



Agricultura y ambiente¹

Resumen ejecutivo

Hasta el momento, el gobierno no ha encarado un proceso de diseño y formulación de una política pública para todo el país que lidere y oriente el desarrollo agrícola en general y la cadena productiva de la soja en particular. Sin perjuicio de ello, en marzo de 2008 el gobierno estableció un incremento de las retenciones sobre las exportaciones de la soja argumentando que obedece a una política que busca proteger la biodiversidad.

Por su parte y desde el año 2006, FARN viene trabajando en el análisis de los aspectos ambientales, sociales y económicos de la cadena productiva de la soja en la región e identificando los desafíos prioritarios en materia de políticas públicas. Así, desde nuestro punto de vista, observamos que hay ejes que se destacan como prioritarios a fin de comenzar a establecer diálogos democráticos como antesala del desarrollo de políticas públicas de largo plazo que tiendan al logro del desarrollo sustentable en el marco del cumplimiento de la normativa vigente en materia ambiental:

1. *Ordenamiento ambiental del territorio*: es un instrumento de organización espacial, técnico-político, para la identificación e implementación de las principales estrategias de desarrollo.
2. *Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)*: la EIA es un instrumento de gestión ambiental exigible con carácter previo a la realización de obras o actividades que pudieran implicar un impacto significativo para el ambiente y la calidad de

¹ Este documento fue elaborado por FARN en mayo de 2008 frente al conflicto del campo que se produjo durante esos meses.

vida de la población. Mientras que la EAE es un procedimiento que tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental.

3. *Incentivos y cargas*: se trata de medidas de índole económica y fiscal que incentivan prácticas agrícolas orientadas a un uso sostenible del territorio, y de tasas o impuestos que desmotivan el uso inapropiado del suelo y que complementan las estrategias regulatorias.
4. *Valoración de los servicios de los ecosistemas*: los servicios ambientales son los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas, que incluye los servicios de aprovisionamiento, los de regulación, los culturales, y los de soporte.
5. *Infraestructura*: la inversión en obras de infraestructura, como por ejemplo el transporte, representa uno de los mayores desafíos para el desarrollo del sector agroindustrial.
6. *Productos Fitosanitarios*: otro aspecto que involucra la actividad agrícola y sobre el cual es importante reflexionar, es la utilización de productos agroquímicos y, para el caso de la soja transgénica, los herbicidas sistémicos que se aplican a la planta. Se proponen medidas para el tratamiento de esta temática.
7. *Biocombustibles*: para dar cumplimiento con la ley 26.093 se necesitará un significativo aumento del área sembrada y en consecuencia una mayor expansión de la frontera agrícola; lo cual se agrava si contabilizamos las exportaciones que se pretendan realizar.
8. *Bosque Nativo*: la ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo representa un hito para la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales en general y de los bosques específicamente. A la vez, resulta un claro avance en el ordenamiento ambiental del territorio, en particular para las provincias con masas boscosas amenazadas por el desmonte.

Es prioritaria la necesidad de abordar el fenómeno de la expansión de la frontera agrícola trascendiendo el coyuntural posicionamiento líder de la soja, y así planificar y ordenar el desarrollo sustentable del sector con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo.

I. Introducción

En el mes de marzo de 2008, el gobierno argentino estableció un incremento de las retenciones sobre las exportaciones de la soja. Si bien las mismas consistían en aranceles que alcanzaban un porcentaje del 35%, luego de las últimas medidas establecidas por el gobierno, se convirtieron en retenciones móviles y pasaron a ser del 44 % variando de acuerdo al precio internacional de la soja.

Las retenciones son mecanismos de importancia para la regulación de los precios de los commodities en el mercado interno y como herramienta para la redistribución de los ingresos. No obstante ello y las dificultades que en la práctica se han presentado para concretar estos objetivos, llama la atención los argumentos esgrimidos desde el gobierno, según los cuales las mayores retenciones a las exportaciones de la soja obedecen a una política que busca proteger la biodiversidad².

Desde el año 2006, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) viene trabajando en el análisis de los aspectos ambientales, sociales y económicos de la cadena productiva de la soja en la región e identificando los desafíos prioritarios en materia de políticas públicas, que enroladas en una noción de sustentabilidad, promuevan un desarrollo más equilibrado y equitativo de la nueva realidad rural en función de sus potencialidades y de sus limitantes³.

² Los argumentos esgrimidos por el gobierno, según los cuales las mayores retenciones a las exportaciones de soja obedecen a una política que busca proteger el ambiente, es una justificación, que en primer lugar, aparece tarde en el contexto político ambiental y que debería tomar en cuenta el andamiaje normativo actual, que comprende una serie de leyes ambientales obligatorias en todo país, que constituyen presupuestos mínimos de protección ambiental de conformidad al artículo 41 CN. Entre las mismas, cobra relevancia la Ley N° 25675 de la Ley General del Ambiente (B.O. 28/11/2002) que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

³ En el marco del Proyecto "Evaluación Regional de Impacto de Sustentabilidad de la Cadena Productiva de la Soja", FARN con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) junto a otras organizaciones latinoamericanas ha desarrollado un análisis socioeconómico y ambiental de la cadena productiva de la soja y la identificaciones de desafíos prioritarios en la materia. Tales insumos fueron sometidos a un debate intersectorial y los consensos básicos labrados en el marco de Talleres Nacionales y Regionales (con la participación de Uruguay, Paraguay y la Argentina) culminaron en una serie de recomendaciones de prácticas óptimas y opciones de políticas públicas sostenibles para la cadena productiva de la soja.
Para mayor información ver: <http://www.farn.org.ar/comercio/soja.html>

Resulta evidente que en los últimos años, desde el Estado Nacional se ha alentado la expansión de la frontera agrícola de la soja en detrimento de otras actividades agropecuarias (tambos, cultivos alternativos, ganadería, entre otras). Así, la expansión de la soja, no resulta la consecuencia de una decisión adoptada caprichosamente por los productores agropecuarios; está claro que la administración colocó a la actividad agrícola al servicio del mercado global de la soja produciéndose diversos efectos en los planos ambiental, social y económico.

Evidentemente, si hubieran existido políticas precisas, diseñadas con una consideración real de la noción de sustentabilidad para evitar la “sojización” el escenario sin dudas sería otro.

Hasta el momento, el gobierno no ha encarado un proceso de diseño y formulación de una política pública para todo el país que lidere y oriente el desarrollo agrícola en general y la cadena productiva de la soja en particular.

Sin perjuicio de ello, a continuación manifestaremos los ejes que desde nuestro punto de vista, se destacan como prioritarios a fin de comenzar a establecer diálogos democráticos como antesala del desarrollo de políticas públicas de largo plazo que tiendan al logro del desarrollo sustentable, en el marco del cumplimiento de la normativa vigente en materia ambiental:

1. Ordenamiento ambiental del territorio
2. Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica
3. Incentivos y cargas
4. Valoración de los servicios de los ecosistemas
5. Infraestructura
6. Productos Fitosanitarios
7. Biocombustibles
8. Bosque Nativo

II. Ejes prioritarios

a. Ordenamiento territorial

La Ley General del Ambiente de presupuestos mínimos de protección ambiental (Ley N° 25675), sienta las bases del ordenamiento ambiental del territorio como un instrumento de la política y gestión ambiental (art. 8, 9 y 10).

En este sentido, el ordenamiento ambiental del territorio es concebido como un instrumento de decisión política del gobierno nacional y particularmente de los gobiernos provinciales. Se trata de un instrumento de organización espacial, técnico-político, para la identificación e implementación de las principales estrategias de desarrollo. Requiere combinar la planificación del uso de la tierra en las escalas locales, con el desarrollo regional y la integración territorial en los ámbitos provinciales, regionales y nacionales. El hecho de planificar espacialmente diversas actividades permite abordar dos puntos primordiales para la vida rural: a) la visión de futuro y b) el uso de cada porción de su territorio de forma tal que tenga una lógica en el contexto del ordenamiento.

El ordenamiento busca definir la distribución geográfica en el territorio de las áreas agrícolas, ganaderas, forestales, centros productivos y de comercialización y las áreas de protección, así como los enlaces y las interconexiones entre estas actividades. Esto permitiría controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, como ha sido precisamente en los últimos años el caso de la soja, a fin de evitar los problemas y desequilibrios que provoca la carencia de una planificación en este sentido. Toda actuación debería situarse allí donde se maximice la capacidad o aptitud del territorio para acogerla y, a la vez, se minimice el impacto negativo o efecto adverso de la actuación sobre el medio ambiente

En este contexto, y tal como surge de la Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2006)⁴, no puede dejar de mencionarse

⁴ Como parte de las obligaciones asumidas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Gobierno de la República Argentina debe elaborar, actualizar, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes, inventarios nacionales de las emisiones antropogénicas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. Los mismos se dan a conocer por

la circunstancia, por ahora bastante especial de nuestro país, de que debido a los cambios climáticos tan significativos ya ocurridos, se ha desarrollado, especialmente en el sector agropecuario, una importante adaptación autónoma. La expansión de la frontera agropecuaria hacia el oeste y norte de la zona agrícola tradicional (si bien reconoce causas comerciales y tecnológicas) fue posible por el cambio climático ocurrido en esas áreas. Si bien en términos económicos de corto plazo, esta adaptación ha sido generalmente beneficiosa, por otra parte, ella está causando perjuicios ambientales que podrían tornarse catastróficos de acuerdo a las proyecciones del clima de las próximas décadas. Es por ello que, tal como lo afirma la propia comunicación oficial, esta adaptación autónoma requiere de una urgente atención por parte del gobierno, a fin de encauzarla y minimizar sus impactos negativos.

Así las cosas, sin un ordenamiento ambiental del territorio se desaprovecha la potencialidad de este instrumento de organización espacial y con ello la posibilidad de identificar e implementar las necesarias estrategias de desarrollo en diferentes horizontes temporales. A la hora de pensar en un proceso de este tipo surge claramente que su ejercicio demanda inexcusablemente la participación de los diversos actores en aras de enriquecer el proceso de toma de decisión por parte de las autoridades. Esta participación, para ser eficaz, debe ser amplia, institucionalizada y temprana.

b. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

La EIA es un instrumento de gestión ambiental, cuya exigibilidad con carácter previo a la realización de obras o actividades que pudieran implicar un impacto significativo para el ambiente y la calidad de vida de la población, ha sido prevista como un “presupuesto mínimo” en la Ley General del Ambiente.

medio de las “Comunicaciones Nacionales de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” Argentina aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) mediante la Ley N° 24.295 (B.O. 11/01/1994) y el Protocolo de Kyoto, por medio de la Ley N° 25.438 (B.O 19/07/2001).
Para mayor información de las Comunicaciones: <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=29>

En nuestro país el procedimiento de EIA es utilizado como un instrumento para el análisis y la aprobación administrativa de un proyecto específico.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se define como un procedimiento que tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. Esto es en todas aquellas decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como iniciativas, políticas, planes y programas.

Por ello, es preciso comenzar a ejercitar evaluaciones estratégicas de sostenibilidad, en donde se amplía el alcance de la evaluación, considerando aspectos concernientes tanto a la temática ambiental como a los impactos sociales a la hora de formular políticas, planes y normas por parte del gobierno. Este proceso debe garantizar no sólo las instancias científico-técnicas sino además las instancias colectivas de toma de decisiones, generando oportunidades de consenso y de compromiso que fortalezcan los mecanismos participativos.

Representaría una gran oportunidad poner en práctica un procedimiento de esta naturaleza con un tema tan sensible como lo es la expansión de la actividad sojera. Los resultados serían sumamente útiles para potenciar los impactos positivos por un lado, y para prevenir, minimizar, mitigar o eventualmente compensar los impactos negativos detectados en relación con la soja.

Más aun si se tienen en cuenta las proyecciones que señalan que hacia el año 2015 la producción de soja en Argentina continuará en aumento, a lo que se le suma además la presión adicional derivada de las políticas de impulso a los biocombustibles. Por ello, su puesta en práctica alimentaría en mayor medida la toma de decisión pública respecto a las acciones futuras en materia de planes, programas, estrategias y políticas.

c. Incentivos y cargas

Deviene esencial la adopción de medidas de índole económica y fiscal que incentiven prácticas agrícolas orientadas a un uso sostenible del territorio y la imposición de tasas o impuestos que desmotiven el uso inapropiado del suelo y que complementen las estrategias regulatorias.

Como ejemplo, se citan las dificultades que se presentan en relación al bajo nivel de rotación de los cultivos. Aquí también la generación de incentivos que mejoren la rentabilidad relativa de otros cultivos juega un rol clave con miras a promover esta necesaria rotación⁵.

En razón de este escenario, es necesario actualizar los marcos legales de manera tal que sean eficaces para la conservación. Simultáneamente deberán operarse cambios en el esquema actual de incentivos y de cargas. Estos instrumentos económicos, incentivos fiscales, desgravaciones, apoyo tecnológico, créditos vinculados, o de cambios en la tributación en función de la superficie, de la productividad, la localización, deberán instar a los productores a que adopten medidas efectivas para una producción ambiental y socialmente sustentable y para un pleno cumplimiento de la normativa vigente.

d. Valoración de los servicios de los ecosistemas

Los servicios ambientales son los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas⁶. Esto incluye los servicios de aprovisionamiento (alimentos, fibras, aguas y materia prima); los servicios de regulación (control de erosión, ciclo de nutrientes, regulación del clima, control de inundaciones); los servicios culturales (recreativos, patrimonio histórico, costumbres, lenguas); y los servicios de soporte (provisión de agua dulce, conservación de la biodiversidad, formación de suelos).

Este escenario de los servicios de los ecosistemas presenta una oportunidad para explorar nuevas estrategias, como por ejemplo la que define Ernesto Viglizzo⁷ del "servidor ambiental", es decir, una categoría de

⁵ En este sentido, el impulso que seguramente tendrá la producción local de etanol (en particular a partir del maíz), como el aumento del precio internacional de este cereal debido a la demanda para la producción de etanol en Estados Unidos, actuará como un elemento positivo en cuanto a las posibilidades de aumentar las rotaciones de la soja con estos cultivos. Pero al mismo tiempo, actuaría potenciando aún más el avance de la frontera agropecuaria para el cultivo de estas especies. Nuevamente se necesita una planificación integral que permita ponderar los componentes económicos, ambientales y sociales.

⁶ Mayor información disponible en: www.millenniumassessment.org

⁷ *Desafíos y oportunidades de la expansión agrícola en Argentina* ((2006). Preparado *ad hoc* para la Fundación Vida Silvestre. Taller "Desafíos y oportunidades para la expansión agropecuaria en la Argentina y sus implicancias para el medioambiente" Autor: Viglizzo, Ernesto, Buenos Aires, agosto de 2006.

“empresarios rurales que en lugar de producir commodities y especialidades se especializa en preservar los servicios ambientales”. De allí que en el marco de las propuestas anteriores –política agropecuaria, ordenamiento del territorio, incentivos– esta dimensión de los servicios de los ecosistemas debe ser considerada al momento de discusión y definición. En esta línea se inscriben iniciativas para aprovechar otros recursos de los ecosistemas –v.g. fauna silvestre– en un marco de desarrollo sustentable, que también buscan dar un beneficio económico al cuidado del suelo como alternativa al desmonte para la agricultura.

En este contexto, debe mencionarse asimismo la necesaria consideración de los efectos que sobre los ecosistemas –y sus servicios– se producen a partir tanto de políticas productivas como de prácticas consuetudinarias en desmedro de la calidad ambiental y para la obtención de un beneficio particular. Por estos días, numerosos y diversos daños –que lamentablemente han incluido la pérdida de vidas humanas– han tenido lugar a consecuencia de la quema de una enorme superficie de pastizales en el Delta, poniendo en evidencia cruciales aspectos pendientes de tratamiento.

Al respecto es preciso señalar la responsabilidad no sólo de los incendiarios sino también de los Estados nacional y provinciales por la ausencia de planificación y respuesta ante los hechos de público conocimiento⁸. Esta debilidad de la autoridad en relación a la aplicación y cumplimiento de las normas argentinas e internacionales⁹, afecta de diversos modos al país y a la ciudadanía.

e. Infraestructura

La inversión en obras de infraestructura representa uno de los mayores desafíos para el desarrollo del sector agroindustrial. En este sentido, el transporte se destaca como uno de los principales “cuellos de botella”.

⁸ En este sentido, el daño ambiental ocasionado cobra relevancia como así también su necesaria valuación y remediación. Ver como antecedente de interés el artículo de Cafferatta, Néstor. La destrucción de un bosque por causa de un incendio. Publicado en La Ley Córdoba 2002- 407 Nota a fallo Ramos, Raul c/ Ramallo, Pedro y otro, Cámara Civil y Comercial Dean Funes, 30 de octubre 2001.

⁹ Entre otras, la Convención de Humedales aprobada por Ley 23.919 (B.O 24/04/1991) y de Diversidad Biológica, aprobada por Ley 24.375 (B.O 06/10/1994).

Por ello, es prioritaria la necesidad de propiciar un proceso de planificación que permita desarrollar y potenciar las sinergias entre las redes viales, ferroviarias y fluviales. Asimismo, atendiendo los escenarios de crecimiento sostenido se vislumbra que las obras de infraestructura también deberán orientarse hacia una ampliación de la capacidad instalada (vgr., procesamiento, almacenamiento, comercio).

Ahora bien, esta inversión pública o privada en obras de infraestructura que demande el desarrollo de la cadena de valor de la soja, y su posterior ejecución, necesariamente deberá considerar en su ecuación no sólo los beneficios que representan sino también sus impactos socioambientales. Instrumentos como las evaluaciones de impacto de sostenibilidad implementadas con una total garantía de participación y de acceso a la información al momento de concretar los proyectos; o las evaluaciones ambientales estratégicas a la hora de planificar estas obras de infraestructura devienen en apropiadas herramientas.

Por otro lado, resulta paradójico con el argumento ambiental del gobierno, los subsidios a los costos de transporte en la región del NOA y NEA, ya que justamente incentiva lo que se quiere evitar: uno de los impedimentos al avance de la frontera sojera en los bosques de regiones más alejadas, era justamente el costo del flete¹⁰. No parece esta una política coherente con la sanción de la ley de presupuestos mínimos de protección de bosques nativos, la cual, basada en el ordenamiento ambiental de los bosques tomando criterios de sustentabilidad y en el establecimiento de una moratoria en relación a los desmontes, persigue la conservación y manejo sostenible del recurso, diezmado durante mucho tiempo por la falta de planificación.

f. Productos Fitosanitarios

Otro de los aspectos que involucra la actividad agrícola y sobre el cual consideramos importante reflexionar, es la utilización de productos agroquímicos y, para el caso de la soja transgénica, los herbicidas sistémicos que se aplican a la planta.

¹⁰ Ver artículo del Diario La Nación "Sojización y Medio Ambiente" Lunes 7 de Abril de 2008. <http://www.lanacion.com.ar/1001957>

La soja RR¹¹ ha sido diseñada para usarla junto con el glifosato que es considerado un herbicida, concepto que puede corroborarse en la Guía de Productos Fitosanitarios.

Ahora bien, este “paquete tecnológico” requiere un uso apropiado del mismo con miras a una correcta aplicación y una protección de la salud y el ambiente en todo el territorio de la Nación, en particular las prácticas asociadas con aspersiones aéreas para los cultivos de Soja RR¹².

En este sentido, FARN¹³ ha relevado y estudiado el marco jurídico institucional aplicable a los pesticidas. Entre las recomendaciones más destacadas que surgen del informe para un mejor funcionamiento del sistema existente y un apropiado uso de los productos fitosanitarios se observan:

- ▶ Promover el tratamiento y la sanción de una ley de presupuestos mínimos de manejo integral de los productos fitosanitarios, desde su producción, pasando por su comercialización y utilización hasta su disposición segura (productos y envases), con la finalidad de dar un tratamiento inequívoco y armonizado en todo el territorio nacional de cuestiones fundamentales.
- ▶ Propender a la sistematización de la normativa existente, especialmente a nivel nacional, dado que existe una numerosa cantidad de normas de diversa jerarquía y temáticas que se encuentran dispersas. Esto es un factor que influye negativamente en la aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental tanto para los reguladores y aplicadores como para los ciudadanos y los usuarios del sector privado.
- ▶ Incentivar la capacitación al sector privado que fabrica y utiliza este tipo de productos para una mayor observancia de las normas relativas a la higiene y seguridad en la actividad agrícola que involucra uso de pesticidas, atendiendo los riesgos que estos productos implican.

¹¹ Se entiende por Soja RR, aquella soja tolerante al herbicida del glifosato.

¹² Ver Fallo de la Cámara Criminal y Correccional de Mercedes, en los autos “*Di Vincenci, Oscar Alfredo c/ Delaunay Jorge s/ Amparo*” de Abril de 2008, donde se hace lugar a la medida cautelar innovativa solicitada, debiéndose abstener la parte demandada en lo sucesivo de realizar fumigaciones aéreas en los predios cultivados con soja.

¹³ Informe “Marco Legal Aplicable al Manejo Integral de Pesticidas en Argentina” de FARN, iniciativa apoyada por el Banco Mundial, disponible en: http://www.farn.org.ar/arch/informe_pesticidas1.pdf

- ▶ Garantizar que la sociedad civil cuente con el debido acceso a la información respecto del uso y gestión de productos fitosanitarios.
- ▶ Impulsar que las autoridades ambientales generen, sistematicen y pongan a disposición, información sobre los efectos actuales que está generando la utilización de pesticidas (fitosanitarios) sobre ecosistemas frágiles cercanos a zonas de alta productividad, así como también un registro de los problemas ambientales centrales por regiones, y de las acciones de mitigación de impacto que se estuvieren promoviendo actualmente y para el futuro.

g. Biocombustibles

En este análisis no queremos dejar de mencionar la temática que se refiere a los biocombustibles

En el marco de la Ley N° 26.093, publicada en el año 2006 y a efectos de promover una demanda cierta de biocombustibles para el año 2010, la norma establece el denominado "corte obligatorio", es decir, el mezclado de biocombustibles (tanto biodiesel como bioetanol) con combustibles fósiles (gasoil o nafta según corresponda) en un porcentaje del 5% como mínimo sobre el total del producto final. (art. 7 de la ley).

Dicho porcentaje de corte obligatorio podrá ser incrementado cuando la Autoridad de Aplicación lo considere conveniente en función de la evolución de las variables de mercado interno.

Por lo tanto, en relación a los agrocombustibles, para cumplir la meta del 5% para el año 2010 en el mercado local, se necesitará un significativo aumento del área sembrada y en consecuencia una mayor expansión de la frontera agrícola. Esto se agrava si contabilizamos las exportaciones que se pretendan realizar.

El régimen jurídico bajo análisis tampoco reparó en dar garantías para que los agrocombustibles no signifiquen una profundización de los procesos de erosión que aquejan actualmente a nuestro país. Si bien la Ley en su título hace referencia a la producción y uso sustentable de biocombustibles no se ha establecido en dicho régimen, de conformidad con los términos del Artículo 41 de la Constitución Nacional, una pauta clara

a favor del uso racional del suelo que garantice un verdadero desarrollo sostenible de las actividades fomentadas por la ley¹⁴.

También debió tenerse presente al momento de la reglamentación la obligación internacional de Argentina respecto de los compromisos asumidos en la Convención de Lucha contra la Desertificación¹⁵ que establece el deber de los estados signatarios de adoptar medidas y establecer estrategias y prioridades, en el marco de sus planes y políticas nacionales de desarrollo sostenible, a los efectos de luchar contra la desertificación.

En síntesis, los combustibles obtenidos de cultivos deberían demostrar fehacientemente que poseen un balance energético positivo para convertirse en una genuina alternativa energética ya que para su producción se destina gran cantidad de energía en el cultivo de la tierra, la cosecha y el proceso de conversión a combustible. Si se realiza un análisis del ciclo completo, el combustible obtenido debería brindar una cantidad significativa de energía por sobre la que se ha gastado en su obtención. Esto se encuentra ligado a un análisis exhaustivo del balance de los gases de efecto invernadero (GEI) que se han emitido durante el procesamiento del cultivo.

Por ello se deben seleccionar los cultivos con mejor balance energético y de GEI que asimismo permitan usar áreas marginales que no compitan por el uso del suelo con la producción de alimentos.

Concluimos que en los términos en que está redactada la ley no se avizora una producción y uso sustentable de biocombustibles, como reza su título.

¹⁴ Por ejemplo:

- a) Desalentando la producción indiscriminada de cultivos altamente agotadores del recurso suelo como la soja;
- b) Prohibiendo extender la frontera agraria en aquellos lugares en que el uso del mismo sea forestal (téngase presente que en la actualidad existe una moratoria al desmonte que surge con la entrada en vigencia de la Ley de presupuestos mínimos en materia de bosques (26.331), que de alguna forma u otra deberá influir);
- c) Estableciendo beneficios que promuevan el cultivo de productos agrarios nativos o la producción de los aceites a partir de productos alternativos como el sebo animal. Asimismo, en relación a esto último, se visualiza como oportunidad el desarrollo de nuevas tecnologías para producir los llamados "biocombustibles de segunda generación" que podrían en el futuro reducir la extensión de la frontera agrícola (por ejemplo, la energía generada a partir de biomasa, etc.).

¹⁵ Suscripta el 17 de junio de 1994 en París, aprobada por Argentina mediante Ley N° 24.701 (B.O. 22/10/1996).

Las ventajas comparativas que acompañarán a los agrocombustibles, no deben conducir a explotar los recursos naturales de manera tal que se dejen de lado las consideraciones de sustentabilidad ambiental y social. Es preciso un rediseño de la actual Ley de Biocombustibles que debe ser acompañado en el marco de un proceso de ejercicio de evaluaciones estratégicas de sostenibilidad a la hora de formular políticas, planes y normas en materia de agrocombustibles y que necesariamente, estará vinculado, a las políticas públicas sustentables en materia agrícola que se deben fomentar desde el estado.

h. Bosque nativo

Tal como se mencionó previamente, la ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo sancionada a fines del año 2007 representa sin duda un hito para la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales en general y de los bosques específicamente. A la vez resulta un claro avance en el ordenamiento ambiental del territorio, en particular para las provincias con masas boscosas amenazadas por el desmonte¹⁶.

Plantea el desafío de la organización del territorio y la designación de áreas para usos específicos –apoyada asimismo en una moratoria de los desmontes–, mediante un proceso de ordenamiento ambiental del territorio que debe ser ampliamente participativo y ajustado a los criterios de sostenibilidad que la propia ley dispone en su anexo. Estos obligan especialmente a un análisis interdependiente de los criterios para determinar el valor de conservación de un sector. Asimismo, el ordenamiento ambiental del territorio es considerado estratégicamente fundamental para que los permisos de aprovechamiento que luego se confieran en el marco de las EIA respectivas no impliquen decisiones atomizadas por parte de las autoridades, sino, por el contrario que las mismas formen parte de un marco general ordenado y estratégico.

Este nuevo régimen abre una nueva visión sobre planificación de las actividades productivas en base a una valoración participativa de variados factores, resultando un antecedente singularmente útil en lo que atañe al sector agropecuario y su sustentabilidad en un contexto que supera

¹⁶ Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. Ley 26331 (BO 26/12/07)

largamente el aumento de las retenciones a la soja y su pretendido objetivo de protección de la biodiversidad.

Esta ley 26.331 ha sido recientemente reglamentada por el decreto 91/2009, debiendo las provincias llevar a cabo sus respectivos planes de ordenamiento.

III. Consideraciones finales

Se visualiza como prioritaria la necesidad de abordar el fenómeno de la expansión de la frontera agrícola trascendiendo el coyuntural posicionamiento líder de la soja. De esta manera se evita caer en medidas espasmódicas y se tiende a planificar y ordenar el desarrollo sustentable del sector con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. En este contexto, si lo que se pretende generar es un desarrollo sustentable y equitativo del campo, es imprescindible alentar actividades agropecuarias alternativas.

El ordenamiento ambiental del territorio, concebido como una herramienta estratégica y de carácter participativo, es una de las grandes asignaturas pendientes. Su ausencia afecta negativamente la posibilidad de trazar un modelo de país en diversos aspectos, incluyendo el desarrollo sustentable de las áreas rurales.

En este sentido, la ley general del ambiente y la ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo representan un claro avance y un desafío en materia de organización del territorio, abriendo una nueva visión sobre la planificación de las actividades productivas en lo que atañe al sector agropecuario y a su sustentabilidad.

Asimismo, tanto la EAE como la EIA, se presentan como ejercicios previos, necesarios y contextualizados en el ordenamiento ambiental del territorio; el primero, para la evaluación de políticas, programas y normas por parte del gobierno, y el segundo, para el desarrollo de actividades que pudieran implicar un impacto significativo para el ambiente y la calidad de vida de la población. En este último aspecto, la específica consideración y evaluación de los impactos derivados del uso de productos fitosanitarios debe hallarse a la altura de la exigencia de garantizar la protección de la salud y el ambiente.

En esta misma línea, será preciso promover una adecuada valoración de los servicios que brindan los ecosistemas. Ello representa una oportunidad para explorar nuevas estrategias agropecuarias, debiendo por lo tanto considerarse al momento de discusión y definición de un modelo agropecuario sustentable.

Los agrocombustibles, por su parte, aún cuando se presenten como una alternativa a la matriz energética convencional, deberán demostrar cabalmente un balance energético positivo para convertirse en una genuina alternativa a los combustibles tradicionales, en el marco de dos grandes desafíos: una explotación sustentable en lo ambiental y social y una respuesta adecuada a la problemática de la seguridad alimentaria.

Por último, tanto la concreción de obras de infraestructura adecuadas y suficientes para el desarrollo de la actividad agrícola como la adopción de medidas de índole económica y fiscal que incentiven prácticas orientadas a una producción ambiental y socialmente sustentable, constituyen desafíos pendientes de fundamental trascendencia.

En síntesis, se observa que un modelo agroindustrial sustentable al que deberíamos tender buscará entonces promover el posicionamiento y crecimiento económico del sector aprovechando las potencialidades que el escenario actual presenta; e integrando forzosamente variables indiscutibles, tales como la equidad social, el bienestar y la mejora de las condiciones de vida de la población, el uso racional de los recursos ambientales, la conservación de la biodiversidad, la valoración de los bienes y los servicios ambientales, y la prevención de efectos de degradación o destrucción de la propia base ecológica de producción y habitabilidad. En esta línea, considerar la ley de bosque de nativo por sus contenidos, su vínculo con las políticas agropecuarias y también como antecedente, puede resultar de gran utilidad para el abordaje de los desafíos que plantea el diseño de una política sustentable para la actividad y el país.

Una política ambiental nacional articulada con políticas y proyectos provinciales se torna indispensable si se pretende mejorar la producción y la productividad en el largo plazo. Pero este nuevo escenario demanda una capacidad estratégica competente para enfrentar de un modo eficaz, flexible y coherente las opciones de cambio y de esa manera alcanzar objetivos de desarrollo y bienestar, de modo de orientar positivamente a los factores de desarrollo sustentable.