

AMBIENTE Y DESARROLLO

REFLEXIONES ACERCA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS MINIMOS DE PROTECCION AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS (sancionada el 28 de noviembre de 2007, bajo Nº 26.331) Y LA REGLAMENTACION DE LA MISMA

1.- AUSENCIAS EN UNA LEY NECESARIA Y REFLEXIONES RESPECTO A LA LEY

1.1. INTRODUCCION

En oportunidad de la publicación de la Ley Nº 26.331, en un breve documento dado a conocer en páginas web, dijimos que: teniendo en cuenta que se trataba de una iniciativa de gran significación, no solo en lo concerniente al cuidado del bosque nativo en sí, para contemplación de su belleza, sino también y principalmente desde el punto de vista estratégico para el mantenimiento productivo del capital natural, que posibilite en un futuro, que esperamos no sea lejano, la implementación de una efectiva y real política de distribución de la riqueza que consideramos **PROPIEDAD DE LA SOCIEDAD EN SU CONJUNTO**, considerábamos pertinente efectuar una serie de reflexiones con la intención de aportar al perfeccionamiento de la "Ley, intentando definir a través de ellas lo que debería implicar dicha "protección ambiental".

Las reflexiones efectuadas en aquella oportunidad fueron las siguientes:

1.2. ARTICULOS Y REFLEXIONES

El **artículo 1º** posibilita que todos los bosques nativos queden sujetos a manejo, así como a que se perciba una renta por los servicios ambientales que ellos brindan.

El **artículo 3º** promueve el Ordenamiento territorial de los bosques nativos, posibilita regular la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro tipo de cambio de uso del suelo.

El **artículo 5º** considera los beneficios tangibles e intangibles que brindan los bosques nativos: **(no explicita quienes deberían pagar por los beneficios. A continuación entre paréntesis menciono posibles beneficiarios)**

Regulación hídrica (**productores aguas abajo, Pueblos y Ciudades, y Turismo**)

Conservación de la biodiversidad (**Estado, Turismo, Centros de Investigación**)

Conservación del suelo y de la calidad del agua (**Estados nacional, provinciales y municipales, productores agropecuarios e industriales localizados aguas abajo, Turismo y usuarios en general, tanto de población urbana como rural**)

Fijación de emisiones de GEI (**CO₂**) (**Global**)

Contribución a la diversificación y belleza del paisaje (**Sector Turismo**)

Defensa de la identidad cultural (**Estado, Turismo**)

El **artículo 6º** establece que en un plazo máximo de un año a partir de la sanción de la Ley, mediante un proceso participativo cada jurisdicción debe realizar el Ordenamiento de los bosques nativos y actualizarlo periódicamente **(teniendo en cuenta que el año vence el 27 de noviembre de 2008 y que realizar lo dispuesto por el art. 6º exige necesariamente la aplicación de una política activa para concretar el objetivo, sin que a la fecha se tenga noticias de que ella esté en implementación, este artículo debería ser repensado y prever todo lo que su cumplimiento requiere. Es decir, por ejemplo, la implementación de esta política implica inversiones, la implementación de un SIG-BD y organización de la población involucrada, es decir, tanto de los actores sociales como económicos y una activa gestión del sector público. Hasta hoy pareciera ser un artículo muerto, y teniendo en cuenta su significación, el hecho mencionado minimiza los efectos buscados por la Ley).**

El **artículo 7º** establece que la jurisdicción que no haya realizado el Ordenamiento de los Bosques nativos no podrá autorizar desmontes ni ningún otro tipo de aprovechamiento. **(Los desmontes continúan. ¿Falla la autoridad de aplicación en cada jurisdicción?, ¿existen contradicciones entre lo dispuesto por la Ley y la política productivista?, ¿falta voluntad política para implementar una política de esta naturaleza?. En fin, son demasiados los interrogantes y escasas y de poca significación las respuestas).**

El **artículo 8º** establece que hasta que se haya realizado el Ordenamiento, no se podrán autorizar desmontes **(lo dispuesto por este artículo merece comentario similar al efectuado respecto al artículo 7º)**.

El **artículo 10** establece que la autoridad de aplicación será el organismo que la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires determinen. **(debería ser así, pero con poder real para la estricta aplicación de la Ley y disponiendo de una estructura en la que participen, con facultades efectivas, organizaciones sociales –incluyendo gremiales de trabajadores y productores del sector agropecuario y forestal- y económicas, entre otras)**.

El **artículo 11** determina que la autoridad de aplicación nacional será la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable **(no aclara la integración en ella de una organización funcional con la participación en términos de lo explicitado en el párrafo anterior. Corresponde preguntar ¿cuál es el poder real de decisión política de la mencionada Secretaría?)**.

El **artículo 12 inciso a)** establece, a mi juicio erróneamente, que en el marco del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos se promoverá el manejo sostenible de los bosques nativos tipos II y III, cuando en realidad debería ser manejo sostenible de las tres categorías, es decir, de los tipos I, II y III. El inciso b) oscurece lo buscado por este artículo, ya que el aprovechamiento debe formar parte, necesariamente para ser sostenible en un horizonte de muy largo plazo, del manejo de los bosques nativos. En el inciso c) está de más el tema de creación y mantenimiento de reservas forestales, si de manejo de bosque nativo sustentable se trata. El inciso e) está de más teniendo en cuenta lo establecido por el artículo 6º.

El **artículo 14** establece que no podrán autorizarse desmontes de Bosques de las categorías I y II. **(Le falta establecer las condiciones para autorizar desmontes de bosques nativos de categoría III, que tampoco deberían ser autorizados pero sí manejados para reestablecimiento y/o enriquecimiento de ese tipo de bosque)**.

El **artículo 22**, debería explicitar la metodología a usar en la evaluación del impacto ambiental. Para cumplir con los objetivos de la Ley, una de las metodologías más completas, si bien sujeta a adaptaciones según las circunstancias de la jurisdicción en la que se aplique, es la planteada en "Cuentas Patrimoniales", la que cuenta ya con

aplicaciones en algunas jurisdicciones del País. Ello implica que se debería reemplazar el artículo 24 por dicha metodología.

El **artículo 23** dispone que se deberá garantizar el cumplimiento de los artículos 11, 12 y 13 de la ley 25.675 – Ley General del Ambiente.

En el **artículo 31 falta agregar el producido por los servicios ambientales de los bosques nativos (a los cultivos, a la actividad industrial, minera, ganadera, turismo, vial, etc.)**. Esto puede implicar desagregar el inciso f) a efectos de dar la jerarquía que corresponde a las fuentes de ingresos genuinos.

El artículo 35 debería ser perfeccionado determinando la superficie máxima por la que se pagaría a los particulares que tengan superficies con bosques nativos, ya que resultaría mejor la expropiación por el Estado para garantizar el manejo adecuado del recurso.

1.3. ALGUNAS DEFINICIONES

Ambienteⁱ: Definimos el concepto **ambiente** como la interrelación sociedad – naturaleza en la continua transformación de los ecosistemas, que realiza una estructura social en función de elevar la calidad de vida de la población.

Desarrollo Sustentableⁱⁱ: Para que la sustentabilidad del desarrollo sea posible debe referirse a la sustentabilidad ecológica, económica y social. La ecológica exige adoptar un sistema de manejo de recursos y de tecnologías que posibilite utilizar la máxima cuantía de los mismos, compatible con el mantenimiento de los procesos regenerativos o con transformaciones deseables respecto a las características del hábitat. Es decir, maximizar la producción, el aprovechamiento y el uso integral y minimizando la degradación, el desaprovechamiento y el uso parcial.

La sustentabilidad económica implica generar una estructura de precios, de estímulos y penalidades, que posibiliten:

El uso adecuado del territorio;

La internalización de las externalidades;

El reordenamiento de la ocupación del espacio; y

La promoción del uso de las potencialidades desaprovechadas.

La sustentabilidad social implica que las condiciones y la calidad de vida de la población deben elevarse significativamente para que ello motive el interés de su activa participación en todo el proceso del desarrollo sustentable.

1.4. EXTERNALIDADES. ALGUNOS EJEMPLOS:

<p>GANADERIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cría o engorde en potreros extensos <p>INDUSTRIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instalación de industrias de transformación de productos sin prever tecnologías minimizadoras de los efectos ambientales negativos de los efluentes líquidos, sólidos y gaseosos, sobre agua, aire y suelos utilizados como sumideros naturales de los generados en aquellas. - Desarrollo de procesos productivos que no tienen en cuenta las condiciones ambientales al interior de las plantas, necesarias para preservar la salud de los operarios. - Elaboración de productos sin prever y/o conocer de manera responsable sus consecuencias sobre la salud humana. - Localización incorrecta de plantas industriales altamente contaminantes, tanto por emisiones gaseosas, como líquidas y sólidas (por ejemplo, compartir en un mismo sitio industrias alimenticias, con industrias de curtido de pieles o cueros, fabricación de baterías, etc., mas aún, situadas en medios urbanos o pueblos rurales) - Otros, especificar. 	<ul style="list-style-type: none"> - La no reposición de las especies nativas más palatables, cuya pérdida es causada por la práctica de la cría o engorde en potreros extensos y/o por el pastoreo simultaneo en el mismo potrero con especies diferentes y/o por contaminación de las aguas, suelos y aire (por ejemplo, la localización de la fábrica de patatas, cremas para el baño de personas, shampoo para el lavado de cabello, etc., en la ciudad Pablo Podestá, entre muchos otros que pueden mencionarse) - El no tratamiento del estiércol acumulado en los sitios de engorde a corral - El no pago del control de los efectos ocasionados en la salud humana, por el manejo de insumos peligrosos - El no pago del control de la salud humana de los trabajadores, afectada por las condiciones ambientales desfavorables, existentes al interior de las fabricas - El no pago del control de los efectos ocasionados en la salud humana por la incorporación de insumos químicos peligrosos en los procesos de transformación - El no pago de la desocupación y sus efectos, ocasionada por los cambios estructurales ocurridos en la actividad industrial - El no pago de la contaminación del suelo e incorporar nutrientes - Otros, especificar

<p>TRANSPORTE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transporte de bienes y personas que sustituyeron el transporte ferroviario y fluvial por el automotor - Transporte de bienes que incorporaron medios de alto tonelaje de carga - Vigencia de políticas que posibilitan el predominio del transporte individual de pasajeros respecto al transporte colectivo - Utilización del aire para la dispersión de las emisiones gaseosas generadas por la combustión - Otros, especificar 	<ul style="list-style-type: none"> - No pago de la construcción, mantenimiento y efectos ambientales negativos generados por la infraestructura vial - No pago de las consecuencias de la dilapidación de fuentes de energía - No pago de las tecnologías que deben ser incorporadas para minimizar los efectos negativos de las emisiones gaseosas sobre el aire, que afectan la salud humana y contribuyen negativamente al cambio climático - Otros, especificar
<p>ENERGIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de grandes obras hidroeléctricas sin pre-ver los impactos ambientales negativos - Diseminación de estaciones de servicios para 	<ul style="list-style-type: none"> - No pago del manejo de recursos renovables (por ejemplo, de peces y especies de la fauna nativa en general), afectadas por la

<p>expendio de combustibles en áreas densamente pobladas, sin las previsiones de seguridad necesarias para evitar catástrofes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transporte (incluyendo ductos) de combustibles líquidos y gaseosos, a través de áreas densamente pobladas sin asumir las necesarias condiciones de seguridad - Incorrecta localización de estaciones o subestaciones de energía eléctrica, así como uso de tecnologías, en redes de distribución, altamente contaminantes y directamente nocivas para la salud humana - Dilapidación de fuentes renovables de energía (no uso o uso mínimo) - Otros, especificar 	<p>construcción de las grandes obras hidroeléctricas</p> <ul style="list-style-type: none"> - No pago de la ordenación de cuencas, que podría posibilitar una mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales de fuentes renovables de energía - No pago del costo de la adopción de medidas de prevención de los riesgos que afectan la salud humana - No pago del costo de la adopción de medidas de seguridad, así como de la no afectación de la circulación fluida en las áreas urbanas en las cuales se encuentran diseminadas las estaciones de expendio de combustibles líquidos y gaseosos - No pago de la destrucción del paisaje, de puntos escénicos, de objetos de gran valor antropológico y turístico, etc. - Otros, especificar
<p>OTROS SECTORES:</p>	
<p>TURISMO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementación de la actividad turística sin considerar el mantenimiento del patrimonio natural y escénico - Construcción de infraestructura sin tener en cuenta sus efectos ambientales - Ausencia de regulación y/o ejercicio del poder de policía ambiental respecto a las actividades del turismo - Otros, especificar 	<ul style="list-style-type: none"> - No pago de los costos de manejo de los recursos naturales - No pago de los efectos ambientales negativos ocasionados por la construcción de infraestructura para el comercio turístico - No pago de la descontaminación de sitios costeros usados en el turismo - No pago de la infraestructura construida por el Estado - Otros, especificar
<p>MINERIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Extracción incontrolada de recursos no renovables - Explotación, extracción, transformación y transporte de recursos no renovables, generando degradación y contaminación en los ecosistemas intervenidos - Otros, especificar 	<ul style="list-style-type: none"> - No constitución de un fondo que mantenga el patrimonio natural, mediante la sustitución de la renta actual generada por la extracción y comercialización de recursos no renovables, por la que podría generar la implantación y/o el manejo de recursos renovables que generen oportunidades de ocupación de fuerza de trabajo y rentas similares o mayores a la anterior - No pago del manejo de los recursos naturales, que posibilite minimizar la erosión, la contaminación, la degradación de bosques, los deterioros de las cuencas hídricas, etc. - Otros, especificar

<p>AGRICULTURA: Monocultivos usando tecnología de punta (especificar aspectos concernientes a cada una de las principales especies, por ejemplo, monocultivo de soja usando siembra directa sin tener en cuenta características de los suelos, localización en el interior de la cuenca o microcuenca; peso de la maquinaria usada sin tener en cuenta sus efectos sobre los suelos; necesidad de uso asociado de agroquímicos, sin tener en cuenta sus efectos sobre las microfauna y microflora de los suelos y sin tener en cuenta sus efectos sobre las aguas de superficie y freáticas; entre muchos otros ejemplos) Lo anterior podría también considerarse como efectos de la sucesión, en una misma superficie, del cultivo anual de la misma especie, sin alternancia o rotación Sucesión de cultivos sin descanso de los suelos que posibilita un reciclaje natural de nutrientes, lo que podría reducir los requerimientos de incorporación de éstos por el hombre, con sus efectos generalmente no considerados, en especial los nitrogenados que pueden impactar principalmente el aire (emisiones de NOx) y las aguas (percolación hasta las capas freáticas) Uso de agroquímicos (pesticidas, herbicidas, fertilizantes inorgánicos, etc.) sin control de sus impactos sobre el aire, las aguas, los suelos, la biodiversidad de fauna y flora, y la salud humana Uso indiscriminado de tecnología, en general, no adecuada para todo tipo de suelo Incorrecto manejo del agua en cultivos bajo riego, con sus efectos de dilapidación del recurso,</p>	<p>Los impactos negativos ocasionados por la reposición de nutrientes inorgánicos, sin tener en cuenta las características del medio en que se aplican La implementación de medidas para la recuperación de los suelos afectados por la erosión, y la consideración de los impactos de ésta aguas abajo, en la cuenca que contiene las áreas afectadas por la erosión La implementación de acciones para la reconstitución del horizonte superior del suelo, como efecto de la incorrecta deforestación de superficies, principalmente en las cabeceras de cuencas y microcuencas Los efectos negativos por la pérdida de biodiversidad Los efectos negativos sobre la salud humana y la ausencia de medidas preventivas para obviar aquellos El aumento de los costos de la salud humana y los impactos negativos sobre el equilibrio de los ecosistemas, ocasionados por la creciente necesidad de aumento de las cantidades de agroquímicos usados en el control de plagas y enfermedades que proliferan debido a las pérdidas ocasionadas a la biodiversidad El aumento de costos de la agricultura, por la necesidad de uso de cantidades crecientes de fertilizantes nitrogenados, ocasionada por la pérdida de bacterias fijadoras de nitrógeno atmosférico El aumento de la emisión de gases de efecto invernadero (cambio climático)</p>

ⁱ PNUMA – FB/IDEE. Héctor Sejenovich – Guillermo Gallo Mendoza et al. “Manual de Cuentas Patrimoniales”. México, 1996.

ⁱⁱ PNUMA – FB/IDEE. Héctor Sejenovich – Guillermo Gallo Mendoza et al. “Manual de Cuentas Patrimoniales”. México, 1996.

2. REFLEXIONES RESPECTO A LA REGLAMENTACION DE LA LEY N° 26.331

La Reglamentación de la Ley N° 26.331 fue dada a conocer mediante el Decreto (PEN) 91/09 del 13 de febrero, publicada en el Boletín Oficial el 16/02/2009, con el objetivo de que constituya una efectiva Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

De los considerandos del Decreto Reglamentario cabe destacar lo que afirma respecto a:
“la oportunidad que brinda la Ley N° 26.331 en tanto permite contar con actividad presupuestaria dirigida a la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales nativos de nuestro país, a través de una reglamentación que contempla al mismo tiempo los aspectos de técnica ambiental aplicables y el reconocimiento y participación de las comunidades dependientes del bosque (en términos genéricos), como son las comunidades indígenas y campesinas, en el marco establecido por la Ley”.

De dicho considerando se infiere que se sigue hablando del árbol como el único componente natural, por supuesto exceptuando la mención de las comunidades indígenas y campesinas, obviando toda referencia al resto de los componentes de un Ecosistema de Bosques Nativos, es decir, por ejemplo, la fauna en general, la flora arbustiva y la herbácea, además de múltiples funciones que brinda el ecosistema.

Respecto al contenido de los artículos de la Reglamentación, se insertan a continuación algunas opiniones y reflexiones.

Artículo 2º.- En su inciso b) define bosques nativos de origen secundario a los regenerados naturalmente después de un disturbio drástico de origen natural o antropogénico sobre su vegetación natural. Es decir, la definición no tipifica el producto de lo que denomina bosques nativos regenerados, ya que en general el producto resultante es cuantitativa y cualitativamente inferior al originario, mientras que la definición dada podría ser interpretada como que el resultado es un producto igual o semejante al originario.

Por otra parte, en su inciso c) al definir Comunidades Indígenas incurre en una peligrosa simplificación que puede ser usada como argumento para negar derechos a Pueblos Indígenas que en el proceso histórico de conformación del espacio nacional se fueron integrando en el nuevo territorio (territorio nacional), proveniente de otros territorios (otras naciones limítrofes), que con juntamente con nuestro territorio nacional conformaban un único espacio de uso según sus culturas. Definiendo cultura en el sentido amplio (material y no material). Los ejemplos son numerosos tanto en el norte como en el sur argentino.

Artículo 4º.- Por este artículo se establece que "Plan de aprovechamiento del uso del suelo" y "Plan de aprovechamiento del cambio de uso del suelo" a los fines de esta Ley tienen el mismo significado y alcance. Por este artículo se posibilita continuar con desmontes como parte de la planificación de actividades productivas, diciendo que debe garantizar la sostenibilidad de los recursos suelo, agua y biodiversidad.

El antedicho artículo resulta aparentemente contradictorio con un objetivo de Protección Ambiental de los Ecosistemas de Bosques Nativos. Pero, indudablemente, la redacción de este artículo implica la visión fragmentaria respecto a la función integral de los Ecosistemas de Bosques Nativos. Visión que fue la base de la destrucción de una parte significativa de los ecosistemas forestales localizados en cabeceras de cuencas y subcuencas y en suelos frágiles, con sus consecuencias hoy atribuidas a fenómenos naturales inimputables respecto a las consecuencias de sus ocurrencias, si bien el artículo 9º se refiere a la necesidad de programas de restauración ecológica ante alteraciones y/o disturbios antrópicos o naturales que hubieren afectado a la denominada categoría I de Bosques.

En general, conceptualmente, desde el punto de vista ambiental, la división en dichas Categorías (I, II y III) puede dar lugar a permisividades que no deberían ser tales si de proteger ambientalmente a los Ecosistemas de Bosques Nativos se trata.

El Artículo 10 hace referencia a la Autoridad Nacional de Aplicación, función que recayó en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, lo que muestra una vez más la visión fragmentaria que hemos criticado, ya que sus incumbencias no incluyen la totalidad de los recursos destacados y aun no destacados existentes en los ecosistemas de bosques nativos.

Los artículos 13, 14 y 15 tratan temas de desmonte, contradiciendo lo que habían sido anunciados como objetivos de la Ley y por lo tanto de su Reglamentación. Las autorizaciones para desmontes corresponde a las funciones de las Autoridades Locales de Aplicación. ¿En que modifica lo actual, respecto a las implicancias de delegaciones de funciones, sin una previa planificación integral respecto al uso productivo de los ecosistemas forestales?. Por otra parte, la Reglamentación de la Ley debería definir con meridiana claridad la metodología a aplicar para la Evaluación del Impacto Ambiental correspondiente a un proyecto de aprovechamiento integral de los recursos que integran los ecosistemas de bosques nativos.

Cuando todos los anuncios respecto a la Ley y su Reglamentación llevaban a suponer que los desmontes quedaban absolutamente prohibidos, excepto causas muy bien definidas en el marco de una estrategia nacional de desarrollo, resultante de un Proyecto Nacional, aparecen en la Reglamentación diversos artículos referidos a la posibilidad de desmontes, aparentemente sin relación con una estrategia de tal naturaleza.

Por otra parte, a lo señalado cabe agregar que quedaron numerosos artículos, de la Ley, sin reglamentar.

Claro que lo explicitado hasta aquí puede y debería dar lugar a debates enriquecedores respecto al manejo más apropiado de los Ecosistemas de Bosques Nativos, pero la deforestación, o desmonte, deberían ser palabras y acciones excluidas de toda consideración respecto al aprovechamiento de los recursos que forman parte de dichos Ecosistemas.