

POSICIÓN PARA FRENAR LOS DESMONTES EN ARGENTINA

Propuestas para mejorar la implementación de la Ley 26.331 de Bosques Nativos

NUESTRA VISIÓN

Las organizaciones firmantes presentamos este documento que tiene como finalidad acercar una **serie de propuestas para frenar la deforestación en Argentina, y preservar y hacer un uso sostenible de nuestros bosques de la mano de un pleno respeto y efectiva implementación de la Ley 26.331.**

Consideramos que **abrir a la discusión parlamentaria una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental como la de Bosques Nativos, en esta coyuntura, implica riesgos muy altos.** Ello podría atentar contra elementos medulares que hacen de esta una muy buena norma.

Desde este colectivo de organizaciones creemos que la mejor estrategia para afrontar la problemática socioambiental que acarrear los desmontes en Argentina es trabajar con los instrumentos que la Ley de Bosques Nativos prevé desde 2007, aplicándolos, mejorándolos y complementándolos con otras medidas como ajustes a su decreto reglamentario, nuevas resoluciones, etc. Pero, sobre todo, con **la firma de un acuerdo federal en defensa de los bosques nativos que refleje el expreso compromiso y voluntad política, al más alto nivel en el orden nacional y provincial, de cumplir la Ley 26.331, dotarla del presupuesto correspondiente y avanzar hacia una progresiva y definitiva protección de nuestros bosques.**

El momento de cumplir la Ley 26.331 y frenar los desmontes empezó el 26 de diciembre de 2007, con su publicación en el Boletín Oficial. Se trata de una norma que garantiza la conservación y el uso sostenible de los bosques nativos, facilitando el arraigo de comunidades indígenas y campesinas, asegurando que el monte se mantenga de pie, preservando su integridad ecológica y brindando beneficios ecosistémicos que son esenciales para generaciones presentes y futuras.

Muchas de nuestras organizaciones vienen alertando desde hace años, y de manera oportuna, sobre la **deficiente implementación de la Ley de Bosques Nativos por parte de las autoridades competentes, el avance de la deforestación, los impactos sociales y ambientales derivados de ello, así como señalando vías para revertir la reinante emergencia forestal.**

En especial, **abogamos por el cumplimiento del mandato legal de asignar a la Ley de Bosques Nativos las correspondientes partidas presupuestarias** porque esto es indispensable para poder efectuar la compensación a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos por los servicios ambientales que estos brindan, para promocionar acciones de conservación y uso sostenible de los bosques, así como para financiar el sistema de control necesario para prevenir los desmontes.

Asimismo, **una efectiva y sustantiva participación de la sociedad civil a lo largo de los diversos aspectos de implementación de la Ley de Bosques Nativos es fundamental para garantizar un proceso nutrido de las diferentes perspectivas y preocupaciones, en el cual las**

posibles personas y comunidades afectadas sean consideradas en la toma de decisiones. Esto es central en un caso que fue paradigmático en la participación de la ciudadanía en el reclamo efectivo de una norma de protección ambiental y que, tras mucho esfuerzo, logró ser sancionada por el Congreso Nacional pese a la fuerte presión de diversos sectores productivos. Al mismo tiempo, es sumamente relevante que se implementen **mecanismos idóneos para que las comunidades tengan un acceso simplificado a los beneficios de la Ley 26.331, promoviendo su permanencia en el territorio.**

La Ley de Bosques Nativos, y cualquier política relativa a estos ecosistemas, está íntimamente relacionada con muchos otros instrumentos de política pública de diversas agencias de gobierno. En este sentido, **hemos visto y seguimos viendo con preocupación variedad de planes y programas**, en todos los órdenes, que apuntan a un aumento de la productividad agropecuaria, a una profundización de la urbanización y de otras industrias extractivas **que colisionan de lleno con el objetivo de protección de nuestros bosques.**

Las organizaciones que construimos este documento lo ponemos a disposición de autoridades nacionales y provinciales, de otras organizaciones y grupos de la sociedad civil, y de una diversidad de actores -incluyendo el público en general- **para contribuir a una Argentina que cuente con una política responsable de protección de los bosques nativos, en línea con un desarrollo humano inclusivo, sostenible, que asegure la integridad ecológica de los ecosistemas y un pleno respeto por los derechos humanos.**

PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIONES (RESUMEN)

A continuación, se presenta un resumen de las principales deficiencias en la implementación de la Ley de Bosques Nativos identificadas en estos años y las soluciones propuestas para hacer frente a las problemáticas vinculadas a ello. Como anexo, se plantea un análisis más detallado de estos problemas y soluciones.

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 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 años¹, 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 beneficios 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 Ley 26.331 está compuesta de elementos centrales que la convierten en una de las mejores normas ambientales con las que cuenta nuestro país dotando de herramientas de planificación para ordenar la conservación y el uso sostenible de nuestros bosques nativos. A modo de resumen, consideramos que las principales fortalezas de la Ley son:

¹ Para más detalles consultar los diversos informes tanto oficiales como de ONG que lo validan.

- i) La realización de Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos por parte de cada una de las provincias, actualizables cada cinco años y aprobados por las legislaturas provinciales, producto de un proceso participativo y respetando el principio de progresividad;
- ii) El establecimiento de categorías de conservación de los bosques nativos, reforzando el cumplimiento de los presupuestos mínimos ambientales para dicha clasificación, y diferenciando de manera clara las actividades permitidas en cada una de ellas. Así, en zonas rojas y amarillas el desmonte está prohibido.
- iii) La elaboración de planes por parte de titulares de la tierra a ser aprobado por las autoridades para realizar las actividades permitidas según la categoría. Estas herramientas son centrales para hacer operativos los OTBN.
- iv) La creación de un Fondo con montos mínimos y el establecimiento de su destino. En este sentido, el 70% de las partidas debe ir a los/as titulares de las tierras donde los bosques nativos permanecen en pie garantizando la provisión de los servicios ambientales que éstos proveen, mientras que el restante 30% se otorga a las autoridades de aplicación locales para que puedan ejercer la implementación de la ley en las competencias que les corresponden;
- v) Fortalecimiento de las autoridades competentes en bosques nativos a nivel nacional y provincial;
- vi) La responsabilidad de realizar y mantener actualizado el Inventario Nacional de Bosques, condensar la información sobre los planes y asistir en la homogeneización de los mecanismos de control y monitoreo.

La puesta en marcha de la Ley ha sido un camino progresivo, cuyo hito fundacional comenzó con su sanción en el 2007, y que tuvo luego una tardía reglamentación (2009). A través de los años sucesivos se fueron atendiendo distintas necesidades y acordado definiciones y esquemas operativos en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (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 Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) y las Autoridades Locales de Aplicación (ALAs) para primero, hacer diagnósticos sobre los desafíos y dificultades de implementación de la Ley y, a partir de ello, adoptar decisiones y herramientas que apuntan a mejorar aspectos centrales de la gestión de la Ley 26.331 tales como, entre otros, los de monitoreo, control y fiscalización -donde se destacan el Sistema de Alerta Temprana (SAT) y el Sistema de Administración, Control y Verificación Forestal (SACVEFOR)-, y la gestión de los fondos dinerarios resultantes de la Ley -destacándose aquí el Fondo Fiduciario para la protección de los Bosques Nativos (FOBOSQUE).

No obstante, a trece años de la entrada en vigencia de la Ley 26.331, se advierte una serie de problemas aun no resueltos: los desmontes continúan y no se logra un efectivo manejo sostenible ni la conservación de los bosques nativos, sea por la ausencia de planes de manejo o por deficiencias en estos. Ello se debe a que numerosas herramientas de la norma no han sido empleadas o debidamente complementadas, siendo necesario atender y superar estas dificultades. Se detallan a continuación una serie de sugerencias para la mejora en la implementación de la Ley de Bosques Nativos por parte de las autoridades competentes.

Problema	Descripción	Propuesta de solución	Nivel de gravedad	Autoridad responsable
Desfinanciamiento de la ley	<p>Partidas presupuestarias por debajo del mandato legal y problemas en su aplicación estratégica y rendición de su uso.</p> <p>Los pocos fondos asignados, en muchas provincias, no llegan a poblaciones originarias y campesinas.</p>	<p>Acuerdo político federal y de alto nivel para proteger los bosques nativos y asignar los fondos correspondientes, con arreglo al mandato legal.</p> <p>Restitución de la figura del fideicomiso por resolución del MAyDS.</p> <p>Definición de sistemas de rendición ágiles por resolución del COFEMA.</p> <p>Adopción de un sistema simplificado de acceso a fondos por comunidades indígenas y campesinas por resolución de la ANA.</p>		<p>Gobernadores, presidente, Congreso Nacional, COFEMA, ANA</p>
Diseño e implementación insuficiente de OTBN	<p>OTBN desactualizados en muchas provincias, recategorizaciones prediales, falta de coherencia entre OTBN, insuficiente uso de los Criterios de Sustentabilidad Ambiental (CSA), insuficiente participación ciudadana. Falta clarificar un estándar mínimo para la herramienta multicriterio en la definición de las zonificaciones.</p>	<p>Actualización de los OTBN vencidos siendo más ambiciosos, con arreglo al principio de progresividad, pudiendo eliminarse las zonas verdes.</p> <p>Mayores partidas presupuestarias para promocionar el incremento de la superficie alcanzadas por las categorías roja y amarilla en los OTBN provinciales y para desalentar el desmonte en zonas verdes, promoviendo en su lugar, acciones de restauración y uso sostenible.</p> <p>Solventar las diferencias en las definiciones de bosque nativo por parte de las provincias en sus OTBN y la ANA para detener el desmonte en coberturas boscosas hoy no categorizadas en los OTBN como bosque, y por ende no sujetas a la protección de la Ley 26.331.</p> <p>Impedimento de actividades en bosques y de asignación de fondos nuevos en provincias hasta tanto no actualicen sus OTBN vencidos.</p> <p>Acuerdos interinstitucionales entre ALAs de jurisdicciones que comparten una misma región de bosques para su zonificación, y</p>		<p>ANA, ALAs, legislaturas provinciales, Congreso Nacional, COFEMA</p>

		<p>su integración a la documentación del OTBN.</p> <p>Establecimiento de criterios comunes y procedimientos de participación efectivos por resolución de COFEMA.</p> <p>Fortalecimiento de los cuerpos técnicos de Nación y provincias en los conceptos y operativización de presupuestos mínimos del OTBN.</p> <p>Determinación en el marco de COFEMA, y con la participación de organizaciones civiles y académicas, de un presupuesto mínimo metodológico para las herramientas multicriterio de zonificación.</p>		
Prevenición y sanción de la ilegalidad	Falta de estrategia integral para combatir el desmonte. Medidas aisladas. Multas que no son disuasorias, ALAs con pocos recursos para ejercer el control, falta de adaptación para el acceso a los canales de denuncia.	<p>Definición de mecanismos ágiles para proceder entre las ALAs y ANA ante la detección de desmontes.</p> <p>Pleno funcionamiento, fortalecimiento y puesta a disponibilidad pública del SAT por parte de la ANA.</p> <p>Habilitación de un canal de denuncia ciudadana, particularmente para fácil acceso de comunidades aisladas.</p> <p>Inclusión del desmonte como delito penal en el Código Penal.</p>		ANA, ALAs, Congreso Nacional
Jerarquía de las ALAs	Las ALAs ocupan rangos de 4° o 5° dentro de las estructuras provinciales teniendo capacidades limitadas para jerarquizar sus accionares.	Acuerdo político de alto nivel de las provincias a través del COFEMA, encargando la implementación de la Ley 26.331 a la autoridad ambiental de mayor rango posible, para que cada jurisdicción esté acompañada de mayores recursos financieros y personal. Programa de incremento y mejora de capacidades para la implementación de los instrumentos de la Ley 26.331 por la ANA, en coordinación con las ALAs.		ANA, ALAs, COFEMA
Metas cuantitativas para cumplir objetivos de la Ley y metodología sobre la valoración de	Faltan metas cuantitativas para operativizar los objetivos de la ley y metodologías para definir la priorización del uso de los fondos en forma eficiente y efectiva,	Definición de metas cuantitativas de manera participativa y multisectorial, y de metodologías para priorizar la asignación de fondos que valoricen los servicios ambientales ratificadas por		ANA, ALAs, COFEMA

servicios ambientales	pudiendo medir los servicios ambientales que proveen los bosques.	resolución del COFEMA (así la prioridad en la asignación de fondos será para planes de manejo y acciones con mayores efectos en la sustentabilidad de los usos y la conservación de los bosques).		
Acceso a la información a nivel de ALAs y participación ciudadana	Al nivel de las ALAs, la información está dispersa y faltan canales formales para acceder de manera sistemática y actualizada a la información. Asimismo, los procesos de participación a nivel ALA y COFEMA son débiles y poco institucionalizados.	Constitución de un sistema online de información pertinente y actualizada sobre la Ley de Bosques Nativos por las ALAs, con apoyatura de la ANA. Designación de un punto focal de información pública en cada ALA. Reglamentación de los procesos de participación ciudadana en el marco de la Ley 26.331, con arreglo a guías metodológicas existentes, por resolución del COFEMA. Creación de un canal formal de participación ciudadana en el marco del COFEMA institucionalizándolo por resolución. Disposición de un mecanismo formal de participación social a nivel provincial, incluyendo mapeo ciudadano de los OTBN a ser contrastado -incluso a nivel espacial-, con las decisiones oficiales. Sanción de una ley nacional sobre consulta y consentimiento libre, previo e informado de las comunidades originarias.		ANA, ALAs, COFEMA, Congreso Nacional
Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)	En cada provincia hay requisitos distintos y en la práctica termina siendo un requisito legal más en lugar de una EIA rigurosa.	Sanción de una Ley nacional de presupuestos mínimos de EIA.		Congreso Nacional
Complementariedad de normas locales	Particularmente, las regulaciones impositivas generan desincentivos para la conservación de los bosques dado que se gravan los terrenos desconociendo la categoría asignada por OTBN.	Actualización de las normas provinciales en línea con la Ley de Bosques a los efectos de incentivar, con las debidas regulaciones impositivas, la conservación de bosques nativos.		ALAs
Planes de Bosques Nativos	Los planes abarcan 3% de los bosques en OTBN, no contemplan formas de medir sus impactos, el financiamiento ha sido	Incremento de partidas presupuestarias para alcanzar un 50% de los bosques bajo planes para 2025 y 100% para 2030, teniendo al menos la		Gobernadores, presidente, Congreso Nacional, ANA, ALAs, Instituto

	<p>destinado en un 2% a comunidades indígenas y campesinas; las capacidades y mecanismos de control son insuficientes y se enfocan en la permanencia en pie del bosque. Demoras de carga de Planes en el Registro Nacional de Planes. Los planes no poseen la calidad que asegure el uso sostenible y la conservación de los bosques.</p>	<p>mitad de los bosques bajo tales planes a comunidades indígenas y campesinas como beneficiarias Programa de fortalecimiento de las capacidades para el acceso a planes y cercanía a las comunidades indígenas y campesinas por resolución de la ANA. Finalización del relevamiento técnico, jurídico y catastral de los territorios de comunidades indígenas en 2021, conforme Ley 26.160, norma de emergencia y de orden público. Mecanismos de control de Planes por la ANA para incrementar agilidad y relevar impactos sobre bosques nativos. Implementación efectiva del sistema de criterios e indicadores previsto en la Ley 26.331.</p>		<p>Nacional de Asuntos Indígenas</p>
--	---	---	--	--------------------------------------

Organizaciones redactoras

Acción Ambiental, Aclimatando, Agenda Ambiental, Alianza x el Clima, Amartya, AmbientArg, Amigos de la Patagonia, Amnistía Internacional, Animal Libre, Asociación Amigos de los Parques Nacionales, Asociación Civil El Cuenco Equipo Ambiental, Asociación Civil Naqom, Asociación para la Conservación y el Estudio de la Naturaleza (ACEN), Aves Argentinas, Banco de Bosques, Capibara, Centro de Investigaciones del Bosque Atlántico (CeIBA), Centro de Desarrollo Sustentable Geo, Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR-UNQ), Círculo de Políticas Ambientales, Climate Save Argentina, Club de Roma Argentina, Conciencia Ecológica, Coordinadora Ambiental y de Derechos Humanos de Sierras Chicas, Coordinadora en Defensa del Bosque Nativo (CoDeBoNa), Eco Huellas, Eco Lobos, Eco proyecto 21, Ecohouse, ECOnciencia V, Ecowork - Sembrando ideas, Festival Internacional de Cine Ambiental, Foro Ambiental de Córdoba, Fundación Ambiente y Desarrollo, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Avina, Fundación Biodiversidad, Fundación Cambio Democrático, Fundación Ecoandina, Fundación Flora y Fauna Argentina, Fundación Mil Aves, Fundación Plurales, Fundación Programa de Conservación de Murciélagos en Argentina, Fundación T.E.A. (Trabajo Educación Ambiente), Fundación Vida Silvestre Argentina, Fundación MO.TI.CU. (Monte, Tierra y Cultura), FUNDAPAZ, GestionARG, Green Drinks Buenos Aires, Health Save Argentina, Huerto los Ayamanes, I.U.M.A, Influidos, Instituto de Cultura Popular (INCUPO), Instituto de Ecología, Genética y Evolución de Buenos Aires (IEGEBBA - UBA), Instituto Jane Goodall Argentina, Isla Verde, Kula Earth, La Reveldía, Listos Ya, Maestría en Gestión Ambiental del Territorio, Monte Adentro, Movimiento Sustentable, Mundo Sur, Natura Internacional, Ocean OKM, Organización de Ambientalistas Autoconvocados, Periodistas por el Planeta, Plataforma Semiáridos América Latina, Prosperar, Red Argentina de Reservas Naturales Privadas (RARNAP), Red de Comunidades Rurales, Red Yaguareté, Sea Shepherd Argentina, Soluciones Sostenibles, Soluciones Tecnológicas Sustentables, Sumando Energías, Three For Seven, TierraVida, **Timón verde**, Un árbol para mi vereda y Germinar, Unión Vegana Argentina, Vecinos por la Ecología, Vida Libre

ANEXO DETALLADO DE PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIONES PARA MEJORAR LA IMPLEMENTACION DE LA LEY DE BOSQUES

1. FONDOS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA LEY

DESFINANCIAMIENTO DE LA LEY

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.

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) ²
2010 ³	\$ 300.000.000	\$ 0	\$ 300.000.000	\$ 273.129.423.917	\$ 819.388.271,75	36,60%	24%
2011	\$ 300.000.000	\$ 0	\$ 300.000.000	\$ 372.911.936.778	\$ 1.118.735.810,33	26,80%	17%
2012	\$ 267.467.000	\$ 32.618.000	\$ 300.085.000	\$ 505.129.953.435	\$ 1.515.389.860,31	17,70%	13%
2013	\$ 230.000.000	\$ 23.000.000	\$ 253.000.000	\$ 628.629.218.165	\$ 1.885.887.654,50	12,20%	10%
2014	\$ 230.000.000	\$ 17.043.707	\$ 247.043.707	\$ 859.542.689.425	\$ 2.578.628.068,28	8,90%	7%
2015	\$ 232.450.000	\$ 14.000.000	\$ 246.450.000	\$ 1.251.630.248.497	\$ 3.754.890.745,49	6,20%	5%
2016 ⁴	\$ 246.578.893	\$ 18.430.107	\$ 265.009.000	\$ 1.569.412.091.951	\$ 4.708.236.275,85	5,30%	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	6,40%	-
2019	\$ 570.500.000	\$ 25.000.000	\$ 595.500.000	\$ 4.172.312.239.441	\$ 12.516.936.718,32	4,60%	-
2020 ⁵	\$ 570.500.000	\$ 25.000.000	\$ 595.500.000	\$ 4.172.312.239.441	\$ 12.516.936.718,32	4,60%	-
Proyecto de Ley	\$ 1.212.415.000	\$ 25.000.000	\$ 1.237.415.000	\$ 8.394.994.825.050	\$ 25.184.984.475,15	4,80%	-

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Para el ejercicio 2020 se prorrogó lo asignado en el presupuesto de 2019 mediante Decreto 4/2020, Decisión Administrativa 1/2020 y Resolución 196/2020.

El desfinanciamiento que sufre la Ley 26.331, que denota una falta de voluntad política a nivel del Ejecutivo y Parlamento nacionales y poderes ejecutivos provinciales, 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 la necesidad de la voluntad política, los recursos 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 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 año⁶.

GESTIÓN Y RENDICIÓN DE FONDOS

Diez años llevó el inicio de funcionamiento de un Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Este fondo instituido por Ley fue constituido en forma de fideicomiso, pero recientemente ha sido derogado. El fideicomiso permitió realizar transferencias directas a beneficiarios de planes y la chance de obtener rentabilidad 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. Aquí es muy valioso el control y aporte que puede efectuar la Auditoría General de la Nación atento su experticia. Consideramos que la restitución del fideicomiso sería positiva para administrar el fondo de manera correcta

Por otro lado, diversas herramientas apuntaron a regularizar la situación del estado de las rendiciones de fondos (70% a beneficiarios de planes, artículo 35, inciso a Ley 26.331) para el

⁶ 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>

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 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.

2. ORDENAMIENTOS TERRITORIALES: DESACTUALIZACION, RECATEGORIZACIONES Y FALTA DE CRITERIOS COMUNES

OBSERVACIONES A PRIMEROS OTBN EN LAS ACTUALIZACIONES

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 OTBN 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 OTBN en la etapa de actualización se fundamenta en el principio de progresividad establecido en el artículo 4 de la LGA que sostiene el avance gradual, en etapas, de la concreción de la protección y regulación ambiental. Las principales observaciones encontradas son:

- Ajuste de la definición de bosque nativo y clases de vegetación incluidas en los OTBN según la Resolución COFEMA 230/12.
- Criterios de Sustentabilidad Ambiental: inclusión de los mismos en el OTBN y metodología empleada.
- Cartografía: ajuste a los lineamientos establecidos en la Ley 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 26.331 y su decreto reglamentario.
- Abordaje de los procesos participativos y de consulta⁷.

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 OTBN, 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.

Por otro lado, los OTBN originales no fueron suficientemente evaluados en base a Presupuestos Mínimos Ambientales técnicamente sólidos, dando origen a OTBN provinciales con grandes superficies del territorio declarados como bosques de categoría verde, cuando los mismos merecían su mantenimiento a perpetuidad. Asimismo, la propuesta del empleo de una fórmula aditiva ponderada no parecería ser un mecanismo adecuado ya que criterios como “productividad forestal” o “el valor para las comunidades” deberían favorecer el uso sustentable de los bosques, y no su conservación estricta. A su vez, el empleo discrecional de la ponderación en las fórmulas permite ajustar el mapeo a otros intereses.

	Número de Ley	Estado de OTBN	Fecha
Buenos Aires	14.888	Vigente	21/12/2016
Catamarca	5311	Vencido (propuesta de actualización)	9/9/2010
Chaco	Ley 1762-R (ex Ley 6409)	Vencido	24/9/2009 – 28/08/2018
Chubut	XVII-92	Vencido	17/6/2010
Córdoba	9814	Vencido	5/8/2010
Corrientes	5974	Vencido	26/5/2010
Entre Ríos	10284	Vencido	28/3/2014
Formosa	1660	Int Técnico p/acreditación	9/2/2018
Jujuy	5676	Int Técnico p/acreditación	23/11/2018
La Pampa	2624	Vencido	16/6/2011
La Rioja	9711	Vigente	1/9/2015
Mendoza	8195	Vencido	14/7/2010
Misiones	XVI-N°105	Int Técnico p/acreditación	7/8/2017
Neuquén	2780	Vencido (propuesta de actualización)	9/11/2011
Rio Negro	4552	Vencido	8/7/2010
Salta	7543	Vencido	16/12/2008
San Luis	IX-0697	Vencido (propuesta de actualización)	16/12/2009
San Juan	8174	Acreditado	1/7/2016

⁷ Respuesta SAyDS pedido de informe FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).

Santa Cruz	3142	Vencido	17/8/2010
Santa Fe	13.372	Actualizado	7/11/2019
Santiago del Estero	6942	Acreditado	23/12/2015
Tierra del Fuego	869/12	Vencido (propuesta de actualización)	25/4/2012
Tucumán	8304	Vencido	24/6/2010

Por último, cabe señalar que muchos de los OTBN se encuentran vencidos. Cualquier actualización debiera devenir en un OTBN más ambicioso que el precedente, acorde al principio de progresividad establecido en la Ley 26.331. De esta manera, las provincias pueden optar por aumentar los niveles de protección de sus bosques nativos, siendo una posibilidad que todos los bosques nativos estén categorizados en amarillo y/o rojo.

RECATEGORIZACIONES PEDIALES Y OTRAS FLEXIBILIZACIONES

La Resolución 236/2012 de COFEMA ha establecido las Pautas para la Actualización de los OTBN 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 OTBN, algunas provincias han “flexibilizado” las zonificaciones, ya sea creando subcategorías 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 OTBN 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.

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

La Ley cuenta con un conjunto de disposiciones en materia de participación en el marco de la elaboración de los OTBN 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 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 campesinas⁸.

⁸ REDAF (2017) “A 10 años de la Ley de Bosques. Panorama en la Región Chaqueña Argentina”.

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 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 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.

Es importante remarcar que la consulta libre previa e informada está prevista para las comunidades indígenas, pero no para las comunidades criollas /campesinas que no tienen una legislación especial y todos sus marcos normativos van por el código civil. Esto implica que también deben ser muy claros los procedimientos de consulta a las organizaciones criollas ya que, si no, ni siquiera son convocadas correctamente, no se tienen en cuenta su idiosincrasia, su aislamiento para ser notificados, etc. Existen numerosos espacios a nivel provincial y nacional de organizaciones que perfectamente pudieran ser usados para las consultas.

COHERENCIA ENTRE OTBN PROVINCIALES

El incumplimiento del artículo 6 del Decreto 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 OTBN 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 OTBN 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 existe⁹.

Nuestra propuesta para atender este problema es que se firme un acuerdo interinstitucional entre las ALA de las provincias involucradas refrendando y dando cuenta de la labor conjunto y acuerdos en la categorización y aplicación de los criterios de sustentabilidad para los bosques compartidos. Además, consideramos necesario mejorar los análisis multicriterio y los criterios de zonificación para que los límites entre provincias sean más similares en sus categorías.

⁹ Respuesta SAyDS al pedido de informes FARN (EX-2018-644301791-APN-DRIMAD#SGP).

CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD EN LOS OTBN

La Ley ha sido innovadora respecto al establecimiento de 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 26.331 (2010–2016), los criterios de sustentabilidad predominantes para la realización de los OTBN 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.

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 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 y la falta de empleo de los marcos teóricos y conceptuales de la biología de la conservación, ciencia en la que se basan los seis primeros criterios de “sustentabilidad ambiental”.

Es fundamental en este punto analizar el tema de los bosques categorizados en amarillo y la ganadería silvopastoril, a los fines de que las familias criollas/campesinas que viven de la ganadería puedan continuar con sus actividades, siendo ésta la principal. Sus cabras, chanchos, vacas, ovejas, etc. son parte de su sistema de producción, el cual debe ser realizado sosteniblemente y bajo planes de manejo (y no a campo abierto como se hace hoy bajo un esquema de reconversión ganadera básicamente a un sistema de cría en zonas secas),

En el caso de las comunidades indígenas, si bien no son culturalmente ganaderas, es fundamental promover actividades productivas para su sostenimiento como el manejo forestal, la ganadería menor, la apicultura, entre otras. Es decir, la ley de bosques debe ser también una herramienta para que las comunidades indígenas puedan desarrollar algunas actividades de producción y manejo de los recursos para cubrir necesidades propias que hoy tienen sus poblaciones y que se complementan con su visión tradicional de cuidado y manejo de los recursos naturales.

3. ABORDAJE DE LA ILEGALIDAD: PREVENCIÓN Y SANCION

CONTROL, MONITOREO Y SANCIÓN

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 redundaría 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 nativo¹⁰. Así, la sanción por deforestación se convierte en un costo más de la producción, y no constituye un actor disuasorio del accionar ilegal. Es por ello que consideramos que la inclusión del desmonte como delito penal podría tener impactos disuasorios importantes. Otras herramientas presentes en la ley que debieran implementarse de manera integral es la obligación de restaurar la pérdida de bosques a la categoría asignada por el OTBN en caso de incendios u otros eventos que los afecten.

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 infracción¹¹. 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.

CANALES DE DENUNCIA DE LA DEFORESTACIÓN

Se están desarrollando herramientas para mejorar y agilizar las vías de denuncias de deforestación, pero aún queda pendiente revertir 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 Sistema de Alerta Temprana (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

¹⁰ Salta ha sido de las provincias cuya Justicia ha impuesto de las multas más altas en el marco de la Ley 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).

¹¹ Respuesta SAyDS pedido de informe FARN (EX2019-04416048-APN-DRIMAD#SGP).

institucional entre la ANA (receptora de alertas y denuncias) y las ALA (con competencia para fiscalización y sanción).

COMBATE DE PRÁCTICAS ILEGALES EN BOSQUES NATIVOS

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, 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.

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.

Por último, creemos necesario institucionalizar la participación de la sociedad civil, en particular de las organizaciones locales en el control de la implementación de la Ley de Bosques Nativos, incluyendo sistemas de monitoreo ciudadano. Esto es importante porque permite ser parte de un proceso técnico y político que se juega en cada lugar con una dinámica y particularidades propias.

4. RANGO DE ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES CON COMPETENCIA EN BOSQUES NATIVOS

A partir de la promulgación de la Ley 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 4º o 5º 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 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.

Este problema responde tanto a la falta de fondos para las estructuras de las ALAs e impacta doblemente al limitar la realización de otras mejoras de implementación por parte de las ALAs.

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 la ALA. Formosa y Santiago del Estero no respondieron a la pregunta de la composición de los recursos humanos de su ALA.

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 /Área de Bosques Nativos	Ministerio de Coordinación.
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	Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: FARN & Fundación Vida Silvestre Argentina, 2019¹²

5. METAS Y METODOLOGIAS COMUNES PARA LA PROTECCION DE BOSQUES NATIVOS

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

El artículo 3 de la Ley 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.

Sin embargo, 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 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).

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

Si bien existen distintas propuestas metodológicas de instituciones científicas y técnicas, se advierte la falta de una metodología acordada para priorizar los destinos de los fondos para la valorización de los servicios ambientales y sociales de los bosques nativos, a fin de priorizar aquellos planes de manejo y acciones que provoquen los mayores efectos en la sustentabilidad de los usos y la conservación de los bosques. Este punto que constituye el fundamento para la aplicación del Fondo Nacional (Capítulo 11 Ley 26.331, artículo 5, Decreto 91/09).

Esto ha traído como consecuencia que el objetivo de la Ley de realizar compensaciones por servicios ambientales de los bosques no se cumpla de manera adecuada. 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 para establecer criterios de prioridad para el acceso a fondos en línea con los objetivos de la ley. 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

¹² https://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?20740/Fundacion-Vida-Silvestre-Argentina-y-Fundacion-Ambiente-y-Recursos-Naturales-FARN-presentan-el-Diagnostico-sobre-el-estado-de-implementacion-de-la-Ley-de-Bosques

reservas de bosques nativos para las diversas ecorregiones (artículo 12, incisos a y c, Ley 26.331).

6. ACCESO A LA INFORMACION Y PARTICIPACION CIUDADANA

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A NIVEL DE LAS ALA

Se advierten serias fallas en materia de provisión de la información pública generada a partir de la implementación de la Ley 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.

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).

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, 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 26.331.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL COFEMA

Atento el rol que juega el COFEMA en la implementación de la Ley 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.

7. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

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 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. Este problema da lugar a que, según cada jurisdicción local, la EIA está sujeta a mayor o menor exigencia.

8. COMPLEMENTARIEDAD DE NORMAS LOCALES

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 redundando en desincentivos para la preservación, especialmente para los pequeños y medianos productores.

9. PLANES

BOSQUES NATIVOS BAJO PLANES DE MANEJO Y CONSERVACIÓN

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) destinando \$ 990.899.989 (2010-2016). 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.)¹³. Esto también responde a variados factores que se mencionan para otros problemas: 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. Por otro lado, la calidad de los planes de manejo presentados, no ha sido suficiente para garantizar el mantenimiento de los recursos en el largo plazo, ni han considerado adecuadamente aspectos ambientales complejos como la biodiversidad. La ausencia de capacitaciones específicas y pautas claras sobre umbrales mínimos de aceptación para las diferentes estructuras y funciones del bosque ha dificultado estos procesos de preparación de planes.

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

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 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.

TIPOS DE BENEFICIARIOS DE PLANES

¹³ MAyDS (2017) Informe de estado de implementación 2010-2016.

El promedio total de provincias entre 2010 y 2016 arroja un que un 2% de los beneficiarios de los Planes de Manejo y Conservación fueron pueblos originarios y comunidades campesinas. 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 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.

TITULARIDAD Y TENENCIA DE LA TIERRA

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.

La Resolución 277/2014 incorporó en el Reglamento de Procedimientos Generales para la Ley 26.331 una aclaración sobre la titularidad de Planes que fue realizada para facilitar el acceso a fondos de quienes están vulneradas para su acceso, reconociéndose los siguientes tipos de titulares:

- i) “Titulares Registrales” (tenedores perfectos)¹⁴,
- ii) “Poseedores” (sujetos con derechos sobre la tierra)¹⁵,
- 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.

El proyecto “Bosques y Comunidad” permite que las comunidades generen planes integrales comunitarios (PIC) para presentarse en los Planes de la Ley a los fines de acceder a fondos.

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

¹⁴ Cabe resaltar que según la legislación argentina el tenedor perfecto es el que tiene el título registral y la posesión. Ni el título solo ni la posesión sola es una situación perfecta. De aquí el conflicto cuando se tiene uno de los documentos. Por eso es fundamental el proceso de negociación para que el poseedor tenga el título y el titular tenga la posesión.

¹⁵ En el caso de población campesina se debe reconocer a los poseedores en dos grandes categorías. Aquellos poseedores en tierras fiscales que tienen desde hace muchos años procesos de negociación con el Estado para el reconocimiento de los derechos territoriales y poseedores en conflictos con privados. En el primer caso, el acceso a los beneficios de la ley podría ocurrir simplemente con un acuerdo con el estado de su situación. Es más complejo en el caso de conflictos con privados que debe resolverse primero la situación legal para luego avanzar. En las comunidades indígenas es fundamental que el Estado avance en el pleno reconocimiento de los derechos territoriales que cada comunidad en función de la ley y la constitución nacional.

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 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.

METODOLOGÍA DE RENDICIÓN DE PLANES

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 y capacitación 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

Hay severas demoras en cargar los Planes en el Registro Nacional de Planes que pertenece al SIIF. Actualmente, 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, la consideramos valiosa pero dado que fomentaría tal trabajo de carga de Planes, pero requiere de implementación plena y 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 277/2014 y Resolución 826/2014 de la SAyDS, toda intervención en los bosques nativos debe ser cargada en el Registro).