

## Fundamentos

Señor Presidente:

El presente Proyecto de Ley que se trae a consideración de los Señores Legisladores pretende incorporar al ordenamiento jurídico vigente, una normativa especial, referida concretamente a la industrialización de las pulpas celulósicas y del papel.

Argentina ha promovido la forestación mediante diversos programas desde hace décadas. Actualmente, se encuentra vigente la Ley 25080 –de 1999- prorrogada en 2009 por la Ley 26432 hasta el 2019. La promoción de la forestación se ha basado en razones económicas, sociales y ambientales. El 95% de la industria de base forestal del país se provee de bosques de cultivo, produciendo bienes necesarios para la población como papel, madera para construcción, para muebles, pisos, pañales, etc. Es bueno destacar que en Argentina no se utiliza un solo árbol de bosques nativos para la producción de celulosa y papel.

Las plantaciones forestales ofrecen un recurso renovable, reciclable y con efectos neutros al temible cambio climático. Argentina cuenta con 69 plantas de celulosa y papel y cerca de 3.000 industrias vinculadas al sector madera y mueble. Y en los últimos años se ha comenzado a expandir la investigación para utilizar la biomasa como fuente tanto de biocombustibles como bioetanol. Dadas las restricciones generadas tanto por el aumento del petróleo como las consecuencias de los combustibles fósiles en el clima, el aporte de los bosques a la producción industrial y energética con bajo nivel de emisión de carbono, la convierten en una actividad considerada herramienta de desarrollo sostenible hacia el futuro.

Argentina tiene plantadas algo más de 1.000.000 de has de bosques, principalmente en la Mesopotamia. Se está utilizando menos de la mitad de los mismos, dando la oportunidad de atraer inversiones por varios miles de millones de dólares en provincias que requieren industrialización y progreso. Esas inversiones deben incluir tanto aquellas que procesen madera sólida, como aquellas que utilicen la madera fina de raleos y desperdicios de la industria de la madera, que representa cerca del 80% de la materia prima. Para ello, la instalación de fábricas de celulosa y papel se hace necesaria y adecuada a nuestras necesidades. Las últimas inversiones que se realizaron en Argentina en este sector tienen más de 30 años, y se hicieron con una ley de promoción firmadas por Perón y Gelbard. En ese momento, Argentina tenía un sector foresto-industrial similar al de Chile y Brasil y muy superior al de Uruguay. Hoy, hemos quedado atrás de nuestros vecinos regionales, que han encontrado en el sector una fuente de desarrollo económico y social importante.

El conflicto que se suscitó con la R.O. del Uruguay por la instalación de una planta de celulosa finlandesa puso en alerta a todos sobre las posibilidades de impacto ambiental de este tipo de industrias. El pasar del tiempo también demostró que existen tecnologías que con los controles adecuados, permiten manejar y reducir el impacto de la producción

industrial a niveles compatibles con un desarrollo sostenible. Argentina tiene una industria de celulosa y papel ya antigua, y en algunos casos, obsoleta que requiere su adaptación para mejorar su performance ambiental. Por otro lado, tenemos la materia prima y la demanda para expandir la producción de celulosa y papel, y es nuestra responsabilidad que esas inversiones se realicen con la mejor tecnología disponible y con los controles adecuados.

Para ello es necesario –y se propone con esta Ley - un marco regulatorio apropiado que imponga la obligación de utilizar tecnología de punta en todos los niveles de producción e industrialización, con sistema de evaluaciones y monitoreos programados y ajustes regulares por parte de profesionales técnicos capaces de señalar los mejores procedimientos y normativas impuestos. Su objetivo último, el de reducir al mínimo la contaminación producida por estas industrias sin conspirar contra su desarrollo conveniente y responsable.

Para dar respuestas precisamente a parte de esta problemática, el presente proyecto tutelar del medio ambiente incorpora patrones mínimos, de carácter obligatorio, que deben ser cumplidos por todas aquellas empresas celulósicas y del papel que están instaladas o pretendan instalarse en el territorio nacional.

La solución ofrecida es la adopción de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) en la Industria de la Celulosa y el Papel, medidas utilizadas en la Comunidad Económica Europea y que serán explicitadas más adelante.

A los fines de su buena receptividad y aplicabilidad, prevé el cumplimiento de las nuevas exigencias, fijando plazos perentorios de cumplimiento para aquellas empresas que ya están en funcionamiento y que precisan realizar inversiones para su reconversión.

Una constante que se diseña en la proyectada ley es la perentoriedad de plazos que impone, no solo para las empresas involucradas en la normativa, sino también para la Autoridad de Aplicación y para la entrada en vigencia de la norma cuando establece que esta opera desde el día siguiente al de su promulgación.

En consecuencia, todo el espíritu que anima la nueva normativa es la de conseguir su expedita y efectiva implementación para obtener rápidos y eficientes resultados en el marco de nuestro cada vez más afligente cuadro nacional.

Dable es destacar que, a los fines de comprometer abiertamente a las empresas del sector serán ellas mismas las que se autoevaluarán; emitirán su propia opinión respecto a las condiciones y niveles de producción, procesos, procedimientos y afectación del medio ambiente, para luego de realizar sus propios análisis y conclusiones proponer a la Autoridad de Aplicación, los eventuales planes para la readecuación o reconversión. Es lo que en el derecho ambiental local se promociona firmemente a través del art. 26 de la ley 25675, al propiciar la implementación de compromisos voluntarios y la autorregulación, para acceder a medidas de promoción e incentivos (aval de financiamientos para reconversión) o la aplicación de multas, suspensiones o cierres de fábricas, ante el incumplimiento a los compromisos y normas impuestas.

En cuanto al marco constitucional y legal, nuestra realidad actual está indicando a las claras que la legislación argentina no ha alcanzado aún, en el derecho ambiental, un desarrollo suficiente, acorde con los cambios tecnológicos y medio ambientales producidos a nivel mundial. En efecto, el art. 41 de la Constitución Nacional incorporado en el año 1994 y los tratados internacionales suscriptos por nuestro país confieren el derecho de todos los habitantes a gozar de "..... un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...". Sin embargo, preciso es reconocer, este "desarrollo sostenible", tan bien definido por nuestra Carta Magna, en su parte dogmática, está lejos de cristalizarse en la región, si no se adoptan medidas conducentes para ello.

El proyecto se enmarca en la responsabilidad que pesa sobre el Congreso de sancionar normas de carácter general y de uso obligatorio en todo el territorio nacional que contengan presupuestos mínimos de protección.

Al respecto dice concretamente el artículo 41 de la Constitución Nacional que ya mencionáramos: ".....Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección.....", refiriéndose con ello a normas que conceden tutela uniforme y común para toda la Nación con el objeto de asegurar la debida protección ambiental.

En el año 2002, con la sanción de la Ley General del Ambiente 25675, el Congreso Nacional, cumple en primera instancia con este mandato, creando el marco adecuado de regulación general.

En consonancia con ello, esa ley "...establece los presupuestos 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"(Conf. Art.1).

Ahora, este proyecto, complementa estos presupuestos mínimos, estos patrones de protección fijando pautas, procedimientos y exigencias específicamente para los procesos industriales de la celulosa y el papel. Viene así a llenar un vacío legal existente en el cuerpo normativo ambiental argentino.

A poco de recorrer el articulado de esta presentación, se advierte que se han incorporado a sus prescripciones, la mayoría de los objetivos y principios que debe cumplir la política ambiental nacional según la ley 25675.

Se ajusta la misma no solo a perseguir la prevención "...de los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo....", como lo estatuye el inc. g) del art. 2 de la ley 25675, sino también pretende "...establecer los procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental."(Conf. inc.k, del art. 2 de la misma ley 25675).-

Además, es de destacar, que los principios de "congruencia", "prevención", "precautorio", "progresividad", "sustentabilidad", "solidaridad" y "cooperación" que impone la ley nacional en su artículo 4 están presentes en casi todo el espíritu del proyecto.

A efectos de demostrar el cabal cumplimiento de los principios constitucionales y de las prescripciones de la ley marco 25675, en consonancia y bajo la cual se alinea la iniciativa, se destaca que el proyecto busca la justa aplicación de los instrumentos de la política y de la gestión ambiental estatuidos por la misma en su artículo 8 al incorporar el apoyo a la evaluación del impacto ambiental (inc.2 de la ley ambiental), el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas (inc. 3 de la ley ambiental), educación ambiental (inc.4 de la ley ambiental), un sistema de diagnóstico e información y un régimen económico de promoción sustentable (incs. 2,3,4,5 y 6 del art. 8 y cc. de la misma ley 25675).

Y finalmente, obligado es concluir en este análisis de subsunción de normas que la preceden, que en el proyecto se establecen una serie de medidas de autogestión, conforme lo prevé el art. 26 de la Ley General del Ambiente, imponiéndose en cabeza de los responsables de estas actividades productivas de riesgo, la "...implementación de compromisos voluntarios y de autorregulación...", para acceder a las "...medidas de promoción e incentivos..." que también impone la ley en análisis (Conf. Inc. a, b y c del art. 26), como ya se explicitara.

En definitiva, podemos aseverar, sin temor a equivocarnos, que la sanción de una normativa como la que se propicia, realmente vendrá a llenar ese vacío legislativo que impera en el sector industrial celulósico- papelerero y del que se expusiera con anterioridad.

Dable es destacar, a los fines de llevar una mayor comprensión del significado de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) que pretendemos hacer obligatorias en nuestro país, que ellas nacen como consecuencia de las fuertes presiones sociales y gubernamentales que a partir de los años 90 se comienzan a dar en la mayoría de los países desarrollados, con el objeto de disminuir la contaminación producida por las fábricas de pulpa y de papel.

En efecto, en el año 1993, la Unión Europea presenta una nueva estrategia comunitaria en materia de medio ambiente y de las acciones que deben emprenderse para lograr un desarrollo sostenible. Lo hace a partir del V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y luego por Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y el Consejo del 24 de septiembre de 1998 relacionado a la revisión del programa comunitario "Hacia un Desarrollo sostenible". Estas acciones y resoluciones dictadas con el afán de ir alcanzando objetivos y metas a plazos perfectamente estatuidos por los miembros de la Unión, luego son aprobadas por la Comunidad Europea en lo que se conoce como la Directiva sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación (IPPC, Integrated Pollution Prevention and Control) D96/61/CE tomando medidas para evitar o reducir las emisiones contaminantes de las actividades industriales. En ellas se establecen medidas para evitar o cuando ello no sea posible, reducir las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo, incluidas las relacionadas a los residuos.

La Directiva IPPC sirvió como elemento unificador para el tratamiento de todos los procesos que generan algún tipo de contaminación, obligando a ciertas instalaciones a estar registradas y a obtener el permiso oportuno para realizar su actividad productiva. Es una nueva estrategia de gestión ambiental más sostenible, con una visión integradora del medio ambiente que da prioridad a la prevención por lo que establece valores límites de emisión. Y, define a las llamadas Mejores Técnicas Disponibles MTD.

Es a partir de aquí entonces, que comienzan a emitirse desde la Comunidad Económica Europea los Documentos de Referencia sobre las Mejores Técnicas Disponibles "BREF" (BAT References Documents) para cada tipo de industria.

En diciembre del año 2001, la IPPC emitió un BREF donde se establecen las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) específicamente para la Industria de Pulpa y Papel (Best Available Techniques in the Pulp and Paper Industry, BAT).

En este documento, de 509 páginas, se cubren los aspectos ambientales más relevantes de la fabricación de pulpa y papel a partir de distintos recursos fibrosos en diferentes tipos de fábricas.

Las MTDs identifican a la última etapa de desarrollo disponible ("estado del arte") de las instalaciones, procesos, o métodos de operación, que indican la adecuación práctica de un proceso u operación particular, para limitar las descargas, considerando también la viabilidad económica del control de la contaminación, los tiempos límites de aplicación y la naturaleza y volúmenes de las descargas.

Además de lo anterior, este documento establece los niveles permisibles de los diferentes compuestos que estas fábricas pueden emitir al agua (efluentes líquidos), al aire (efluentes gaseosos) y a la tierra (residuos sólidos), que garantizan la sostenibilidad de los recursos. Es así que desde el año 2001, la industria de pulpa y papel europea se maneja con el compromiso internacional de cumplir dichas pautas, y limitar sus emisiones a los niveles permitidos.

Para abundar en fuertes antecedentes existentes sobre el particular, conviene también referirse en este tema a otro tratado internacional, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Persistent Organic Pollutants, POPs) en sus Partes II y III, (Categorías de fuentes). Este acuerdo establece que las dioxinas y furanos se forman y se liberan de forma no intencionada a partir de procesos térmicos, que comprenden materia orgánica y cloro, como resultado de una combustión incompleta o de reacciones químicas.

Las Partes firmantes (entre ellas Argentina y Uruguay, que lo suscribieron en 2001 y reconfirmaron en enero de 2005) se comprometieron a adoptar medidas para reducir las liberaciones totales derivadas de fuentes antropógenas de cada uno de los productos químicos incluidos, con la meta de seguir reduciéndolas al mínimo y, en los casos en que sea viable, eliminarlas definitivamente.

El acuerdo implica la exigencia de utilización de materiales, productos y procesos sustitutivos o modificados para evitar la formación y liberación de los productos químicos mencionados. Requiere, asimismo, el empleo de las mejores técnicas disponibles y de las mejores prácticas ambientales (combinación más adecuada de medidas y estrategias de control ambiental).

En las Directrices sobre Mejores Técnicas Disponibles y orientación provisoria sobre Mejores Prácticas Ambientales según el Artículo 5 y el Anexo C del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Diciembre 2004) se definen las formas más adecuadas de fabricación de pulpas celulósicas y papel, abarcando desde la recepción de la madera en la fábrica, hasta el secado de la pulpa final. Incluyen también la generación y manipulación de productos químicos, el sistema de recuperación y el blanqueo.

Las Mejores Tecnologías Disponibles tienen menos de una década. En los últimos 5 años, se realizaron importantes avances en el diseño de ingeniería de los procesos de producción y de mitigación. Los cambios se centraron en la disminución de la generación de emisiones y residuos en general, y perniciosos en particular, la recirculación del agua utilizada y el tratamiento de los efluentes.

La aplicación de las mejoras recomendadas para transformar a todas las fábricas existentes en fábricas más limpias es más difícil que en las nuevas por instalar, pero puede realizarse. A estos objetivos va encaminado este proyecto de ley.

En definitiva, Sres. Legisladores, obligado es concluir que, la sanción de una norma jurídica de las características apuntadas en el presente proyecto se incorporará al orden jurídico vigente como una respuesta oportuna, sumamente realista, prudente, posible y con una erogación presupuestaria mínima que vendrá a cubrir ese vacío legislativo del que venimos insistiendo en esta presentación.

Pensamos, creemos y confiamos en que la Argentina va y debe ir por el camino correcto.

Por todas estas razones, y muchas otras que seguramente sabrán dar los colegas legisladores en el recinto, es que solicito el acompañamiento de mis pares al presente Proyecto de ley.