

Clara María Minaverry✉

Progresos e inflexiones en el desarrollo normativo para la protección de los bosques nativos en el ámbito provincial argentino y uruguayo

Progress and turning points in legal development of native forests protection at the Argentine provincial and Uruguayan jurisdictions

Progressos e inflexões no desenvolvimento normativo para a protecção dos bosques nativos no âmbito provincial argentino e uruguaio

Resumen: *El objetivo general del presente trabajo es indagar sobre el nivel de desarrollo de la normativa sobre la protección de los bosques nativos, en una selección de provincias argentinas cuyos recursos forestales poseen un alto valor ecosistémico, como es el caso de los andino - patagónicos. Los objetivos específicos son: determinar si la normativa provincial ha cumplido con los objetivos establecidos por la ley nacional de presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos 26.331 (y si contemplan al agua), y realizar un análisis comparativo con el caso de Uruguay. Se trata de una investigación de carácter exploratorio, donde se aplicó el método analítico comparativo y el de la hermenéutica jurídica. Se ha podido concluir que la ley 26.331 supera en ciertos lineamientos a las normas provinciales argentinas seleccionadas, y que el caso de Uruguay no posee suficiente desarrollo normativo como para poder realizar un análisis comparativo integral.*

✉ Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Abogada (Universidad de Buenos Aires), Magister en Derecho Ambiental (Universidad Complutense de Madrid), Doctora en Derecho (Universidad de Buenos Aires), Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de investigaciones Ambrosio Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Profesora Adjunta Ordinaria de Derecho Ambiental de la Universidad Nacional de Luján y de posgrado de la Universidad Tecnológica Nacional.
✉ cminaverry@derecho.uba.ar

Palabras clave: *derecho ambiental, bosques nativos, productor forestal, protección, provincias, Argentina*

Abstract: *The general purpose of this paper is to investigate native forests protection regulatory development level, in a selection of argentine provinces in possession of valuable ecosystem forest's resources, such as the Andean-Patagonian ones. The especial objectives are: To state if provincial regulations have complied with national native forests environmental protection law 26.331 (and if it regulates water resources), and to make a comparative analysis with Uruguay. This is an exploratory research, where analytical comparative method and legal hermeneutics were applied to this study. We could conclude that law 26.331 exceeded some of the selected argentine provincial regulations outlines, and that Uruguay does not have enough regulatory development in order to make an overall comparative analysis.*

Keywords: *Environmental Law, Native Forests, Forestall Producer, Protection, Provinces, Argentina*

Resumo: *O objectivo geral do presente trabalho é indagar sobre o nível de desenvolvimento do regulamento sobre a protecção dos bosques nativos, numa selecção de províncias argentinas cujos recursos florestais possuem um alto valor ecossistémico, como é o caso dos andino – patagónicos. Os objectivos específicos são: Determinar se o regulamento provincial tem cumprido com os objectivos estabelecidos pela lei nacional de orçamentos mínimos ambientais para a protecção dos bosques nativos 26.331 (e se contémplame o agua), e realizar una analice comparativa com o caso de Uruguay. Trata-se de uma investigação de carácter exploratorio, onde se aplicou o método analítico comparativo e o da hermenéutica jurídica. Pôde-se concluir que a lei 26.331 supera em certos alinhamentos às normas provinciais argentinas seleccionadas, e que o caso de Uruguain ãopossui suficiente desenvolvimento normativo como para poder realizar uma análise comparativa integral.*

Palavras-chave: *direito ambiental, bosques nativos, produtor florestal, protecção, provincias, Argentina*

Recibido: 20161222

Aceptado: 20170213

Introducción

Argentina es un país que posee un régimen federal que incluye a 23 provincias, al ámbito nacional y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta forma de Estado se encuentra estructurada a través de un grupo de entidades que originalmente se encontraban separadas sin ninguna relación de dependencia entre sí, y que poseen la potestad, entre otras facultades, de dictar sus propias normas respetando los límites establecidos en la Constitución Nacional (C.N.).

En el ámbito de análisis del presente trabajo, el artículo 124 de la C.N. resulta ser cardinal porque en su último párrafo establece que: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, lo que claramente incluye a los bosques nativos.

Dicho artículo y el que comentaremos a continuación fueron, incorporados en 1994 a través de la reforma de la Constitución Nacional de Argentina.

Dentro de este contexto, el artículo 41 en su tercer párrafo establece lo siguiente: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”

Esto implica que en caso de existir leyes nacionales de presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos (como es la 26.331), los lineamientos fundamentales brindados por las mismas deberán ser tenidos en cuenta por parte de las provincias al momento del dictado de sus normas locales.

Los “presupuestos mínimos” (cuya terminología muchas veces confunde al asimilarlo con aspectos de índole económica), fueron conceptualizados en el artículo 6 por la ley de política ambiental nacional 25.675 de la siguiente manera:

“Toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.”

El caso de Uruguay es diferente en tanto que se trata de un país unitario, en donde existe un solo órgano facultado para dictar su normativa de manera uniforme para todo su territorio. No existen varios órganos que se manejen de forma autónoma para implementar dicha tarea, siendo que las divisiones político-territoriales en las que se organiza el Estado dependen únicamente del Poder Ejecutivo central.

Este caso más allá de ser más limitado en cantidad de legislación al no tener que analizarse normativa provincial, tal como ocurre con el caso argentino, de todos modos brinda un panorama interesante que podría ser contrastado con el anterior, en tanto que es poseedor de valiosas especies nativas dentro del ámbito de su territorio.

La Constitución de Uruguay por su parte, en su artículo 47 estableció lo siguiente: “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente.”

En dicha Carta Magna no se hace expresa alusión a los bosques, pero se entiende que los mismos se encuentran incluidos dentro de dicha protección jurídico – ambiental que es de carácter amplio.

Como objeto de análisis se han seleccionado a los bosques nativos, cuyo Primer Inventario Nacional fue realizado por la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (actualmente Ministerio) de Argentina en el año 2002 (Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 2002). Sin embargo, desde el año 2009 se han planteado los lineamientos generales para la elaboración del segundo inventario, pero hasta el momento dicha tarea no ha finalizado, por lo que únicamente se cuenta con la información brindada por el primero.

A principios de siglo los bosques naturales cubrían un tercio del territorio argentino y representaban más de cien millones de hectáreas (la suma conjunta de las superficies de Francia y España). Actualmente, en Argentina los bosques nativos solamente cubren aproximadamente 33.190.442 hectáreas (Primer Inventario Nacional de bosques nativos, 2002).

Dentro de este contexto, el objetivo general del presente trabajo es indagar sobre el nivel de desarrollo de la normativa sobre la protección de los bosques nativos, en una selección de provincias argentinas cuyos recursos forestales poseen un alto valor ecosistémico, como es el caso de los andino - patagónicos.

Los objetivos específicos son:

- Determinar si la normativa provincial ha cumplido con los objetivos establecidos por la ley nacional de presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos 26.331 (y si contemplan al agua), y
- Realizar un análisis comparativo con el caso de Uruguay.

Una de las justificaciones que sustentan esta investigación radica en que “el ambiente implica interacciones entre sociedad y naturaleza, es algo que no se puede reemplazar con ningún sustituto tecnológico, y su valor económico es incalculable” (Morales Jasso, G., 2016, 150).

Por esta razón es que resulta prioritaria su protección desde el ámbito jurídico y realizar un análisis comparativo con el caso de Uruguay, en donde en los últimos años la tendencia ha sido la de incorporar plantaciones forestales artificiales en su territorio destinadas a la producción de pulpa de papel, modificando diversos ecosistemas y generando un notorio impacto ambiental.

Se trata de una investigación exploratoria, ya que del relevamiento realizado sobre el tema de investigación, se han encontrado escasos recursos bibliográficos y ninguno que desarrolle específicamente el mismo.

Se realizó una triangulación metodológica en donde se aplicó el método analítico comparativo y el de la hermenéutica jurídica.

Se desarrolló una minuciosa investigación en sitios webs de organismos públicos y se realizaron consultas a organismos forestales en el ámbito nacional, provincial y de Uruguay, para realizar la búsqueda de toda la normativa vigente.

La selección de las jurisdicciones provinciales argentinas, se sustenta en la información obtenida del inventario de bosques nativos, y se aplicó un criterio ecosistémico para determinar el objeto del presente estudio (teniendo en cuenta las características de los bosques andino-patagónicos). De esta manera se evitó fundamentar la investigación únicamente en la división político-territorial argentina, para focalizarse en las características de sus ecosistemas boscosos.

En este sentido se espera que el Derecho brinde herramientas para la protección de los bosques nativos, que presentan una mayor necesidad de cuidado debido a su alto valor ecosistémico.

A tal fin se seleccionaron y analizaron los cinco objetivos centrales de la ley nacional de presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos 26.331, y se extrajeron del texto de la norma algunas acciones concretas que fueron vinculadas con los primeros.

Finalmente, este trabajo de investigación se fundamenta principalmente en que dichas normas representan una nueva oportunidad de contribuir, desde el sector de los bosques nativos, a potenciar el desarrollo sustentable de nuestra sociedad y, por lo tanto, las instituciones del sector científico deben asumir un rol activo con la máxima responsabilidad posible (Minaverri, C., Gally, T., 2012, 275).

LA PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS

1. Características principales de los bosques andino-patagónicos y de los naturales en Uruguay

Los Andes Patagónicos se extienden a lo largo del límite argentino-chileno, y se trata de una cadena montañosa angosta, más fragmentada y baja que los Andes Áridos, lo que facilita el paso de los vientos húmedos del Océano Pacífico que descargan abundantes precipitaciones en forma de lluvias o

nevadas y permiten el desarrollo del bosque andino-patagónico. Estas precipitaciones alcanzan promedios anuales de hasta 4.000 milímetros, pero decrecen rápidamente hacia el Este (Geohistóricos, 2010, 1).

El bosque templado caducifolio de roble pellín y araucaria en el norte se transforma en la selva valdiviana, en el área de mayores precipitaciones, que se encuentra en el centro-sur de la provincia de Neuquén. Este es el sector que despliega mayor exuberancia y diversidad biológica (Geohistóricos, s/f, 1).

Por su parte, el bosque natural de Uruguay es una asociación heterogénea de árboles y arbustos que se desarrolla sin la intervención humana. A nivel nacional, está compuesto por unas 100 especies arbóreas y otras tantas arbustivas, en su mayoría de hoja perenne. Su densidad es variable, constituyendo en algunos casos montes ralos y en otros una vegetación muy densa y enmarañada con características selváticas (Carrere, R., 1990, 1).

Existen varias clases de bosques:

- a) Monte serrano (se ubican en las serranías del este y norte del país).
- b) Monte de quebrada (se ubican en la depresión del relieve).
- c) Monte fluvial (que se desarrolla a ambos lados de los ríos y arroyos).

Se caracteriza por la presencia de diversos árboles y arbustos y de animales como: aves, zorrillos, gato montés, apereá, comadreja, nutria, sapos, tortugas, lagartos, víboras, insectos, entre otros (Vitale, 2009, 1).

2. Descripción y desarrollo de los objetivos de la ley nacional de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos (26.331)

Una de las cuestiones fundamentales que distinguen a esta norma respecto de las otras vigentes en el Derecho Ambiental argentino, es que avanzó e incorporó criterios de protección que no se venían aplicando hasta el momento.

Sin embargo, debe destacarse que en la misma se considera al “ambiente” pero en función de los derechos de las personas, en tanto que se hace referencia a que el entorno debe guardar ciertos niveles de calidad, pero no por

las especies que viven ahí o por la integridad de los ecosistemas, sino para asegurar la salud o el bienestar humano (Gudynas, E., 2009, 38).

La ley 26.331 fue aprobada con un fuerte apoyo de las organizaciones ambientalistas de Argentina, e intenta regular la tasa de deforestación provocada por la expansión de la agricultura industrial sobre regiones extra pampeanas. Su objetivo principal es preservar las áreas de bosque nativo remanentes y la puesta en valor y preservación de los servicios ambientales de los bosques nativos del territorio nacional (Silvetti, F., Soto, G., Cáceres, D., Cabrol, D., 2013, 3).

Todo esto surge claramente del artículo 2 de la ley 26.331 mencionado más arriba, en donde la definición de los bosques nativos incorporó un enfoque ecosistémico, no limitándose únicamente a los mismos, sino a todos los elementos que lo rodean como es la flora, la fauna, el suelo, el agua, entre otros.

A continuación y en primer lugar se describirán los objetivos establecidos en la mencionada norma jurídica como aspectos centrales, y en segundo lugar se realizará un análisis de la totalidad de la misma, detectando, seleccionando y vinculando a los primeros con una serie de acciones concretas, que establecen de forma concreta qué es lo que deben implementar las provincias.

Estos objetivos y acciones específicas serán revisados y analizados, para luego determinar si se encuentran o no incluidos y desarrollados en la normativa provincial.

Cuadro N° 1: Objetivos de la ley nacional bosques nativos y acciones específicas

Objetivos de la ley nacional bosques nativos 26.331 (artículo 3)	Acciones específicas
A Promover la conservación mediante el ordenamiento territorial de los bosques nativos, y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo.	Elaboración de un ordenamiento territorial de bosques nativos dividido en tres categorías de acuerdo a su valor ambiental (I, II y III: rojo, amarillo y verde). Reglamentación de la ley.

B Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo.	Programa Nacional de protección de los bosques. Autorizaciones de desmonte o de aprovechamiento. Registro Nacional de infractores. Imposición de sanciones. Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.
C Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad.	Programa Nacional de protección de los bosques. Audiencia y consulta pública. Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.
D Hacer 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.	Evaluación de impacto ambiental. Audiencia y consulta pública. Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.
E Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.	Programa Nacional de protección de los bosques. Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.

Fuente: Elaborado por Clara Minaverry, 2016.

Luego pasaremos a delinear, dentro de cada objetivo, cuáles son los aspectos puntuales en base a los que procederemos a realizar nuestro análisis:

a) *Promover la conservación mediante el ordenamiento territorial de los bosques nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo.*

Según el artículo 6 de la ley 26.331 se otorga un plazo de un año desde la sanción de la misma, para la elaboración de los ordenamientos territoriales de los bosques nativos provinciales, o sea desde el 28 de noviembre de 2007.

Los ordenamientos territoriales fueron definidos como:

“La norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la presente ley¹ zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación” (artículo 4).

Las categorías de conservación de los bosques nativos son las siguientes:

- I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

- II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

- III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la presente ley” (artículo 9).

b) *Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo.*

Las siguientes acciones concretas fueron determinadas para lograr el cumplimiento del presente objetivo.

- La implementación de un Programa Nacional de protección de los bosques, que deberá ser ejecutado por la autoridad nacional de aplicación, en este caso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

- Impulsar las medidas necesarias para garantizar que el aprovechamiento de los bosques nativos sea sostenible, considerando a las comunidades indígenas originarias que los habitan o dependen de ellos, procurando la minimización de los efectos ambientales negativos.

- Fomentar la creación y mantenimiento de reservas forestales suficientes y funcionales, por cada eco región forestal del territorio nacional.

- Promover planes de reforestación y restauración ecológica de bosques nativos degradados, y mantener actualizada la información sobre la superficie cubierta por bosques nativos y su estado de conservación.

- Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración, aprovechamiento y ordenamiento según proceda (artículo 12 de la ley 26.331).

Las autorizaciones de desmonte o de aprovechamiento implican que todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos requerirá autorización por parte de la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente. No podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo) (artículos 13 y 14 de la ley 26.331).

La implementación del Registro Nacional de infractores implica que toda persona que haya sido infractora a regímenes o leyes, forestales o ambientales, nacionales o provinciales, en la medida que no cumpla con las sanciones impuestas, no podrá obtener autorización de desmonte o aprovechamiento sostenible (artículo 27 de la ley 26.331).

También se implementa la imposición de sanciones administrativas en caso de incumplimiento a la ley 26.331 (multas, apercibimiento, suspensión o revocación de autorizaciones), sin perjuicio de otras responsabilidades que pudieren corresponder pero que no se encuentran reguladas por esta norma (artículo 29).

La creación de un Fondo Nacional para el enriquecimiento y conservación de los bosques nativos, tiene el objetivo de compensar a las jurisdicciones

que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan (artículo 30 de la ley 26.331). El mismo será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su ordenamiento de bosques nativos (artículo 31).

c) Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que beneficien a la sociedad.

En este objetivo se incluyeron como acciones específicas al Programa Nacional de protección, y al Fondo Nacional para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos, los cuales ya fueron descriptos más arriba.

Se incorporaron también a las herramientas administrativas de las audiencias y de las consultas públicas, en donde el artículo 26 de la ley 26.331 hace referencia y también remite a otros contenidos en la ley 25.675 (ley general del ambiente).

Allí se establece que para los proyectos de desmonte de bosques nativos, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción garantizará el cumplimiento estricto de los artículos 19, 20 y 21 de la ley 25.675 (sobre acceso a la información ambiental), previamente a la emisión de las autorizaciones para realizar esas actividades. Además, también deberá cumplirse con los artículos 16, 17 y 18 de la ley 25.675 (sobre participación ciudadana), y con la ley 25.831 (régimen de libre acceso a la información pública ambiental).

d) Hacer 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.

Se incluyeron como acciones específicas al Fondo Nacional para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos, y a las audiencias y consultas públicas los cuales ya fueron descriptos más arriba.

Como elemento novedoso se ha incorporado a la herramienta administrativa de la evaluación de impacto ambiental (artículos 25 a 27 de la ley 26.331). Para el otorgamiento de la autorización de desmonte o de aprovechamiento sostenible, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá

someter el pedido de autorización a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Esta última será obligatoria para el desmonte, para lograr un manejo sostenible en los casos que el mismo tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos.

e) *Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.*

Se incluyeron como acciones específicas al Programa Nacional de protección y al Fondo Nacional para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos, los cuales ya fueron descriptos más arriba.

3. Aplicación de los objetivos y de las acciones concretas de la ley nacional de bosques nativos 26.331 a las leyes y decretos reglamentarios provinciales

En el siguiente cuadro se realizará un resumen del análisis de los aspectos centrales de la ley nacional de presupuestos mínimos ambientales 26.331, para la protección de los bosques nativos en relación con las leyes provinciales seleccionadas:

Cuadro N° 2: Análisis comparativo de la normativa nacional y provincial argentina sobre bosques nativos

Objetivos ley 26.331 (artículo 3)	Provincia	Cumplimiento de ley y decreto reglamentario provincial
Elaboración de ordenamiento territorial en tiempo y forma (A)	Chubut	Ley 92 y D.R. 693/2012: El ordenamiento territorial y la reglamentación de la ley fueron realizados fuera del plazo legal.
	Santa Cruz	Ley 3142: Se elaboró el ordenamiento territorial fuera del plazo legal. La reglamentación de la ley provincial todavía no se ha realizado.

	Río Negro	Ley 4552 y D.R. 106/2010: Se elaboró el ordenamiento territorial fuera del plazo legal, y la reglamentación cumplió con lo regulado en la ley provincial.
	Neuquén	Ley 2780 y D.R. 1837/2012: El ordenamiento territorial fue elaborado fuera del plazo legal. Se han creado nuevas categorías de zonificación de los bosques nativos (que son intermedias). Se ha reglamentado la ley provincial.
Medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes (B)	Chubut	Ley 92 y D.R. 693/2012: No establecen ninguna.
	Santa Cruz	Ley 3142: No establece ninguna.
	Río Negro	Ley 4552 y D.R. 106/2010: Se cumplió con la creación de un Fondo provincial para el enriquecimiento de los bosques nativos, de un Programa de protección, y se fijaron sanciones administrativas.
	Neuquén	Ley 2780 y D.R. 1837/2012: Se regularon sanciones administrativas, y se creó un Registro Provincial de infractores.
Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos (C)	Chubut	Ley 92 y D.R. 693/2012: La única que se menciona en la norma es la evaluación de impacto ambiental.
	Santa Cruz	Ley 3142: Se regulan los procesos de consultas técnicas y realizadas a diferentes actores de la sociedad.
	Río Negro	Ley 4552 y D.R. 106/2010: Se regula la herramienta jurídica de la audiencia pública.

	Neuquén	Ley 2780 y D.R. 1837/2012: Se creó un Fondo Provincial para el enriquecimiento y conservación de los bosques nativos.
Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo (D)	Chubut	Ley 92 y D.R. 693/2012: No establece ninguna.
	Santa Cruz	Ley 3142: No se establece ninguna.
	Río Negro	Ley 4552 y D.R. 106/2010: Se regulan las herramientas de la audiencia pública y de la evaluación de impacto ambiental.
	Neuquén	Ley 2780 y D.R. 1837/2012: Se regularon las herramientas de la evaluación de impacto ambiental y de audiencia pública.
Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos (E)	Chubut	Ley 92 y D.R. 693/2012: No establecen ninguna medida.
	Santa Cruz	Ley 3142: No se regulan actividades.
	Río Negro	Ley 4552 y D.R. 106/2010: Se creó un Programa y un Fondo Provincial para el enriquecimiento y la protección de los bosques nativos.
	Neuquén	Ley 2780 y D.R. 1837/2012: Se creó un Fondo Provincial para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos, y hasta un Consejo Consultivo.

Elaborado por Clara Minaverri, 2016

Luego se realizará una profundización de los aspectos que requieren ser destacados y que surgen del cuadro anterior.

Provincia de Chubut:

La ley provincial 92 fue dictada el 17 de junio de 2010 e implementó la elaboración del ordenamiento territorial de los bosques nativos de dicha provincia. Sin embargo, el mismo debía realizarse en el plazo de un año conforme a lo exigido por la ley nacional, pero esto no fue cumplido.

Dicha ley provincial establece además que debía reglamentarse dentro de los 90 días desde su promulgación, lo que tampoco fue cumplido en dicho plazo, en tanto que el decreto reglamentario 693/2012 fue dictado el 21 de mayo de 2012, o sea casi dos años después.

Este último regula cuestiones vinculadas con la implementación de los planes de manejo presentados por productores forestales, pero en su artículo 20 realiza un aporte que complementa a la ley nacional:

“El Ministerio de la Producción desarrollará un Programa de Protección de Bosques Nativos de la Provincia del Chubut tomando en cuenta el Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos, y lo que se establezca a tales fines con otras jurisdicciones en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).”

Este programa en conjunto con el correspondiente al ámbito nacional constituye una estrategia relevante para que en dicho territorio pueda avanzarse con la implementación de diversas acciones, tendientes a lograr una gestión más sostenible y una mayor concientización ambiental de la población.

Provincia de Santa Cruz:

La ley provincial 3142 fue dictada el 8 de junio de 2010 y aún no ha sido reglamentada. Esta provincia adhirió a la ley nacional para la protección de los bosques nativos, y lo hizo a través de la ley 3031 del 21 de octubre de 2008.

En la misma se regula a las consultas técnicas y a las realizadas a ciertos sectores de la sociedad, y en el artículo 6 se contempla lo siguiente:

“El Consejo Agrario Provincial (CAP), coordinará las funciones y servicios con otros organismos Nacionales, Provinciales, Municipales y Comisiones de Fomento y/o Entes de Investigación, para el desarrollo de actividades que impliquen el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de las zonas con bosques nativos.”

A su vez el anexo de dicha norma también define las características de las modalidades y los requisitos de las consultas técnicas.

Provincia de Río Negro:

La ley provincial 4552 fue dictada el 8 de julio de 2010 y fue reglamentada por el decreto 106/2010 del 18 de noviembre de 2010. Este último a su vez fue modificado parcialmente por el decreto reglamentario 1823/2012 del 11 de diciembre de 2012, en donde ambos regulan la creación de la Unidad Ejecutora que aplicará la ley de bosques nativos, a la cual ya se habían adherido mediante la ley provincial 4366 del 4 de septiembre de 2009.

El texto de la norma provincial es muy similar al de la nacional, ya que reproduce casi textualmente todos sus artículos, pero también incorpora aspectos complementarios que superan favorablemente a los lineamientos de la primera.

El artículo 16 de la ley provincial creó un Fondo para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos, que complementa al nacional.

Además se instauró un Programa Provincial de protección y manejo de los bosques nativos (artículo 8), tendiente a fomentar medidas y actividades vinculadas con los mismos.

Provincia de Neuquén:

La ley provincial 2780 fue dictada el 22 de diciembre de 2011 y fue reglamentada mediante el decreto 1837/2012 del 17 de octubre de 2012.

Se trata de una ley que supera ampliamente en sus aportes a lo regulado por la ley nacional, ya que introdujo mejoras muy relevantes.

Respecto de la elaboración del ordenamiento territorial, se ha cumplido con el mismo, y además se han creado nuevas categorías (algunas intermedias) aplicables para realizar la zonificación de los bosques nativos.

El artículo 12 de la ley provincial estableció lo siguiente:

b) Categoría II (amarillo): son sectores de mediano valor de conservación. Comprende bosques nativos que por sus características y criterios aprobados por la presente Ley podrán ser sometidos a usos sustentables. Podrá incluir bosques nativos degradados que a juicio de la autoridad de aplicación admitan usos sustentables con la complementación de actividades de restauración.

- Naranja: Se trata de una subcategoría de la Categoría II (amarilla) que por sus características ameritarían ser clasificados como Categoría I (rojo) pero actualmente se encuentran en uso, estimándose que esta situación podría ser reversible en el mediano y largo plazo y por lo cual merece especiales restricciones para su uso.

- Amarillo Urbana: Es una subcategoría de la Categoría II (amarilla), que está representada por unidades de bosque dentro de ejidos municipales, que por sus características ameritan ser Categoría II (amarilla) pero en las cuales se podrá admitir un desarrollo de infraestructura edilicia de bajo impacto conforme a los criterios establecidos en el Anexo I de la presente ley.

En el mismo texto de la ley se aclaró que las subcategorías Naranja y Amarillo Urbana serán consideradas como dentro de la II (amarilla), a los fines de cumplimentar con la ley nacional 26.331.

Además incorporó en el texto de la ley (y no en el respectivo decreto reglamentario como ocurre habitualmente), a la descripción de todas las actividades permitidas en cada categoría. A modo de ejemplo, para la categoría I se define muy detalladamente qué es lo que se puede realizar en dicho territorio, y se permiten las tareas de investigación o de experimentación que sean compatibles con la conservación o restauración del ecosistema original., y las turísticas extensivas, sin desarrollo de infraestructura, y recreativas.

También se creó un Registro Provincial de infractores (artículo 65 de la ley provincial), lo cual no ha ocurrido en todas las jurisdicciones y que implica un nivel de compromiso legal mayor, en relación con la responsabilidad de los productores y gestores forestales.

Se incorporaron también mayor cantidad de actividades que implican la imposición de una sanción administrativa, en particular algunas que son muy específicas como es el caso de incumplir con lo establecido en la licencia ambiental o transportar productos y subproductos forestales sin la correspondiente “guía forestal” (artículo 65 de la ley provincial).

Se creó un Fondo Provincial para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos, y hasta un Consejo Consultivo (artículo 51 de la ley provincial). Este último acordó las siguientes funciones, las cuales resultan ser muy relevantes para colaborar con el asesoramiento brindado hacia las actividades forestales:

- a) Asesorar en el proceso de ordenamiento territorial de bosques nativos.
- b) Conciliar los intereses del sector productivo con el proyecto de desarrollo forestal de la Provincia.
- c) Sugerir a la autoridad de aplicación las medidas necesarias para superar los problemas del sector forestal, en función de un desarrollo armónico y sustentable.
- d) Ser instancia de consulta e información sobre los avances de aplicación de la presente ley.
- e) Proponer a la autoridad de aplicación programas, proyectos o normativas relacionadas con el aprovechamiento sustentable y la conservación del bosque nativo [...].
- g) Sugerir la modalidad de participación ciudadana [...].

El decreto reglamentario 1837/2012 también realiza algunos aportes muy importantes, y que se vinculan con temas que son claves en la protección ambiental y social de los bosques nativos. Esto da lugar a que estos temas se co-

mienzen a abordar en las agencias políticas locales, se pueda avanzar tomando medidas al respecto.

A tal fin se considera que la “valoración ambiental” determina qué valor económico podrían representar los servicios eco sistémicos, pero a éste debemos añadirle otros valores como son los sociales y los culturales, que habitualmente no son considerados y que poseen la misma relevancia.

Todo esto podría servir para brindar lineamientos generales y algunas críticas a los futuros proyectos de leyes y/o programas y/o políticas públicas ambientales que se diseñen o dicten en un futuro próximo en todos los países de América del Sur (Minaverry, C., 2016, 4).

El artículo 7 establece lo siguiente: “Los bosques nativos, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante como fuente de recursos naturales y de servicios ambientales y culturales [...]”.

4. El caso de Uruguay y una breve mención a la inclusión del recurso del agua dentro de la protección jurídica de los bosques nativos

Debe destacarse que en la normativa uruguaya, también se denomina a los bosques nativos como “espontáneos o naturales”, tal como surge en la cartografía forestal de Uruguay que hemos incorporado más arriba.

En este país los bosques nativos se encuentran protegidos por la ley 15.939 (sobre desarrollo forestal), que establece la prohibición de su tala, a excepción de los casos en los que el producto de la explotación se destina a consumo interno del establecimiento, o cuando se cuenta con un plan de manejo del monte nativo aprobado por la Dirección General Forestal.

No se ha dictado hasta el momento una norma que los regule de manera autónoma, con todo lo que ello implica, lo cual resulta muy favorable en muchos casos y en otros supone todo lo contrario.

La ley N° 15.939, prohíbe la tala del bosque nativo y de los bosques protectores de otros recursos naturales, ubicando a Uruguay en la vanguardia en materia forestal y ambiental, lo cual estimula a los inversionistas de otros sectores de la economía nacional o a empresas del exterior, con el objetivo

de desarrollar plantaciones para la exportación (no tradicional) de productos forestales (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, s/f, 1).

El artículo 7º establece que “La Dirección Forestal tendrá los siguientes cometidos especiales:

“e) Asistir a las instituciones públicas y a los particulares propietarios de bosques, en el manejo de formaciones naturales o artificiales y su explotación racional.”

El artículo 25 hace referencia a esta clase de bosques de la siguiente manera:

“Queda prohibida la destrucción de los palmares naturales y cualquier operación que atente contra su supervivencia. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a propuesta de la Dirección Forestal, por razones científicas o de interés general, podrá reglamentar la corta o la explotación de determinadas especies o ejemplares forestales, así como la utilización de resinas, cortezas, semillas, hojas u otras partes de árboles forestales nativos o exóticos.”

Uno de los aspectos destacados de la normativa sobre protección de bosques nativos que ya fue analizada, es que en todos los casos incluyen dentro de su objeto al recurso del agua.

La definición de la ley de bosques nativos argentina establece que los recursos hídricos se encuentran incluidos dentro de su protección, y menciona a los siguientes servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad:

- Regulación hídrica.
- Conservación de la calidad del agua.

De esta manera se ha reconocido explícitamente la existencia de este servicio ecosistémico o ambiental, lo cual ha significado un avance muy relevante.

Estos son definidos como:

Aquellos beneficios que la gente obtiene de los ecosistemas. Esos beneficios pueden ser de dos tipos: directos e indirectos. Se consideran beneficios directos la producción de provisiones –agua y alimentos (servicios de aprovisionamiento), o la regulación de ciclos como las inundaciones, degradación de los suelos, desecación y salinización, plagas y enfermedades (servicios de regulación) (Center for International Forestry Research, 2011, 1).

Por otra parte, la ley nacional 25.688 argentina (presupuestos mínimos para la protección de los recursos hídricos) no menciona directamente a la protección de los bosques nativos, por lo que lo planteado desde el ámbito de la normativa forestal supone un adelanto.

En el caso de Uruguay también se ha seguido la misma tendencia, ya que en su objeto de protección (artículo 4 de la ley 15.939) se estableció lo siguiente:

Son bosques las asociaciones vegetales en las que predomina el arbolado de cualquier tamaño, explotado o no, y que estén en condiciones de producir madera u otros productos forestales o de ejercer alguna influencia en la conservación del suelo, en el régimen hidrológico o en el clima, o que proporcionen abrigo u otros beneficios de interés nacional.

Algunos autores sostienen que la interrelación de los distintos recursos naturales iría en contra del fomento de disciplinas nuevas y especializadas, como es el caso del Derecho de aguas o el Derecho Forestal. Sin embargo existen otros autores que consideran que esta última debería difundirse con mayor intensidad en las facultades de ingeniería y de derecho (Giletta, F., 2000, 17).

Sin embargo sostenemos que es necesaria que la implementación de las normas jurídicas ambientales se realice dentro de un marco de interdisciplinariedad donde las diferentes ciencias puedan brindar sus herramientas (derecho, geografía, economía y sociología, entre otras), ya que de esa manera podrá interpretarse más adecuadamente la relación existente entre la naturaleza y la ciudadanía (Minaverri, C., 2016, 24).

Para el caso de Uruguay se ha relevado que en el año 2015 se han firmado algunos convenios de cooperación, en particular con Alemania, con el fin de proteger a los bosques nativos y a los servicios ecosistémicos que brindan a la sociedad, sin paralizar las actividades productivas que realiza dicho país.²

Coincidimos con algunos investigadores que establecen que “el ‘desarrollo sustentable’ en su concepción multidimensional difícilmente será una realidad en la Argentina, si las leyes que se sancionan y las políticas que se impulsan a nivel nacional y provincial adjetivan como ‘sustentables’ prácticas productivas que claramente van en sentido opuesto. De esta manera se está perdiendo la oportunidad estratégica de proteger con un marco regulatorio apropiado el escaso remanente de bosque nativo provincial y las formas de vida que dicho bosque sustenta” (Silvetti, F., Soto, G., Cáceres, D., Cabrol, D., 2013, 18).

Esto justifica que los juristas también deban poner su foco no sólo en la normativa vigente, sino también en las tendencias reflejadas en los proyectos de ley, ya que éstos (más allá de si son o no aprobados) son los que delimitan la agenda política actual, y los que permiten la futura incorporación legal de temáticas similares.

Además, su orientación es “correctiva” respecto de la contaminación y/u otros problemas ambientales, es decir, opuesta a lo planteado por principios como el preventivo y más lejos aún del precautorio, los cuales plantean una mayor planificación y modificación de estructuras jurídicas a futuro. Esta táctica correctiva se canaliza a través del establecimiento de incentivos para aprovechar el efecto del mercado en la administración del ambiente, sin orientarse hacia una protección integral de la naturaleza (Minaverri, C., 2016, 25).

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se propuso indagar sobre el nivel de desarrollo normativo vinculado con la protección de los bosques nativos a nivel nacional, comparativamente con lo ocurrido en una selección de leyes provinciales.

La relevancia de la presente temática radica en que a mayor valor natural se debería proteger con más fuerza, y a su vez incorporar requerimientos legales y sanciones adicionales, siempre tendientes a modificar las conductas nocivas.

La realidad es que con los insuficientes niveles de educación ambiental que se perciben en los países analizados, es recomendable lograr la combinación de ambas herramientas (capacitación y herramientas jurídicas), para poder acceder a mejores resultados en la práctica.

Se vislumbraron diferentes niveles de desarrollo normativo de las provincias analizadas, para la protección de la misma especie de bosques. Las provincias de Río Negro y Neuquén se encuentran muy avanzadas y han incorporado diversos aspectos novedosos, y por el contrario las de Chubut y Santa Cruz no.

Las leyes provinciales argentinas vinculadas a la misma zona de bosques que poseen similares características naturales, se han dictado en la mayoría de los casos al mismo tiempo, claramente todas fuera del plazo legal establecido.

Se ha podido determinar que la ley 26.331 supera en algunos lineamientos a las exigencias provinciales argentinas para la protección de los bosques nativos, y que en varios casos estas últimas ofrecen otras herramientas diferentes de protección y que siempre (hasta en los proyectos de leyes que aún no han sido aprobados), se regula y se incluye a la protección del agua como parte del mismo ecosistema.

En algunas jurisdicciones provinciales se han adherido a la ley nacional de bosques nativos, sin realizar muchos aportes adicionales a dicho texto (como ocurrió con las provincias de Santa Cruz y de Río Negro).

Respecto de los objetivos de la ley 26.331 que fueron vinculados con acciones específicas desarrolladas en la misma, en primer lugar podemos establecer que ninguna de las leyes provinciales para la protección de bosques andino-patagónicos, ha cumplido con el plazo de un año establecido desde la sanción de la norma, en donde se ordenaba que se elaboren los ordenamientos territoriales provinciales en dicho plazo. Esto dificultó su implementación en la práctica y en especial la elaboración de los ordenamientos

territoriales de los bosques, que es lo central de los lineamientos generales de dichas normas.

No se han detectado vacíos legales, ya que todas las normas analizadas han dictado sus respectivas leyes complementarias a los presupuestos mínimos ambientales, por lo que formalmente cumplirían con este objetivo. Sin embargo, y en futuras investigaciones podrá profundizarse en el análisis de la incipiente jurisprudencia existente sobre esta temática en todas las jurisdicciones del país, y determinar si la falta de lineamientos jurídicos implica o no una menor eficiencia en la aplicación práctica o si también deben considerarse otros aspectos, como pueden ser los políticos, los sociales y los culturales.

Se ha analizado lo mismo para el caso de Uruguay, pero allí el análisis se encuentra limitado a una menor cantidad de normativa y con menor nivel de regulación, ya que no posee una ley que haga referencia estrictamente a los bosques nativos.

Sin embargo, a pesar de que no existe normativa específica que regule la protección de los bosques nativos, la ley forestal fue pionera en la región al incluir a la protección de los mismos ya que data del año 1987. Sin embargo, dicho país no posee suficiente desarrollo normativo como para poder realizar un análisis comparativo integral, sino que se pudieron rescatar algunos aspectos puntuales que fueron desarrollados con anterioridad.

Finalmente para ambos casos, se recomienda la tarea de elaborar un digesto jurídico ambiental-forestal, que comprenda toda la legislación vigente, abarcando además contenidos afines como es la regulación de las semillas, de los viveros, de los agroquímicos y el embalaje de madera para el comercio internacional.

Su finalidad se podría centrar en proporcionar y permitir al productor forestal conocer y, por lo tanto cumplir, con la normativa que rige la actividad en el ámbito en el que se desarrolla su acción empresarial e industrial, estando la misma sistematizada en un solo cuerpo normativo. Es indispensable que el productor tenga fácil acceso a este Digesto Jurídico elaborado en un lenguaje claro y conciso, que permita su comprensión y su consecuente aplicación.

Luego, desde el punto de vista ambiental es imprescindible que los productores forestales adecuen su actividad a la normativa vigente. Para que esto suceda, es necesario realizar una efectiva capacitación y tareas de difusión sobre la obligatoriedad y el contenido de la normativa vigente.

Referencias

- Carrere, R. (1990). *El bosque natural uruguayo: caracterización general y estudios de casos*. Recuperado de <http://www.guayubira.org.uy/monte/Ciedur5.html>
- Center for International Forestry Research (CIFOR) (2011). *¿Qué son los servicios ecosistémicos?* Disponible en http://www.cifor.org/pes/_ref/sp/sobre/ecosystem_services.htm
- Geohistóricos (2010). *El bosque andino patagónico*. Disponible en <http://geohistoricos.blogspot.com.ar/2010/08/el-bosque-andino-patagonico.html>
- Gilletta, F. (2000). *¿Qué ocurre con el Derecho Forestal argentino?* Disponible en <http://www.derecho.unc.edu.ar/acaderc/doctrina/articulos/artderechoforestalargentino>
- Gudynas, E. (2009). La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador. *Revista de Estudios Sociales*, (32), 34-47.
- Minaverri, C. y Gally, T. (2012). La implementación de la protección legal de los bosques nativos en la Argentina. *Revista Pensamiento Jurídico*, (35), 253-278.
- Minaverri, C. (2016). La valoración ambiental de los servicios ecosistémicos que brinda el agua en el marco normativo de América del Sur. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, (1),2.
- Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación (2002). Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. *Primer Inventario Nacional de bosques nativos*. Disponible en <http://www.ambienteforestalnoa.org.ar/userfiles/nodo/informenacionalpinbn.pdf>
- Morales Jasso, G. (2016). La apropiación de la naturaleza como recurso. Una mirada reflexiva. *Revista Gestión y Ambiente*, 19(1), 141-154.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (s/f). *Resumen del estado actual del manejo y ordenación forestal en Uruguay*. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/008/j2628s/J2628S18.htm>

Silvetti, F., Soto, G., Cáceres, D. y Cabrol, D. (2013). ¿Por qué la legislación no proteger los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas. *Revista Mundo Agrario*, (13)26. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5695/pr.5695.pdf

Vitale, S. (2009). *Biomás del Uruguay*. Disponible en <http://miniespacioeducativo.blogspot.com.ar/2009/04/biomas-del-uruguay.html>

Normas

Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina (2007). *Ley nacional de presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos 26.331*, sancionada el 28/11/2007.

Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina (2002). *Ley de política ambiental nacional 25.675*, sancionada el 28/11/2002.

Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina (2002). *Ley de gestión ambiental de aguas 25.688*, sancionada el 28/11/2002.

Argentina. Poder Legislativo de la provincia de Santa Cruz (2010). *Ley 3142 sobre la elaboración del ordenamiento territorial de bosques nativos*, 8/07/2010. Disponible en <http://www.hcdcaletaolivia.gov.ar/index.php/servicios/leyes-provinciales/6693-Ley-Provincial-3142>.

Uruguay. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay (1988). *Ley forestal 15.939*, 9/02/1988. Disponible en http://www.sice.oas.org/investment/NatLeg/URY/L_Forestal_s.pdf, última consulta el 6/08/2016.

Notas

¹ Se pueden consultar los criterios de sustentabilidad establecidos en dicho anexo de la ley 26.331 aquí: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>.

² Se puede consultar más información sobre este tema aquí: <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/covenio-uruguay-alemania-bosques-nativos>.