

## **Ley Bonasso: Sí o No?**

**Ing. Agr. Jorge Adámoli**

[jorge@ege.fcen.uba.ar](mailto:jorge@ege.fcen.uba.ar)

21 de agosto de 2007

El Proyecto de Ley sobre “Presupuestos mínimos de protección ambiental para los bosques nativos”, que cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación (14/mar/07), es más conocido como la “Ley Bonasso” por el nombre de su autor, el diputado porteño Miguel Bonasso. Con posterioridad se presentaron 6 proyectos de ley en el Senado de la Nación, sobre temas vinculados, por parte de los senadores López Arias, Vigo, Leguizamón, Bortolozzi, Falcó, Giustiniani y Capitanich. La Ley Bonasso generó un revuelo en las provincias del Norte y en varias organizaciones de productores, básicamente por lo establecido en el artículo 25 donde se prohíben por un año, nuevas autorizaciones de desmontes, hasta que las provincias tengan elaborados sus propios programas de Ordenamiento Territorial. Existe una larga historia de medidas espasmódicas sobre prohibiciones, vedas de desmontes, etc., que a pesar de sus buenas intenciones, la experiencia demuestra que resultan inocuas por la debilidad de los órganos de aplicación y de control, o inconducentes y fáciles de burlar, como es la avalancha de autorizaciones de desmontes que preventivamente ocurrieron en algunas provincias.

Para comprender el porqué de este proyecto, hay que tener presente el contexto de descontrol que rodea al fortísimo avance de la frontera agropecuaria, caracterizada por numerosos conflictos por la propiedad de las tierras, y riesgos ciertos de pérdida de ambientes únicos. La mayor superficie de desmontes se concentra en las dos porciones subhúmedas de la región chaqueña, es decir en el bosque de tres quebrachos existente en la frontera Chaco-Santiago del Estero-Santa Fe, y en el deslinde entre el Chaco y las Yungas, en la frontera de Santiago del Estero con Salta y Tucumán. Es común ver inmensas superficies totalmente desmontadas, en áreas en las que las autorizaciones de desmontes no pueden superar al 50 %.

Las respuestas espasmódicas como las prohibiciones de desmontes, representan un doble premio para los transgresores en materia de desmontes ilegales, evasión impositiva o trabajo en negro, ya que no son sancionados (o reciben sanciones tan bajas que resultan un estímulo institucional para no cumplir con la ley), pero además se benefician porque obtienen ventajas competitivas que surgen de la transgresión, y no como debería ser, de la adopción de innovaciones tecnológicas y de gestión empresarial. Un productor que cumple con la ley y tiene un proyecto serio a desarrollar en varios años, pierde además porque las prohibiciones le generan una inseguridad jurídica, que afecta a la continuidad de su proyecto y desestimula a quienes quieren trabajar en proyectos sustentables en los planos económico, social y ambiental, cumpliendo con las leyes.

La Ley Bonasso ha recibido varias objeciones, entre las cuales las del avance de atribuciones de la Nación sobre las Provincias en temas no delegados, como el manejo de sus recursos naturales. Esta objeción es la más fácil de resolver, y de hecho con las modificaciones introducidas puede considerarse superada, ya que quedan diferenciadas

las indelegables potestades provinciales, de la función que corresponde a la Nación de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Nacional y de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675), que es el hecho de fijar presupuestos mínimos, que las provincias luego deben adecuar a sus realidades, conforme lo establecido en el artículo 124 de la Constitución Nacional. A mi juicio, la objeción más seria que se debe hacer a la Ley Bonasso, es no considerar la cuestión de fondo que es la necesaria articulación entre el avance de la frontera agrícola, con la conservación de los bosques. Esto se manifiesta claramente en los objetivos expresados en el artículo 3, donde se prevé el aprovechamiento sustentable de los bosques y mantener la actual superficie de bosques nativos. Obviamente estos dos objetivos excluyen la posibilidad de habilitar nuevas áreas agropoecuarías, aunque luego se mencionen casos que habilitarían las autorizaciones de desmontes, las que quedan restringidas a situaciones muy limitadas. Sin embargo como veremos, esta limitación puede y debe ser corregida.

Encontrar falencias en cualquier proyecto es mucho más fácil que proponer alternativas superadoras. Pensando en positivo, debe reconocerse que la Ley Bonasso fue el disparador de numerosas iniciativas. Una de ellas del senador Marcelo López Arias de Salta, “Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos y de los servicios ambientales que brindan”, que hace hincapié en la figura de bosques protectores, los que en la primera versión (Art. 4 y Art. 8 actualmente en revisión) tienen una definición muy restringida, que de hecho deja afuera a las tierras potencialmente agrícolas. Otro proyecto presentado por el senador Jorge Capitanich del Chaco, sobre “Pago por servicios ambientales derivados de los sistemas forestales nativos”, si bien no se vincula directamente, sí lo hace en lo referente al financiamiento de la conservación de los bienes y servicios prestados por los bosques nativos.

Una consideración especial merece el proyecto sobre “Emergencia Forestal” del senador Rubén Giustiniani de Santa Fe, fuertemente centrado en la búsqueda de soluciones para las poblaciones aborígenes del país, condenadas al abandono y sometidas a todo tipo de vejámenes, que son de larga data. Las noticias recientemente difundidas han manifestado cruelmente evidencias de desnutrición y muertes por hambre, que no son para nada excepcionales, aunque raramente alcancen las primeras planas de los medios de comunicación. Al respecto, creo que si bien la temática debe ser incluida en esta ley para la defensa de las comunidades aborígenes, para ser adecuadamente tratada, requiere de leyes específicas, con los recursos necesarios para su cumplimiento. Si no se trata el grave problema de las comunidades aborígenes en una ley específica, se corre el riesgo de diluir el problema por una cuestión de proporciones. La superficie agrícola del país supera las 30 millones de hectáreas. Si se consideran además las tierras cultivadas con pasturas, la superficie es mucho mayor. La inmensa mayoría de tierras agrícolas no están en áreas de conflicto con las tierras de las comunidades aborígenes. Si bien no se conocen datos ciertos sobre estas superficies en conflicto, puede estimarse que no superan las 30.000 ha, lo que supone que representan menos del uno por mil de las áreas cultivadas. Aunque ocuparan una improbable superficie de 300.000 ha, representarían apenas 1 % del total de tierras agrícolas, lo que diluiría la importancia de los reclamos. Esto indica que la tremenda deuda del país con las poblaciones originarias, no puede ser una parte menor de otra ley, sino que requiere de una legislación específica.

Un mérito mayor de la Ley Bonasso, es el de instalar el tema de los presupuestos mínimos para el Ordenamiento Territorial. Sin embargo, el proyecto presenta un severo

error conceptual, puesto que propone en el artículo 5 realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos, para lo cual inclusive prevé en el Anexo 1 una serie de criterios. Lo que en realidad propone, es una Zonificación Temática, basada en las áreas forestales. Obviamente que otra Zonificación Temática basada en otro factor como puede ser la aptitud potencial para actividades agrícolas y ganaderas como por ejemplo la que propuso la Fundación Producir Conservando para el NOA, dará resultados marcadamente diferentes. Esto es natural, porque cada capa temática busca optimizar los resultados del tema analizado. Una zonificación de áreas aptas para maní, dará como áreas óptimas a los suelos arenosos y profundos, descartando los suelos arcillosos y anegables, mientras que una zonificación para arroz dará resultados totalmente opuestos.

El Ordenamiento Territorial es una herramienta de gestión política que en caso en cuestión corresponde a las autoridades provinciales, y que se expresa en la espacialización de las políticas públicas. Si bien requiere de una fuerte participación de los sectores técnicos y científicos, sin los cuales las propuestas se convierten en ejercicios de magia, no puede limitarse a una propuesta técnica elaborada por un conjunto de funcionarios. El Ordenamiento Territorial no puede ser concebido con una visión unilateral, ya que de por sí es una herramienta de superación de conflictos. Por eso requiere de un proceso participativo, con todos los actores legítimos, como ser productores agrícolas, ganaderos y forestales, grandes, medianos y pequeños productores, comunidades campesinas y aborígenes, entidades ambientalistas y de la producción, así como de otros sectores de la sociedad civil. Si bien esto implica un proceso lento y complicado, asegura una legitimación social mucho más amplia, lo que a su vez implica mayor seguridad jurídica. Siempre es preferible un proceso de construcción democrática a pesar de sus dificultades, que la adopción de medidas autoritarias tomadas con el pretexto de mayor eficiencia. Sobran los ejemplos de normas dictadas por funcionarios iluminados, a contrapelo de los sectores interesados, que generaron enormes perjuicios y que por lo mismo fueron fuente de inestabilidad, lo que se tradujo en freno a las iniciativas de dichos sectores.

Otro elemento importante de la Ley Bonasso, que es recogido también por otros proyectos de ley, es el de los criterios de evaluación de impacto ambiental. Mucho más importante que avanzar en el detalle de la normativa sobre impacto ambiental, que en realidad es privativa de las legislaciones provinciales, es el hecho de que introduce implícitamente la noción de impactos acumulativos, al establecer que los impactos están en función del Ordenamiento Territorial. Esto implica que un mismo proyecto, puede recibir diferentes evaluaciones, en función del marco regional en el que se inserte: en un área donde los remanentes de bosques nativos ocupan bajos porcentajes y tienen alto nivel de fragmentación, debería ser más restrictivo que en otro área con mayor proporción y conectividad de bosques nativos.

Finalmente, la pregunta es cómo superar la evidente situación de impasse en la que se encuentran estos proyectos de ley. En mi opinión, hay que partir del hecho de que mal puede hablarse del tema de la defensa de los bosques nativos, si no se incluye la cuestión de fondo, que es el avance de la frontera agrícola, que actualmente es muy fuerte y que muy probablemente se incrementará en los próximos años, lo cual debe ser visto como una crisis. Considerando la etimología del vocablo crisis, para los griegos significaba “replantear la cuestión” o “puesta en marcha” y el ideograma chino que ilustra este concepto lo componen dos figuras: peligro y oportunidad. La oportunidad,

es la que se le presenta al país en general y al Norte Argentino en particular ante la fuerte y simultánea demanda de granos, carnes y biocombustibles, los que van a presionar para una fuerte expansión de las áreas cultivadas. El peligro, es que este proceso siga sin control y termine provocando severos problemas ambientales, sociales y productivos, donde haya pocos ganadores y muchos perdedores. La expectativa superadora es que a través de un Ordenamiento Territorial consensuado por todos los actores sociales, se llegue a una alternativa en la que todos ganen.

Para esto, debería pensarse en una ley cuyos objetivos sean las necesarias normas regulatorias para la expansión de las fronteras agrícolas, y la protección de los bosques nativos. Esto implica necesariamente que las Autoridades de Aplicación deberían ser no sólo la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, sino también y en el mismo plano, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Este cambio de enfoque no es banal, ya que permitiría atender simultáneamente a la oportunidad de ampliar las áreas cultivadas, y diseñar un eficiente esquema de conservación de los bosques nativos. Una solución de consenso que incluya a todos los sectores interesados, tienen múltiples beneficios. Incluir por ejemplo áreas para priorizar proyectos productivos de pequeños productores, no sólo atendería a necesidades de un sector social hoy desprotegido, sino que aseguraría la posibilidad de contar con mano de obra local en emprendimientos de mayor porte. Proteger áreas representativas de los principales ecosistemas, no sólo tendría el beneficio de conservar la biodiversidad, sino que además preservaría los bienes y servicios ambientales que dichos ecosistemas proveen para beneficio del conjunto.

Sería importante establecer condiciones previas a la autorización de futuros desmontes, tales como estimular la incorporación de altos niveles de productividad en las tierras ya habilitadas. El valor de la tierra cubierta por bosques se multiplica en torno de 10 veces al ser desmontada, lo que genera un fuerte incremento patrimonial. Hay muchos predios que fueron desmontados en tiempo récord, pero que tienen muy bajos rendimientos, debido a una bajísima incorporación de tecnología. Esto sugiere que el interés primario es la capitalización fundiaria, y no la producción a largo plazo. En el caso de propietarios que ya tienen tierras en producción, antes de permitir nuevos desmontes, sería razonable exigirles que por lo menos estén dentro de los valores medios de rendimiento de cada producto. En cualquier congreso o jornada promovidos por el INTA, AAPRESID o AACREA, queda claro que existen tecnologías probadas para duplicar los rendimientos agrícolas y triplicar los ganaderos. Incluir esta condición de aumento de productividad previa a nuevos desmontes, sería un fuerte estímulo para la adopción de las innovaciones tecnológicas disponibles. Al mismo tiempo, debería establecerse un régimen de fuertes castigos a los transgresores. Estas dos medidas fortalecerían un camino en el que las ventajas competitivas surjan de la incorporación de tecnologías de producción y de gestión. Lo ideal sería evitar que las ventajas competitivas sean producto de las actividades al margen de la ley (desmontes ilegales, trabajo en negro, evasión impositiva).

La exigencia anterior, tendría un beneficio adicional, que es el de dar un tiempo para desarrollar los programas de Ordenamiento Territorial, basado en mantener y mejorar la producción, y no en una paralización de actividades. Fijar arbitrariamente un plazo de uno o dos años para el Ordenamiento Territorial, no garantiza nada sobre el producto final. Por definición, el Ordenamiento Territorial debería ser un proceso de construcción y de actualización permanente. El surgimiento de nuevas tecnologías, los

cambios del clima, la aplicación de incentivos institucionales y económicos, nuevas obras de infraestructura, pueden modificar las condiciones previas, lo que requerirá adaptar las normas. Esta articulación entre políticas de largo plazo con criterios de flexibilidad, es esencial para que el proceso se mantenga vivo, y para evitar que sea un esquema rígido, que pierda contacto con la realidad.

Entre los criterios a ser incluidos en el Ordenamiento Territorial, deberían figurar los porcentajes de desmonte admisibles por departamentos. El cumplimiento de estas normas, no impide incluir criterios de flexibilidad. Por ejemplo, un departamento en el que por sus condiciones de clima, suelos, vegetación y otros factores, por consenso entre todos los actores interesados se establezca un tope de 50 % para los desmontes. Una aplicación burocrática de la norma fijaría en 50 % las autorizaciones para cada establecimiento. Sin embargo, si se incorporara una figura como el canje de permisos de desmonte (inspirado en el canje de bonos de Carbono), un propietario que tenga un proyecto maderero y que sólo prevea desmontar 20 %, podría vender a otro propietario con suelos aptos para agricultura en 80 % de su predio el 30 % al que tiene derecho, obteniendo así un recurso adicional que podría financiar su propio proyecto. Este acuerdo entre privados con beneficios para ambos, debería luego ser oficializado en las oficinas de Catastro o de Tierras de la Provincia, donde se asentarían los cambios. El propietario forestal no tendría problemas en vender posteriormente su tierra, pero tendría una restricción de uso que sólo habilitaría un 20 % de desmontes, mientras que el otro podría desmontar legalmente 80 % del predio.

Otro criterio esencial, es el del aprovechamiento total de la madera, previo al comienzo del desmonte propiamente dicho. Existen conocimientos, tecnología y mercado para hacerlo. Adicionalmente, este aprovechamiento se traduce en generación de trabajo local. Cadear el monte en pie y prenderle fuego debería ser tan severamente sancionado con multas confiscatorias, como para desterrar definitivamente esta práctica que atenta contra el país por la masiva emisión de gases de efecto invernadero, daño que no se debita de la cuenta del transgresor. La quema del bosque también atenta contra la productividad de los suelos, que muestran luego los clásicos efectos de brusca caída de productividad por los pisos de ladrillos que se forman en los cordones quemados. No menos importante es la exigencia de normas de manejo que protejan a los suelos (es decir a su productividad futura) de la erosión, de la pérdida de su capacidad de almacenamiento de agua, y de su fertilidad.

Un último comentario se vincula con el financiamiento necesario para llevar adelante este proceso. Varios de los proyectos prevén algunos mecanismos que son viables. El proyecto presentado por el senador chaqueño Jorge Capitanich, es particularmente interesante, porque prevé el pago de compensaciones a los productores por los bienes y servicios ambientales provistos por los bosques que deben quedar en pie en sus predios. Este proyecto debería ser totalmente incorporado como parte esencial en el proyecto final. Sin embargo, faltan algunos puntos que son indispensables, tales como:

- 1) Actualizar el valor fundiario de todos los predios en las áreas desmontadas. Sin dudas esto es legítimo, no tiene un cariz anti productivo, y generaría una importante masa de recursos.

- 2) Fortalecer y profesionalizar a los sistemas provinciales de gestión y fiscalización. Los recursos del punto anterior deberían destinarse en su totalidad a esta actividad esencial.
- 3) Realizar auditorías ambientales en todos los predios, para identificar a los que han excedido las autorizaciones de desmonte. El objetivo no es afectar la producción, sino simplemente cobrar en forma gradual a los transgresores, ya que los mismos se beneficiaron por el mayor valor fundiario, y por las cosechas obtenidas en esas tierras ilegalmente desmontadas.
- 4) Los recursos del punto anterior, permitirían recuperar para el Estado Provincial una importante cantidad de recursos, que deberían destinarse en su totalidad a pagar los incentivos para la adopción de buenas prácticas en el resto de los establecimientos.

La conclusión final de este análisis, es la de que más allá del acaloramiento inicial que generó la “Ley Bonasso”, queda un enorme saldo positivo, porque permitió abrir un debate que se manifestó en los diversos proyectos presentados, los que fueron discutidos en dos jornadas convocadas por el Senado de la Nación los días 9 y 16 de agosto, en las que tuve oportunidad de participar. Es de esperar que finalmente se apruebe una ley que permita una fuerte expansión de las actividades productivas, pero que al mismo tiempo genere condiciones para la participación de diversos sectores sociales y productivos, y que asegure la conservación de muestras representativas de los principales ecosistemas involucrados.