

MARCO LEGAL EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS

POHL SCHNAKE, V. y VALLEJOS, V. H.

Departamento de Geografía y Centro de Investigaciones Geográficas. Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. Calle 48 e/ 6 y 7 La Plata
veropohls@yahoo.com.ar vhvallejos@gmail.com

RESUMEN

Con este trabajo se pretende contribuir al debate en torno a los bosques nativos de nuestro país en el marco de la reciente ley 26.331/07 de “Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos” y su aún más reciente reglamentación. Se realiza en primer término una breve referencia al encuadre de la legislación ambiental en nuestro país, luego se presentan algunos resultados del Primer Inventario Forestal del año 2001. En una segunda instancia se analizan los principales aspectos de la Ley 13.273/48 de “Defensa de la Riqueza Forestal”, norma que reguló de manera integral el sector forestal en nuestro país, para luego establecer una comparación de las principales implicancias territoriales entre ambos marcos legales y perspectivas de la nueva Ley.

Palabras clave: bosques nativos, legislación ambiental, Ley 26.331/07, Ley 13.273/48, Primer Inventario Forestal

INTRODUCCIÓN

Los Bosques nativos y la legislación ambiental

En nuestro país la normativa ambiental¹ ha estado marcada por el carácter federal del mismo, es así que históricamente las provincias fueron las que elaboraron la mayoría de las normas para sus respectivos ámbitos. No se contó con normas nacionales ambientales generales y para todo el país de manera uniforme; sin embargo se dictaron leyes de contenido ambiental de adhesión y alcance federal, entre las cuales se reconoce la Ley 13.273/48 de “Defensa de la Riqueza Forestal”.

La distribución de competencias entre las provincias y el Estado Nacional se ve modificada con la reforma constitucional de 1994. El nuevo artículo 41° de la Constitución Nacional, cristaliza los denominados derechos humanos de cuarta generación, habilitando al Poder Legislativo Nacional a establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental, es decir ordenamientos jurídicos propiamente ambientales, sin alterar las jurisdicciones locales y reconociendo el dominio originario de los recursos naturales existentes en los territorios de las provincias (art. 124). En adecuación a estas reformas introducidas en la Constitución Nacional en noviembre de 2002 se sancionó la Ley 25.675 “Ley General del Ambiente”, con el objeto de delinear la política ambiental nacional, marco legal que obliga a una revisión de la normativa legal existente en los diferentes niveles jurisdiccionales y aspectos ambientales específicos. Se asiste así a un período de transición, caracterizado por la sanción de Leyes Nacionales estableciendo los presupuestos mínimos; entre éstas cabe citar la Ley Nacional 25.916/04 de Gestión de Residuos Domiciliarios, la Ley 26.331/07 de “Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos”; a partir de las cuales las provincias deben efectuar la posterior adecuación de su normativa.

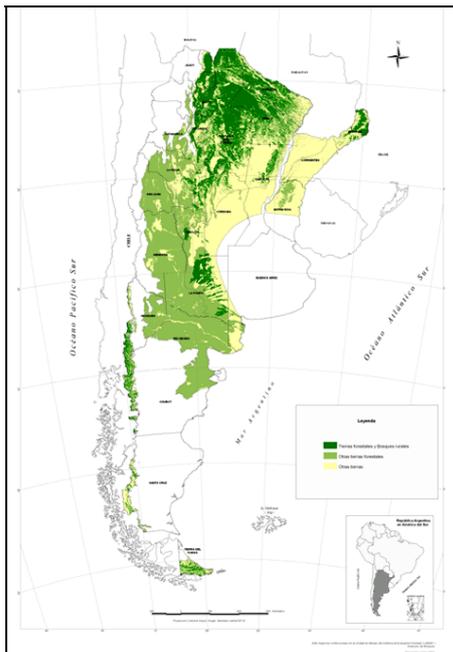
Los bosques nativos y su situación actual

Se consideran “Bosques Nativos” los Ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea (suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos), conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica. Esta definición comprende tanto a los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario, formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias (Art. 2° Ley 26.331/07 de Presupuestos Mínimos de Protección ambiental de los Bosques Nativos).

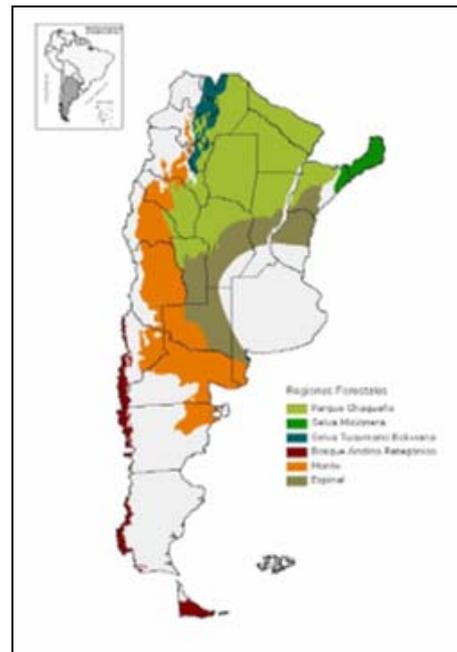
¹ Al existir una estrecha interrelación entre los sistemas naturales y las diferentes actividades de la sociedad y sectores de la actividad económica, de alguna manera, puede decirse que cualquier legislación afecta el ambiente. Desde esta visión, hay quienes definen la legislación ambiental en sentido amplio, como el conjunto de las normas que regulan las conductas humanas y que pueden modificar significativamente las condiciones de existencia de los organismos vivos. Puede así reconocerse una legislación ambiental propiamente dicha, una legislación sectorial de relevancia ambiental y una legislación ambiental casual. Brañez Ballesteros (1994) clasifica la legislación ambiental en: a- “Legislación propiamente ambiental”: se trata de los ordenamientos jurídicos que se han expedido últimamente para la protección del ambiente con arreglo a la moderna concepción que visualiza a éste como un todo organizado a la manera de un sistema; b- “Legislación sectorial de relevancia ambiental”: hace referencia a los ordenamientos jurídicos que han sido expedidos para la protección de ciertos elementos ambientales o para proteger el ambiente de los efectos de ciertas actividades y c- “Legislación ambiental casual”: involucra los ordenamientos jurídicos que han sido expedidos sin ningún propósito ambiental, pero que regulan conductas que inciden significativamente en la protección del ambiente .

Como puede observarse en el mapa N° 1 solamente el 10,85 % de la superficie de Argentina está ocupado por bosques nativos. Según datos de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF), dependiente de la Dirección de Bosques de la SAyDS de la Nación: en el período 1998-2002 se perdieron 230.000 has por año de bosques nativos, y en el período 2002-2006 un promedio de 300.000 has por año. Esto indica que en Argentina en los últimos nueve años se deforestaron más de 2,5 millones has de bosques nativos, a razón de 280.000 ha/año, 1 ha cada 2 minutos (UMSEF, 2008).

Entre las principales causas que reducen los bosques nativos se reconocen la expansión agrícola, la tala indiscriminada y los incendios forestales. El Parque Chaqueño, la Selva de Yungas y la Selva Misionera son las regiones más amenazadas (UMSEF, 2008).



Mapa N° 1. Cobertura Boscosa



Mapa N° 2. Regiones Forestales

Fuente: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos 1998 – 2001 en: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (2007). Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe Nacional. Buenos Aires, pags 33 y 41. ISBN 978-987-96256-6-8.

La forma longitudinal del territorio de la República Argentina determina una serie variada de ambientes y de bosques, que van desde los bosques y selvas subtropicales del norte, hasta los bosques antárticos del extremo sur (Mapa N° 2).

Algunos resultados del Primer Inventario Nacional Forestal del año 2001

El Primer Inventario Forestal surge en el marco de la Ley 13.273 de 1948, cuyo artículo 55 establecía un fondo para la ejecución del Mapa Forestal Nacional. No obstante, si bien a mediados de 1980 se comienza con el primer proyecto de inventario forestal nacional, hubo que esperar hasta 1998 para el inicio del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, finalizado en el 2005 dentro del marco del Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas – Préstamo BIRF 4085-AR - de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Publicado en enero de 2007, por la propia SAyDS de la Nación, como Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos.

Selva Misionera. Entre las principales presiones se destacan: la extracción selectiva, los cultivos de tabaco, yerba mate y otras plantaciones forestales, tales como pino, eucalipto y

araucaria. El área de Bosque Nativo en el 2002 se estimó en 1.223.909 has, y el área deforestada (período 1998-2002) en 67.233 has, representando una tasa anual de deforestación de -1,33% (UMSEF: 2008, pp.3 y 9).

Selva Tucumano – Oranense. Se reconocen los sectores pedemontanos como los más afectados por la deforestación con el objetivo de cultivar caña de azúcar, cítricos y actualmente soja y poroto. En el año 2002 el área de bosque nativo se estimó en 3.716.301 has, con una deforestación de 47.751 has (período 1998-2002), representando una tasa anual de deforestación de -0,32 (UMSEF: 2008, pp.4 y10).

Parque Chaqueño. Es la región más afectada en la actualidad, como consecuencia principalmente del avance de la frontera agropecuaria y el uso intensivo de sus recursos forestales. Entre las principales presiones sobre los bosques se destacan: la extracción selectiva, la obtención de carbón y la agricultura. Para el año 2002 el área de Bosque Nativo se estimó en 21.650.194 has, y el área deforestada 797.459 has para el Período 1998-2002, representando una tasa anual de deforestación de -0,90% (UMSEF: 2008, pp.5 y11).

Principales aspectos de la Ley 13.273/48

La Ley 13.273 de 1948, constituye la única norma que reguló de manera integral el sector forestal en nuestro país. Se refiere a la defensa de la riqueza forestal de bosques y tierras forestales, tanto nativos como implantados. Define por bosque, toda formación leñosa, natural o artificial, que por su contenido o función sea declarada en los reglamentos respectivos como sujeta al régimen de la mencionada ley. En tanto por tierra forestal, entiende aquella que por sus condiciones naturales, ubicación o constitución, clima, topografía, calidad y conveniencias económicas, sea inadecuada para cultivos agrícolas o pastoreo y susceptible, en cambio, de forestación, y también aquellas necesarias para el cumplimiento de la ley en cuestión. Esta Ley clasifica los bosques según las funciones en: Protectores, permanentes, experimentales, montes especiales y de producción. Se plantea un régimen forestal común según el cual los propietarios, arrendatarios, usufructuarios o poseedores a cualquier título de bosques no podrán iniciar trabajos de explotación de los mismos sin la conformidad de la autoridad forestal competente, que deberán solicitar acompañando el plan de trabajo, previendo un plazo máxima de 30 días para la aprobación. Régimen forestal que abarca todas las etapas del proceso: desde el propio bosque, el transporte, estudios especiales sobre adaptación y ampliación de especies indígenas y exóticas, la sección estadística del Ministerio de Agricultura de la Nación, forestación y reforestación, prevención y lucha contra incendios. Entre los instrumentos de gestión técnico - administrativo contempla la presentación de planes de trabajo, registro de quienes estén vinculado al sector, guías parciales con la marcación e individualización de productos por parte de la autoridad competente, registro de bosques protectores y permanentes, régimen especial para explotaciones en bosques protectores, especiales y fiscales, planes de forestación y reforestación, cargas públicas, indemnizaciones, etc. Incorpora medidas: de tipo económico -tasas, aforos forestales, derechos aduaneros, créditos especiales-; de fomento o defensa de la producción nacional; y medidas de sanción - multas, inhabilitaciones y expropiación-. Crea una autoridad forestal federal, la Administración Nacional de Bosques, dependiente del Ministerio de Agricultura, a cargo del cumplimiento integral de la Ley, y obliga a las provincias a conformar un organismo encargado de la aplicación. También prevé conformar un fondo provincial de bosques. Otras de las medidas previstas es la realización del mapa forestal, para lo cual el Ejecutivo Nacional asigna fondos al Ministerio de Agricultura de la Nación.

No obstante, más allá de la legislación, no hubo decisión política en cuanto al recurso y en los hechos se los tomó como un recurso natural no renovable y no se los consideró como

ecosistema complejo ni estratégico, excepto en papeles y reuniones. En este sentido la ampliación de la frontera agropecuaria, la visión minera y la falta de política forestal han llevado en gran medida a la situación actual.

Ley de Bosques 26.331/07

La Ley 26.331 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. También pauta un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos.

Entre los objetivos enunciados en el art. 3º, cabe destacar la conservación, mediante el Ordenamiento Territorial (OT) de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo; hace prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad.

A través de un proceso participativo, cada provincia debe realizar el OT de sus Bosques Nativos, el cual es definido como la norma que zonifica territorialmente los bosques nativos existentes en cada jurisdicción, de acuerdo a las diferentes categorías de conservación, en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten. Durante la realización del OT no se podrán autorizar nuevos desmontes, en tanto las provincias que no hayan realizado su OT en el plazo estipulado legalmente no podrán autorizar desmontes ni aprovechamientos de los bosques nativos.

Cada provincia en su OT deberá zonificar los bosques según las siguientes categorías de conservación: Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben desmontarse y deben mantenerse como bosque para siempre. Se podrá realizar investigación científica y turismo; Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que si se los restaura pueden tener un valor alto de conservación y no deben desmontarse. Se podrá realizar aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica; y Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad.

No podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I y II. Para realizar manejo sostenible de bosques nativos clasificados en las categorías II y III, debe encuadrarse la propuesta en un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos. En tanto para realizar desmontes de bosques nativos de la categoría III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo y la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá someter el pedido de autorización a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La evaluación de impacto ambiental también será requerida para los casos de aprovechamiento sostenible cuando tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos. La autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá aprobar o denegar el estudio de impacto ambiental del proyecto e informar a la Autoridad Nacional de Aplicación.

Para efectuar el OT, esto es: analizar y zonificar los bosques nativos en las tres categorías mencionadas, la Ley establece once criterios de sustentabilidad ambiental. Se aclara además que los mismos no son independientes entre sí, por lo que un análisis ponderado de ellos permitirá obtener una estimación del valor de conservación de un determinado sector². Para la

²Criterios de Sustentabilidad Ambiental: 1) Superficie mínima para asegurar la supervivencia de las comunidades vegetales y animales; 2) Vinculación con otras comunidades naturales; 3) Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional; 4) Existencia de valores biológicos sobresalientes; 5) Conectividad entre eco-regiones; 6) Estado de conservación; 7) Potencial forestal; 8) Potencial de sustentabilidad agrícola; 9) Potencial de conservación de cuencas; 10) Protección de nacientes y recarga de acuíferos; 11) Valor que las

implementación de la referida Ley, el art. 30° crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan. Será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial, su Ordenamiento de Bosques Nativos, siendo la Autoridad Nacional de Aplicación, conjuntamente con las autoridades de aplicación de cada una de las jurisdicciones que hayan declarado tener bosques nativos en su territorio, quienes anualmente determinarán las sumas que corresponda pagar, teniendo en consideración para esta determinación teniendo en cuenta el porcentaje de superficie de bosques nativos, superficie total y las categorías de conservación declaradas.

Respecto a eco-regiones compartidas entre provincias limítrofes la reciente reglamentación de la Ley (Decreto 91/2009 del 13/02/09) hace referencia a las mismas en sus arts. 6°, 18° y 33°. Se menciona la participación de la Autoridad Nacional de Aplicación y del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) para promover acciones tendientes a lograr un nivel de coherencia entre las categorías de conservación que establezcan aquellas jurisdicciones que comparten eco-regiones, propiciar concertaciones con las autoridades locales con relación a los contenidos mínimos de las normas generales de manejo y aprovechamiento forestal sustentable comunes a todas las eco-regiones y particulares de cada una. Corresponde a las autoridades locales de aplicación enviar la información relativa al nivel de coherencia de las categorías de conservación respecto de las provincias limítrofes.

Asimismo la Reglamentación establece que el Ordenamiento de Bosques Nativos de cada jurisdicción deberá actualizarse cada cinco años, conforme las pautas que al efecto determine la Autoridad Nacional de Aplicación, con participación de las Autoridades Locales de Aplicación, estableciendo el grado de detalle para la generación del Ordenamiento de los Bosques Nativos de cada jurisdicción como mínimo a una escala de 1:250.000.

Comparación de los Marcos Legales

| Ley 13.273/48 | Ley 26.332/07 |
|--|--|
| Carácter integral | Carácter fragmentario |
| Administración Nacional de Bosques | SAGyP: Dirección de Forestación SAyDS: Dirección de Bosques |
| Zonificación según sus funciones Protectores Permanentes Experimentales Montes Especiales De producción | Zonificación esquemática Rojo Amarillo Verde |
| Autoridad de aplicación federal | Autoridad de aplicación Nacional (coord) Autoridad de aplicación según jurisdicciones |
| Fondo Provincial de Bosques | Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de Bosques Nativos |

Cuadro N° 7. Comparación de los marcos legales.

Fuente: Elaboración propia. 2008

Perspectivas de la Nueva Ley

La nueva ley de bosques, a diferencia de la normativa de 1948, aborda la problemática de los bosques de manera fragmentaria, ya que sólo legisla sobre los bosques nativos. Dado este

Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura (Anexo de la Ley 26.331/07 de Presupuestos Mínimos de Protección ambiental de los Bosques Nativos).

abordaje, resulta al menos, poco pertinente pretender un ordenamiento territorial, dada la esencia integral en una propuesta de este tipo. La sola zonificación realizada por cada provincia, no puede constituir un ordenamiento territorial, más aún si consideramos que diferentes provincias comparten regiones forestales.

La Ley pauta lineamientos mínimos, evidenciando falencias y ausencias técnicas, parcialmente contempladas en la reglamentación. Entre ellas, la coherencia en las eco-regiones de provincias limítrofes, los contenidos mínimos y esenciales de los informes preliminares de Estudios de Impacto Ambiental.

Si bien la Ley prevé un importante financiamiento, actualmente el desmantelamiento institucional provincial es alarmante, por lo cual se requerirá de una gran inversión en el sector para llevar adelante la ejecución de la mencionada zonificación. Ante los numerosos desmontes que están a la espera de ser autorizados al aprobarse la zonificación, nos preguntamos: ¿estarán las provincias en condiciones de no ceder a las presiones de los sectores con importante peso en la acción política, como son los casos de las provincias de Santiago del Estero y Salta?

Es inevitable reflexionar si esta nueva ley constituye una respuesta para detener el proceso de reducción de los bosques nativos. ¿Era necesaria una nueva ley? ¿Cuántas leyes más necesitaremos? ¿Es un problema de leyes o de acción política? Quizás, pueda constituir una oportunidad para impulsar el cambio.

Es necesaria una decisiva acción de gobierno que defina el marco político de gestión sobre los recursos forestales de manera integral. Tratándose de recursos naturales con características de largos períodos de crecimiento, la planificación se convierte en una herramienta fundamental para su conservación y gestión sustentable. En este sentido entendemos que se debe orientar el quehacer hacia una planificación del uso del suelo vinculada al recurso forestal, que la evaluación de impacto ambiental de cualquier proyecto, es un requerimiento social ineludible, pero debe ser serio y equitativo, y la financiación debe contemplar este aspecto como una variable económica decisiva, y los proyectos forestales deben constituir una unidad junto a las interrelaciones con otras actividades económicas.

En este momento las provincias se encuentran abocadas al proceso de planificación que comprende el OT de sus bosques. Existe un marco básico importante que las pone frente a la oportunidad de realizar un trabajo integral en aquellas provincias que comparten una misma eco-región, y con el vecino país de Chile, que también sancionó recientemente su Ley de bosques nativos. Estas cuestiones posibilitarían realizar planes integrales y coordinados entre las distintas instancias y jurisdicciones, en función que sepan aprovechar estas ventajas. Resulta indispensable que este proceso se base en el conocimiento científico disponible sobre los ecosistemas forestales.

BIBLIOGRAFÍA

Brañez Ballesteros, R (1994). *Manual de derecho ambiental mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, pags.5-6

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (2007). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe Nacional*. Buenos Aires, SayDS, pags. 33 y 41. ISBN 978-987-96256-6-8

Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal –UMSEF- (2008). *Monitoreo de los Bosques Nativos de Argentina*. La Plata, Dirección de Bosques. SAyDS de la Nación – Seminario sobre Bosques Nativos de Argentina. FCAYF – UNLP pags. 1 a 11.

Fuentes

- Constitución Nacional Argentina
- Ley 26.332/07 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
- Ley 13.273/48 Riqueza Forestal
- Ley Nacional 25.675/02 Ley General del Ambiente
- Decreto 91/2009. Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Reglamentación de la Ley 26.332 (13/02/09).