso y valorización de este recurso como factor central de su posibilidad de desarrollo. Apunta, estratégicamente, a la producción sustentable y la comercialización de bienes y servicios provenientes de los bosques nativos, mediante la formulación participativa de Planes Integrales Comunitarios (PIC) e instancias locales de transformación y mercadeo, así como a la inversión en infraestructura y capital social.

Las acciones se focalizan en las provincias del Parque Chaqueño (Salta, Santiago del Estero y Chaco). Asimismo, este proyecto financia distintos instrumentos de fortalecimiento de la política forestal nacional, como es la implementación del Sistema de Control y Verificación Forestal (SACVeFor), el segundo inventario nacional de bosques nativos (INBN2), y el fortalecimiento del Sistema de Alerta Temprana (SAT) para el monitoreo forestal ⁷⁵.

Actualmente muestra avances en obras de acceso al agua (techos colectores y perforaciones); hornos para producción de carbón (a fin de mejorar la seguridad y salud de las comunidades y una mayor y mejor producción en menor tiempo); adquisición de cocinas mejoradas (para la mejora en la salud y poder reducir el uso de leña); dotación de infraestructura para MBGI; capacitación en uso de instrumentos y técnicas de producción y agregado de valor (tal como la producción apícola, producción de madera, ganadería, artesanías, etc. ⁷⁶)

CORREDORES ECOLÓGICOS

En el año 2014, la SAyDS publicó un documento titulado “Corredores Ecológicos para el Chaco Argentino: definición y pautas metodológicas para su implementación”, que fue utilizado desde la Dirección Nacional de Bosques como antecedente para fomentar la planificación de corredores ecológicos en el marco de las actualizaciones de los OTBNs ⁷⁷.

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES)

CITES, aprobado mediante Ley Nº 22.344, es un acuerdo internacional que tiene por objeto velar que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. En la Argentina, se encuentran incluidas en este convenio varias especies arbóreas que forman parte de los bosques nativos en las distintas regiones fitogeográficas. Asimismo, dicho convenio, contempla la inclusión de estas especies en tres apéndices que establecen el grado de protección en el que se encuentran frente su explotación y posterior exportación ⁷⁸.

⁷⁵ MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

⁷⁶ SAyDS (2018). Bosques Nativos: Acciones y ejes estratégicos de la SAyDS [Diapositivas de PowerPoint].

⁷⁷ MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

⁷⁸ Así es que a la fecha se encuentran en apéndice I (mayor grado de protección) *Fitzroya cupressoides* (alerce); *Pilgerodendron uviferum* (ciprés de las Guaitecas) y *Araucaria araucana* (pehuén) de los Bosques Andino Patagónicos y *Podocarpus parlatorei* (pino del cerro) de las Yungas. En apéndice II (grado intermedio de protección) se encuentra *Bulnesia sarmientoi* (palo santo) del Parque Chaqueño. Por último, para el Apéndice III (menor grado de protección) se monitorean constantemente los volúmenes de exportación y las intervenciones que se realizan sobre *Cedrela fissilis* (cedro misionero) de Selva Paranaense y *Cedrela angustifolia* (cedro salteño) y *Cedrela odorata* (cedro coya o acayú) de Yungas. La especie *Bulnesia Sarmientoi* se incluyó en el Apéndice II en el año 2010.



La Resolución N° 393/2013 estableció “Requerimientos para Planes de Manejo Forestal para el Aprovechamiento de palo santo (*Bulnesia sarmientoi*) con Fines de Exportación”, que refieren a permisos de Planes de Manejo Sustentable y Cambio de Uso de Suelo y establecen un nuevo sistema para la gestión de la especie. Esta Resolución faculta a la SAyDS a analizar dichos planes y realizar verificaciones a campo con el fin de constatar los datos que le proporcionan los requirentes, teniendo facultades para emitir dictámenes de extracción no perjudicial.

En 2017 se modificaron mediante las Resoluciones E 869/2017 y 890/2017 los requisitos para las presentaciones de solicitudes del certificado CITES. La modificación significó el aumento en las exigencias a los exportadores de palo santo (deben estar debidamente registrados); se aprobó un protocolo de control y verificación de productos madereros de la especie que determina que las cargas de madera sean fiscalizadas; y para emitir habilitaciones de exportación en la venta, cesión o donación de productos se deberá informar a la MAYDS.

Mediante el SACVeFor se espera agilizar los trámites de comercio y transporte de productores y empresas, la simplificación administrativa de los organismos gubernamentales, la trazabilidad de los productos forestales y la mejora de la competitividad del sector forestal nativo. Este sistema además hará la emisión de autorizaciones por parte de personal autorizado de las autoridades provinciales facilitando su control y transparencia.

Asimismo, la SAyDS al menos hasta 2019 estaba trabajando en el Plan Estratégico Nacional de Manejo Sustentable del palo santo, a fin de desarrollar los instrumentos y la información necesaria para fortalecer la gestión y el control de la especie.

REDUCCIÓN DE EMISIONES PROVENIENTES DE LA DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN FORESTAL (REDD+)

REDD+ es un mecanismo creado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para apoyar los países en desarrollo a reducir sus emisiones de CO₂ del sector forestal y recibir pagos basados en resultados.

Cabe resaltar que si bien esta iniciativa y otras asociadas, como la mencionada en el punto siguiente a este, pueden suponer fondos para la implementación de la Ley N° 26.331 esto requiere de un cuidado especial, dado que fondos internacionales no pueden significar un reemplazo del deber legal del Estado argentino, a través del Congreso Nacional, de constituir en su totalidad el Fondo de la Ley de Bosques Nativos. En la figura de abajo se resume las ventajas y desventajas de una potencial interacción entre fondos de REDD+ y fondos de la Ley N° 26.331, fruto de un trabajo de FARN sobre este mecanismo surgido de la CMNUCC ⁷⁹ en el Gran Chaco.

Tabla 8: Ventajas y desventajas de aplicar REDD+ “por fuera de” o “sumados a” los fondos de la Ley de Bosques argentina.

	REDD+ POR FUERA DE LOS FONDOS DE LA LEY DE BOSQUES	REDD+ SUMADOS A LOS FONDOS DE LA LEY DE BOSQUES
VENTAJAS	Focalizados en las zonas verdes de los OTBN, pueden reducir la tasa de deforestación. No dependen de acuerdos con los gobiernos provinciales. La SAyDS de la Nación puede aplicarlos en forma directa con los titulares de bosques en zona verde, lo que reducirá la deforestación.	Engrosarán en forma significativa los fondos de la Ley de Bosques, lo que generará mayores incentivos para la conservación y mayor presupuesto para control. La SAyDS de la Nación podría acordar con los gobiernos provinciales para que a futuro mejoren sus OTBN y amplíen las zonas amarillas y rojas, lo que reducirá la tasa de deforestación.
DESVENTAJAS	Si los fondos de la Ley de Bosques no se completan y/o los fondos REDD+ son significativos, podría disponerse más dinero para las zonas verdes que para las zonas amarillas y rojas, lo que resulta injusto y desdibuja el espíritu de la Ley de Bosques. Pueden generar que los titulares de zonas amarillas y rojas que cobran poco dinero por los fondos de la Ley de Bosques, al ver que los que están en zona verde cobran mucho por fondos REDD+, presionen para que se modifiquen los OTBN. El pago a los titulares de bosques puede generar conflictos ante la falta de titularización de indígenas y campesinos que viven en ellos.	Si los fondos de la Ley de Bosques no se completan, los fondos REDD+ pueden terminar reemplazándolos en lugar de aumentarlos. Esto dejaría a los fondos de la Ley de Bosques sujetos al financiamiento internacional. Pueden resultar insuficientes para conseguir que los gobiernos provinciales cambien las zonas verdes de sus OTBN, por lo que no lograrían que se reduzca la tasa de deforestación. El pago a los titulares de bosques puede generar conflictos ante la falta de titularización de indígenas y campesinos que viven en ellos.

Este cuadro se realizó con motivo de la presentación de observaciones a la Estrategia Argentina de REDD en marzo de 2010. Documento en conjunto realizado por Greenpeace, FARN, FVSA y Amigos de la Tierra. Extraído del informe “Vulnerabilidad climática y mecanismos REDD+ en el Gran Chaco Americano”

79 Di Paola, M., Voloj, B., Di Pangraccio, A., Fuster, V., & Rivera, I. (2011). Vulnerabilidad climática y mecanismos REDD+ en el Gran Chaco Americano: Disponible online en: <https://ced.agro.uba.ar/gran-chaco/sites/default/files/pdf/sem2/Mecanismo%20REDD%20en%20el%20Gran%20Chaco.pdf>

A fin de preparar el país para REDD+, se desarrollan dos programas en la órbita de la MAyDS que se indican a continuación.

Programa Nacional ONU-REDD

El programa Nacional ONU-REDD, anidado de la Dirección Nacional de Cambio Climático, cuenta con los siguientes avances en el desarrollo de los cuatro pilares de REDD+:

■ **Estrategia Nacional REDD+:** se ha finalizado la elaboración del Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático, el cual fue presentado en la 24^o Cumbre de Katowice y formalmente ante la CMNUCC ⁸⁰. Este documento es el resultado de un proceso de participación multisectorial, a nivel nacional y regional, y de distintos insumos técnicos. Actualmente dicho Plan se está revisando en miras a identificar posibles mejoras para alcanzar una nueva versión hacia 2020, especialmente en temas vinculados a transversalización del enfoque de género, identificación de necesidades educativas, y su articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

■ **Nivel de Referencia de Emisiones Forestales:** se ha concluido y presentado ante el Secretariado de la CMNUCC en enero de 2019 la primera versión del Nivel de Referencia de Emisiones Forestales de Argentina ⁸¹. Dicho documento, actualmente pendiente de revisión por parte del Secretariado, fue el resultado de diálogos con actores clave Grupo de Trabajo Técnico que apoya el desarrollo del nivel de referencia y fortalecimiento del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques.

■ **Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB):** para este componente, el Programa Nacional ONU-REDD brinda apoyo técnico a la Dirección Nacional de Bosques, para el fortalecimiento del SNMB, puntualmente en los siguientes ejes:

- **Fortalecimiento del Sistema Satelital de Monitoreo Terrestre:** consistente en la automatización del monitoreo de cambios en la superficie de las áreas cubiertas de bosques; propuesta de arreglos institucionales para un SNMB en red que pueda dar respuesta a las distintas necesidades de monitoreo forestal
- **Inventario Nacional Forestal:** planificación, ejecución, ajustes metodológicos y procesamiento de datos. Se están desarrollando también una serie de estudios piloto de medición de reservorios de carbono (carbono orgánico del suelo, madera muerta y hojarasca) no incluidos actualmente en el segundo inventario nacional de bosques nativos para las principales regiones forestales del país, con el objetivo de contar con información sobre la relevancia y factibilidad de incorporar nuevos reservorios al diseño del Inventario
- **Desarrollo del Portal Web para el SNMB,** con capas de información disponibles. Existe una primera versión disponible de tal portal, pero se espera que durante 2019 se lance la plataforma renovada. Actualmente está trabajando en el desarrollo de una serie de herramientas que mejoran la funcionalidad
- **Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero,** el Programa apoya a la Dirección Nacional de Cambio Climático en la actualización de tal inventario, específicamente en sistematización de información para el sector AFOLU (Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra).

⁸⁰ Disponible en <https://redd.unfccc.int/submissions.html?country=arg>

⁸¹ Disponible en https://redd.unfccc.int/files/2019_submission_frel_argentina.pdf

■ Sistema de Información sobre Salvaguardas: se ha avanzado en el diseño preliminar del Sistema de Información sobre Salvaguardas, y actualmente se encuentra avanzando hacia un diseño definitivo, el cual estará anidado en el portal web del SNMB. Asimismo, se encuentra elaborando el primer Reporte de Información sobre Salvaguardas que será presentado ante la CMNUCC en el corriente año. Por último, se encuentra elaborando una caja de herramientas para la aplicación de las salvaguardas en la etapa de implementación del Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático, conformado por: **i)** Guía para técnicos para garantizar el CLPI de pueblos originarios; **ii)** Guía para garantizar el derecho a la participación plena y efectiva de todas las partes relevantes en REDD+; **iii)** Guía de transversalización de género para tomadores en la implementación de REDD+; y **iv)** Análisis espaciales de beneficios sociales y ambientales de los bosques, por región forestal.

Proyecto Fondo Cooperativo de Preparación para el Carbono de los Bosques (FCPF)

Este proyecto tiene la finalidad de apoyar la preparación de REDD+ en Argentina, a partir de los avances del Programa Nacional ONU-REDD. Su objetivo es diseñar un mecanismo de financiamiento sostenible para implementar medidas del Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (PANBCC).

Al momento dicho proyecto avanzó en la construcción y puesta en funcionamiento del Fondo Fiduciario de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. El mismo fue creado en el marco de la Ley Nº 27.431 de Presupuesto Nacional de Gastos y Cálculo de Recursos para el Ejercicio 2018, y reglamentado por Resolución Nº 402/2018. Actualmente se impulsan las acciones tendientes a su puesta en funcionamiento, en miras a mejorar la gestión financiera de los fondos de la Ley Nº 26.331, así como de las distintas fuentes de financiamiento climático para bosques nativos que se pretende obtener para apoyar la aplicación del PANBCC. Por otra parte, el proyecto apoya técnicamente el proceso de diseño de herramientas financieras de aplicación territorial de acciones enmarcadas en dicho Plan.



A large flock of white birds, possibly terns, is captured in flight over a body of water. The birds are scattered across the middle ground, with many in various stages of wing beats. The background is a dense, lush green forest that fills the upper two-thirds of the frame. The water in the foreground is dark and reflects the greenery and the sky. The overall scene is dynamic and naturalistic.

SEGUNDA SECCIÓN

Cuellos de botella,
vacíos, brechas
y barreras de
implementación -
Ley N° 26.331

TÉRMINOS IMPORTANTES

A los efectos de este informe se aclaran una serie de términos utilizados en esta sección.

CUELLO DE BOTELLA: un elemento que disminuye o afecta a un proceso; un impedimento del curso normal de un proceso por la concentración de excesivos elementos en una sola de sus fases. Son los casos para el tema aquí analizado por ejemplo del federalismo y cultura de gestión, la voluntad política y el presupuesto. La no superación de estos aspectos centrales -lo que hace que se diferencien de una simple brecha, barrera o vacío- impide para el caso una efectiva implementación de la Ley 26.331; porque son cuestiones a las que se vuelve constantemente como la fuente de las fallas en la aplicación de la norma.

VACÍO: una faltante, sobre todo para el tema de análisis, de tipo legislativa o de herramienta de gestión.

BRECHA: se refiere específicamente a la brecha de cumplimiento, es decir, la diferencia entre el pleno cumplimiento y el real nivel de cumplimiento; aspectos en los que se ha avanzado, pero aún resta avanzar para un real cumplimiento, esto último lo distingue de una barrera.

BARRERA: un obstáculo que impide hacer progreso. A diferencia de la brecha, no hay algo existente sobre lo que construir.

EL AVANCE DE LA LEY DE BOSQUES NATIVOS

No cabe duda que el escenario nacional de los bosques nativos en Argentina sería muy diferente al actual si el país no contara con la Ley N° 26.331. A pesar de las diversas dificultades en la implementación de esta norma, se evidencia una tendencia a la disminución de la deforestación en los últimos años, factor que se conjuga con otros, tal como la baja de los precios internacionales de los commodities, por ejemplo.

Asimismo, a través de la Ley se logró visibilizar la problemática de pérdida de los bosques nativos y difundir la importancia de estos y los servicios ambientales y sociales que proveen. También, aunque con muchas dificultades, se ha logrado crear y fortalecer la institucionalidad nacional y local en materia de gestión que previo a la Ley era prácticamente nula.

La puesta en marcha de la Ley ha sido un camino progresivo, cuyo hito fundacional comenzó con su sanción en el 2007, y su tardía reglamentación en 2009. A través de los años sucesivos se fueron atendiendo distintas necesidades y acordado definiciones y esquemas operativos en el ámbito del COFEMA y a través de disposiciones de la máxima autoridad ambiental nacional, regulaciones que constituyen el marco legal e institucional de implementación de la Ley.

Ha habido importantes esfuerzos desde la ANA y las ALAs para primero, hacer diagnósticos sobre los desafíos y dificultades de implementación de la Ley (reseñado en detalle más arriba) y, a partir de ello, adoptar decisiones y herramientas que apuntan a mejorar aspectos centrales de la gestión de la Ley de Bosques Nativos tales como los de monitoreo, control y fiscalización -donde se destacan el Sistema de Alerta Temprana y el Sistema de Administración, Control y Verificación Forestal-, y la gestión de los fondos dinerarios resultantes de la Ley N° 26.331 -destacándose aquí el FOBOSQUE. Estas medidas apuntan a solucionar varias dificultades detectadas a lo largo de la vigencia de la Ley; dado que son de adopción reciente se deberá prestar especial atención en el corto a mediano plazo para advertir los impactos efectivos que estas medidas vayan a tener.

No obstante, a doce años de la entrada en vigencia de la Ley N° 26.331, se advierte una serie de deficiencias necesarias de atender y superar, y que se indican a continuación, construyendo sobre lo detallado en la primera sección.

DESFINANCIAMIENTO DE LA LEY (CUELLO DE BOTELLA)

Puede observarse que, desde el inicio y a lo largo de los años de implementación, el presupuesto asignado a la Ley de Bosques Nativos estuvo muy por debajo de lo que correspondía según las propias disposiciones de la Ley. No solo eso, sino que además hay una preocupante tendencia a la baja lo cual resulta violatorio del Principio de Progresividad de la Ley General del Ambiente, tal como se evidenciara más arriba.

En los dos primeros años de vigencia (2008 y 2009) la Ley no obtuvo financiamiento alguno. Posteriormente, a partir de los “superpoderes” concedidos a la Jefatura de Gabinete de Ministros, se realizaron reasignaciones presupuestarias, que restaron parte del ya insuficiente presupuesto asignado. Además, hacia finales 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 preverse una salvaguarda financiera para el financiamiento de la Ley, aunque cabe resaltar que el Fondo nunca llegó a constituirse de ese 2% de las retenciones al campo.

El desfinanciamiento que sufre la Ley N° 26.331, que denota una falta de voluntad política a nivel del Ejecutivo y Parlamento, atraviesa gran parte de las dificultades de su implementación detectadas y, por tanto, supone un cuello de botella cuya solución contribuiría a destrabar muchas de ellas, redundando en una mejorada aplicación de la Ley de Bosques Nativos.

Sumado a una efectiva voluntad política del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo para con una efectiva implementación de la Ley 26.331, fondos para asegurar la plena constitución del Fondo de la Ley podrían obtenerse del redireccionamiento de incentivos y subsidios perjudiciales para la biodiversidad que el Estado otorga cada año a diversas actividades extractivas con alto impacto negativo ambiental (beneficios impositivos a empresas mineras, subsidios de la Ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados y normas modificatorias, subsidios a los combustibles fósiles, entre otros). Este es un compromiso asumido internacionalmente conforme lo dispuesto por el Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica 2011-2020 (Meta de Aichi para la Biodiversidad 3).

Un desafío adicional pasa por el hecho que programas que permiten desarrollar herramientas valiosas, que además se validan con múltiples actores clave, generalmente están sujetos a financiamiento externo (Banco Mundial, Fondo Mundial para el Medio Ambiente, entre otros). Una vez alcanzados los productos, los programas se cierran y las actividades no se pueden sostener, más allá de productos puntuales obtenidos. La dependencia de fondos internacionales, por lo tanto, es muy fuerte y es una limitación. Aunque cabe señalar que la disponibilidad de apoyo financiero internacional no puede nunca suponer un reemplazo del deber legal de proveer al Fondo de la Ley N° 26.331 de las correspondientes partidas presupuestarias. De allí, la importancia de que se constituya plenamente el Fondo para la Ley de Bosques Nativos y de comprometer en general, mayores partidas para la protección del ambiente en el Presupuesto Nacional cada año ⁸².

⁸² Ver análisis de FARN sobre las partidas presupuestarias comprometidas para la protección del ambiente en el Ejercicio 2019, a modo ejemplo <https://farn.org.ar/archives/26392>.



FEDERALISMO Y CULTURA DE GESTIÓN (CUELLO DE BOTELLA)

La Ley Nº 26.331 se enfrenta, como muchas normas, a los desafíos que supone el sistema federal argentino, el cual da un rol preponderante a las jurisdicciones locales como dueñas de los recursos naturales presentes en su territorio, y la necesidad de tener que alcanzar acuerdos y establecer políticas federales en el marco del COFEMA. Esto genera demoras dado los referidos acuerdos y políticas llevan más tiempo del deseado para atender de manera oportuna los desafíos que presenta la implementación de la Ley Nº 26.331. Por otro lado, las ALA -aunque en parte también en la propia ANA- adolecen de una arraigada cultura de gestión a nivel institucional que no va en línea con las demandas de implementación de la Ley de Boques Nativos en términos de rendición de cuentas, acatamiento de plazos legales, seguimiento de procesos jurídico-administrativos, conformación de equipos de trabajo a la altura de las exigencias (calidad y cantidad), entre otras cuestiones aquí reseñadas. Ambos aspectos constituyen un adicional cuello de botella.

Un accionar más proactivo de la ANA en términos políticos, activando todas las vías de presión a su disposición para empujar los cambios de cultura necesarios, de la mano de una completa constitución del FNECBN ayudaría a atender este escenario. Esto no solucionará por sí solo la complejidad del sistema federal argentino ni las culturas institucionales provinciales de inmediato, particularmente porque son cuestiones que exceden a la Ley Nº 26.331, pero sí contribuiría a iniciar un camino que permita atender de manera más oportuna y efectiva las barreras y brechas de implementación que se afrontan.

OBSERVACIONES A PRIMEROS OTBN EN LAS ACTUALIZACIONES (CUELLO DE BOTELLA)

En el intercambio técnico entre la ANA y las ALA en el marco de las actualizaciones de los OTBN, la ANA retoma las observaciones realizadas a los primeros OTBNs de cada provincia y las pautas establecidas en el marco del COFEMA a fin de ser conservadas en la actualización. La importancia de la mejora de los OTBNs en la etapa de actualización se fundamenta en el principio de progresividad establecido en el artículo 4 de la LGA Nº 25.675 que sostiene el avance gradual, en etapas, de la concreción de la protección y regulación ambiental y lleva implícita la obligación de sostener los avances alcanzados, no disminuirlos y no retroceder en los progresos obtenidos.

Las principales observaciones encontradas son:

- Ajuste de la definición de bosque nativo y clases de vegetación incluidas en los OTBNs según la Resolución COFEMA N° 230/12.
- CSA: inclusión de los mismos en el OTBN y metodología empleada.
- Cartografía: ajuste a los lineamientos establecidos en la Ley N° 26.331 y su decreto reglamentario y las especificaciones acordadas en el ámbito del COFEMA.
- Coherencia entre provincias: continuidad de las categorías de conservación de establecidas en el OTBN.
- Aspectos legales: compatibilidad entre enunciados de las leyes provinciales con la Ley N° 26.331 y su decreto reglamentario.
- Abordaje de los procesos participativos y de consulta ⁸³.

Estas revisiones denotan que persisten en las nuevas propuestas las observaciones identificadas previamente y que han surgido nuevos conflictos relacionados con la implementación de los OTBNs, que derivan de las complejidades en la implementación de políticas territoriales que contemplen armoniosamente la gestión y la conservación de los recursos naturales, el desarrollo económico y el bienestar social.

RANGO DE ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES CON COMPETENCIA EN BOSQUES NATIVOS (CUELLO DE BOTELLA)

A partir de la promulgación de la Ley N° 26.331 algunas provincias han ido conformando sus espacios institucionales de gestión forestal, mientras otras fortalecieron aquellas con las que ya contaban. Al día de hoy se observa que la jerarquía institucional asignado a las Autoridades Locales de Aplicación es de 4°o 5°rango.

En algunos casos, las áreas de bosques nativos están junto a reparticiones que tienen además otras incumbencias en sus competencias.

Esta información evidencia falta de voluntad política y el poco peso asignado a la implementación de la Ley en la gestión gubernamental, así como en la asignación de recursos humanos (personas que atienden varios temas, más allá del cumplimiento de la Ley de Bosques Nativos), y la priorización de recursos financieros a la política forestal. Posiblemente de la mano de lo poco atractivo que resulta ser la Ley N° 26.331 para las ALA en razón de las insuficientes partidas presupuestarias que provee, por el escenario de desfinanciación reinante, versus los esfuerzos de implementación que requiere. Atento la Ley de Bosques Nativos prevé el otorgamiento de fondos para el fortalecimiento de las estructuras de las ANA se advierte como una brecha, pero considerando los impactos que se derivan del bajo rango de las ANA y cómo limita la realización de otras mejoras de implementación, constituye un cuello de botella.

En cuanto a números estrictos de personal disponible por las ALA, en las respuestas recibidas de las provincias que atendieron el requerimiento formal de FARN, los datos van desde solo 4 personas (Buenos Aires), a promediar las 12 (Santa Fe, Chaco, y Corrientes), hasta las 150 personas que reporta Tucumán, aunque no estrictamente situadas en la ALA o en la repartición destinada a los bosques nativos dentro de la ALA. Formosa y Santiago del Estero no respondieron a la pregunta de la composición de los recursos humanos de su ALA.

⁸³ Respuesta SAyDS pedido de informe FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).

Tabla 9: Rangos de las dependencias gubernamentales para la gestión forestal por provincia

Provincia	Dependencia	Pertenencia institucional
Salta	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable / Dirección General de Planificación Territorial	Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable
Chaco	Subsecretaría de Recursos Naturales / Dirección de Bosques	Ministerio de la Producción
Corrientes	Dirección de Recursos Forestales / Departamento de Bosques Nativos	Ministerio de Producción
Entre Ríos	Dirección de Gestión de Uso Sustentable de los Recursos Naturales	Ministerio de Producción
Santiago del Estero	Dirección General de Bosques y Fauna	Ministerio de la Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras.
Córdoba	Secretaría de Ambiente y Cambio Climático / Área de Bosques Nativos	Ministerio de Ambiente, Aguas y Servicios Públicos
Santa Fe	Bosques Nativos	Ministerio de Medio Ambiente
Formosa	Área de Recursos Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental / Programa de Ordenamiento Territorial	Ministerio de la Producción y Ambiente
La Rioja	Coordinación de Flora y Bosque Nativo	Secretaría de Ambiente
Misiones	Dirección General de Bosques Nativos	Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables
San Luis	Secretaría de Medio Ambiente	Ministerio de Medio Ambiente, Campo y Producción
Buenos Aires	Subsecretaría de Planificación Ambiental y Desarrollo Sostenible / Dirección Provincial de Recursos Naturales y Ordenamiento Ambiental Territorial / Dirección de Recursos Naturales	Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible

CONTROL, MONITOREO Y SANCIÓN (CUELLO DE BOTELLA)

Como se precisó más arriba, la competencia en materia de control del acatamiento de la Ley corresponde principalmente a las ALA, complementadas con las acciones de monitoreo nacional que se realiza desde la ANA tales como el sistema de monitoreo satelital, el sistema de alerta temprana, entre otras.

El 30% de los fondos de la Ley que recibe cada jurisdicción local para el fortalecimiento institucional ha permitido reforzar estructuras estatales locales, adquirir equipamientos, automóviles y contratar personal asignado a la implementación de la Ley. Sin embargo, no siempre se han volcado los recursos a robustecer las acciones locales de control, fiscalización y sanción de la deforestación ilegal. Ello redundará en que haya una baja aplicación de sanciones por infracciones a la Ley.

En los casos en los cuales sí se ha activado el proceso sancionatorio, corresponde resaltar que las provincias han encontrado difícil aplicar el régimen dispuesto a nivel nacional porque las fórmulas dan como resultado sumas que son confiscatorias, razón por la cual deciden aplicar sus fórmulas provinciales para que, de llegarse a la instancia de fijación de una sanción pecuniaria, ésta -sin dejar de ser disuasoria- sea factible de pagar por quien se halla encontrado como responsable del acto ilegal.

No obstante lo arriba indicado, las multas aplicadas no han resultado disuasorias en relación al incremento del valor inmobiliario de la tierra sin bosque vs valor con bosque. Esta situación se dio especialmente en Parque Chaqueño donde el avance de la frontera agropecuaria se vio acompañado de especulación inmobiliaria, deforestándose tierras para luego ser vendidas a mejor precio que su valor con monte nativo⁸⁴. Así, la sanción por deforestación se convierte en un costo más de la producción, y no constituye un factor disuasorio del accionar ilegal.

Otro reflejo de la debilidad vinculada al control, es la poca información integrada al Registro Nacional de Infractores creado por la Ley. Algunas provincias como Chaco, Santiago del Estero y Mendoza han informado que cuentan con sus propios registros provinciales de infractores. Si bien se han realizado esfuerzos por mejorar su funcionamiento, en el ámbito del COFEMA, las ALA han manifestado la dificultad de determinar el momento en el que se constituye efectivamente una infracción⁸⁵. Para ello se están impulsando algunos cambios en la Resolución 514/2009 para modificar los requisitos de inscripción en el Registro (a la fecha aún en trámite), pero el ritmo de cambios/mejoras necesarias no se condice con el ritmo de pérdida de bosques por deforestación ilegal.

METAS CUANTITATIVAS DE LOS OBJETIVOS DE PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS E INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN (VACÍO)

El artículo 3 de la Ley N° 26.331 establece cinco objetivos que constituyen la columna vertebral del marco regulatorio de bosques nativos: conservación, regulación y control de la pérdida de superficie de bosques nativo, mejora y mantenimiento de procesos ecológicos y culturales, prevalencia de los principios precautorio y preventivo, y enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

Del estado de implementación descrito en la primera sección se advierte que no se ha avanzado a la fecha en la traducción de cada uno de estos objetivos en metas cuantitativas para la protección de los bosques nativos, y la recepción de ello en la correspondiente regulación. La definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos permitiría regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, haciendo prevalecer los principios precautorio y preventivo de la Ley General del Ambiente, consagrados en la propia Ley N° 26.331.

Tampoco se han desarrollado procedimientos para medir el desempeño de los instrumentos de gestión establecidos en la Ley (OTBN, PNPBN, FNECBN, audiencia pública, registro de infractores, fiscalización y sanciones).

⁸⁴ Salta ha sido de las provincias cuya Justicia ha impuesto de las multas más altas en el marco de la Ley N° 26.331. <https://www.greenpeace.org/argentina/issues/bosques/718/multan-a-dos-empresarios-mas-por-desmonte-ilegal/>

⁸⁵ Respuesta SAyDS pedido de informe FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).



METODOLOGÍA OFICIAL Y ÚNICA PARA VALORIZAR LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y SOCIALES DE LOS BOSQUES NATIVOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN POR PARTE DE LA ANA Y ALA (VACÍO)

Si bien existen distintas propuestas metodológicas de instituciones científicas y técnicas, se advierte la falta de una metodología acordada para valorización de los servicios ambientales y sociales de los bosques nativos, que constituye el fundamento para la aplicación del Fondo Nacional (Capítulo 11 Ley N° 26.331, artículo 5, Decreto N° 91/09).

Esto ha traído como consecuencia que el objetivo de la Ley de realizar compensaciones por servicios ecosistémicos de los bosques no se cumpla estrictamente. El financiamiento que se vuelca sobre Planes de Manejo, Formulación y/o Conservación no necesariamente da cuenta de tal compensación. COFEMA debiera propiciar herramientas y guías metodológicas en este sentido. En adición, correspondería establecer criterios y elaborar indicadores de manejo sostenible de los bosques nativos en las categorías II y III, y para medir la funcionalidad de las reservas de bosques nativos para las diversas ecorregiones (artículo 12, incisos a y c, Ley N° 26.331).

EVALUACIÓN DE IMPACTOS SOCIO-AMBIENTALES DE LOS PLANES DE MANEJO Y CONSERVACIÓN FINANCIADOS EN EL MARCO DE LA LEY (VACÍO)

Si bien los Planes de Manejo y Conservación se registran, controlan y rinden, no existe un mandato expreso de evaluar los impactos sociales y ambientales, incluyendo los acumulativos, derivados de estos Planes por provincia, o por región, o la escala que resulte más apropiada.

La Ley N° 26.331 cuenta con un capítulo específico de Evaluación de Impacto Ambiental (capítulo 6), pero se circunscribe a las autorizaciones de desmonte (de manera obligatoria), y en circunstancias específicas para Planes de Manejo. Para ambos casos, la EIA se exige ex antes de la autorización de Planes de desmontes o Manejos sostenibles, pero no se halla un mandato de evaluación ex post, ni por Planes individualmente ni por impacto acumulativo de Planes por región, provincia o la escala más apropiada.

Procesos como los de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) podrían coadyuvar a esta labor, pero se carece a la fecha de regulación sobre EAE a nivel nacional.

PARTICIPACIÓN EN LOS OTBN, INCLUYENDO CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO -CLPI- (BRECHA)

La Ley cuenta con un conjunto de disposiciones en materia de participación en el marco de la elaboración de los OTBNs que constituyen uno de los aspectos más innovadores introducidos por la Ley. Asimismo, en el marco de COFEMA, se han dado avances mediante el establecimiento de pautas para la consulta y participación (Resolución 236/12). Complementariamente, la ANA elaboró distintas guías (ya mencionadas) en materia de participación, aunque con una función orientativa para las jurisdicciones locales, sin mayor fuerza jurídica.

Sin embargo, este tema ha sido objeto de reiteradas denuncias por parte de la sociedad civil, alegándose que se ha tratado de un mero paso formal a cumplimentar o bien que la norma de aprobación del OTBN no reflejaba los acuerdos alcanzados en la etapa participativa, o que incluso supuso la vulneración de los derechos de comunidades indígenas y campesinas ⁸⁶.

Si bien los aspectos procedimentales son competencia provincial, un marco de implementación homogéneo con precisiones en cuanto al mapeo y caracterización de actores clave a involucrar en los procesos de OTBN; requisitos mínimos para realizar la convocatoria a la participación; marco metodológico para garantizar la participación plena y efectiva de todos los sectores involucrados; comunicación y sistematización de resultados, es un asunto pendiente para avanzar en una efectiva realización del derecho de participar en el marco del OTBN y otros asuntos derivados de la Ley N° 26.331.

Por otra parte, si bien existe su consagración jurídica a través instrumentos jurídicos internacionales ratificados por Argentina, no existe en el país una reglamentación específica del proceso de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) de los pueblos originarios. Esto ha hecho que no se salvaguarden las premisas fundamentales de este derecho en los procesos de elaboración de OTBN, que excede a la mera presencia de representantes de los referidos pueblos en audiencias públicas. Abarca parámetros que van desde el modo de convocar, comunicación con interlocutores reconocidos por las comunidades, otorgar oportunamente información comprensible y en el lenguaje adecuado, garantizar que la cosmovisión indígena pueda ponerse de manifiesto, comunicar adecuadamente resultados, definir el apoyo o no apoyo a la actividad que se pretenda realizar (el CLPI no garantiza el sí), etc.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A NIVEL DE LAS ALA (BRECHA)

Se advierten serias fallas en materia de provisión de la información pública generada a partir de la implementación de la Ley N° 26.331 en el orden local. Buena parte de las ALA adolecen de la falta de conocimientos, experiencia y estructura para generar, sistematizar y otorgar la información en tiempo y forma, en cumplimiento de un mandato legal plenamente vigente.

Particularmente la falta de respuesta por parte de varias provincias a los pedidos de informes interpuestos por FARN en razón de este trabajo, o las respuestas recibidas por fuera del plazo legal, sumado a expresiones en comunicaciones informales con diversas ALA, denota las dificultades de éstas en encontrar, reunir la información, confeccionar una respuesta siguiendo la lógica planteada en las preguntas del pedido de informes, para finalmente enviarla al requirente en tiempo y forma. Todo indica que la información se encuentra dispersa, incompleta, y las ALA parecen no contar con el personal necesario ni con dependencias/oficinas exclusivas -como sí lo tiene la ANA- para atender requerimientos formales de información pública (amparados por legislación nacional y provincial).

86 REDAF (2017) "A 10 años de la Ley de Bosques. Panorama en la Región Chaqueña Argentina".

Estas dificultades, sumadas a las que tienen las ANA en materia jurídico-administrativo-financieras, como se indicaran más arriba, dan cuenta de serios problemas de las jurisdicciones locales en lo que a rendiciones de cuentas se trata.

Ha habido pequeños avances reseñados más arriba, no obstante, es necesario profundizar tal labor y continuar fortaleciendo las habilidades de las provincias en la gestión y provisión de la información pública que se genera a partir de la implementación de la Ley N° 26.331.

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (BRECHA)

La Ley de Bosques Nativos contiene un capítulo específico relativo a EIA, enfocado en materia de desmontes y algunos supuestos de los Planes de Manejo. Sin embargo, en la práctica, este aspecto ha sido recurrentemente señalado como un mero cumplimiento de requisitos legales para obtener las autorizaciones de desmontes.

Las disposiciones de la Ley N°26.331 podrían verse fortalecidas si existiera a nivel nacional una ley de presupuestos mínimos de EIA, que permita unificar lineamientos, criterios y procedimientos en todo el territorio nacional. Esta brecha da lugar a que, según cada jurisdicción local, la EIA está sujeta a mayor o menor exigencia.

COMPLEMENTARIEDAD DE NORMAS LOCALES (BRECHA)

En muchas jurisdicciones locales, la implementación de la Ley no se acompañó con otras regulaciones locales que coadyuven a su mejor implementación. Un ejemplo de ello son los tributos locales, especialmente en lo que respecta a impuestos inmobiliarios y tasas municipales, que, en algunas provincias, no distinguen si se trata de un predio categorizado en zona roja, amarilla o verde. En algunos casos el propietario de tierras forestales, tributa de la misma manera que propietarios urbanos. Esta falta de complementariedad de los marcos regulatorios redundará en desincentivos para la preservación, especialmente para los pequeños y medianos productores.

COMBATE DE PRÁCTICAS ILEGALES EN BOSQUES NATIVOS (BRECHA)

Si bien existen algunas medidas aisladas, no existe una estrategia para combatir o desalentar las actividades ilegales que se suscitan en el sector forestal, más allá de las disposiciones en materia de sanciones por incumplimiento de la ley.

Las prácticas ilegales responden a distintos factores (económicos, políticos, etc.) cuya atención excede la competencia regulatoria de una norma de bosques nativos, y demanda la articulación estratégica de varios sectores, y distintos estamentos gubernamentales, para alcanzar resultados superadores.

Se observa una promoción dispersa, fragmentada de distintas medidas, reseñadas más arriba, para reducir la ilegalidad e informalidad del sector forestal pero cada una se enfoca en un aspecto específico, y además son impulsadas por distintas reparticiones estatales (SAyDS, Secretaría de Agroindustria a nivel nacional según correspondiere). Las plataformas de diálogos y de información son espacios de articulación, pero sin embargo aún se requiere mayores esfuerzos para robustecer la coordinación necesaria a fin de maximizar resultados en el combate de prácticas ilegales que atentan contra los bosques nativos protegidos.

Por último, cabe indicar que, a nivel nacional, desde la ANA se ha logrado avanzar significativamente en la producción de información y herramientas de monitoreo del cambio del uso del suelo. No obstante, no se ha alcanzado idénticos avances en las acciones de control ex antes de la deforestación.

MIRADA INTEGRAL DEL BOSQUE NATIVO (BRECHA)

Si bien estos años de implementación de la Ley se ha generado más y mejor información sobre los bosques nativos del país, aún resta permear una mirada integral de los bosques en la gestión gubernamental. Como se mencionó más arriba, algunos programas de la ANA vienen desarrollando estudios y herramientas que proponen una mirada abarcativa del bosque nativo, contemplando aspectos socioeconómicos, de biodiversidad y servicios ecosistémicos; o bien herramientas que permiten predecir ciertas dinámicas de cambio de uso del suelo en el futuro.

El uso efectivo de estas herramientas y conocimientos producidos por parte de los tomadores de decisión no suele ser un asunto fácil ni rápido. Esta brecha en la implementación redundante en que, a pesar de contarse con la información suficiente, se continúe gestionando el bosque nativo de manera segmentada.

COHERENCIA ENTRE OTBN PROVINCIALES (BRECHA)

El incumplimiento del artículo 6 del Decreto N° 91/2009 es una debilidad de implementación importante. Un mismo bosque nativo compartido por más de una jurisdicción local ha tenido distintas categorías de conservación según el radio provincial en el que se encuentre. Esto ha dado lugar a la inconsistencia de los OTBNs e implicancias prácticas de control y conservación distintas a un lado y otro de los límites políticos.

Este aspecto actualmente es tenido en cuenta por parte de la ANA al momento de revisar las actualizaciones de OTBNs que se van presentando por parte de las provincias, e incluso es un tema de análisis en informes de auditoría como los de la Auditoría General de la Nación, pero no se advierten acciones precisas dirigidas a armonizar en el corto plazo la incoherencia que hoy existe⁸⁷.

CANALES DE DENUNCIA DE LA DEFORESTACIÓN (BRECHA)

Si bien se están desarrollando herramientas para mejorar y agilizar las vías de denuncias de deforestación, aún queda pendiente rever y fortalecer mecanismos de denuncias de las comunidades más relegadas (campesinos, pueblos originarios) mediante canales apropiados para la situación de lejanía de zonas urbanas y barreras culturales que permita apropiarse de los canales formales establecidos.

Asimismo, si bien tanto SAT como la aplicación de celular para denunciar la deforestación permiten obtener información de forma más rápida, necesita avanzarse en determinar qué se hace con la información recolectada, estableciéndose procedimientos ágiles (por ejemplo, envío de fiscalizaciones a terreno, identificación de infractores, apertura de expedientes, etc.). Esto requerirá de un trabajo de articulación institucional entre la ANA (receptora de alertas y denuncias) y las ALA (con competencia para fiscalización y sanción).

CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD EN LOS OTBN (BRECHA)

La Ley ha sido innovadora respecto al establecimiento los Criterios de Sustentabilidad Ambiental para la elaboración de los OTBN. De una lectura de lo reportado en el Informe del Estado de Implementación de la Ley N° 26.331 (2010–2016), los criterios de sustentabilidad predominantes para la realización de los OTBNs han sido “Potencial de Conservación de Cuencas” utilizado por todas las provincias, seguido del de “Existencia de valores biológicos sobresalientes”, utilizado por todas excepto Entre Ríos, Formosa y Santiago del Estero. Para la mayoría de las provincias de Parque Chaqueño, el criterio de “Potencial de Sustentabilidad Agrícola” fue el más utilizado, mientras que el de “Estado de Conservación” tuvo poca consideración, incluso a nivel nacional.

87 Respuesta SAyDS al pedido de informes FARN (EX–2018-644301791-APN-DRIMAD#SGP).



De este modo, puede observarse la predominancia de las siguientes categorías de conservación de las provincias de Parque Chaqueño: solo en Córdoba predomina la categoría I (rojo). En Salta, Chaco y Santa Fe hay una mayor predominancia de categoría II (amarillo). En Santiago del Estero y Formosa predomina la Categoría III (verde).

Esta observación puede advertirse como una brecha, aunque no denota una debilidad en la implementación de la Ley per se, no obstante, evidencia ciertas priorizaciones de valores productivistas del suelo, por sobre otros, que son parte integral de la arraigada cultura de poca valoración del medio ambiente en las ALA que se menciona más abajo como parte de un cuello de botella.

BOSQUES NATIVOS BAJO PLANES DE MANEJO Y CONSERVACIÓN (BRECHA)

La información revisada denota un bajo porcentaje de bosques nativos alcanzados por Planes de Manejo y Conservación. De 53 millones de hectáreas de bosques nativos declaradas por las jurisdicciones locales, solo se ha alcanzado a cubrir alrededor de 3,1% bajo Planes (PM, PC, PF). A 2016, la superficie total de bosques bajo Planes ascendía a 1.643.392 ha⁸⁸. Esto también responde a variados factores que se mencionan para otras brechas: insuficientes fondos dinerarios, insuficientes recursos humanos y capacidades para recibir los Planes, analizarlos y aprobarlos, falta de capacidades en los potenciales beneficiarios, fallas o demoras en la gestión administrativa, entre otras.

TIPOS DE BENEFICIARIOS DE PLANES (BRECHA)

El promedio total de provincias arroja que muy bajo porcentaje de pueblos originarios y comunidades campesinas han accedido a Planes de Manejo y Conservación. Esto se debe a dificultades por parte de estas comunidades en la formulación de los Planes, que requiere de la asistencia técnica de un profesional y de la falta de los recursos financieros suficientes para ello. Asimismo, existen dificultades en razón del procedimiento burocrático y complejo a afrontar (en algunas provincias interviene más de una repartición) sumado a la lejanía con los centros urbanos y el desconocimiento de la Ley N° 26.331 y una comprensión de sus implicancias prácticas.

En algunas jurisdicciones, como es el caso de la provincia de Chaco, la misma ALA brinda asistencia técnica a través de sus delegaciones en el interior. Esto parece haber facilitado el acceso a recursos de la Ley y debiera profundizarse.

88 MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

METODOLOGÍA DE RENDICIÓN DE PLANES (BRECHA)

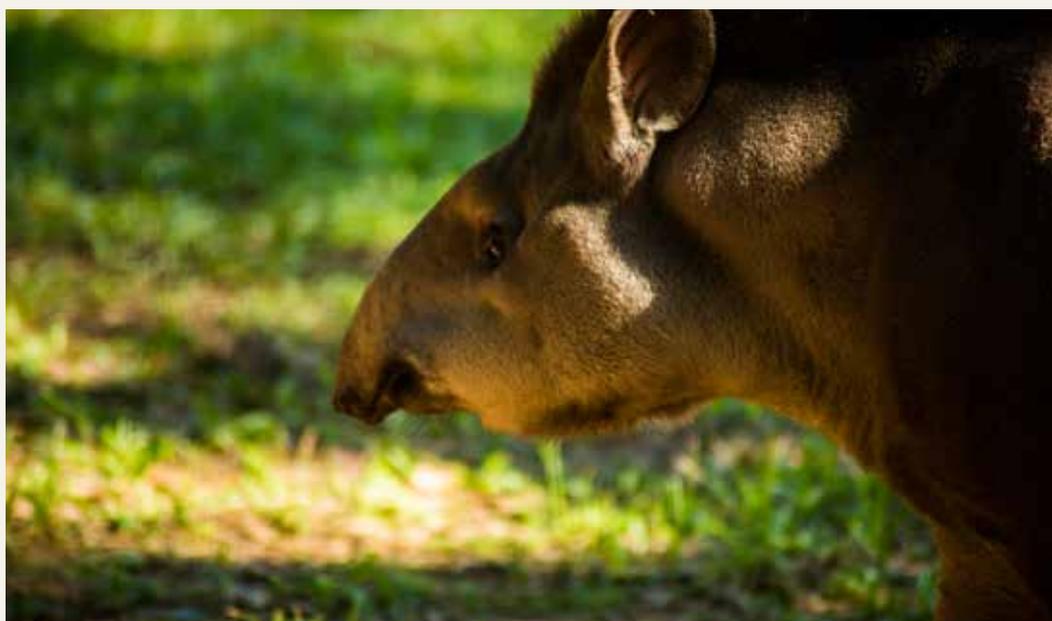
La forma de rendición de los Planes ha tenido variaciones durante los años de implementación de la Ley, a través de distintas resoluciones del COFEMA. Actualmente, la ALA es la encargada de controlar cada uno de los Planes de su jurisdicción y emitir un certificado de obra, mediante la cual se acredita que el beneficiario ha realizado las obras y/o adquisiciones que se comprometió en su Plan (por ejemplo, alambrados).

Pero esta modalidad de certificado no exhibe el estado ambiental del bosque nativo de dicho Plan. Es decir, nada dice acerca de si el bosque permanece en pie y en qué estado de conservación se encuentra. Sin embargo, acreditada las obras y/o adquisiciones, los titulares reciben los fondos asignados. Por lo tanto, en ese punto existe una brecha en torno a la viabilidad de tal rendición como elemento de control.

Actualmente, la ANA a través de la refuncionalización de los Nodos, y junto a las ALA, realiza un control en campo de los Planes. Además, algunas medidas están permitiendo mejorar estos controles:

- i)** Utilización de un formato estandarizado que permite reportar nivel de cumplimiento de las actividades planteadas y progreso de los indicadores de la evolución y del impacto de las actividades realizadas en el estado de conservación del bosque;
- ii)** Reporte de las desviaciones en el cumplimiento de objetivos y actividades planificadas y unas conclusiones respecto la pertinencia de las actividades en la planificación;
- iii)** A partir de la información documentada, se realiza una valoración del estado del bosque, incorporándose indicadores sobre el efecto de las intervenciones planificadas en los Planes, sobre el estado de conservación del bosque nativo;
- iv)** Se incorpora la opinión del técnico observador como parte de la evaluación;
- v)** Registro fotográfico de la visita.

El porcentaje de control de Planes bajo esta nueva modalidad es aún muy bajo y amerita darle seguimiento; el 2018, año con más controles en campos realizados, el total de visitas a Planes ascendió a 116.



ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE PLANES (BRECHA)

Hay severas demoras en cargar los Planes en el Registro Nacional de Planes que pertenece al SIIF. Actualmente, por las disposiciones ya mencionadas, se ha optado por no permitir acceder a los fondos de la Ley (operatorio 2018) hasta tanto no se hayan actualizado las cargas de los Planes en tal Registro. Esta medida, acordada en el marco de COFEMA, fomentaría tal trabajo de carga de Planes, pero requiere de seguimiento para ver su impacto efectivo.

La importancia de mantener actualizado tal registro es tanto para la transparencia y disponibilidad de la información, así como la agilidad en los procesos de control de la deforestación, en tanto cuando se evidencia una alerta de deforestación a través del sistema satelital o del SAT, se contrasta la información con de los Planes, a fin de instar a las ALA a informar acerca de estas variaciones (obligación establecida por Resolución COFEMA N° 277/2014 y Resolución N° 826/2014 de la SAyDS, toda intervención en los bosques nativos debe ser cargada en el Registro).

GESTIÓN Y RENDICIÓN DE FONDOS (BRECHA)

Diez años llevó el inicio de funcionamiento de un Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Este fondo instituido por Ley, pero con forma de fideicomiso, ya se encuentra reglamentado y se están empezando a realizar los primeros pagos bajo esta modalidad financiera que permite transferencias directas a beneficiarios de planes y la chance de obtener reutilidad financiera mientras los fondos esperan ser transferidos hasta tanto las ALA completen los requerimientos para acceder a la operatoria anual. Esto es central en el escenario inflacionario que atraviesa actualmente Argentina. Esta es una noticia y avance muy positivo para la gestión de los fondos que requerirá del debido seguimiento. Aquí es muy valioso el control y aporte que puede efectuar la Auditoría General de la Nación atento su experticia.

Por otro lado, diversas medidas arriba señaladas apuntan a regularizar la situación del estado de las rendiciones de fondos (70% a beneficiarios de planes, artículo 35, inciso a Ley N° 26.331) para el acceso a la operatoria 2018. La responsabilidad de rendición ante la ANA es la ALA por todos los planes bajo su jurisdicción.

Considerando las situaciones particulares que se dieron en el proceso de rendición de fondos transferidos a particulares por cada jurisdicción, que impedían la rendición completa de ejercicios del período 2009-2012, la mecánica de firma de convenios de rendiciones por parte de la ANA con diferentes jurisdicciones a los fines de atender estas situaciones pareció ser ajustado, y habilitó mecanismos para resolver los problemas planteados.

Mismas demoras en la rendición se dieron respecto de los fondos correspondientes al 30% destinado al fortalecimiento institucional. Estos problemas se sortearon con la mecánica de sucesivos acuerdos de prórroga de plazos acordados a instancia de COFEMA, por lo que no ha sucedido que alguna provincia no haya accedido a fondos de un año encontrándose atrasada con las rendiciones. Se espera que la constitución del fideicomiso además de otras medidas adoptadas (contar con cuenta bancaria específica para recibir fondos de la Ley, presentar un plan de mejora de circuitos administrativos para acelerar las rendiciones y un plan de fortalecimiento institucional, informar calendario de actualización de rendiciones pendientes, y la formalización de un procedimiento interno de la SAyDS normalizado -denominado Proceso Normalizado de Rendiciones de Cuentas- para los fondos transferidos en el marco de la Ley N° 26.331 a los fines de la tramitación y verificación de las rendiciones presentadas por las ALA) coadyuven a superar las dificultades en la oportunidad de las rendiciones financieras por parte de las ALA. De hecho, ya se evidencia una aceleración del ritmo de presentación de rendiciones pendientes por parte de las provincias durante 2017 y 2018, lo cual es un indicador alentador.

Correspondería, por último, precisar disposiciones específicas para la rendición del 10% de los fondos de la Ley destinado al fortalecimiento de la ANA, sin perjuicio de las normas nacionales y generales de rendición de fondos públicos vigentes.

TITULARIDAD Y TENENCIA DE LA TIERRA (BARRERA)

La falta de título de propiedad y la falta de claridad en la tenencia de la tierra es una clara limitante para el acceso al financiamiento de la Ley mediante Planes de Manejo o Conservación.

Tal como se mencionara más arriba, la Resolución N° 277/2014 incorporó en el Reglamento de Procedimientos Generales para la Ley N° 26.331 una aclaración sobre la titularidad de Planes, reconociéndose los siguientes tipos de titulares:

- i)** “Titulares Registrales” (tenedores perfectos),
- ii)** “Poseedores” (sujetos con derechos sobre la tierra),
- iii)** “Tenedores con permiso del propietario” (arrendatarios u otras formas de arreglo), como sujetos beneficiarios del Fondo,
- iv)** “Beneficiarios Agrupados”, destinados a pequeños productores, comunidades indígenas y campesinas, a los cuales, por cuestiones de escala, superficie, formas de tenencia, capacidad financiera o administrativa, se les dificulta la presentación de Planes por la vía tradicional.

Esta aclaración, realizada recién en 2014, fue necesaria para aumentar la participación de los sectores más vulnerables en el acceso a los fondos de la Ley de Bosques Nativos, tales como las comunidades indígenas y campesinas, que por sus situaciones de tenencia precaria o no consolidada quedaban excluidas del financiamiento y la aprobación de Planes sobre sus bosques. De este modo, se logró en parte atender una importante barrera legal. Sin embargo, en la práctica, y de acuerdo a los informes oficiales, ello no ha repercutido en un mayor número de comunidades indígenas y campesinas presentadas a Planes, lo cual denota que los obstáculos exceden a la cuestión legal de tenencia de la tierra.

La situación podría mejorar cuando empiecen a evidenciarse, como se espera, los primeros resultados del ya referido Proyecto “Bosques y Comunidades”, dado que el trabajo realizado para la formulación de Planes Integrales Comunitarios (PICs) habilita a tales comunidades a presentarse en las convocatorias anuales de Planes de Manejo y Conservación, y de este modo, podría ascender el número de comunidades indígenas y campesinas con Planes financiados con los fondos de la Ley N° 26.331. En otras palabras, los PICs constituyen verdaderos procesos de preparación técnica de comunidades para percibir fondos de la Ley. No obstante, cabe destacar que el proyecto Bosques y Comunidades, se circunscribe a tres provincias (Salta, Santiago del Estero y Chaco), por lo tanto, el alcance de sus efectos es limitado.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL COFEMA (BARRERA)

Atento el rol que juega el COFEMA en la implementación de la Ley N° 26.331 el hecho que en su marco no exista, pese a reiterados pedidos en ese sentido, un canal formal para la participación ciudadana (sociedad civil formal e informal, individual u organizada) es una barrera para que la toma de decisiones en el marco del referido Consejo sea informada, y se nutra y enriquezca de los aportes que la sociedad civil tiene para hacer en los temas abordados en este reporte.



RECATEGORIZACIONES PREDIALES Y OTRAS FLEXIBILIZACIONES (BARRERA)

La Resolución 236/2012 de COFEMA ha establecido las Pautas para la Actualización de los OTBNs y ha contemplado en estas la situación de recategorización a escala predial, bajo un conjunto de premisas que hacen de esta posibilidad una situación excepcional, en miras a salvaguardar el principio de progresividad. Sin embargo, una vez establecidos los OTBNs, algunas provincias han “flexibilizado” las zonificaciones, ya sea creando sub-categorías o excepciones a la Ley, o bien cambiando la categoría en una determinada zona, todo lo cual, lejos de ser situaciones excepcionales contempladas en el marco regulatorio, ha redundado en una regresión en la preservación de los bosques nativos.

Estos retrocesos en los niveles de protección corren el foco de atención, demandan la inversión de energías (particularmente desde la sociedad civil) en un tema que no debiera siquiera configurarse, y suponen un obstáculo en la implementación que no respeta los acuerdos alcanzados oportunamente en los OTBNs de manera participativa, y demanda por tanto de un rol más fuerte de la ANA; yendo más allá de llamados de atención o la falta de envío de fondos, y dirigirse a judicializar el caso, atento se está frente a normativa de categoría inferior (provincial) que vulnera normativa de orden superior (nacional), acompañado del deber de restaurar el daño.

MATRIZ DE ANÁLISIS

Aquí se esbozan recomendaciones a los cuellos de botella, vacío, brechas y barreras enunciados. Si se trata de un vacío, se indica una recomendación. Para otro tipo de dificultades de implementación se indica de ser una posible solución o varias, en algunos casos con escenarios de mínima y de máxima (que generalmente refieren a impulsar regulaciones o medidas que exceden a las competencias de la Ley de Bosques Nativos) y/o bien recomendaciones. Se considera para cada caso los avances que ya ha habido, o bien las herramientas que ya existen para cada supuesto y sobre las cuales debe apoyarse cualquier solución o mejora que deba plantearse. En este sentido, se ensayó una columna con tres colores (simulando un semáforo), donde el rojo estaría indicando que no existe avances en la materia (por lo tanto, todo está por hacerse); el verde la situación contraria (se cuenta con mejoras y herramientas a las cuales monitorear) y un intermedio de amarillo, que apunta a indicar que, si bien se cuenta con mejoras o bien existe un marco legal o medidas específicas, aún falta mucho por solventar.

Tabla 2: Identificación de tipos de problema, problemas, soluciones y recomendaciones y nivel de avance sobre la implementación de la Ley 26.331

TIPO DE PROBLEMA	PROBLEMA	SOLUCIÓN/RECOMENDACIÓN	NIVEL DE AVANCE
CUELLOS DE BOTELLA	DESFINANCIAMIENTO DE LA LEY	<p>Acuerdo del más alto nivel entre el gobierno nacional y gobiernos provinciales para que se asignen los fondos correspondientes, en tanto y en cuanto las provincias avancen con la actualización e implementación de OTBNs.</p> <p>Diversificación de las fuentes de financiamiento externo. En adición, Argentina debiera avanzar, por mandato del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en identificar los subsidios e incentivos perjudiciales para la biodiversidad que se dan en el país y redireccionarlos por ejemplo en este caso, hacia la protección de los bosques nativos.</p>	ROJO
	OBSERVACIONES A PRIMEROS OTBN Y ACTUALIZACIONES	<p>No haber atendido las observaciones hechas por la ANA al primer OTBN, en su actualización debiera ser una limitante para la acreditación de tales OTBN y el consecuente no giro de fondos. La apoyatura técnica del MAyDS a las jurisdicciones locales se advierte como necesaria para que estas últimas puedan atender y resolver las observaciones de manera oportuna, lo cual demanda la inversión de recursos dinerarios, y mayores precisiones sobre este respecto pueden estipularse desde el COFEMA.</p>	
	CONTROL, MONITOREO Y SANCIÓN	<p>Los recursos recibidos por las ALA en concepto de fortalecimiento institucional debieran ser asignados a robustecer sus mecanismos locales, de allí la importancia nuevamente de una plena constitución del FNECBN. Las distintas herramientas desarrolladas a escala nacional (sistema de monitoreo satelital, Sistema de Alerta Temprana) podrían ser un punto de apoyo sobre el cual fortalecer los controles en terreno, principalmente enfocados a la prevención del desmonte.</p> <p>En cuanto a la función sancionatoria, multas verdaderamente disuasivas podrían mejorar considerablemente el cumplimiento de la Ley. Ello implica una reforma legal a nivel de la provincia y poderes judiciales con conocimientos en derecho ambiental y compromiso con la defensa del bien público (en este caso, los bosques nativos) que impongan sanciones ejemplares.</p> <p>Otra opción posible es consagrar la deforestación ilegal como delito mediante la inclusión de este tipo penal en el Código Penal de la Nación, con un rango de años como pena que suponga la chance de prisión efectiva, y no solo en suspenso (hasta 3 años). De todas formas, llegar a la sanción penal o a la multa debiera ser la última ratio. La Ley N° 26.331, así como legislación ambiental nacional relacionada, brindan todas las herramientas necesarias como para una efectiva implementación y prevención del daño ambiental.</p>	AMARILLO
	RANGO DE ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES CON COMPETENCIA EN BOSQUES NATIVOS	<p>Alentar a las provincias a jerarquizar la autoridad a cargo de bosques nativos.</p> <p>Una medida hasta que ello ocurra, sería la conformación de un equipo de trabajo nacional interdisciplinario que realice, junto con las autoridades y técnicos de cada provincia, a partir de algunos parámetros previamente acordados en el marco de COFEMA, un análisis de cómo podría fortalecerse cada una de las ALA, desde el punto de vista institucional, con los recursos y estructuras institucionales existentes, y a partir de ello, proponer posibles mejoras o cambios para eficientizar la aplicación de la Ley.</p> <p>En otras palabras, un proyecto de este tipo podría ser pensado como un apoyo técnico de la ANA hacia las ALA para eficientizar institucionalmente la aplicación de la Ley. La finalidad es meramente</p>	

TIPO DE PROBLEMA	PROBLEMA	SOLUCIÓN/RECOMENDACIÓN	NIVEL DE AVANCE
CUELLOS DE BOTELLA		<p>propositiva, sin avanzar sobre competencias provinciales. Sin embargo, si las pautas de análisis son acordadas con COFEMA, y el grupo de trabajo articula desde el inicio con los referentes locales, los resultados pueden lograr permear en las estructuras locales y avanzar hacia mejoras significativas.</p> <p>Este proyecto podría ser financiado a través de algunas de ellas, pero requiere necesariamente de la plena constitución del FNECBN para una mayor disponibilidad de recursos dinerarios que permitan atender los costos que traería aparejado tal trabajo de fortalecimiento y jerarquización de la autoridad competente.</p>	
VACÍOS	<p>METAS CUANTITATIVAS E INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN</p>	<p>Acuerdo en el marco de COFEMA que establezca definiciones técnicas y políticas con alcance nacional.</p>	
	<p>METODOLOGIA OFICIAL Y ÚNICA PARA VALORIZAR LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y SOCIALES DE LOS BOSQUE NATIVOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN POR PARTE DE LA ANA Y LAS ALA</p>	<p>Esta metodología debiera acordarse mediante resolución en el ámbito de COFEMA, y ser acompañada de una Resolución del MAyDS. La intervención de otras instituciones, como el INTA, que han ensayado metodologías y herramientas varias, así como el involucramiento de una entidad científica como CONICET, universidades nacionales y regionales, junto a organizaciones de la sociedad civil con experiencia en diseño de metodologías de este tipo, sería importante. El uso de tales metodologías debiera atravesar todos los tipos de Planes financiados por la ley y demás intervenciones en territorio, con la finalidad de cumplir con los objetivos de la Ley de compensar por servicios ambientales que prestan los bosques nativos.</p>	
	<p>EVALUACIÓN DE IMPACTOS SOCIO-AMBIENTALES DE LOS PLANES DE MANEJO Y CONSERVACIÓN</p>	<p>Acordar una metodología de análisis de impactos de Planes aprobada por Resolución del MAyDS. Dicho acuerdo debiera involucrar instituciones nacionales como el INTA (por su experiencia en trabajos similares), el INAI (por su competencia en la política de pueblos originarios); universidades nacionales y regionales, ONGs con competencias para análisis de tipo social, económico y ambiental; e instituciones federales como el COFEMA. La competencia de desarrollo de este tipo de estudios debiera ser de la ANA, con el acompañamiento técnico de las jurisdicciones locales. La finalidad de este tipo de herramientas legales es comprender qué fallas, debilidades, etc. a una escala determinada han tenido los Planes desde la vigencia de la Ley y obtener insumos para mejorarlos a través de nuevos y superadores lineamientos y requerimientos técnicos.</p> <p>Un aspecto clave, es identificar si los recursos volcados a Planes han impactado positivamente en los bosques o bien, mal usados, hayan podido configurar incentivos de actividades que directamente o indirectamente significan una pérdida o degradación del bosque nativo (incentivos perversos o efectos no deseados). La información obtenida puede arrojar insumos para cruzar con otras necesidades de información de tipo social, productiva, etc.</p> <p>Otros actores como la Defensoría del Pueblo de la Nación, las Defensorías provinciales y la Auditoría General de la Nación pueden ser aliados en el trabajo de evaluación de estos impactos con sus informes de auditoría.</p>	

TIPO DE PROBLEMA	PROBLEMA	SOLUCIÓN/RECOMENDACIÓN	NIVEL DE AVANCE
BRECHAS	COHERENCIA ENTRE OTBN PROVINCIALES	La ANA debe mediar, conciliar técnica y políticamente las incoherencias suscitadas en los OTBN de provincias vecinas, evitando el incumplimiento del artículo 6 del Decreto N° 91/2009. La falta de coherencia debiera ser una limitante para acreditar las actualizaciones de OTBN y el consecuente no giro de fondos. Asimismo, podría haber disposiciones de COFEMA en favor de la armonización e incluso la ANA debería poder realizar ajustes por oficio de tales sectores de bosques nativos compartidos por dos o más provincias para lograr armonización.	
	ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A NIVEL DE LAS ALA	De la mano de mayores fondos para la Ley de Bosques Nativos, fortalecer las capacidades y estructura de las ALA en lo referente a generación, sistematización y provisión de información pública, camino a la constitución de oficinas específicas de información pública en su marco. La ANA tiene importante experiencia para transmitir a las ALA atento ha creado tal tipo de oficina en su estructura.	
	COMBATE DE PRÁCTICAS ILEGALES EN BOSQUES NATIVOS	Se sugiere desarrollar un plan estratégico de alcance nacional que integre, articule y fortalezca las distintas iniciativas impulsadas para combatir, desalentar las actividades ilegales en torno al bosque nativo, contemplando desde el origen mismo de la actividad ilegal, pasando por su transporte, hasta el destino final de los bienes o productos de origen ilegal.	
	GESTIÓN Y RENDICIÓN DE FONDOS	Las últimas medidas se encauzan hacia una mejor administración financiera de los fondos de la Ley, cuyos resultados tangibles en cuanto a tiempos, impactos, etc. podrán evidenciarse en el periodo subsiguiente. Se sugiere instrumentar un mecanismo de rendición para el 10% asignado a la ANA en el marco de la Ley N° 26.331 (Plan Nacional de Protección de Bosques Nativos). Dicha instrumentación debe ser acordada en el marco de COFEMA y aprobada mediante resolución. Ello se fundamenta en que todos los fondos de la Ley deben estar transparentados en su uso y destino, y cabe a todas las jurisdicciones poder observar los destinos que la ANA asigna, o acciones que prioriza financiar.	
	TIPO DE BENEFICIARIOS DE PLANES	Movilizar mayores recursos para apoyar técnicamente a las comunidades a la formulación de planes, sin dejar de atender la problemática de titularidad y tenencia de la tierra. Una opción factible sería expandir a más provincias el Proyecto Bosques y Comunidad.	
	PARTICIPACIÓN EN LOS OTBN, INCLUYENDO CLPI	Existen aquí una serie de opciones complementarias que pueden contribuir a mejoras sobre este respecto. Reglamentar la participación en materia de OTBN través de resolución del MAyDS, en acuerdo con COFEMA. Una ley nacional de presupuestos mínimos sobre participación ciudadana y audiencias públicas. Un capítulo específico y desarrollado relativo a la participación ciudadana en materia ambiental en una ley nacional de presupuestos mínimos sobre EIA (ver más abajo). Una ley nacional de consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado para todos los procesos de adopción de decisiones incluyendo en materia de bosques nativos, esto en línea con tratados internacionales ya ratificados por Argentina. Ratificar el Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe ⁴ .	

4 CEPAL, N. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponible online en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

TIPO DE PROBLEMA	PROBLEMA	SOLUCIÓN/RECOMENDACIÓN	NIVEL DE AVANCE
BRECHAS	COMPLEMENTARIEDAD DE NORMAS LOCALES	Para avanzar hacia la adopción de normas locales complementarias a la Ley N° 26.331 que permitan una mejorada implementación puede conformarse un grupo de trabajo que desarrolle un proyecto, con similares características de las mencionadas en el punto anterior, pero con la finalidad de apoyar a las provincias en el análisis del marco legal provincial, identificar contrariedad o efectos cruzados o contrapuestos de normas, políticas e incentivos que impactan sobre el bosque nativo.	
	MIRADA INTEGRAL DEL BOSQUE NATIVO	Conformar un grupo de trabajo con referentes de distintas áreas dentro del MAyDS (bosques, biodiversidad, suelos, desertificación, aguas); Secretaría de Agroindustria, INTA y representantes de COFEMA a fin de recabar toda la información relevante para la Ley de Bosques que el mismo Estado produce en sus distintas dependencias. Convocar grupos de expertos en la temática de universidades nacionales y regionales y/o investigadores de CONICET. Establecer metodologías de trabajo, identificar posibles cruces de información, estudios, datos, herramientas, etc. y delinear propuestas sobre la utilidad de tales cruces y funcionalidad para la mejora de la implementación de la Ley de Bosques Nativos. Esta labor debe incluir una instancia de participación ciudadana para aportes y contribuciones.	
	CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD EN LOS OTBN	Alentar a las provincias a una efectiva e integral aplicación y ponderación de los CSA supondría profundizar este tema en el COFEMA (Resolución 236/2012) y contar con adicionales fondos dinerarios para capacitaciones a medida. Dado ello, si la performance de las ALAs no se ajustara a lo requerido, ello debiera ser una limitante para la acreditación de los OTBN y giro de fondos.	
	EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	Debiera avanzarse en reglamentar los procesos de EIA en el marco de la Ley N° 26.331 a través de resolución del MAyDS y acuerdo de COFEMA. Pero Argentina necesita avanzar hacia una ley nacional de presupuestos mínimos sobre EIA para todos los proyectos con potencial impacto en el ambiente, incluyendo evaluación ambiental estratégica a nivel de programas y políticas ⁵ .	
	CANALES DE DENUNCIA	Fortalecimiento de canales de denuncia a nivel jurisdiccional adaptados a las necesidades de las comunidades más relegadas. Establecimiento de procedimientos de control a partir de alertas emitidas por el SAT: cada provincia debiera articular sus procedimientos existentes o establecer nuevos procesos de actuación a partir de las alertas emitidas por el SAT.	
	BOSQUES NATIVOS BAJO PLANES DE MANEJO Y CONSERVACIÓN	El incremento del presupuesto de la Ley, con una plena constitución del FNECBN, sería el principal incentivo. Sumado a ello, es importante seguir generando conciencia sobre la existencia de la Ley y de que ofrece chances de aplicar a fondos dinerarios. Hacer más efectivos los procesos de presentación de planes y la llegada de los fondos al beneficiario es otro aspecto relevante. Considerar en las distintas instancias las características de los beneficiarios poniendo especial énfasis en los sectores más vulnerables que suelen ser los que menos acceso tienen al acompañamiento técnico y administrativo. Enfocar esfuerzos en instancias de mayor demanda en territorio como la verificación y fiscalización de los planes.	

5 FARN elaboró sugerencias en Propuesta FARN para una ley de presupuestos mínimos sobre evaluación de impacto ambiental, 2019, <https://farn.org.ar/archives/25397>

TIPO DE PROBLEMA	PROBLEMA	SOLUCIÓN/RECOMENDACIÓN	NIVEL DE AVANCE
BRECHAS	METODOLOGÍA DE RENDICIÓN DE PLANES	<p>Las acciones impulsadas por el MAyDS se encaminan hacia una mejora significativa en la rendición de Planes, ya que atienden directamente las debilidades advertidas de la práctica, durante los años de vigencia de la Ley. Sin embargo, la puesta en marcha de dichas medidas requiere abarcar una mayor cantidad de Planes controlados bajo estas modalidades, ya que al momento continúa siendo muy baja la cantidad en relación al número total de Planes. Ello, de nuevo, se beneficiaría con mayores partidas presupuestarias para la Ley.</p> <p>Asimismo, las rendiciones deberían dar cuenta del estado ambiental del bosque, además que de las obras realizadas o insumos adquiridos, a fin de constatar que tales planes están en línea con los objetivos de preservación ambiental de la ley. Para ello, se deben generar indicadores de base que permitan comparar la calidad del bosque antes y después de la aplicación del plan.</p>	
	ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE PLANES	<p>Las medidas mencionadas oportunamente en este documento dan cuenta de avances en esta debilidad identificada, se debe esperar al menos un año para evaluar su idoneidad.</p>	
BARRERAS	TITULARIDAD Y TENENCIA DE LA TIERRA	<p>Si bien a través de los PICs u otros mecanismos, la inseguridad jurídica puede no constituir una limitante para acceder al financiamiento de Planes de Manejo o Conservación, esta problemática constituye una de las causales indirectas de deforestación y degradación forestal en todas las regiones forestales del país. Por lo tanto, la opción es el avance urgente en el relevamiento de tierras que se realiza en el marco de la Ley N° 26.160 (ya prorrogada dos veces) que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, ordena realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por dichas comunidades y avanzar en la entrega de los títulos de propiedad.</p> <p>Asimismo, la regularización de tierras que no sean estrictamente territorio indígena, también es un asunto pendiente de resolver que afecta a productores privados en todas las regiones del país.</p> <p>Ambos casos demandan de un trabajo articulado de Nación y provincias, y aunque escapa estrictamente a las competencias de la ANA y las ALA en el marco de la Ley de Bosques Nativos, éstas pueden coadyuvar desde su lugar a solicitar avances en este sentido.</p>	
	RECATEGORIZACIONES PEDIALES Y OTRAS FLEXIBILIZACIONES	<p>Si bien ya se cuenta con un marco legal (pautas establecidas en la Resolución 236/2012 de COFEMA) que establece las premisas bajo las cuales se puede habilitar excepcionalmente la revisión de los OTBN, el cumplimiento de dicha norma podría verse fortalecido por el acompañamiento de un mecanismo institucional para discutir y avalar dichas recategorizaciones.</p> <p>El mandato del principio de progresividad establecido en la Ley General del Ambiente le da un fundamento sólido al MAyDS para que en calidad de ANA trabaje proactivamente para que estos retrocesos no ocurran, o de ocurrir se judicialicen.</p>	
	PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL COFEMA	<p>Formalización de una canal de participación ciudadana en el marco del COFEMA vía acta, estatuto, reglamento.</p>	

Fuente: elaboración propia en base a pedidos de informe a Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y provincias.

ANEXOS

TEXTO DE PEDIDOS DE INFORMES PRESENTADOS

Pedidos de acceso a la información pública a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de La Nación y autoridades competentes de las provincias a las que fueron enviados*. [Descargar](#)

Respuestas recibidas: Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Formosa, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, Entre Ríos y Nación.

[Descargar Parte 1- Parte 2- Parte 3](#)

Pedido de acceso a la información pública ante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación sobre la rendición de fondos de la Ley 26.331 y su documento con la respuesta. [Descargar](#)

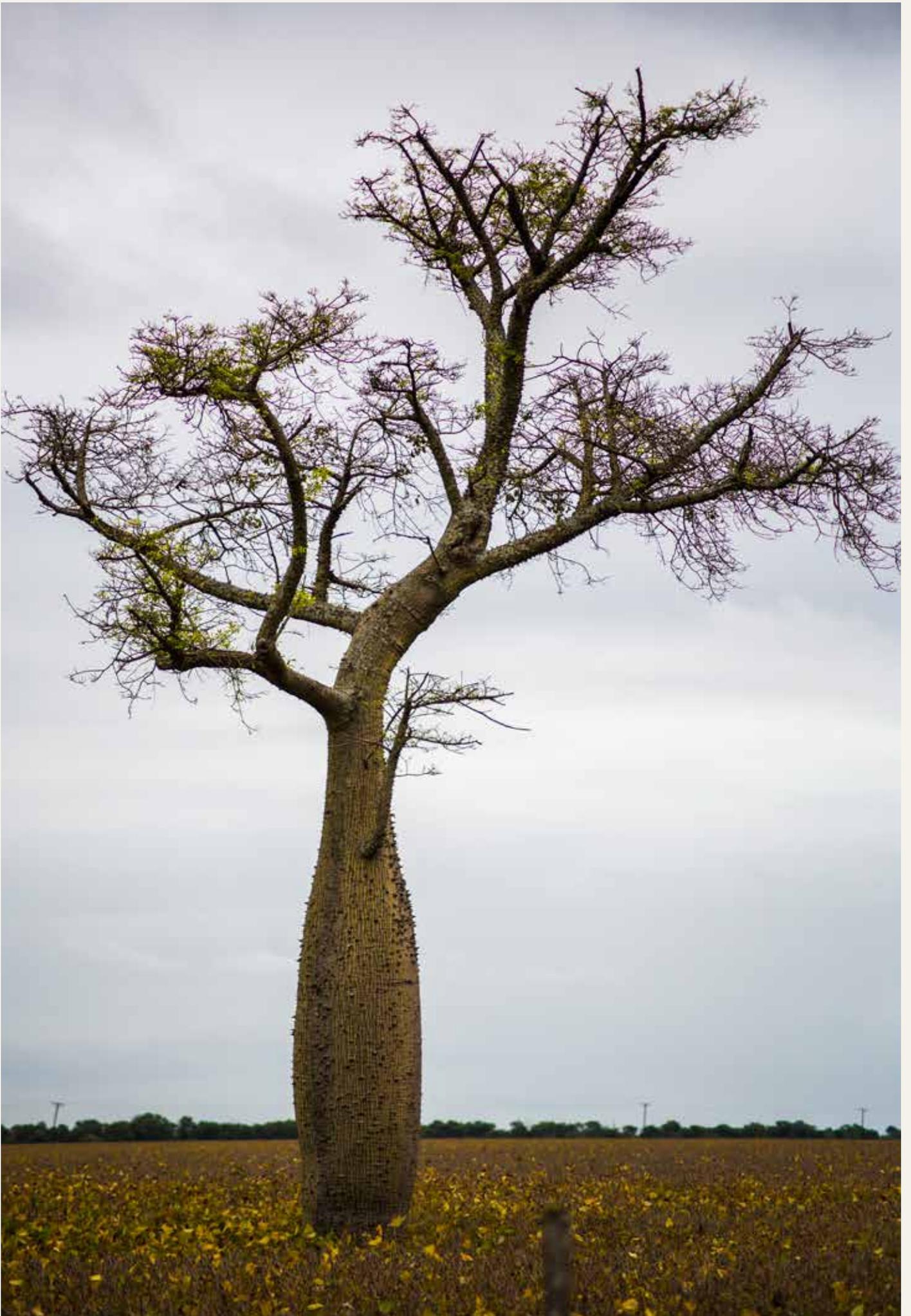
“Para los casos de las provincias de Chaco y Formosa, dirigirse a las respuestas correspondientes. Para el caso de Catamarca no hemos recibido la constancia de presentación del pedido de informes”

FUENTES CONSULTADAS

- Aguiar S., Mastrangelo, M. E. (ex aequo), García-Collazo M. A., Camba-Sans G., Mosso C. E., Ciuffoli L., Schmidt M., Vallejos M., Langbehn L., Cáceres D., Merlinsky G., Paruelo J.M., Seghezzi L., Staiano L., Texeira M., Volante J. y Verón S. (2018) ¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción? Revisando su pasado para discutir su futuro. *Ecología Austral*
- Auditoría General de la Nación (2017) Período auditado: julio de 2013–diciembre de 2016. Informe de auditoría.
- CEPAL, N. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponible online en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf
- Consejo Federal de Medio Ambiente (2011) Resolución 211/2011. Afectación de recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos del Presupuesto 2011
- Consejo Federal de Medio Ambiente (2012) Resolución 230/2012. Pautas para la consideración, identificación y mapeo de los bosques nativos en el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos.
- Consejo Federal de Medio Ambiente (2012) Resolución 236/2012. Aprobación del documento “Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos”.
- Consejo Federal de Medio Ambiente (2014) Resolución 277/2014. Contenidos mínimos de Planes de Manejo y Conservación y distribución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos
- Consejo Federal de Medio Ambiente (2017) Resolución 350/2017. Aprobación del Documento “Procedimientos para la acreditación de las actualizaciones de los Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos”
- Consejo Federal de Medio Ambiente (2018) Resolución 360/2018. Aprobar los “Lineamientos Técnicos Estratégicos para la implementación de la Ley Nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”
- Consejo Federal de Medio Ambiente (2019) Resolución 417/2019. Bosques- Fondos Capitalizados en el FOBOSQUE- Convocatoria 2018 - Año 2019
- Di Paola, M., Voloj, B., Di Pangrazio, A., Fuster, V., & Rivera, I. (2011). Vulnerabilidad climática y mecanismos REDD+ en el Gran Chaco Americano: Disponible online en: <https://ced.agro.uba.ar/gran-chaco/sites/default/files/pdf/sem2/Mecanismo%20REDD%20en%20el%20Gran%20Chaco.pdf>
- FARN (2017) 10 años de la Ley de Bosques: un hito ambiental, y aún mucho por hacer
- FARN (2019) Presupuesto 2019: La historia de los recortes continúa sobre las partidas presupuestarias comprometidas para la protección del ambiente en el Ejercicio 2019, a modo ejemplo <https://farn.org.ar/archives/26392>.
- García Collazo, M. A., Panizza, A., & Paruelo, J. (2013). Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino.

- Decreto provincial 614/18, Convenio de colaboración para la promoción de la actividad productiva sustentable de los bosques de Salta, Gobierno de la provincia de Salta, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Ministerio de Agroindustria de la Nación. http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewDetalleDecreto.php?nro_decreto=614/18.
- Greenpeace (2011) El sacrificio de los bosques del Gran Chaco. Disponible online: <https://www.greenpeace.org/archivo-argentina/Global/argentina/report/2011/bosques/informe-ganaderia-silvopastoril-1.pdf>
- Greenpeace (2018) Desmontes S.A. Parte 4. La responsabilidad empresaria y gubernamental en la violación de la Ley de Bosques en Chaco
- Greenpeace Argentina (2019) Deforestación en el norte de Argentina. Informe Anual 2018. Disponible online en: <https://greenpeace.org.ar/pdf/Deforestacion-norte-Argentina-Informe-Anual-2018.pdf>
- Honorable Congreso de la Nación (2007) Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
- 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. Disponible online en: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIAR5-Chap27_FINAL.pdf
- MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016. Disponible online en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_implementacion_2010_-_2016.pdf
- MAyDS (2018) Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Regiones forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal
- Resolución E 56/2018, Autorizaciones De Re-Categorización De Uso Predial Y Cambio De Uso Del Suelo, MAyDS (2018), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306192/norma.htm>
- MAyDS. IDE Ambiental. Disponible en: <https://mapas.ambiente.gob.ar/geonetwork/srv/eng/catalog.search?idarticulo=12857#/home>.
- Poder Ejecutivo Nacional (2009) Decreto 91/2009 Reglamentario de la Ley N° 26.331.
- REDAF (2017) “A 10 años de la Ley de Bosques. Panorama en la Región Chaqueña Argentina”.
- SAyDS (2004) Informe sobre deforestación en Argentina.
- SAyDS (2005) Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe Nacional
- SAyDS (2017) Resolución 869/2017. Certificados o permiso CITES para la exportación de productos forestales madereros de la especie palo santo
- SAyDS (2017) Resolución 890/2017. Sistema de administración, control y verificación forestal (SACVEFOR)
- SAyDS (2018) Informe del Estado del Ambiente 2017. Disponible online en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>
- SAyDS (2018) Bosques Nativos: Acciones y ejes estratégicos de la SAyDS [Diapositivas de PowerPoint].
- SAyDS (2019) Respuesta a pedido de informe de FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).
- SAyDS (2019) Informe del estado del ambiente 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

- SAyDS (2019) Resolución 267/2019. Plan nacional de restauración de bosques nativos
- SAyDS (2019) Resolución 53/2019. Establécese, a partir de la publicación de la presente, la modalidad de transferencia directa a los titulares previstos en el Artículo 35 inc. A) de los recursos del fondo nacional para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos, ley n° 26.331, desde el fondo fiduciario “FOBOSQUE”
- SAyDS. AMBIENTE BOSQUES. Disponible en: <https://bosques.ambiente.gob.ar/geomaps>
- SAyDS. Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques de la República Argentina.
- UMSEF (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.
- UMSEF (2013). Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Período 2011-2013. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal.
- UMSEF (2015) Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Período 2014-2015. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal.
- UMSEF (2017) Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Año 2016. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal.





FUNDACIÓN
VIDA SILVESTRE
ARGENTINA