

Incendios en la Argentina



Resumen ejecutivo

Quienes se dedican al estudio del fuego y su manejo, sea desde la ciencia u organismos especializados, lo habían advertido. Las señales de alerta estaban y fueron desoídas.

La improvisación es la principal característica de la gestión de este gobierno.

Ello impide discutir el tema fuera de los momentos críticos y de los incendios devastadores.

El fuego en la Patagonia, en Córdoba, en Santa Fe, en Corrientes, captura la atención mientras ocurre y luego, al correrse de la agenda pública, también lo hace la gestión ministerial.

Lo que hay que hacer es claro: poner el foco en los sistemas de alerta temprana, identificar los riesgos previamente y en mejorar la articulación, equipamiento y respuesta del Sistema Nacional de Manejo del Fuego así como también reconducir el Sistema Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres es imprescindible.

Este gobierno desfinanció gran parte de las políticas del área ambiental.

El oficialismo paralizó en el Congreso la discusión de una legislación que integre los humedales al ordenamiento territorial y se negó abrir la discusión sobre los delitos ambientales y la creación de fiscalías especializadas en la materia.

Al debate serio, fundado en evidencia y en el trabajo articulado por las organizaciones de la sociedad civil, se lo reemplazó por la puesta en escena, las leyes testimoniales, las promesas de campaña y los eslóganes que no se convirtieron en realidad.

El gobierno paralizó la dinámica institucional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Rompió la cadena de alimentación orgánica e interoperable de información científico-técnica. Congeló y recortó su presupuesto. La gestión integral de riesgo no formó parte de ninguno de estos eventos.

El Gobierno actual produjo, además del recorte funcional y presupuestario del SINAGIR, la separación y transferencia del Servicio Nacional de Manejo del Fuego desde la cartera de Seguridad a manos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sin embargo, este traspaso no exime a ambos organismos de gestionar el riesgo y la atención del desastre bajo las responsabilidades que les caben respectivamente dentro del SINAGIR, vinculadas a las capacidades de alertas tempranas, avisos de emergencia y evolución de los escenarios.

Al déficit en la actuación de la cartera ambiental, se suma la ausencia del Ministerio de Seguridad y del Jefe de Gabinete de Ministros quienes tienen responsabilidades funcionales claras establecidas por ley.

Resulta paradójico que en el contexto de emergencia que se vivía respecto a los graves incendios que habían ocurrido durante 2020 el Poder Ejecutivo enviara al Congreso un proyecto de ley de presupuesto 2021 donde asignaba apenas el 0,003% del presupuesto al manejo del fuego, lo que representaba el mismo monto que en 2019 (282 millones). Si tomamos en cuenta que el presupuesto total era el doble que el anterior, representaba una reducción a la mitad en términos porcentuales. Si la comparación se realiza con el proyecto de presupuesto 2020, la baja es aún mayor.

En la ley de presupuesto 2021 el ajuste en las herramientas indispensables para el manejo del fuego se



veía reflejado con claridad en las metas cuantitativas, las cuales reducían las horas de vuelo del sistema aéreo de prevención y lucha contra incendios (3.500 las horas de vuelo previstas para 2021, contra 6.230 horas proyectadas para el 2020 y 7.200 para el 2019); al igual que la capacitación de agentes (que disminuía a 1.000 para 2021, en contraste con los 1.800 de 2020 y 2.000 de 2019) y el equipamiento para las unidades regionales (bajaba a 3, en comparación con las 25 brigadas equipadas del presupuesto 2019).

El proyecto de presupuesto nacional 2022, que finalmente no fue aprobado, también planteaba un fuerte desfinanciamiento del área ambiental con un ajuste general de las partidas asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuya variación respecto al año del 2021 era de 30% nominal; lo que representa un caída de tres puntos porcentuales en términos reales considerando la inflación proyectada por el gobierno nacional del 33% para 2022; sumado a un caída del 0,036% en la participación sobre el total del presupuesto. Entre las partidas más afectadas se encontraba la protección de bosques nativos. Se preveían apenas 1.332 millones de pesos, el 3,3% de los fondos que le corresponden por ley.

La previsión de las horas de las horas de vuelo, por ejemplo, no llegó a estar en los niveles previos de 2019. La creación de un nuevo impuesto (una alícuota sobre los seguros) para el financiamiento del Fondo Nacional de Manejo del Fuego no se traduce aun en una mejora en manos de las provincias o del sistema para el abordaje de los incendios de vegetación y sus consecuencias.

La Ley 26.815 de Manejo del Fuego dice, además, que se deben proporcionar recursos para investigación, algo que desde su sanción no ocurrió y que es vital para construir conocimiento científico que impacte positivamente en los modos de prevenir y abordar integralmente el manejo del fuego.

Introducción

Los incendios ocurridos en 2021 y 2022 en territorio argentino no fueron ninguna sorpresa. Los factores predisponentes y las señales de alerta indicaban que el escenario era crítico. Lo previsible fue lo que ocurrió. Quienes se dedican al estudio del fuego y su manejo, sea desde la ciencia u organismos especializados, lo fueron advirtiendo.

Los fenómenos climáticos son cada vez más complejos. Algunos de sus impactos son devastadores. Las consecuencias se computan en cientos de miles de hectáreas arrasadas. Esto se traduce en pérdidas materiales: viviendas y actividades agropecuarias, en afectación a los ecosistemas, como los impactos en los humedales, su flora y su fauna y, lo más lamentable secuelas en la salud de sus habitantes: impactos físicos, psicológicos y pérdidas humanas. Las respuestas de funcionarios nacionales, tanto en los graves incendios ocurridos en la cordillera patagónica durante el 2021 como en los de Corrientes en el inicio de 2022, se alejan del profesionalismo y la responsabilidad que debieran guiar sus conductas en tiempos tan críticos. Señalar anticipadamente el origen sin siquiera garantizar la pronta realización de los peritajes¹, pretender responsabilizar a productores² o desacreditar la formación profesional de los cuerpos de bomberos ante incendios forestales³ son apenas algunos ejemplos. En definitiva, culpar a otros se ha convertido en un hábito. El listado de errores en la acción posterior a que se sucedieron los focos y el fuego se fue expandiendo puede ser muy largo, pero es, sin dudas, la falta de coordinación entre jurisdicciones es la peor y más costosa falencia.

Desde hace tiempo venimos alertando sobre la necesidad de mejorar la respuesta integral ante incendios, sobre todo cuando el humo se disipa y se despeja el escenario. Sin embargo, la improvisación reinante impide discutir el tema fuera de los momentos críticos y de los incendios devastadores. El fuego en la Patagonia, en Córdoba, en Santa Fe, en Corrientes, captura la atención mientras ocurre y luego, al correrse de la agenda pública, también lo hace la gestión ministerial. Parece ser que cuando el fuego se apaga, se apaga la voluntad de invertir en prevención. Es clave poner el foco en los sistemas de alerta temprana, en identificar los riesgos previamente y en mejorar la articulación, equipamiento y respuesta del Sistema Nacional de Manejo del Fuego. Reconducir el Sistema Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres es imprescindible.

1 En el verano de 2021, los peritos oficiales llegaron una semana después de sucedidos los incendios en la Comarca Andina que costaron la vida de personas y de ecosistemas fuertemente afectados.

2 El ministro Cabandié sostuvo por twitter que “la mayoría de estos productores están afectados por las quemas para renovar pasturas de unos pocos”, dando por hecho que el origen de los incendios era responsabilidad de parte de los productores.

3 El ministro Cabandié sostuvo que “los bomberos voluntarios no siempre tienen una formación específicamente forestal” <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/incendios-malestar-de-la-federacion-de-bomberos-de-cordoba-por-dichos-del-ministro-juan-cabandie/>



Incendios en la Argentina

Condiciones predisponentes

Como bien señaló el reciente informe del INTA⁴, las escasas precipitaciones en los últimos dos años y las elevadas temperaturas registradas desde fines de 2021 e inicios de 2022 propiciaron las condiciones para la proliferación de incendios espontáneos o intencionales. La capacidad para anticiparse y pensar una respuesta integral más eficaz y eficiente era un imperativo, pero poco se hizo desde el Estado Nacional. La bajante histórica del río Paraná, en el caso del Litoral, condensa los elementos para el diagnóstico de un cuadro crítico. Las características de estos incendios son catastróficas, con pérdidas económicas en plantaciones forestales, cultivos, cabezas de ganado, infraestructura e instalaciones de organismos oficiales, como el caso del INTA de Mercedes. Se destruyen ecosistemas con una enorme biodiversidad y bienes culturales tangibles e intangibles.

En el caso de los incendios del año pasado en la Patagonia, las condiciones predisponentes también anticipaban un escenario crítico. Dos meses de sequía con temperaturas altas desde finales de enero provocaron la acumulación de gran cantidad de materia orgánica sobre el suelo en condiciones de arder. El área técnica del Servicio Nacional de Manejo de Fuego había advertido, mediante alertas, que existía peligrosidad por la entrada de un frente frío del Océano Pacífico. Cuando se acerca un frente de este tipo y la región ha tenido altas temperaturas durante mucho tiempo es altamente probable que se produzcan grandes incendios si aparece una fuente de ignición. Es decir, si se daba una situación causal, como un rayo o fuego mal apagado, las condiciones existentes facilitaban que se convirtiera rápidamente en un incendio de comportamiento extremo.

Se sabía, entonces, que estábamos frente a un escenario de enorme peligrosidad. Sin embargo, la falta de anticipación, la nula planificación, el abandono de la gestión del riesgo y la carente coordinación entre jurisdicciones fue lo que caracterizó la actitud de los funcionarios nacionales, en un contexto marcado por la negligencia y la impericia.

En el mundo, la mayoría de los incendios con efectos devastadores se han concentrado, fundamentalmente, en áreas ubicadas entre las ciudades y los bosques. Técnicamente se denominan de "interfaz urbano-rural". Son áreas donde las viviendas y las actividades humanas se entremezclan o limitan con sectores de vegetación natural. El 77% de las igniciones se producen en estos lugares. Los incendios patagónicos del verano pasado, incluyendo la zona de Epuypén, El Hoyo, Lago Puelo, Cholila, Golondrinas

⁴ Informe técnico: Evolución de las áreas quemadas en Corrientes según coberturas vegetales, INTA, 11 de febrero de 2022.



y los alrededores de El Bolsón, tuvieron estas características. En agosto de 2021 ocurrió lo mismo en Córdoba, con un incendio en los valles de Paravachasca y Calamuchita que produjo el récord de viviendas quemadas en un solo día, superando las 80 unidades.

En los últimos años se registró una gran afluencia de personas que eligieron radicarse en estas áreas, en muchos casos sin planificación territorial alguna por parte de los municipios, sin infraestructura y sin entender cuál es la dinámica de la vegetación y su comportamiento ante el fuego. Algunos de ellos en forma totalmente irregular. En este tema también el Estado estuvo y está ausente.

Argentina debe tomar seriamente la identificación de zonas de riesgo, como también medidas para mitigar los posibles daños. Es parte de sus medidas de adaptación ante la crisis climática y de un trabajo multinivel, incluyendo también a municipios y comunas. Es imprescindible un plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) que contemple la complejidad de esta realidad. De lo contrario, los incendios descontrolados y con efectos sobre el ambiente, las personas y sus bienes seguirán ocurriendo y con consecuencias cada vez más graves.

¿Todos los fuegos son iguales?

No todos los incendios en el ámbito rural son iguales. Ni siquiera son parecidos. Los incendios de pastizales, de humedales, de bosques cultivados, de llanura, de montaña, de bosques nativos o de zonas de transición son muy distintos. Y también son muy diferentes sus consecuencias. Por eso es fundamental promover el conocimiento científico, fortalecer el trabajo de organismos especializados, fomentar la educación ambiental comunitaria y la capacitación permanente del personal afectado a las tareas de prevención, manejo y combate de los incendios, además de garantizar un adecuado equipamiento. El Estado Nacional tiene la obligación de estar presente articulando este complejo conjunto de actores y funciones.

Tenemos que aprender a convivir con el fuego, a mitigar sus efectos adversos y a trabajar en la prevención con todas las herramientas científicas y tecnológicas que tengamos. Porque no sólo se trata de combatir. Se trata de prevenir, coordinar esfuerzos, recursos y acciones antes que se produzcan incendios incontrolables.

Como parte de la naturaleza, el fuego cumple un papel importante en el modelado de muchos de los ecosistemas, actuando como un agente de renovación. Los incendios de origen natural están presentes en los distintos ambientes con frecuencias que varían de acuerdo con los climas y tipos de vegetación. Asimismo, el uso del fuego por parte del hombre para prácticas agrícolas y ganaderas a través de milenios en ocasiones ha favorecido y seleccionado comunidades vegetales que se consideran ecosistemas sostenibles y estables. Sin embargo, la utilización de estas prácticas sin el conocimiento necesario o con condiciones climáticas adversas puede representar un riesgo. Como es sabido, el fuego no deseado tiene efectos negativos sobre el ambiente y es una grave amenaza para la población y sus bienes.

El fuego es entonces un fenómeno complejo, que tiene que integrarse al manejo de tierras y de recursos en base a conceptos ecológicos, sociales y legales, siempre mediante políticas, acuerdos institucionales, procedimientos, tecnología y recursos en un marco de trabajo que usualmente se desarrolla verticalmente a través de uno o dos estamentos gubernamentales o bien horizontalmente entre varios organismos responsables del manejo de tierras y el sector privado.

Los incendios forestales, como los del año pasado y los que están ocurriendo en el Litoral, en particular en Corrientes, requieren de un enfoque integral. Las quemas prescriptas, previstas en la Ley Nacional de Manejo del Fuego, cuando son parte de medidas de prevención y manejo deben ser tomadas con responsabilidad y pericia. En las provincias en las que las quemas fueron prohibidas por muchos años



el resultado fue que, el día que algo se quemó, la acumulación de biomasa era tan grande que dificultó la sofocación del fuego, terminando generalmente en tragedias. El equilibrio en el uso de estas herramientas, la identificación de las ventanas meteorológicas adecuadas para cada ambiente, la rigurosidad técnica y las decisiones basadas en información y evidencia son claves para la prevención de incendios, al igual que el imprescindible control sobre estas actividades cuando las condiciones predisponentes (sequías prolongadas, vientos, altas temperaturas) son críticas y ordenan su prohibición.

Por eso es fundamental que sea el conocimiento la fuente principal de la toma de decisiones y no la improvisación, el oportunismo político o la opinión de personas que pueden estar bien intencionadas, pero conceptualmente muy equivocadas en sus propuestas de solución.

Gobernanza

Es fundamental que la gobernabilidad del sistema de manejo del fuego sea consensuada por todos los distritos del país y que esté sustentada en conocimiento científico técnico, con una conducción política clara que base sus decisiones en la ciencia y la tecnología. En los últimos 20 años han habido varios intentos de implementar un sistema con altibajos y cambios de rumbo que poco han ayudado a consolidar un mecanismo de funcionamiento eficaz y mucho menos eficiente. Los hechos que se relatan a continuación denotan la falta de una estrategia estructural clara en el manejo del fuego de vegetación.

La ley 26.815 de Manejo del Fuego, promulgada en 2013, dio el marco a un Sistema Federal (SFMF), compuesto por un Servicio Central (SNMF), por las provincias y CABA, la Administración de Parques Nacionales y otras instituciones. Dicha ley instrumentó el Plan Nacional de Manejo del Fuego (PNMF) a través de convenios específicos y con un marco jurídico que lo regía basado en leyes provinciales y nacionales preexistentes.

La creación del PNMF permitió identificar a los responsables jurisdiccionales y sus competencias legales, estableciéndose cadenas de mando medianamente adecuadas para las diversas situaciones de control de incendios. Sin embargo, en los comienzos, las líneas de trabajo fueron discontinuas, quedando sujetas a la falta de políticas nacionales o regionales en materia de manejo del fuego. La centralización de las decisiones en una unidad ejecutora sin representación de las diferentes jurisdicciones involucradas -no sólo en la definición de líneas de trabajo sino también en lo referido a asignación de recursos- dificultó el desarrollo de programas y proyectos regionales. El deterioro del sistema continuó y comenzó a reflejarse en los programas de trabajo.

En diciembre de 2015, la nueva gestión encontró un sistema federal desarticulado y un servicio nacional extremadamente debilitado, con excepción de una comisión de gestión de información científico técnica que avanzaba en la provisión de información protocolizada a las dependencias de los diferentes organismos intervinientes en la prevención y preparación ante escenarios de atención de emergencias y desastres. Dicha comisión, coordinada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, integraba la labor y el producto de los principales organismos y dependencias universitarias proveedoras de información primaria, que continuaban en contacto permanente desde la desarticulación de hecho del Sistema Federal de Emergencias en 2003-2004 aproximadamente. El Gobierno de Cambiemos convalidó estos avances y los potenció creando en 2016 -en el mismo Ministerio y con agenda conjunta- dos redes científico tecnológicas abocadas a la gestión de información para el riesgo de desastres y a la adaptación al cambio climático y la sustentabilidad ambiental. Impulsó además la creación del Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), aprobado por ley N° 27.287 con amplio respaldo legislativo y puesto en funcionamiento en 2017.

El sistema de gestión del riesgo implica un alineamiento con el abordaje multilateral consensuado internacionalmente en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (2015), poniendo foco en



la integralidad, la gobernanza y la resiliencia local.

El nuevo enfoque impone un acento en las instancias de prevención y preparación, así como también la recuperación. Para el Círculo de Políticas Ambientales, en opinión que compartimos, trabajar en las causas del riesgo de desastres hace al enfoque preventivo, lo cual es crucial para enfrentar los efectos del cambio climático. En este orden de ideas, las políticas públicas vinculadas al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) y el uso sustentable y racional de los recursos naturales son aspectos de especial consideración en la gestión del riesgo. Este enfoque es además particularmente importante en los países en desarrollo, donde las consecuencias de los desastres suelen ser más graves, duraderas y difíciles de reparar, a lo que se añade el retraso que significan estos eventos en el camino hacia el desarrollo sostenible en sociedades donde la pobreza constituye un factor sustantivo.⁵

La ley del SINAGIR crea dos instancias: un Consejo Nacional y un Consejo Federal, para los cuales se crearon sendos gabinetes. El primero constituye la instancia superior de decisión, articulación y coordinación; lo preside el Poder Ejecutivo Nacional a través del jefe de Gabinete de Ministros y lo integran los titulares de los ministerios con competencia en la materia, entre ellos el de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La Secretaría Ejecutiva de dicho Consejo la ejercía el titular de la secretaría ministerial con competencia en la Protección Civil. En la actualidad está ubicada en la órbita de la Subsecretaría de Gestión del Riesgo y Protección Civil del Ministerio de Seguridad de la Nación y requiere la coordinación entre jurisdicciones (el gobierno nacional, los provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) e incluso con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil.

El Consejo Federal, en cambio, reúne a las 24 jurisdicciones y a la Nación, a través de los representantes que se designen por cada una de ellas.

La herramienta para prevenir y actuar de manera coordinada existe. Y es claro que, para lograr su funcionamiento óptimo, las acciones dirigidas a la reducción de riesgos, el manejo de crisis y la recuperación dependen de una planificación y una coordinación eficiente, por las que las autoridades y otros actores de la sociedad civil conozcan anticipadamente, de acuerdo con el tipo de riesgo identificado, cuándo, cómo, para qué y en conjunto con quiénes deben intervenir.⁶

Para la prevención y atención de desastres de magnitud el SINAGIR estipula que la conducción política "integral" debía ubicarse en un Consejo Nacional presidido por el jefe de Gabinete de Ministros y que la coordinación operativa debía situarse en el Ministerio de Seguridad, en el que convergen la prevención y atención del delito y la protección civil ante eventos naturales, accidentes o eventos provocados intencionalmente o no, entre ellos los incendios forestales, rurales y de interfase.

Dado que las emergencias, desastres y catástrofes ocurren generalmente en territorios administrados por municipios y provincias, el SINAGIR puso en marcha el Consejo Federal mencionado, dentro del cual obtuvo consenso para zonificar el territorio nacional en regiones y microrregiones, justamente para atender este tipo de eventos. Se previó, además, que fuera conducida por la/el ministro que ocupara la cartera de Seguridad, bajo cuya responsabilidad quedó también el Sistema Federal de Manejo de Fuego. De esta manera se buscó materializar la "integralidad" de una gestión en la que debe converger la protección civil ante amenazas y riesgos y la seguridad ante la eventualidad de delitos.

Con el objetivo de desarrollar y transferir a los gobiernos locales capacidades institucionales -además de recursos económicos- para atender estos escenarios, la citada ley incorporó, a los efectos de dotarla de continuidad, la iniciativa que ya venía en marcha dentro del Ministerio de Ciencia y Tecnología,

5 El rol del Congreso de la Nación en la descarbonización de la economía y la adaptación al cambio climático. Informe del Círculo de Políticas Ambientales, diciembre de 2021.

6 Ibid 3.



denominada Red Científico Tecnológica para la Gestión Integral del Riesgo (GIRCYT). Como se dijo, esta red se integra por centros, universidades y dependencias científico-técnicas abocados a producir, organizar en conjunto y distribuir de un modo digitalmente interoperable la información necesaria (en tiempo y forma) para la toma de decisiones ante eventos de esta magnitud.

Dado que las universidades y centros de investigación producen un importante caudal de conocimiento, la Red se abocó a elaborar y poner a disposición del resto del SINAGIR protocolos destinados a la etapa en la que puede consumarse la amenaza. Entre los protocolos producidos para quince tipos de amenazas figuran los relativos a incendios forestales rurales y de interfase, sequías meteorológicas y agrícolas, y probabilidad de perturbaciones graves en el abastecimiento eléctrico por amenazas de origen natural, que son de utilidad directa, total o parcial, por ejemplo, para la atención de lo sucedido en las provincias de Chubut, Río Negro y Neuquén.

El actual gobierno nacional del Frente de Todos paralizó la dinámica institucional del SINAGIR, rompiendo la cadena de alimentación orgánica e interoperable de información científico-técnica. Congeló y recortó su presupuesto, por lo que la gestión integral de riesgo no formó parte de ninguno de estos eventos. La falta de coordinación interjurisdiccional, la renuencia a intervenir, los señalamientos cruzados, son consecuencias de decisiones previas infundadas e irracionales. Tanto en los incendios devastadores de la Patagonia como en los ocurridos en Corrientes, el Jefe de Gabinete ha sido el gran ausente, al igual que el ministro de Seguridad. La ley está vigente y sus responsabilidades funcionales incólumes.

Es urgente discutir el enfoque desde el cual abordar la prevención de riesgos de desastres y la articulación de carteras y niveles gubernamentales. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) volvió a requerir, en febrero de 2022, la adopción de un protocolo único operativo en todo el país que materialice la solicitud de recursos al Estado Nacional. Es inadmisibles que, aún después de la secuencia de las últimas tragedias, no se cuente con lineamientos claros para el abordaje de las crisis, lo cual muestra la incapacidad para prevenir y anticiparse adecuadamente.

El Gobierno actual produjo, además del recorte funcional y presupuestario del SINAGIR, la separación y transferencia del Servicio Nacional de Manejo del Fuego desde la cartera de Seguridad a manos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁷. Sin embargo, este traspaso no exime a ambos organismos de gestionar el riesgo y la atención del desastre bajo las responsabilidades que les caben respectivamente dentro del SINAGIR, vinculadas a las capacidades de alertas tempranas, avisos de emergencia y evolución de los escenarios. El Sistema Nacional de Alerta y Monitoreo de Emergencia, pensado como una herramienta para la gestión de riesgo, el mapeo y monitoreo de amenazas y el intercambio de información para el seguimiento de potenciales situaciones adversas del país, queda atravesado por la incompetencia ministerial, por la cual se deslinda de responsabilidades que la propia ley le asigna.

Los problemas de articulación interministerial y de coordinación interjurisdiccional, así como la evidente ausencia de un protocolo único operativo a nivel nacional son muestras claras de déficit operacional. Los lamentables acontecimientos demuestran la falta de capacidad administrativa para abordar la envergadura del problema, afectando el diagnóstico y la implementación de las soluciones adecuadas.

Ley “Máximo Kirchner”

El 4 de diciembre de 2020 el Congreso de la Nación sancionó la ley 27.604. Es una modificación a la Ley de Manejo del Fuego que impuso la restricción de la disponibilidad (prohibición de venta, cambio de uso del suelo y destino, subdivisión, entre otros) de terrenos incendiados en plazos de 30 y 60 años según se trate de zonas agropecuarias o pastizales y zona de bosques o humedales, respectivamente.



La ley fue impulsada por el entonces presidente del bloque del Frente de Todos, Máximo Kirchner, y presentada ante la opinión pública como la solución a los incendios intencionales y especulativos. Los legisladores y legisladoras de Juntos por el Cambio denunciaron entonces que esta norma, lejos de ayudar en la prevención de los incendios, fijaba un cambio meramente testimonial, de cumplimiento imposible, y que además implicaba una afectación a la protección a perpetuidad con la que ya contaban los bosques nativos y los bosques no productivos⁸.

En el debate se señaló que el artículo 40 de la Ley de Bosques Nativos (N° 26.331) ya establecía que en caso de incendios no se podía cambiar la categoría de conservación otorgada en el ordenamiento territorial y que esta restricción era a perpetuidad. Por otro lado se recordó que, en 2017 y a instancias de Cambiemos, la protección se había extendido (a través de la incorporación del artículo 22 bis de la Ley de Manejo del Fuego) también a los bosques no productivos. Sin embargo, la “Ley de Máximo” eliminó el viejo artículo 22 bis, que le otorgaba a estos bosques la protección a perpetuidad, reduciéndola a 60 años, con la consecuente violación a los principios de progresividad y no regresión en materia ambiental. Para esos bosques (ecosistemas que requieren mayor protección debido a su tiempo de recuperación), la norma presentada como un “nuevo estándar de protección ambiental” fue, en realidad, un claro retroceso.

Por otro lado, la ley dispuso, con la incorporación del artículo 22 quáter, la prohibición de 30 años para realizar ciertas actividades en zonas agropecuarias, praderas, pastizales, matorrales y áreas de interfase que hubieran sido afectadas por incendios provocados o accidentales. La amplitud en el ámbito de aplicación y la falta de diferenciación de incendios intencionales de aquellos que ocurren por accidentes o causas naturales hace cargar a las víctimas con gravosas consecuencias en cuanto a la disponibilidad de estas tierras.

Además, la norma no previó mecanismos eficaces para garantizar su cumplimiento. Ello implicaría llevar un registro pormenorizado de cada zona del país afectada por un incendio en los últimos años, su actualización constante y el mantenimiento de las prohibiciones durante 30 o 60 años anotada como una restricción dominial del inmueble en los registros de la propiedad. Para dimensionar la magnitud del absurdo, veamos que sólo en 2020 se quemaron más de 1.1 millón de hectáreas. Para el 16 de febrero de 2022, en Corrientes la superficie afectada ascendía a 785.238 hectáreas, equivalente al 9% del territorio provincial, según el reporte del INTA.

La ley “crea” culpables de modo caprichoso y peligroso

Por otro lado, la ley no distingue entre incendios intencionales y accidentales para plantear una restricción que tiene las características de una sanción. Criminaliza al propietario de la tierra, sin indagar sobre su culpabilidad, al impedir el uso y la libre disponibilidad de la propiedad por un tiempo excesivo, que termina siendo confiscatorio e inconstitucional.

También inhibe al sector público en sus legítimos planes de desarrollo urbano, de infraestructura u obra pública: inmoviliza predios sin acreditar que los plazos fijados responden a requerimientos vinculados a

⁸ El artículo 22 bis, en su redacción inicial, remitía a la ley 13.273 de Promoción Forestal que abarca como bosques no productivos a los bosques protectores (que protegen caminos, suelos, costas marinas, ríos, los que fijan médanos, previenen la erosión, los que aseguran condiciones de salubridad pública, los que protegen contra la acción del viento, inundaciones o aludes, los que son albergue de especies de flora y fauna cuya existencia se declare necesaria), los bosques permanentes (los de parques y reservas nacionales, provinciales o municipales, los que tienen especies que merecen conservación, los de parques públicos, arbolado de caminos, montes de embellecimiento anexos), los bosques experimentales (que se usan para estudios forestales), y los montes especiales (creados con miras a la protección u ornamentación de extensiones agrícolas, ganaderas o mixtas).



la restauración de los ecosistemas, o con prescindencia de si se trata de un área natural protegida o de un terreno baldío.

Es, además, una restricción que, más allá de vulnerar las competencias de los municipios para ordenar el territorio, impediría hasta el desarrollo más elemental de cualquiera de ellos, que podría necesitar expandirse con obras para responder al déficit habitacional, obras de infraestructura de agua y saneamiento, gestión de residuos, entre otras.

Fue tan testimonial e incongruente la norma que los primeros en incumplirla fueron funcionarios del Frente de Todos. Tras los incendios en Chubut, impulsaron la cesión a la provincia de tierras fiscales municipales afectadas (en zona de bosque), en las que se asientan de manera irregular cientos de ocupantes, para poder avanzar en la urbanización del área y la construcción de viviendas sociales⁹. Vale decir: el fuego como oportunidad de entrega de tierras a particulares mediante mecanismos poco transparentes y en franca violación de una prohibición expresa de la ley impulsada por Máximo Kirchner.

En definitiva, la ley sólo se propuso legislar sobre cenizas, sin incluir la prevención como herramienta imprescindible, ni garantizar el efectivo financiamiento de la Ley de Bosques, ni incluir dentro del Código Penal la figura de los delitos ambientales para garantizar que las consecuencias caigan sobre los autores responsables de los incendios intencionales.

La ley en cuestión fue una mera sobreactuación. Exageró una intencionalidad de protección ambiental, pero sin agregar ningún instrumento para hacerlo. No le dio al Poder Ejecutivo Nacional ninguna herramienta para enfrentar los incendios como tampoco configuró tipos penales claros para perseguir y condenar a los responsables materiales.

Un cambio normativo cosmético y testimonial. Legislar sin tener en cuenta la evidencia científica ni buenos ejemplos normativos en la materia, trae consecuencias. Este tipo de propuestas nos distraen del verdadero desafío que enfrentamos: cómo dotamos al Estado Nacional y a las provincias de los instrumentos necesarios para estar preparados para una mayor frecuencia de incendios y la prolongación de los periodos de alta vulnerabilidad que sufrimos producto de la incidencia del cambio climático.

Enfrentar el riesgo de incendios requiere de presupuesto e institucionalidad

La Argentina cuenta con instrumentos normativos potentes que promueven una respuesta preventiva e integral frente a los incendios y a los riesgos de desastres. La Ley de Manejo del Fuego, el SINAGIR, incluso la Ley de Bosques en su ámbito, son buenas herramientas legales, pero con deficiente cumplimiento.

La creación del SINAGIR trajo consigo la elaboración del primer Plan Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (PNRRD) 2018-2023. El Plan "constituye una herramienta de política pública que contempla objetivos y metas que tienen como propósito definir los lineamientos de las políticas relacionadas con la gestión integral del riesgo y los principios básicos que deben desarrollarse para la ejecución de programas y acciones tendientes a reducir los riesgos existentes, garantizar mejores condiciones de seguridad de la población y proteger el patrimonio económico, social, ambiental y cultural".¹⁰

Fue el primer documento de alcance nacional en la materia, que tuvo como objetivo proyectar una estrategia a corto, mediano y largo plazo coherente con la nueva normativa, aspirando a ser un mecanismo de coordinación multisectorial e interdisciplinario entre el sector público, el sector privado y organizaciones sociales. Sin embargo, a poco de asumir, la gestión de Alberto Fernández desarticuló y desfinanció esta herramienta, mostrando en las consecuencias el costo de la falta de planificación y coordinación.

9 <https://www.diariojornada.com.ar/318665/sociedad/apuran-una-ley-que-garantice-tierras-a-125-familias-de-lago-puelo/>

10 Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnrrd_2018_-_2023.pdf



Resulta paradójico que en el contexto de emergencia que se vivía respecto a los graves incendios que habían ocurrido durante 2020 el Poder Ejecutivo enviara al Congreso un proyecto de ley de presupuesto 2021 donde asignaba apenas el 0,003% del presupuesto al manejo del fuego, lo que representaba el mismo monto que en 2019 (282 millones). Si tomamos en cuenta que el presupuesto total era el doble que el anterior, representaba una reducción a la mitad en términos porcentuales. Si la comparación se realiza con el proyecto de presupuesto 2020, la baja es aún mayor. Ese ajuste además se veía reflejado con claridad en las metas cuantitativas, las cuales reducían las horas de vuelo del sistema aéreo de prevención y lucha contra incendios (3.500 las horas de vuelo previstas para 2021, contra 6.230 horas proyectadas para el 2020 y 7.200 para el 2019); al igual que la capacitación de agentes (que disminuía a 1.000 para 2021, en contraste con los 1.800 de 2020 y 2.000 de 2019) y el equipamiento para las unidades regionales (bajaba a 3, en comparación con las 25 brigadas equipadas del presupuesto 2019).

Respecto a lo asignado a la Protección Civil y Riesgos de Desastres, también fue inferior a lo presupuestado para 2020. El desfinanciamiento del SINAGIR no fue corregido por decisiones posteriores y completa un cuadro crítico para el 2022. Los recortes también se extendieron a la Administración de Parques Nacionales, a Áreas Marinas Protegidas e, incluso, se profundizó el incumplimiento en torno al financiamiento de la Ley de Bosques.

Frente a las denuncias formuladas por la oposición, la bancada oficialista decidió crear un nuevo impuesto (una alícuota sobre los seguros) para el financiamiento del Fondo Nacional de Manejo del Fuego. Si bien la recaudación fue a un fideicomiso y con un monto significativo, a la fecha estos recursos no implican una mejora en manos de las provincias o del Sistema para el abordaje de los incendios de vegetación y sus consecuencias.

No cabe duda entonces que, desde el inicio de la actual gestión del Frente de Todos, las estrategias en orden al manejo del fuego no estuvieron guiadas por la priorización, ni mucho menos por el fortalecimiento de las tareas de prevención. No hubo planificación ni capacidad de anticipación.

El proyecto de presupuesto nacional 2022, que finalmente no fue aprobado, también planteaba un fuerte desfinanciamiento del área ambiental con un ajuste general de las partidas asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuya variación respecto al año del 2021 era de 30% nominal; lo que representa un caída de tres puntos porcentuales en términos reales considerando la inflación proyectada por el gobierno nacional del 33% para 2022; sumado a un caída del 0,036% en la participación sobre el total del presupuesto.

Entre las partidas más afectadas se encontraba la protección de bosques nativos. Se preveían apenas 1.332 millones de pesos, el 3,3% de los fondos que le corresponden por ley. Desde la Fundación Ambiente y Recursos Naturales marcaron un punto clave que evidencia dónde están las prioridades: sólo se destinarán 22 pesos por hectárea para la protección de los bosques en áreas rojas y amarillas (las áreas más críticas), mientras que las zonas con bosques cultivados recibirán 78 pesos por hectárea. Entre los otros programas fuertemente desfinanciados se encuentran conservación de biodiversidad y gestión ambiental del agua.

En cuanto al sistema de manejo del fuego, los indicadores cuantitativos mejoraron respecto del presupuesto 2021, que fue crítico, pero no para llegar a los niveles anteriores: se proyectaron 5.800 horas de vuelo, por debajo de las 6.320 de 2019 y de las 7.200 proyectadas en el presupuesto 2020. El patrón se repite para las políticas de Protección Civil y Reducción del Riesgo de Desastre, las cuales experimentaron una variación nominal del 46% de las partidas asignadas respecto al proyecto de ley propuesto para 2021. Pero si tenemos en cuenta que el de ese año estuvo prácticamente congelado, su aumento fue de apenas un 3,8 % nominal, los montos no alcanzan a compensar la inflación acumulada en esos dos años.



Para el presente año, con el presupuesto reconducido, la situación se mantiene en los niveles críticos de 2021.

Conclusión

Sin duda, los devastadores incendios que viene teniendo la Argentina desde hace un tiempo son consecuencia de la crisis climática que acrecienta los fenómenos extremos, pero también de la falta de planificación, inversión y políticas de prevención. La pérdida de vidas humanas, de bienes materiales y el enorme daño ambiental son consecuencias irreparables de ello.

La Argentina debe cumplir con sus compromisos internacionales y con las propias leyes nacionales, incluyendo la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos para la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, que consagra entre sus objetivos la reducción de la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el cambio climático, para protegerlos de sus efectos adversos y a la vez aprovechar sus beneficios. Para ello hubiese sido imprescindible que el Estado Nacional mejorara las condiciones de gobernanza del sistema para hacerlo más confiable, coherente y planificado, y fortaleciera a la vez la imprescindible coordinación con gobiernos locales, promoviendo también el involucramiento de la sociedad en general.

Por el contrario, lejos de eso, se desactivó el SINAGIR y no se implementó en su reemplazo otro sistema eficiente, quedando entonces la situación en la peor de las condiciones imaginables. Se sometió además al Plan Nacional de Manejo del Fuego a condiciones de estrés e imprevisibilidad, con presupuestos nacionales que no mostraban una senda clara de planificación, crecimiento e inversión.

Se desfinanció gran parte de las políticas del área ambiental. Se paralizó en el Congreso la discusión de una legislación que integre los humedales al ordenamiento territorial. El gobierno se negó a abrir la discusión sobre los delitos ambientales y la creación de fiscalías especializadas en la materia. Al debate serio, fundado en evidencia y en el trabajo articulado por las organizaciones de la sociedad civil se lo reemplazó por la puesta en escena, las leyes testimoniales, las promesas de campaña y los eslóganes que no se convirtieron en realidad.

La Ley 26.815 de Manejo del Fuego dice, además, que se deben proporcionar recursos para investigación, algo que desde su sanción no ocurrió y que es vital para construir conocimiento científico que impacte positivamente en los modos de prevenir y abordar integralmente el manejo del fuego. Ya vimos el costo de la improvisación. Aprender de los errores es también encontrar el modo de reparar el daño y buscar mejores respuestas para eventos futuros. No estamos frente a hechos aislados, sino condiciones ambientales predisponentes que probablemente aumenten la recurrencia de los fenómenos climáticos adversos. Qué hacemos con ello, cómo prevenimos y cómo actuamos desde la mitigación y la adaptación al cambio climático es en gran parte la respuesta.