

CAPÍTULO 2

Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos

Sebastián Galarco y Diego Ramilo

El presente capítulo pretende brindar un panorama actualizado al año 2022 acerca de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y su implementación. Procuraremos comentar brevemente sobre el estado de conservación de los bosques nativos, los procesos de deforestación, trataremos de analizar los motivos por los cuales se promulgó la ley y finalmente analizaremos la norma y sus efectos.

Introducción

Al examinar las cifras sobre superficie de bosques nativos de Argentina a lo largo de la historia es necesario tener en cuenta que las fuentes de datos son variadas, desde estimaciones realizadas por exploradores hasta estudios técnicos científicos realizados en el marco de inventarios forestales formales. Los guarismos sobre la superficie de bosques nativos de diferentes períodos no siempre son comparables, ya que es disímil el rigor de las metodologías de estimación. Además, las estimaciones con fundamento técnico han variado a lo largo del tiempo, las metodologías y los parámetros para definir qué se considera como una hectárea de bosque nativo en términos de porcentaje de cobertura del suelo, continuidad, superficie mínima de la unidad de terreno y altura mínima de los árboles.

Hacia principios del siglo XX y según distintos autores, los bosques nativos cubrían más del 30% del territorio nacional. La primera estimación confiable sobre la superficie efectiva de bosque de Argentina corresponde al Censo Nacional Agropecuario del año 1937 que indica una superficie de 37.535.306 ha de bosques nativos para ese año. A partir de entonces, las estimaciones realizadas muestran una disminución notable de la superficie boscosa (Montenegro et al., 2011). Para 1987 y según estimaciones del entonces Instituto Forestal Nacional (IFONA), la superficie total de bosques nativos alcanzaba aproximadamente 35.000.000 de hectáreas. En 1998, el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos realizado por la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable reflejó una superficie de 33.190.442 ha.

La deforestación constituye un proceso de pérdida de bosque nativo asociada a un uso sustitutivo. En general, el proceso ocurre por pulsos relacionados con momentos favorables para la

expansión agropecuaria, que suelen ser traccionados por la aparición de nuevas tecnologías de producción y contextos socio - políticos y de precios favorables de los productos agropecuarios.

El proceso de pérdida de bosques nativos en Argentina se ha acelerado durante los últimos 30 años. Nuestro país se encuentra entre los diez países con mayor pérdida neta de bosques en el período 2000-2015. La pérdida de bosques nativos entre 1998 y 2018 fue de alrededor de 6,5 millones de hectáreas (MAyDS, 2020).

A fines del año 2007, el Congreso Nacional aprobó la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, que fue reglamentada en febrero de 2009 a través del decreto reglamentario 91/2009. Dicha norma establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad.

La sanción de la Ley de Bosques constituyó un gran avance en materia ambiental para nuestro país, constituyéndose en un logro trascendental en la participación de la sociedad civil en el reclamo efectivo de una norma de protección ambiental. Ha tenido impactos positivos y fundamentales, permitiendo avances importantes en materia de protección del recurso forestal nativo, disminuyendo la tasa de deforestación en Argentina según lo expresan las cifras oficiales. También es interesante mencionar que la norma introduce en la agenda política nacional el tema de pago por servicios ambientales³. Indudablemente, el escenario sin Ley de Bosques sería diferente, en perjuicio de la superficie y del estado de conservación de nuestros bosques nativos.

¿Por qué la ley?

Para comprender el porqué de esta ley, es fundamental contextualizar el proceso de avance de la frontera agropecuaria en Latinoamérica y en nuestro país en particular, caracterizada por numerosos conflictos por la propiedad de las tierras y riesgos ciertos de pérdida de ambientes únicos (modificado de Adámoli, 2007). Durante el siglo XX, la mayor superficie de desmontes se concentraba en la región chaqueña, tendencia que continúa actualmente. En el contexto de Sudamérica, la expansión de la frontera agropecuaria en la región del Gran Chaco y particularmente en la región chaqueña de Argentina, la convierte en el segundo foco de deforestación después del Amazonas.

Sobre finales de los 1980s y especialmente a partir de la década de 1990, se incrementó notoriamente el proceso de deforestación en Argentina. Esta situación se vio favorecido por la inversión en infraestructura a nivel país, los cambios tecnológicos en el sector agropecuario como la utilización masiva de transgénicos (particularmente la soja), la siembra directa y el contexto

³ **Servicios ambientales:** procesos, componentes y condiciones de los ecosistemas que contribuyen o son utilizados (activa o pasivamente) en la generación de beneficios o bienestar para la sociedad (Laterra et al, 2011; Mónaco y otros, 2020). Pueden clasificarse en servicios de provisión (madera, fibras, frutos), servicios de soporte (ciclo hidrológico, fotosíntesis), servicios de regulación (regulación climática) y servicios culturales (recreación, valor escénico) (Rótolo y Francis, 2008; Mónaco y otros, 2020).

internacional, que motivan probablemente uno de los procesos de transformación de bosques nativos de mayores dimensiones en la historia del país.

La expansión de la frontera agropecuaria en nuestro país puede analizarse por sus dos componentes principales, la agricultura y la ganadería. Dentro del primero destaca el proceso de sojización, traccionado por la aparición en 1996 en Argentina de la semilla de soja transgénica (soja GM resistente al glifosato). Este proceso fue y es sin dudas, una de las causas más importantes del avance de la frontera agrícola sobre tierras de bosque nativo. Teubal (2006) explica el crecimiento de la superficie sembrada con soja en las últimas décadas del siglo pasado, a partir de tres factores a) la introducción en la pampa húmeda de nuevas variedades híbridas de oleaginosas y cereales; b) la funcionalidad de la soja como 'cultivo de segunda', susceptible de ser combinado con la producción triguera; y c) la demanda externa, vinculada a la sustitución de las harinas de pescado por las harinas vegetales en la elaboración de alimentos balanceados para uso animal. Como resultado, entre 1970/1971 y 1986/1987 la superficie sembrada con soja aumentó exponencialmente en el país, pasando de 30.470 hectáreas a 3.700.000 hectáreas (MINAGRI, 2016, Cacace y Morina, 2019). Surgió entonces un nuevo modelo agroalimentario -el llamado agronegocio-, basado en la profundización de la integración vertical agroindustrial, el aumento de la concentración, centralización y transnacionalización del capital, el fin de la rotación ganadería-agricultura, y la concentración de tierras (adaptado de Teubal, 2006, Cacace y Morina, 2019). A partir de esos factores la soja se expandió rápidamente en el país. Entre las campañas agrícolas 1989/1990 y 2015/2016, su superficie pasó de 5.073.000 hectáreas a 20.602.542 hectáreas, registrando un aumento de 306,1%. (MINAGRI, 2016, Cacace y Morina, 2019). Durante el período 1990-2015 la soja ha absorbido entre la tercera parte y más de la mitad de la superficie agrícola de Buenos Aires, Santiago del Estero, Chaco, Tucumán, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, según se desprende de datos del último Censo Nacional Agropecuario de 2008 (INDEC Argentina, 2016 citado por Cacace y Morina, 2019).

Existe una marcada coincidencia entre el aumento de la superficie del cultivo de soja y el exponencial aumento del proceso de deforestación. Según datos de la UMSEF⁴ (2007) entre 1987-1998 y 1998-2002 se deforesta a una tasa de 180.000 y 235.100 ha/año respectivamente (Montenegro et al., 2011). La mayor tasa de deforestación ocurrió en el norte del país, particularmente en Santiago del Estero, Salta y Chaco. Durante el período 2002-2006, la tasa de deforestación continuaba en aumento respecto a la registrada en el período anterior: 123% en Salta, 83% en Santiago del Estero, 56% en Formosa y 14% en Chaco (modificado de Volante et al., 2006, 2012; UMSEF 2007). El 95,8% (4.754.747 hectáreas) de la superficie desmontada entre 1998 y 2014 correspondió a provincias que, o bien pertenecen a la zona núcleo sojera (Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos), o bien forman parte de las áreas marginales conquistadas por la expansión de la frontera agropecuaria para monocultivo oleaginoso. Sólo cinco provincias -Santiago

⁴ **UMSEF**: Unidad de manejo del sistema evaluación forestal dependiente de la Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

del Estero (35,1%), Salta (26,6%), Chaco (11,2%), Formosa (6,3%) y Córdoba (6%)- concentraban el 85,2% del área desmontada en todo el país, justamente aquellas sindicadas como epicentro de la actual expansión sojera en el norte argentino (Gómez Lende y Velázquez, 2015; Cacace y Morina, 2019). La propia Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación reconoce que el cultivo de soja fue el principal responsable del retroceso del área boscosa entre 2002 y 2011 (SAyDS, 2007; 2008; 2012).

En materia de ganadería, la expansión de la agricultura pampeana la desplazó hacia áreas marginales. La disponibilidad de especies de pasturas megatérmicas de crecimiento estival, muy alta productividad y muy resistentes a la sequía, contribuyó en la ampliación e intensificación de la producción ganadera en tierras boscosas de la región Chaqueña (adaptado de MAyDS, 2020).

¿Cómo se gestó la ley?

El proyecto legislativo que dio origen a la Ley 26.331 es más conocido como la “Ley Bonasso” por el nombre de su autor, el diputado porteño Miguel Bonasso, entonces presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados de la Nación, quien presentó el proyecto de ley en mayo de 2006 respaldado por organizaciones ambientalistas y funcionarios nacionales del área ambiental.

El proyecto encontró resistencia en los representantes legislativos de las provincias con conflictos entre los bosques nativos y la presión por el uso productivo de las tierras forestales (principalmente Salta, Formosa y Misiones), alegando que la propuesta avasalla la autonomía provincial en materia de recursos naturales. Durante el proceso de análisis en las comisiones de las dos cámaras, las organizaciones ambientalistas ejercieron fuerte presión mediática, responsabilizando a los diputados de las provincias mencionadas de impedir el tratamiento del proyecto. Finalmente, el proyecto se convirtió en ley en diciembre de 2007.

¿En qué consiste?

Comprobado y documentado por la comunidad científica, instituciones públicas de gobernanza forestal y las ONG ambientalistas, el aumento desmedido de la tasa de deforestación en el país en las últimas décadas y conocidas las consecuencias negativas de ello para el ambiente y la población, desde el ejecutivo nacional finalmente se implementó la Ley. En la actualidad, la autoridad nacional de aplicación es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS).

La Ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad. Exige a cada uno de los estados provinciales la realización de un Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN), mediante la promulgación

de una ley provincial. Obliga además a todas las provincias, a realizar su OTBN a través de un proceso participativo, categorizando los usos posibles para las tierras boscosas, desde la conservación estricta hasta la posibilidad de transformación para otros usos productivos, contemplando diferentes alternativas intermedias de uso sustentable del bosque.

Los objetivos principales de la norma son:

- promover la conservación mediante el OTBN y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo;
- implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo;
- mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales que suceden en los bosques nativos y benefician a la sociedad;
- hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo⁵, manteniendo bosques nativos, cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad;
- fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración, mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

En el marco de la Ley, se entiende como bosque nativo a todos los ecosistemas forestales naturales en distinto estado de desarrollo, de origen primario o secundario, que presentan una cobertura arbórea de especies nativas mayor o igual al 20 % con árboles que alcanzan una altura mínima de 3 metros y una ocupación continua mayor a 0,5 ha, incluyendo palmares.

Esta ley define el ordenamiento territorial⁶ como un instrumento de gestión territorial para zonificar el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción provincial de acuerdo con tres (3) categorías de conservación tal como lo establece el artículo 9° de la norma (Tabla 1):

⁵ **Principio precautorio:** La definición inicial del principio precautorio o de precaución se adoptó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992, al señalar que: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

Principio preventivo: tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. De modo que, cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación que correspondan, conforme a lo que señala la Ley Nacional General de Ambiente nro. 26.675 (artículo VI).

⁶ **Ordenamiento territorial:** proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de sus características y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales (MAGyP, 2012, MAyDS, 2020). Involucra la toma de decisiones concertadas para la ocupación equilibrada y sostenible del territorio y se construye de manera participativa. Tiene como objetivo superar desequilibrios económicos, ambientales y socio-culturales.

Tabla 2.1. Categorías de conservación en el OTBN.

Categoría	Descripción
ROJO I Muy alto valor de conservación	no debe transformarse, ameritan su persistencia a perpetuidad, aunque puede ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica;
AMARILLO II Mediano valor de conservación	sujeto a actividades de restauración, que podrá ser sometido a un aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación;
VERDE III Bajo de conservación	puede transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios que establece la ley.

Quedan exceptuados de la aplicación de la ley los aprovechamientos realizados en superficies menores a diez (10) hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.

Dentro de las acciones contempladas por la norma, destacan:

- la mitigación en el proceso de pérdida de cobertura forestal por desmontes estableciendo una regulación de la deforestación;
- establece que toda intervención sobre bosques nativos debe realizarse bajo un plan de manejo, un plan de conservación o un plan de cambio de uso del suelo.

Mediante un proceso participativo de ordenamiento, todas las provincias definieron territorialmente las tres categorías de conservación descritas, siendo Buenos Aires la última provincia en promulgar su ley provincial en 2016 y Salta la primera en 2008. Entre 2015 y 2019 varias provincias actualizaron sus normativas originales mediante nuevas leyes, decretos o resoluciones (Formosa, Jujuy, Misiones, Santa fe, Santiago del Estero y San Juan).

La ley establece que debe garantizarse el derecho a la información en materia ambiental a todos los ciudadanos, en especial a pueblos originarios y comunidades campesinas.

Financiamiento para la conservación y enriquecimiento de los bosques nativos

Las tierras bajo dominio privado son alcanzadas por el OTBN, quedando limitadas en sus posibilidades de uso productivo tradicional, según la categoría en que estas fueron clasificadas. Por ello, la norma establece un régimen de compensación económica a los propietarios de bosques nativos por los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. Esta compensación económica proviene del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) creado por dicha ley en el artículo 30°, y distribuido anualmente a las provincias que tienen aprobado por Ley su OTBN (Peri, et al., 2015), supeditado a las partidas anualmente adjudicadas en el presupuesto nacional. En sus primeros ejercicios, la asistencia financiera se destinó para la realización de los OTBN y el pago de planes del Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos (MAyDS, 2020).

La distribución del FNECBN se realiza anualmente entre aquellas provincias que cuentan con el OTBN aprobado por Ley provincial. Para su distribución entre las provincias, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) ha establecido una metodología⁷ a partir de lo establecido en el artículo 32 de la Ley, que considera la superficie de bosque nativo en las jurisdicciones, la relación entre la superficie anterior y la superficie total del territorio provincial y las categorías de conservación establecidas. La aplicación de esta metodología de distribución del FNECBN en los sucesivos procedimientos instituidos desde el 2010 entre las jurisdicciones que acreditaron su OTBN, es formalizada todos los años mediante una resolución del COFEMA.

Las intervenciones planificadas en el bosque nativo. Planes

La ley dispone también que toda intervención en el bosque nativo debe encontrarse sujeta a un plan de conservación o de manejo sostenible. En caso de desmonte, es necesaria la previa aprobación por parte de la autoridad provincial de un Plan de Cambio de Uso del Suelo (PCUS) y su correspondiente evaluación de impacto ambiental. Para acceder a los Fondos de la Ley se debe presentar un Plan de Manejo (PM) o un Plan de Conservación (PC). Tanto los proyectos como los planes deben ser presentados ante las autoridades provinciales de aplicación por un representante técnico, asistente del tenedor o dueño del bosque nativo, que se encuentre habilitado en el registro provincial diseñado a tal fin. Entre 2010-2018, se han registrado más de 800 profesionales de las ciencias forestales, ambientales, agropecuarias y biológicas quienes dan el respaldo técnico para llevar adelante los planes de manejo y conservación (modificado de MAyDS, 2020).

Todos los proyectos deben ser propuestos ante la autoridad de aplicación de la Ley en cada provincia, quién evaluará y analizará su aprobación. Las actividades que contempla el proyecto son:

- Aprovechamiento forestal
- Aprovechamiento de productos forestales no madereros
- Enriquecimiento
- Conservación
- Restauración y recuperación
- Manejo silvopastoril
- Aquellas actividades que las provincias consideren importantes para el manejo y conservación de sus bosques, de acuerdo a sus realidades

Hasta el año 2020, las provincias en sus respectivos OTBN declararon poco más de 53 millones de hectáreas de bosque nativo distribuidas según se detalla en la Tabla 2, las que representan el 19,2% de la superficie del país. Desde el año 2010 hasta el 2017 cerca de 6 millones de hectáreas de bosque se encuentran o han estado bajo algún PM o PC, lo que involucra un 11,3 % del total de la superficie de bosques nativos declarada por las provincias.

⁷ Documento disponible en www.cofema.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=1454&IdSeccion=32

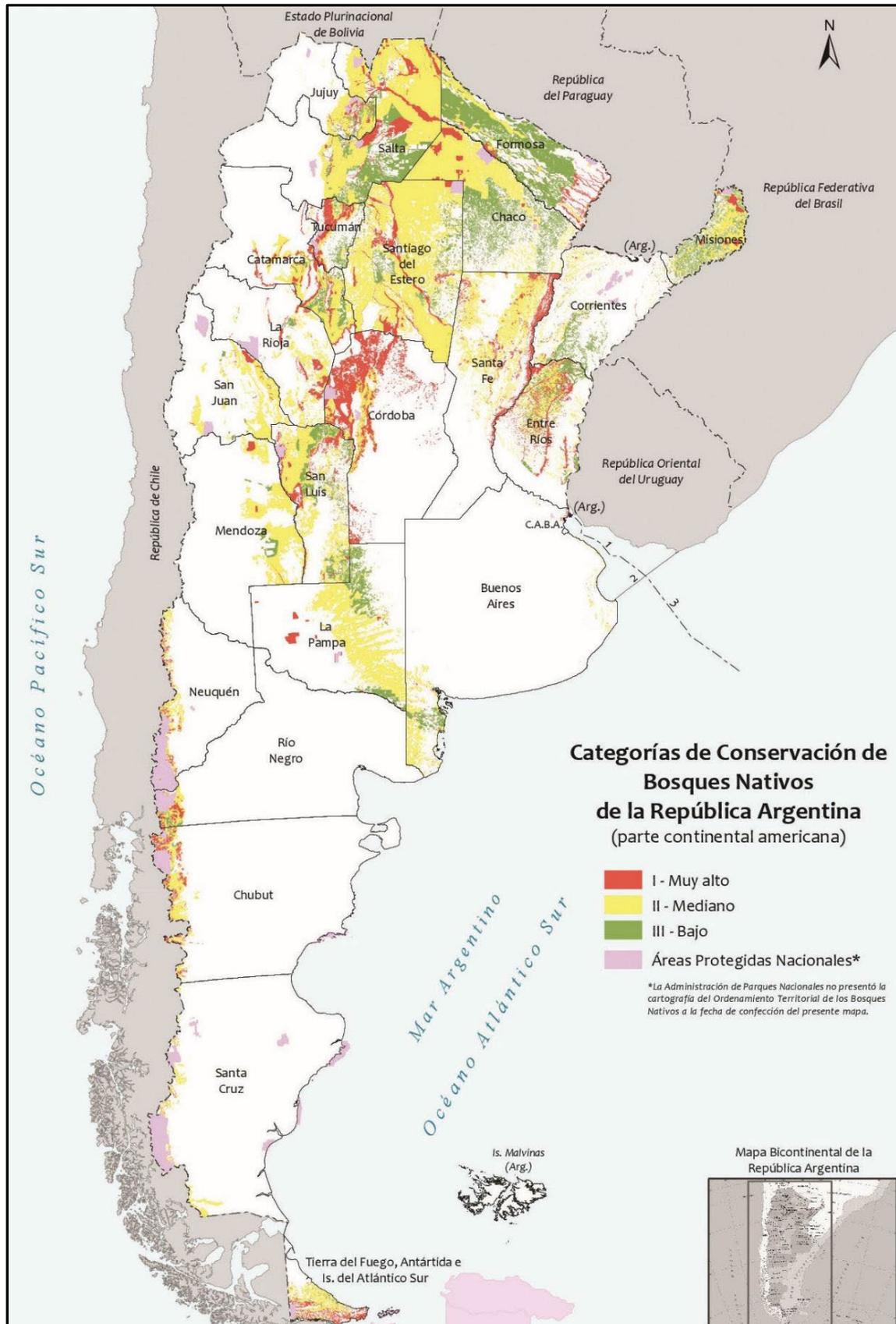
Tabla 2. 2. Superficie (en hectáreas) de bosque nativo total y por categoría de conservación que surge de los OTBN provinciales .

		Categoría de conservación declarada					
		Rojo I		Amarillo II		Verde III	
Provincia	Total	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Buenos Aires	969.943	63.886	7	716.379	74	189.678	19
Catamarca	2.433.682	587.123	24	1.543.593	63	302.966	13
Chaco	4.920.000	288.038	6	3.100.387	63	1.531.575	31
Chubut	1.052.171	419.351	40	613.324	58	19.496	2
Córdoba	2.923.985	2.393.791	82	530.194	18	0	0
Corrientes	770.319	63.840	8	292.251	38	414.228	54
Entre Ríos	1.920.775	878.255	46	654.654	34	387.866	20
Formosa*	4.208.999	491.846	12	747.086	18	2.970.067	70
Jujuy*	1.110.268	247.608	22	728.388	66	134.272	12
La Pampa	3.343.376	150.619	5	2.516.128	75	676.629	20
La Rioja	1.030.821	307.401	30	684.642	66	38.778	4
Mendoza	2.034.188	82.613	4	1.800,60	89	150.980	7
Misiones*	1.612.558	233.083	14	901.617	56	477.858	30
Neuquén	543.917	192.686	35	347.672	64	3.559	1
Río Negro	478.900	181.900	38	252.700	53	44.300	9
Salta	8.280.162	1.294.778	16	5.393.018	65	1.592.366	19
San Juan*	1.494.533	70.206	5	1.386.429	93	37.898	2
San Luis	3.152.630	526.962	17	1.887.363	60	738.305	23
Santa Cruz	523.818	180.569	34	343.249	66	0	0
Santa Fe*	1.742.061	372.687	21	1.369.374	79	0	0
Sgo. del Estero*	7.108.203	972.658	14	5.836.563	82	298.982	4
Tierra del Fuego	733.907	311.707	42	401.918	55	20.282	3
Tucumán	910.512	526.638	58	219.413	24	164.461	18
Total	53.299.728	10.838.245	20	32.266.937	61	10.194.546	19

Nota. Se indican con un asterisco () aquellas superficies reportadas en la actualización de los OTBN. Fuente: MAyDS (2020).*

Considerando la proporción de cada categoría de conservación en la superficie total de bosques nativos declarada para todo el país encontramos que a 2020, la categoría de conservación I o color rojo alcanza el 20% de la superficie total declarada, la II o amarilla el 61% y finalmente la III o verde, el 19 %. En el siguiente Mapa 1 se detalla, al 2020, la distribución espacial de los bosques nativos de acuerdo a las categorías de conservación.

Mapa 2.1. Ordenamiento territorial de los bosques nativos de la República Argentina.



Nota. Fuente: MAyDS (2020).

A nivel predial, la posibilidad de desarrollar distintos tipos de planes depende de la o las categorías de conservación asignada a los bosques nativos en el establecimiento en cuestión. Los planes financiados a través del FNECBN en las distintas jurisdicciones han ido incrementándose desde el año 2010, a medida que las provincias fueron sancionando sus respectivas leyes de OTBN. Los Planes de Cambio de Uso del Suelo (PCUS) no son financiados por el FNECBN y sólo pueden aprobarse en categoría III (verde).

Según las estadísticas de la MAyDS desde el 2010 hasta 2018 se financiaron 8.335 planes totales por un monto de \$1.801.253.566. Al año 2018 (última cifra oficial disponible al redactar el presente capítulo) existían un total de 3.540.710 hectáreas bajo plan de manejo o conservación.

La posibilidad de desarrollar distintos tipos de planes depende de la o las categorías de conservación asignadas a los bosques nativos. En la Tabla 3 se presentan las correspondencias entre tipos de planes y categorías de conservación.

Tabla 1.3. Tipos de planes y categorías de conservación.

Categoría	Tipos de planes
ROJO I Muy alto valor de conservación	Plan de Conservación de Bosques Nativos (No se pueden realizar desmontes ni aprovechamiento forestal)
AMARILLO II Mediano valor de conservación	Plan de Conservación de Bosques Nativos Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos (No se pueden realizar desmontes)
VERDE III Bajo de conservación	Plan de Conservación de Bosques Nativos Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos Plan de Cambio de Uso del Suelo (Se pueden realizar desmontes)

Los 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), quienes 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.

Los planes de conservación (PC) pueden desarrollarse en cualquiera de las tres categorías de conservación, siempre que los objetivos y las actividades propuestas en el mismo permitan el mantenimiento y/o incremento de los atributos de conservación.

Los planes de manejo y conservación (PMyC) pueden ser presentados por beneficiarios en un establecimiento que presente más de una categoría de conservación de bosques nativos. Las actividades y los objetivos que se desarrollan en el mismo, deben ser discriminadas según las distintas categorías de conservación, respetando de esta manera las restricciones establecidas y aplicando los contenidos mínimos de un PM o PC.

Los planes de cambio de uso del suelo (PCUS) no son financiados por el FNECBN y sólo pueden aprobarse en bosques bajo categoría III (verde), previa autorización la provincia, siendo obligatorio realizar un procedimiento de evaluación de impacto ambiental que garantice la participación ciudadana a través de audiencias públicas.

Entre 2010 y 2014, la superficie de bosque nativo afectada a PM bajo uso silvopastoril alcanzó 1.423.194 ha, lo cual representa entonces el 70% del total de planes de manejo financiados por la Ley (Peri et al., 2015).

Las cifras explicitadas de los planes de manejo (PM) y los principales lineamientos acordados entre los actuales el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, para que las actividades ganaderas en zonas de Bosques Nativos que cumplan con pilares básicos del desarrollo sostenible y los presupuestos mínimos según la Ley N° 26.331 (denominado “Manejo de Bosques con Ganadería Integrada” (MBGI⁸)), proyectan un significativo aumento de los sistemas silvopastoriles bajo manejo en bosques nativos.

Desde el año 2010 hasta el 2018, de las más de 53 millones de hectáreas de bosque nativo que han sido declaradas por las provincias en sus respectivos OTBN, 6,1 millones de hectáreas de bosque se encuentran o han estado bajo algún plan de manejo o conservación, lo que representa un 11,5 % de dicha superficie (MAyDS, 2020).

Actualidad después de la ley

De acuerdo al monitoreo que de forma sistemática realiza la UMSEF-DNB de la evolución de la superficie de bosque nativo a fin de contribuir con la verificación del cumplimiento de la Ley N° 26.331, se verifica que no se detuvo el avance de la frontera agropecuaria sobre las formaciones forestales nativas.

La pérdida de bosque nativo para el periodo 2007-2018 se localizó principalmente en la región del Parque Chaqueño (87 %), fundamentalmente en las provincias de Chaco (14 %), Formosa (13 %), Salta (21 %) y Santiago del Estero (28 %). Se trata de la región que más afectada por

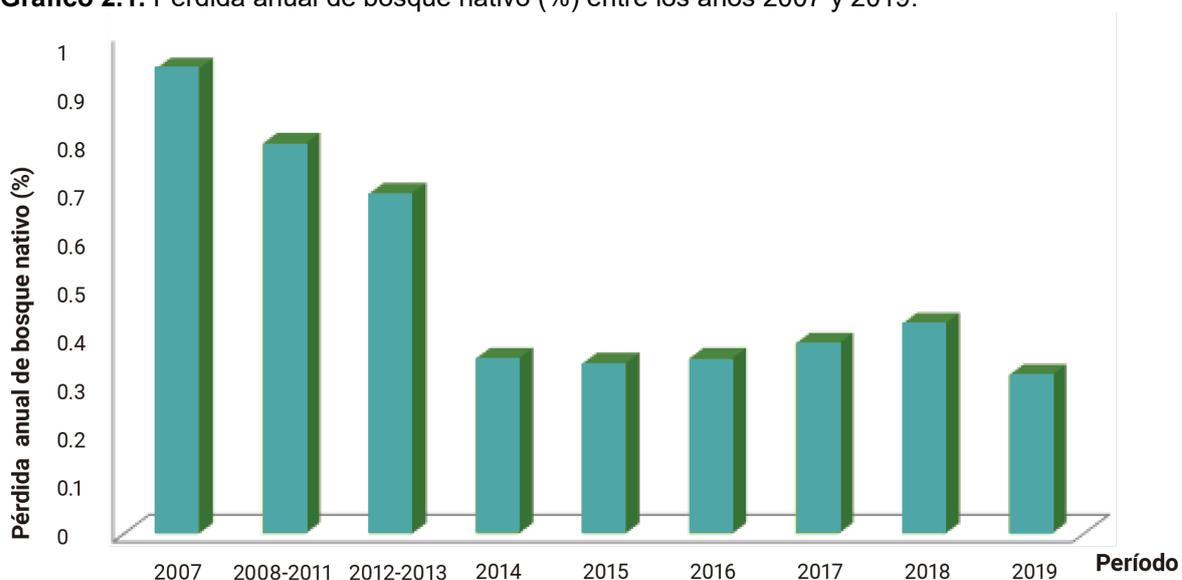
⁸ MBGI propone el aprovechamiento del bosque de una manera integral, como una alternativa de desarrollo sustentable frente a los cambios en el uso del suelo. En este marco, la conservación del bosque y el manejo ganadero son incluidos en una misma matriz productiva, posibilitando la integración de todos los componentes y aprovechando los beneficios que cada uno aporta al sistema en general. La propuesta se basa en la adopción y combinación de tecnologías de bajo impacto ambiental, propiciando un punto de equilibrio entre la capacidad productiva del sistema, su integridad y sus servicios, bajo el principio de mantener y mejorar el bienestar del productor y las comunidades asociadas. MBGI apunta a lograr una producción rentable de carne y de productos maderables y no maderables, de manera compatible con la conservación del bosque nativo, su biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, en un marco de sustentabilidad ambiental, económica y social (adaptado de Borrás et al, 2017).

El manejo de bosques con ganadería integrada (MBGI) es una metodología recientemente implementada en los bosques de varias provincias de Argentina, las cuales suscribieron a partir del año 2015 un acuerdo general, que determina cuales deben ser los principios fundamentales y las directrices a seguir para la preservación de los bosques bajo producción ganadera. El acuerdo MBGI se enmarca en la Ley Nacional 26.331 de presupuestos mínimos ambientales, a instancias del ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Actualmente Nueve provincias (Santiago del Estero, Salta, Chaco, Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) adhirieron a este Convenio y otras cinco presentaron su voluntad de adhesión (Peri, 2017).

los cambios en el uso de la tierra ligados a la habilitación de superficies para la producción agrícola (especialmente de oleaginosas y cereales) y ganadera.

El porcentaje anual de pérdida de bosque nativo respecto del total de bosque nativo remanente en las regiones forestales con mayores cambios del país (Parque Chaqueño, Espinal, Selva Paranaense y Yungas), mostró una disminución desde la sanción de la Ley en 2007 (aproximadamente 0,9 %) hasta el año 2014 (0,35 %), luego se estabiliza y comienza a mostrar una tendencia de aumento en 2017 (0,38 %) y 2018 (0,42 %) y una importante disminución en 2019 (0,32 %) (MAyDS, 2020) (Gráfico 1).

Gráfico 2.1. Pérdida anual de bosque nativo (%) entre los años 2007 y 2019.



Nota. Elaboración en base a datos de la UMSEF 2020. Fuente: tomado MAyDS (2020).

Las causas principales del proceso de deforestación en nuestro país continúan siendo los cambios de uso de suelo realizados principalmente para desarrollar actividades agrícolas y ganaderas extensivas, los incendios, y los planteos ganaderos silvopastoriles en tierras de bosque nativo que no preservan la estructura mínima del bosque.

La mayor parte de la deforestación ocurrió en las áreas boscosas clasificadas en categoría II (amarillo) y categoría III (verde) de los OTBN. La deforestación producida en categoría I (rojo) y categoría II (amarillo) responden a desmontes no autorizados, como también a la aprobación, por parte de algunas provincias, de permisos a nivel predial de cambios de uso del suelo y otras intervenciones con fines agrícolas y ganaderos.

Reflexiones finales

Al 2022, todas las provincias cuentan con sus respectivas leyes de ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN). Santiago del Estero, San Juan, Misiones, Formosa y Jujuy ya han aprobado la actualización de sus OTBN.

Argentina se encuentra entre los diez países con mayor pérdida neta de superficie de bosques en el período 2000-2015. La pérdida de bosques nativos entre 1998 y 2018 fue de alrededor de 6,5 millones de hectáreas, ocurriendo el 43 % de la misma (aproximadamente 2,8 millones de hectáreas) dentro del período de vigencia de la Ley N° 26.331 (2008 a 2018). Además, la deforestación continúa sobre tierras en las que no está permitida por la Ley (categoría I de alto valor de conservación y categoría II de mediano valor de conservación), donde se perdieron alrededor de 946.000 ha entre los años 2008 y 2018 (adaptado de MAyDS, 2020).

Atento a las lastimosas cifras expresadas en el párrafo anterior, es fundamental y prioritario que los gobiernos provinciales cumplan y hagan cumplir las respectivas normas, y apliquen las sanciones correspondientes a los infractores.

Por otro lado, es importante avanzar en un ajuste de los tipos de formaciones vegetales incluidos por cada jurisdicción en las actualizaciones de los respectivos OTBN, teniendo siempre en cuenta el principio de no regresividad, que implica que no se debe retroceder respecto de los niveles de protección ambiental alcanzados, garantizando el mantenimiento de los valores ambientales, considerando los intereses sociales y propiciando el aumento de la productividad del bosque nativo.

Bibliografía

- Adámoli, J. (2007). Ley Bonasso: ¿Sí o No? PDF. Disponible en: <http://www.estudio-walsh.com.ar/news/03/Ley%20Bonasso%20Si%20o%20>
- Borrás, M.; Manghi, E.; Miñarro, F.; Mónaco, M.; Navall, J.; Peri, P.; Periago, M.E.; Preliasco, P. (2017). Acercando el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada al monte chaqueño. Una herramienta para lograr una producción compatible con la conservación del bosque. Buenas prácticas para una ganadería sustentable. Kit de extensión para el Gran Chaco. Fundación Vida Silvestre. Uri: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/kit-gran-chaco-cartilla-mbgi.pdf>
<http://hdl.handle.net/20.500.12123/8159>
- Cacace, G.; Morina, J. (2019). Expansión de la soja transgénica y Deforestación en la Argentina, 1990-2018. En Actas digitales del VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de la UNLP. ISSN 2362-4221. La Plata 9, 10 y 11 de octubre de 2019. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP
<http://jornadasgeografia.fahce.unlp.edu.ar/front-page/actas/ponencias/Cacace.pdf>
- Gómez Lende, S. y Velázquez, G. (2016). El agronegocio sojero en la Argentina (1990-2015). Implicancias sociales, territoriales, ambientales y políticas. CIG-FCHUNCPBA, Tandil.
- Lattera, P., Jobbagy, E.G., Paruelo, J.M. (2011). Valoración de servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial. 740 p. Buenos Aires. INTA.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MAyDS (2020). Informe de estado de implementación Ley n.º 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Ed.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Argentina, 112 pp.
- URI: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/desmotes-y-alternativas>
<http://hdl.handle.net/20.500.12123/7992>

- Ministerio de Agroindustria MINAGRI. (2016). Estadísticas agrícolas, por cultivos, campañas, provincias y departamentos. Buenos Aires: Ministerio de Agroindustria.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). (2012). Bases para el ordenamiento del territorio rural argentino. Buenos Aires, Argentina.
- Montenegro, C.; Bono, J.; Parmuchi, M.y Strada, M. (2011). En la Argentina: La Deforestación y Degradación de los Bosques Nativos. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Dirección de Bosques, SAyDS. Revista IDIA XXI, pág 262-265.
- Peri, P.L., Paez, J.A., Marcovecchio, J., Carranza C., Laclau P., Schlichter T. (2015). Política forestal en apoyo a la implementación de sistemas silvopastoriles en Argentina. Libro de Actas 3° Congreso Nacional de Sistemas Silvopastoriles - VIII Congreso Internacional de Sistemas Agroforestales, pp. 391-396. 3° Congreso Nacional de Sistemas Silvopastoriles: VII Congreso Internacional Sistemas Agroforestales / compilado por Pablo L. Peri. - 1a ed. – Santa Cruz: Ediciones INTA, 2015. ISBN 978-987-521-611-2.
- Peri, P. (2017). Manejo de Bosque Nativo con Ganadería Integrada (MBGI). Marco político y conceptual. Oportunidades y límites para expansión de la ganadería. Relatorio presentado en la Jornada Producción Animal en Sistemas Agro-Silvo Pastoriles, del 40° Congreso Argentino de Producción Animal, 6 de noviembre de 2017, Córdoba, Argentina.
- Rótolo G. y Francis C. (2008). Los servicios ecosistémicos en el “corazón” agrícola de Argentina. Ediciones INTA, 2008, N° 44, 1-21.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable SAyDS. (2007). Monitoreo del bosque nativo. Períodos 1998-2002 y 2002-2006. Provincias de Chaco, Córdoba, Formosa, Salta, Santiago del Estero y Santa Fe. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable SAyDS. (2007a). Informe sobre deforestación en Argentina. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable SAyDS. (2008). Pérdida de bosque nativo en el norte de Argentina. Diciembre de 2007- octubre de 2008. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable SAyDS. (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. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
- Teubal, M. (2006). “La expansión del modelo sojero en Argentina. De la producción de alimentos a los commodities”. Realidad Económica, Buenos Aires, n. 220, pp. 71-96.
- Volante, J.N., Bianchi A.R., Paoli H.P., Noé Y., Elena H.J., Cabral C.M. (2006). Análisis de la dinámica del uso del suelo agrícola del Noroeste Argentino mediante teledetección y Sistemas de Información Geográfica. Período 2000-2005. Ediciones INTA, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Salta, Argentina. 194 pp.