

RESUMEN DEL ESTADO ACTUAL DEL MANEJO Y ORDENACIÓN FORESTAL EN ARGENTINA

Marco legal e institucional

En Argentina, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación es la autoridad responsable de aplicar y custodiar el cumplimiento de la Ley Nº 13.273, de Defensa de la Riqueza Forestal. Mediante Decreto Ejecutivo Nº 2786/93, se aprueba la estructura organizativa de la Secretaría mencionada; en dicho Decreto se puntualizan las acciones que deberá desarrollar la Dirección de Recursos Forestales Nativos, entre otras: supervisar y asistir el plan nacional de manejo del fuego, manejo de bosques y Administración de Parques Nacionales.

La Ley de Defensa de la Riqueza Forestal prohíbe el desmonte de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de los productos forestales y declara de utilidad pública, sujetos a expropiación, los bosques clasificados como protectores; los dueños de bosques protectores o permanentes de propiedad privada podrán solicitar una indemnización. Por otra parte, la autoridad competente, podrá declarar obligatoria la conservación de determinados árboles mediante indemnización, si fuese solicitada.

De acuerdo con la Ley Nacional de Administración de Parques Nacionales (Nº 22.351), se pueden declarar áreas protegidas (por ley). La creación de nuevos parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales en territorio de una provincia sólo podrá disponerse previa cesión de ésta al Estado Nacional; también es importante para el desarrollo forestal sostenible la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados Nº 25.080.

La Ley de Conservación de Suelos (Nº 24.428), declara de interés general la acción pública y privada tendente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos; su ámbito de aplicación se limita al territorio sometido a jurisdicción nacional y a las provincias que se hayan adherido a dicha Ley Nacional. La autoridad responsable de su aplicación es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

En materia de biodiversidad, se dispone de la Ley de Biodiversidad biológica. En cuanto a vida silvestre, la Ley Nacional sobre la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (y su reglamento Decreto Nacional Nº 522/97) y la Ley de Conservación de la Fauna Silvestre y su reglamento (Decreto

Nacional Nº 666/97 SRN y AH), ambas bajo la responsabilidad de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

A nivel Nacional, la responsabilidad institucional para aplicar la normativa sobre manejo u ordenación forestal está dividida entre el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental; según se establece en el Decreto N° 20/99, la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental debe asistir al Ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente para conservar los recursos naturales renovables y cumplir con el principio constitucional de alcanzar un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

El Marco Legal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación contiene una serie de normas relacionadas con la Ley de Defensa de la riqueza forestal: Ley 25.080 (16/12/98); Ley de Inversiones para bosques cultivados; Ley de Estabilidad fiscal para la actividad forestal y Ley para la Conservación de Bosques.

También existen varios Decretos Nacionales como el 133/99 Reglamento de la Ley 25.080 y varias resoluciones sobre diferentes aspectos como el 152/00 Resolución para Presentación de Proyectos Forestales en forma Individual; 168/00 Resolución para Presentación de Proyectos de Pequeños Productores Agrupados y las Normas de Adhesión Provincial a la Ley Nº 25.080.

Actualmente todas las provincias se hallan adheridas a la Ley Nacional de Defensa de la Riqueza Forestal, haciéndose extensiva a la jurisdicción provincial el régimen forestal federal. La adhesión implica la obligación de crear un organismo en cada provincia que se encargue de aplicar dicha ley, habiéndose creado las Direcciones de Bosques o su equivalente, por leyes provinciales, para tal efecto.

Un aspecto interesante de la legislación de la República Argentina es que define el Régimen de los Bosques Fiscales y establece los requisitos legales para la explotación de los bosques y tierras forestales fiscales.

En 1998 se sanciona la Ley Nacional Nº 25.080 “Incentivos a los Bosques Implantados”. Es un requisito necesario que las provincias y municipios se adhieran expresamente, mediante ley y ordenanza respectivamente, para gozar de los beneficios de los incentivos estipulados en la Ley.

Historia del manejo y ordenación forestal

Argentina es el segundo país en tamaño de América del Sur, (278.040.000 ha.). En 1999 tenía 36.577.000 habitantes. Se estima que la superficie cubierta por bosques es de 34.648.000 ha. (12,5 % de su superficie¹). La forma de gobierno es representativa, republicana y federal, cada provincia dicta para sí una Constitución. Se compone de 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, que es la capital de la República. Tanto las provincias como la Ciudad Capital son estados autónomos con poderes políticos, económicos y administrativos propios.

El nuevo concepto de ordenación forestal sostenible, surge en respuesta a un amplio espectro de demandas de la sociedad moderna en relación con el uso y conservación de los bosques, que además de madera, exige aguas puras, hábitat para la fauna, conservación de la diversidad biológica, belleza escénica y muchos otros bienes y servicios, incluso de tipo espiritual.

En la Región, el ineludible tránsito hacia la ordenación forestal sostenible requerirá un gran esfuerzo en el conocimiento y avance tecnológico referentes a los ecosistemas forestales y a la actividad forestal productiva; si bien existe abundante legislación, manuales de procedimientos administrativos y otras instrucciones, el resultado final es meramente burocrático sin ninguna incidencia en la ordenación o manejo sostenible de los bosques naturales. Todo indica que la regresión de los bosques nativos, tanto en superficie como en calidad, seguirá teniendo serias consecuencias ambientales, salvo que se tomen medidas urgentes.

Los bosques naturales de la República Argentina, atendiendo a su naturaleza y morfología se pueden agrupar en Selvas Subtropicales, Selva Misionera, Selva Tucumano-Boliviana, Selvas en Galería, Formaciones tipo Parque, Parque Chaqueño, Parque Mesopotámico, Parque Puntano-Pampeano, Monte Occidental, Bosques Andino-Patagónicos.

En 1993, la República Argentina tenía unos 36,6 millones de hectáreas de bosque, distribuidos en siete regiones geográficas, desde el parque Chaqueño (25,6 millones ha.), hasta el Parque Pampeano - Puntano con un millón de hectáreas (Fuente: ERF 2000).

Objetivos actuales del manejo y ordenación forestal

Los objetivos de los planes de manejo u ordenación varían según el interés de los propietarios o si se trata de bosques naturales o plantaciones, de acuerdo con la normativa vigente a nivel nacional y provincial.

Prácticas actuales de manejo y ordenación forestal

De acuerdo con las regulaciones actuales de la Ley Nacional de Defensa de la Riqueza Forestal se prohíbe el desmonte de bosques y tierras forestales; la utilización irracional de los productos forestales son actividades prohibidas y se declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación los bosques clasificados como protectores, lo que será dispuesto en cada caso por el Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con la ley de expropiación.

La legislación Argentina define diferentes categorías de bosques protectores para:

- a) proteger suelos, caminos, costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive;
- b) proteger y regularizar el régimen de las aguas;
- c) fijar médanos y dunas;
- d) asegurar condiciones de salubridad pública;
- e) defensa contra la acción de los elementos, vientos, aludes e inundaciones;
- f) albergue y protección de especies de flora y fauna cuya existencia se declare necesaria.

Por otra parte, los trabajos de forestación o reforestación en los bosques protectores serán ejecutados por el propietario o por el Estado con consentimiento del dueño, todo bajo la supervisión técnica de la autoridad forestal. De ser necesario, se ejecutarán los trabajos previa expropiación. Si el propietario enajenase la tierra o explotase el bosque, el importe de los trabajos realizados por el Estado deberá ser reintegrado al Tesoro de la Nación.

La autoridad nacional, provincial o municipal competente, podrá declarar obligatoria, por su ubicación, edad, o por razones de índole científica, estética o histórica, la conservación de determinados árboles mediante indemnización, si ésta fuese requerida.

La legislación establece, clasificación para la declaración de parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales, de aquellas áreas que por su belleza, riqueza en flora o fauna autóctona o interés científico deban ser protegidas y conservadas; dicha declaración se hará por ley. A su vez, podrán declararse áreas naturales con otras categorías.

También existen normas para la conservación de suelos. A tal efecto, la Ley de Conservación de suelos incluye medidas de conservación y recuperación; prevé la eventual creación de distritos de conservación de suelos y la posibilidad de otorgar beneficios e incentivos especiales a los productores que formen consorcios de conservación.

Otras normas de protección y conservación se encuentran amparadas en las leyes de Biodiversidad, Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, de conservación de la fauna silvestre y sus reglamentos, la autoridad de aplicación es la Dirección de Fauna y Flora Silvestre.

La protección contra los incendios forestales está plenamente legislada en la Ley Nacional N° 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal y en la Ley 25.080 y su Reglamento; no así lo concerniente a plagas y enfermedades forestales; por ejemplo, la hormiga minera y la “avispa barrenadora” de los pinos son dos de las principales preocupaciones en algunas zonas como en la Provincia de Misiones. La Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable hace esfuerzos para ejecutar el Plan Nacional de Manejo del Fuego.

Programas especiales e incentivos que facilitan el manejo y la ordenación forestal

El crecimiento de la forestación en Argentina, se debe en especial a las ventajas comparativas y competitivas en sus diferentes ecosistemas; esto se refleja en los últimos diez años en la radicación de capital de riesgo nacional y transnacional en el sector. Simultáneamente, se ha incrementado la conciencia de la sociedad sobre la necesidad de preservar y conservar los recursos naturales y el entorno. En ambos aspectos la sociedad ha acompañado y realizado su aporte a través de normativas que otorgan, al menos jurídicamente, el marco adecuado para un crecimiento equilibrado.

Uno de los objetivos del plan nacional forestal es incorporar nuevas regiones a la actividad forestal, que actualmente registra una concentración del ochenta por ciento en las zonas del litoral. La aplicación con éxito del Régimen de Promoción de Plantaciones

Forestales a partir de 1992 y el nuevo marco legal (Ley 25.080), posibilitaron que la actividad de la industria forestal adquiriese una nueva dinámica, multiplicando por cinco el ritmo de forestación anual en ese período, acompañado por un importante flujo de inversiones en plantas de celulosa y papel, tableros y aserraderos de escala internacional. En el país se ha establecido una importante industria forestal consistente en aserraderos, carpinterías y mueblerías, así como industrias de celulosa y papel. Esta situación no escapó al análisis de la administración De la Rúa, y el propio Presidente incluyó al sector dentro del listado de actividades que deben lograr un desarrollo estratégico en los próximos años.

El Estado Nacional y las provincias han incentivado y promocionado las plantaciones forestales desde la sanción de la Ley Nacional Nº 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal utilizando diferentes mecanismos: Ley Nº 20.628 (1973) y su Reglamento (465/74); de Desgravación Impositiva; Ley Nº 21.695 de Crédito Fiscal (1977); Decretos Presidenciales 710 y 711/95; Ley Nº 24.857 de Estabilidad Fiscal y la Ley Nº 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados sancionada en 1998 y promulgada al año siguiente.

Según la FAO, las plantaciones forestales en Argentina ocupan una superficie de 926.000 ha: Pinus 463.000 ha; Eucaliptus 278.000 ha; otras especies latifoliadas 185.000 ha. La tasa anual de plantación es de 126.000 ha. Según datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGPyA), en 1998 la extracción de madera de bosques implantados fue de 5.765.740 toneladas.

La Ley de Defensa de la Riqueza Forestal establece que las tierras con bosques protectores o permanentes situadas en las zonas sometidas a trabajos de forestación o reforestación quedarán exentas del pago de contribución inmobiliaria de acuerdo con las condiciones que se especifiquen vía reglamento, si estuvieran ubicados en jurisdicción nacional, y del 50% o la cantidad que especifiquen los respectivos convenios leyes, si pertenecieran a jurisdicción de las provincias.

La Ley de Inversiones para Bosques Cultivados y el Decreto Nº 133/99, crean un régimen de promoción para las inversiones que se efectúen en nuevas empresas forestales y en la ampliación de los bosques existentes. Asimismo, se podrá beneficiar la instalación de nuevos proyectos industriales forestales y las ampliaciones de las existentes, siempre que se aumente la oferta maderera a través de la implantación de nuevos bosques. Dichos beneficios deberán guardar relación con las inversiones efectivamente realizadas en tal implantación.

Para acogerse a los beneficios de la citada Ley, las provincias deben adherirse de forma expresa, mediante una ley provincial que deberá contemplar la invitación a sus municipios para que, por intermedio de sus órganos legislativos dicten las normas respectivas de adhesión. Además, deberán declarar exentos del pago de impuestos de sellos a las actividades comprendidas en el presente régimen.

Esta ley, cuya vigencia data del año 2000, otorga importantes beneficios económicos y fiscales con el objetivo de alcanzar una masa de 2.000.000 de hectáreas para 2010 y abarca las inversiones que se efectúen en nuevas “empresas forestales y de industrias forestales” y en las aplicaciones a los bosques existentes.

Durante 30 años no podrá incrementarse ningún tipo de impuestos y se permite recuperar el impuesto al valor añadido (IVA) dentro del año de haber realizado la inversión. Asimismo, se otorga la exención de una serie de impuestos (activos, inmobiliarios, sellos, ingresos brutos, etc.) y se permite la amortización anticipada en bienes de capital; además brinda apoyo económico para las plantaciones que se realicen durante los próximos 10 años.

Tendencias de la ordenación forestal

La demanda de productos forestales convencionales rebasó los límites de sostenibilidad de los bosques. El ritmo de extracción, la explotación para uso doméstico, la expansión de vías férreas y otras comunicaciones y la demanda de la agricultura, los combustibles para nuevas industrias, el uso del tanino para curtientes y el notable crecimiento de la construcción tuvieron como consecuencia la degradación y reducción de la cubierta forestal.

La cubierta forestal continuará reduciéndose como resultado de la forma histórica de ocupación del espacio. A principios de siglo se estima que Argentina tenía 105.000.000 ha. y actualmente apenas llega a 34.648.000 ha. La pérdida de cubierta forestal en el país durante el período 1990-2000 se estima en 285.000 ha/año (-0,8 %/año), 1,9 veces más que la de América del Sur y 3,4 veces más que la pérdida mundial (ERF 2000).

La valorización de los servicios que prestan los bosques, incluyendo los productos forestales no maderables, constituye el siguiente paso para asegurar la ordenación o manejo sostenible de los bosques. Los planes de ordenación forestal, serán sustituidos

probablemente por instrumentos menos exigentes o, en caso contrario, será necesario modificar algunos aspectos de la normativa para poder justificar tal exigencia.

Un aspecto importante, aún por resolver, es el de las propiedades cubiertas de bosques nativos que tienen un interés especial (ambiental, paisajístico, protección de cuencas, biodiversidad u otro interés público) cuyos propietarios solicitan su conversión, no estando el Estado, provincial o nacional, en condiciones de expropiarlos debido a la carencia de recursos económicos.

Recientemente, con apoyo del Estado, las plantaciones forestales han tenido un fuerte impulso. Los bosques nativos y las plantaciones forestales, basadas en una política de desarrollo orientada a la ciudadanía, la revisión y actualización de la política y legislación forestal y de las instituciones gubernamentales, dotadas de los medios necesarios, y una sociedad sensibilizada para conservar los recursos naturales, constituyen sin duda las condiciones adecuadas para alcanzar los objetivos de ordenación sostenible de los recursos forestales.

Temas especiales de interés sobre ordenación forestal

Las políticas establecidas sobre ordenación sostenible (o manejo sustentable) de los bosques y las que elaboran actualmente las autoridades nacionales y provinciales tratan de superar los factores económicos, tecnológicos, ecológicos y sociales que tienden a su degradación. Una parte de estos aspectos ha sido considerada en las bases de la política ambiental de la Secretaría de Recursos Naturales Renovables y Desarrollo Sostenible, y del Consejo Federal de Medio Ambiente donde están representadas todas las provincias.

El COFEMA que fuera reconocido por los Gobernadores a través de un pacto Federal, aparece como un instrumento válido para coordinar la Política Ambiental, ya que tiene como objetivos relevantes la formulación de una política ambiental integral y la coordinación de estrategias, planes y programas de gestión regionales y nacionales, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la comunidad involucrados en la problemática ambiental.