

LEY 26.331, DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE CONSERVACIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAYDS)

Gestión / Período auditado: julio de 2013-diciembre de 2016

Tareas de campo: 29 de diciembre de 2015-1º de marzo de 2017

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES

Departamento de Control de Gestión Ambiental

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes. 24.071, 25.675, 25.831, 26.160, 26.331.

Decretos. 91/09, 137/15, 232/15.

Objeto de auditoría

Implementación de la Ley 26.331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos.

Aclaraciones previas

La pérdida y degradación de los bosques nativos es uno de los principales problemas ambientales a nivel mundial. Un informe reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ubicó a la Argentina entre los 10 países que más desmontaron durante los últimos 25 años, con una pérdida total que supera los 7 millones de hectáreas, y una tasa promedio de 300.000 ha por año (FAO, 2012, 2016).

En la Argentina, el 80% de la deforestación se concentra en la ecorregión chaqueña, y especialmente en las provincias de Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco.

La reducción de cobertura boscosa es producto de un conjunto de elementos de presión de origen social, económico y natural. En orden de importancia, estos factores son: a) la expansión de la frontera agrícola hacia zonas boscosas, b) la expansión de la ganadería; c) los incendios (de origen tanto antrópico como natural), d) la extracción de madera (MAYyDS, 2017). Estos factores también producen la degradación del bosque, fenómeno de difícil cuantificación que consiste en la pérdida de biomasa y de componentes funcionales; el resultado es un bosque empobrecido en estructura, diversidad y en los servicios ambientales que brinda –regulación de gases atmosféricos, protección de los ciclos hidrológicos, preservación de la biodiversidad y control de la erosión de los suelos.

Hay una íntima relación entre los bosques nativos y el arraigo de las comunidades rurales en el territorio. Los campesinos e indígenas tienen en los bosques la base de sus sistemas económicos, sociales y culturales (REDAF, 2012).

La importancia mundial de la problemática de la pérdida y degradación de los bosques nativos se refleja en la Agenda 2030, establecida en el marco de las Naciones Unidas, que incluye entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) el objetivo 15, referido a la protección y usos sostenibles de los ecosistemas terrestres.

Observaciones y hallazgos

1. Marco legal

Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/2014 en lo referido a: a) falta de reglamentación del art. 3º, lo que se traduce en la falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos; b) falta de reglamentación de los artículos 7, 8, 16, 17, 19 y 20, referidos a las autorizaciones de desmonte. Esto atenta contra el objetivo de la Ley: que prevalezcan los principios precautorio y preventivo en el mantenimiento de los bosques nativos, y ha facilitado la flexibilización de los criterios para permitir desmontes en algunas provincias; c) falta de reglamentación del art. 31, referido a la integración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos; d) no se ha reglamentado el art. 34, referido a la facultad de la Autoridad Nacional de Aplicación de constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por las jurisdicciones; e) incompleta reglamentación del art. 35, referido a la aplicación del Fondo; no se han especificado los requerimientos para la aplicación del 70% destinado a compensar a los titulares de tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, de acuerdo a sus categorías de conservación. No se han especificado los requerimientos de las redes de monitoreo de bosques nativos ni de los programas de asistencia técnica y financiera a pequeños productores y comunidades indígenas y campesinas que deben desarrollar las autoridades locales de aplicación.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Audidores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

2. Arreglos institucionales

1. Se registran avances en la organización institucional. Sin embargo, las acciones de fiscalización en campo por la Dirección de Bosques son escasas e insuficientes para un control eficaz y efectivo de la implementación de los planes.

3. Trabajo interinstitucional

1. No se ha establecido una instancia de trabajo interinstitucional que incluya a los actores sociales relevantes en el ámbito nacional y en las provincias. No se aprovecha la información proveniente de las iniciativas y proyectos del sector académico y de organizaciones de la sociedad civil que generan información de base sobre el estado de los bosques nativos.

2. No se observa la participación de los nodos regionales en la resolución de los conflictos vinculados con las recategorizaciones ni en otros aspectos de la gestión en los distintos niveles de gobierno.

4. Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN)

1. Incumplimiento del art. 31, sobre la conformación del FNECBN: se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/2014. Los presupuestos nacionales en el periodo auditado han asignado montos sustancialmente inferiores a lo previsto en la Ley 26.331, y representan porcentajes cada vez menores del presupuesto nacional: de 12,26% en 2013 a un 6,21% en 2015; y en 2016, 5,26%.

2. Retrasos en el envío de las partidas presupuestarias a las provincias: la operatoria 2013 fue transferida en 2014; la de 2014, en 2015; y la operatoria de 2015, en 2016. Estas demoras provocan desajustan la planificación de acciones de los planes y atentan contra su efectividad.

5. Insuficiente información de base sobre los bosques nativos: se reitera lo observado en el Informe AGN 38/14 sobre a) la falta de actualización del Inventario Nacional de Bosques Nativos, que data de 2005; b) la falta de elaboración de guías metodológicas orientadas a valorizar los servicios ambientales definidos por la Ley; c) no se encontró evidencia de documentación sobre el Plan Nacional de Protección de Bosques Nativos (PNPBN) en articulación con el COFEMA (incumple lo establecido por el Decreto 91/09, arts. 11 y 12); d) falta de una base de datos unificada sobre los bosques nativos y el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, a cargo del INAI; e) no se observan mecanismos de articulación para incorporar, en los instrumentos de gestión de la Ley, los resultados de los proyectos financiados en el marco de la convocatoria de ciencia y técnica realizada por Res. COFEMA 263/13, sobre la promoción del Programa Nacional de Investigación y Desarrollo para los Bosques Nativos.

6. Ordenamiento territorial de los bosques nativos (OTBN)

1. Inexactitudes en las superficies de bosques declaradas: en los proyectos de actualización de OTBN relevados, las correcciones y recomendaciones solicitadas por la autoridad nacional durante la formulación del primer OTBN no fueron incorporadas. No se han establecido mecanismos tendientes a solucionar estas deficiencias.

2. Incumplimiento parcial en la aplicación de los criterios de sostenibilidad ambiental (CSA): disparidad en la interpretación de los criterios por distintas jurisdicciones. Algunos CSA no han sido utilizados en la categorización de los bosques nativos. En muchos casos, incluidas las provincias relevadas, las categorizaciones realizadas en provincias limítrofes no son coherentes biogeográficamente entre sí, lo que atenta contra la conectividad entre ecorregiones.

3. Incumplimiento de los plazos de actualización de los OTBN: a marzo de 2017 no se ha acreditado ninguna actualización.

4. Irregularidades en el proceso de actualización de los OTBN en las provincias de Salta, Santiago y San Juan: no cumplen con la normativa y las pautas metodológicas establecidas en la Ley y su normativa complementaria.

7. Participación social y consulta pública: las instancias de consulta pública estipuladas por la Ley tanto para los permisos de cambio de uso del suelo como para los procesos de actualización de los OTBN provinciales no se realizan de acuerdo a las pautas establecidas en la Ley y su normativa complementaria. En muchos casos, no se consideran las denuncias de las poblaciones campesinas e indígenas, no se registran en actas las posiciones encontradas de los involucrados en el uso de la tierra (productores agrícola-ganaderos, empresarios, comunidades campesinas e indígenas, gobierno, instituciones académicas).

8. Planes de conservación y manejo sustentable

1. Baja efectividad en la protección de los bosques nativos en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa. Estas provincias concentran el 46% del total de superficie categorizada en el OTBN nacional y solo tienen el 7,99% de esta superficie bajo plan y el 24% del total de planes financiados, con un 53% concentrado en Planes de Manejo con uso silvopastoril.

2. Falta de priorización de las comunidades indígenas y campesinas como beneficiarios de la Ley: se reitera lo observado en el Informe AGN 38/14: "dificultades en la incorporación de las comunidades indígenas y campesinas en el acceso a los beneficios de la Ley. De acuerdo con lo informado por las autoridades provinciales, la principal dificultad se deriva del requerimiento de la tenencia de las tierras".

3. Riesgo en el manejo silvopastoril: considerando las deficiencias de fiscalización y control de las áreas afectadas a los planes de manejo silvopastoril, y las estadísticas de desmontes tanto legales como ilegales, no resulta oportuna la autorización de sistemas silvopastoriles en las categorías II sin controles suficientes que permitan garantizar el manejo sustentable de los bosques sujetos al desmonte encubierto a causa del ganado. Si bien se está avanzando en el desarrollo de un modelo de manejo de bosques con ganadería integrada (MBGI), hasta tanto no se cuente con indicadores de la sustentabilidad ecológica específicos para los diversos ambientes y regiones, no está garantizada la aplicación de los principios precautorio y preventivo en cuanto a la conservación de los bosques.

4. Escaso control de campo: se observa una reducción del 50% en la cantidad de inspecciones a los planes ejecutados entre 2013 y 2016 realizadas por la ex SAYDS. A nivel provincial, la fiscalización varía según la zona.

9. Registro de Infractores: se ha implementado el Registro, conforme se había recomendado en el Informe AGN 38/14, pero la información que contiene es incompleta: no hay datos sobre la superficie deforestada, la localización geográfica del desmonte informado ni la multa aplicada.

10. Sanciones: no existe en el Código Penal la tipificación del delito forestal que incluya los desmontes ilegales de bosques nativos.

11. Seguimiento y evaluación, rendición de cuentas y transparencia

1. El seguimiento por teledetección que realiza la UMSEF no cubre todas las jurisdicciones provinciales. Según fuentes externas de información, hay organizaciones y centros de investigación que cuentan con información más actualizada sobre los desmontes.

2. Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/14: la autoridad nacional no mide el desempeño de los instrumentos de política pública establecidos en la Ley ni realiza el seguimiento de las metas presupuestarias.

3. Los cambios realizados en la página web del MAYDS representaron una restricción significativa de información disponible al público sobre la implementación de la Ley 26.331. Esto afecta la libre disponibilidad de información ambiental requerida por la Ley 25.831, que establece las bases para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental en poder del Estado.

CONCLUSIÓN

La sanción y puesta en marcha de la Ley 26.331 representa un cambio de paradigma sobre la visión y administración de los bosques nativos a nivel nacional. La principal contribución de la Ley es la incorporación de dos instrumentos clave de política pública para la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos de la Argentina, la biodiversidad que estos albergan y los servicios ecosistémicos que brindan:

- 1) el ordenamiento territorial de bosques nativos (OTBN), que promueve el mapeo de los ecosistemas forestales a nivel nacional, incorporando pautas y lineamientos para gestionar los bosques.
- 2) el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN).

Al examinar la gestión de la autoridad nacional de aplicación de la Ley, hemos detectado que se mantienen algunas de las debilidades señaladas por la AGN en 2014 (Res. AGN 38/14): falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos, falta de reglamentación de los artículos de la Ley referidos a las autorizaciones de desmontes y de aquellos relacionados con la integración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. El manejo de bosques con ganadería integrada (MBGI), tal como viene desarrollándose, con escasos controles, aumenta la presión sobre los bosques nativos.

Otro aspecto negativo persistente es la ausencia de desarrollo de sistemas de valoración de los servicios ambientales provistos por los bosques nativos, que constituye el fundamento para la aplicación del Fondo Nacional.

En lo que a este último instrumento se refiere, es notable la subfinanciación desde el inicio de la implementación de la Ley hasta la actualidad. A diez años de la sanción de la Ley 26.331, el monto previsto en las sucesivas leyes nacionales de presupuesto ha sido marcadamente inferior al que correspondería. En particular, durante el período auditado, el presupuesto asignado representó menos del 10% del que correspondería considerando solo el inciso a del artículo 31 de la Ley (0,3% del presupuesto nacional).

La falta de presupuesto adecuado se traduce en el terreno en: a) una baja efectividad de protección de los bosques nativos, ya que se financian menos planes que los presentados en las provincias; b) un monitoreo y control débil e insuficiente por falta de recursos tanto a nivel provincial como nacional (falta de equipamiento, vehículos y personal para las tareas de monitoreo y fiscalización). Esto último se refleja en que en cada año del período auditado se fiscalizaron en campo menos planes; la información provista por el organismo evidencia que en 2016 solo se fiscalizó el 2%.

La falta de financiamiento redundaba también en una escasa capacidad de la autoridad nacional en la asistencia técnica a las provincias en lo referido a las actualizaciones y mejoras requeridas en sus OTBN.

Una debilidad adicional en lo referido al financiamiento es la demora en las transferencias de fondos a las provincias, en cada año del período auditado la transferencia se postergó hasta el año siguiente.

A pesar de contar con fondos específicos para facilitar la inclusión de las comunidades indígenas y campesinas como beneficiarias de los fondos de la Ley a través de los planes (fondos PNUD), estos resultan ser minoritarios, contrariando los principios establecidos por la Ley. La autoridad nacional debe profundizar la atención de los aspectos sociales involucrados.

En términos generales, se destaca el mayor desarrollo institucional de la autoridad de aplicación nacional y la elaboración de nuevas herramientas y pautas metodológicas para la implementación de la Ley. Resulta necesario profundizar las mejoras implementadas y propiciar un incremento de los recursos financieros necesarios, sin los cuales no se pueden garantizar resultados efectivos en la conservación de los bosques nativos del país.