

Lineamientos generales sobre la normativa forestal y su vinculación con la actividad turística en la República Argentina

Actualmente, en la República Argentina existe una gran extensión de masa forestal, tal es el caso de los bosques nativos que ellos solos cubren entre 33.190.442 hectáreas¹ a 31.443.873 hectáreas²

Sin embargo, en relación con la gestión misma de estos recursos, es importante destacar que la deforestación está provocando que de cada cien árboles que se cortan, sólo se repongan quince.

Los recursos forestales se encuentran protegidos por diversa normativa forestal, dentro de la cual se destaca especialmente la ley de bosques nativos (N° 26.331), la cual fue dictada hace relativamente poco tiempo (en el año 2007).

Por otra parte, en 2005 se ha sancionado en el ámbito nacional la Ley N° 25.997, que declara de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. Esta misma, se vincula estrechamente con la anterior normativa, debido a que existen cuestiones que se contraponen y que deben ser tenidas en cuenta para que dificulten su aplicación en la práctica.

Cronológicamente, en primer lugar, ha de mencionarse dentro de la normativa forestal a la Ley N° 13.273 de defensa de la riqueza forestal. Sin embargo, las necesidades de incorporar los nuevos conceptos que se fueron estableciendo en la materia y dar cumplimiento a las obligaciones asumidas por el estado a nivel internacional, determinaron que el Decreto N° 710/95 aprobara su texto ordenado. Esta normativa protege los bosques en general³ y las tierras forestales, que quedan sometidos a su régimen cuando se encuentran ubicados en jurisdicción nacional o de las provincias adheridas y los bosques protectores y tierras forestales ubicados en las provincias cuando sus efectos incidan sobre intereses de competencia del gobierno federal por afectar el bienestar, progreso y prosperidad de dos o más provincias

En términos generales, esta ley otorga a las provincias adheridas el beneficio de participar en la ayuda federal afectada a obras de forestación y de reforestación, y en el régimen de crédito agrario hipotecario o especial para tales fines en bosques de propiedad provincial o comunal.

Correlativamente, les comporta las obligaciones de crear un organismo provincial de aplicación de ley y un fondo provincial de bosques, aplicar el régimen federal forestal, conceder exenciones impositivas, coordinar actividades por parte de los organismos locales con la autoridad forestal federal, planes de forestación, reforestación y la explotación de bosques fiscales, provinciales o comunales.

El régimen forestal común de la norma prohíbe la devastación de bosques y la utilización irracional de productos forestales, y la explotación de los bosques naturales no podrá realizarse sin la conformidad de la autoridad forestal competente, para cuya solicitud deberá acompañarse el plan de manejo

La Ley N° 24.688 declara de interés nacional la preservación y la conservación de los bosques nativos andino-patagónicos, y promueve su reforestación con las mismas especies.

¹ Primer inventario Nacional de Bosques Nativos, Secretaría Ambiente, 2002.

² Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos – Proyecto Bosques Nativos - Préstamo BIRF 4085-AR, citado por el Sr. Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el acto de firma del decreto reglamentario de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos, el 13 de febrero de 2009

³ – que define como toda formación leñosa natural o artificial -

La Ley N° 24.857 establece que toda actividad forestal así como el aprovechamiento de bosques comprendidos en el régimen de la ley N° 13.273 de defensa de la riqueza forestal, gozarán de estabilidad fiscal por el término de treinta años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto respectivo.

La Ley N° 25.080 instituye un régimen de promoción de las inversiones que se efectúen en nuevos emprendimientos forestales y en las ampliaciones de los bosques existentes, del que podrán ser beneficiarias las personas físicas o jurídicas que realicen efectivas inversiones en las actividades objeto de la ley. El régimen es de aplicación en las provincias que adhieran expresamente al mismo.

La Ley N° 25.509 crea el derecho real de superficie forestal constituido a favor de terceros por los titulares de dominio o condominio sobre un inmueble susceptible de forestación o silvicultura.⁴

Finalmente, el Decreto N° 1.332/2002 crea el Programa Social de Bosques (PROSOBO), cuya reglamentación y organización surge de la Resolución N° 613/2007 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina. *“El Programa está dirigido a favorecer a comunidades rurales concentradas y dispersas, contribuyendo a evitar su desarraigo, y asegurando la sustentabilidad de las actividades que promueve, mediante la autogestión, la organización y la participación comunitaria”.*⁵

Asimismo, en relación con la protección de los bosques en general (sin aparecer específicamente la figura de los nativos), es fundamental mencionar que en el ámbito internacional se presentaron diversas dificultades para arribar a acuerdos vinculantes en la materia.

En la Cumbre Mundial de Río de Janeiro de 1992 arribó a la Declaración de Principios sobre bosques, instrumento que carece de fuerza jurídica vinculante, pero dio inicio a un proceso tendiente a la protección y fomento del recurso a través de herramientas jurídicas.

Sin referirse específicamente a la materia, el Convenio sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres (CITES) del año 1973 y el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, contienen principios e institutos de aplicación a la protección de los bosques nativos de manera genérica.

En el primero de estos documentos de carácter vinculante está destinado a proteger a las especies silvestres de una explotación desmedida e impedir el comercio internacional de aquellas en peligro de extinción, a cuyos efectos establece la prohibición del comercio de esas especies y un sistema de permisos obligatorios emitidos por los países que comercian las especies amenazadas, de manera que se realiza un control exhaustivo tendiente a la protección su especial.

El segundo convenio, surgido en el marco de la Cumbre de la Tierra de 1.992, tiene por objetivos la conservación de la diversidad biológica en sus tres niveles interrelacionados -la genética, la específica y la de los ecosistemas-, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, respetando los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada. Se reconoce a los

⁴ Se trata de un derecho autónomo sobre la cosa propia temporario que otorga el uso, goce y disposición jurídica de la superficie de un inmueble ajeno con la facultad de realizar forestación o silvicultura o adquirir la propiedad de las plantaciones ya existentes.

⁵ <http://www.ambiente.gov.ar>

Estados el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, asumiendo la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al ambiente de otros estados o zonas fuera de toda jurisdicción estatal.

Para lograr estas finalidades se establecen diversas medidas entre las que se destacan las de cooperación internacional, y fomento de la investigación y educación ambiental.

La normativa reseñada (tanto nacional como internacional) indudablemente sentó las bases para el dictado de la ley N° 26.331 publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 26 de Diciembre de 2007, y que ha entrado en vigencia a partir del día 4 de Enero de 2008.

La norma significó un gran avance en la necesaria protección de este recurso natural, tan amenazado y dañado, debido a que es la primera ley para la protección de los bosques nativos que sancionada y promulgada en la República Argentina. Ha de destacarse la notable influencia de la participación popular y la presión ejercida a este respecto.

Recientemente, con fecha 16 de Febrero de 2009, se dictó el Decreto N° 91/2009 donde se aprobó la Reglamentación de la mencionada ley, con una demora que fue denunciada por organizaciones sociales, que consideraron que ponía en crisis la operatividad de la norma.⁶

La estructura de la ley se encuentra plasmada en 44 artículos (contenidos en 12 capítulos) y un Anexo.

El Capítulo I se refiere a las Disposiciones Generales, y especifica claramente que establece *los “presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos”*⁷.

Por tanto, la ley ha sido dictada en ejercicio de las facultades conferidas al Estado Nacional por nuestra Constitución Nacional en el tercer párrafo del artículo 41, incorporado por reforma del año 1994, que ha determinado el criterio de distribución de competencias en el marco de nuestro estado federal en materia ambiental.⁸

Así se ha establecido la base o nivel mínimo de protección sobre los bosques nativos, quedando las Provincias habilitadas para complementar y enriquecer la normativa, no pudiendo legislar por debajo de ese nivel mínimo de protección.

Asimismo, la ley N° 26.331 contiene conceptos novedosos, en comparación con la legislación existente hasta el momento en la República Argentina, para la protección de los bosques nativos.

El artículo 2 de la ley, define el concepto de “bosque nativo” como *“ 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 los rodea (suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos), conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones,*

⁶ Carta de numerosas organizaciones sociales del 30 de enero de 2009 dirigida al Dr. Homero Bibiloni, Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y al Dr. Julio Nasser Presidente del Consejo Federal del Medio Ambiente, en la que realizan un análisis del proceso de gestación de la norma y la crítica a algunas modificaciones introducidas en el borrador originario, surgido de un proceso participativo y de concertación con las provincias.

⁷ Ley N° 26.331 publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 26/12/2007.

⁸ “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

*que en un 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”.*⁹

La conceptualización denota un enfoque sistémico y de ella surge que la regulación es abarcativa en la protección de otros recursos naturales, no limitándose únicamente a los recursos forestales.

Se incluyen en la definición los bosques de origen primario, entendiéndose por aquellos donde no intervino el hombre. Cubrían tras la última glaciación, hace unos 8.000 años, casi la mitad de la superficie terrestre. En la actualidad en el mundo sobrevive menos de la quinta parte, en gran parte en peligro de desaparición.

También quedan comprendidos los bosques de origen secundario, que son los formados luego de un desmonte, o los resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.

Otras normativas contemplan clasificaciones más extensas, en las que se ahonda en las características específicas de los recursos forestales, mientras que en la norma bajo examen solo se atiende al origen de los bosques.

Ampliando la cuestión se mencionarán algunas de las clasificaciones de mayor relevancia.

Así, la basada en la composición, diferencia entre bosques puros cuando están compuestos por una sola especie, y mixtos cuando contienen diversas clases de especies. Otra posible es la que utiliza como criterio clasificatorio la edad, considerando coetáneos a los bosques que tienen una misma edad, y heteroetáneos a los que tienen diferentes edades.

También, se pueden clasificar los bosques de acuerdo a su diámetro en irregulares -los que contienen diferentes diámetros- y regulares- los que poseen el mismo-.

Los bosques pueden clasificarse según su función en nativos de preservación (que están constituidos por especies vegetales únicas, o representativas del patrimonio ambiental del país, y que deban someterse a un manejo destinado exclusivamente a proteger su biodiversidad, patrimonio genético, recursos paisajísticos, con el fin de servir a la investigación científica, educación ambiental, turismo y recreación) y nativos de protección (aquellos ubicados en suelos frágiles, en pendientes iguales o superiores a un grado determinado, a ciertas distancias de las orillas de fuentes, cursos de agua, y que deben someterse a un manejo destinado al resguardo de tales suelos y recursos hídricos, con el fin de evitar la erosión, daños irreversibles por precipitaciones, avalanchas y rodados o la alteración de sus ciclos hidrológicos). En estos tipos de bosques está prohibido el aprovechamiento del bosque.

Esta clasificación encuentra correlato con la contenida en la ley 13.273, que refiriéndose a los bosques, en general, los clasifica en protectores, permanentes, experimentales, montes especiales y bosques de producción.

Es importante destacar que la ley N° 26.331 excluye de su aplicación a todos los aprovechamientos realizados en superficies menores a diez hectáreas, que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.

Aquí claramente se incorpora el elemento social en la normativa de bosques, al tomar en especial consideración al medio y a las personas vinculadas al recurso protegido. Lo mismo ocurre a lo largo del

⁹ Ley N° 26.331 publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 26/12/2007.

Capítulo V de la Ley Nacional N° 25.997 sobre turismo, al introducir los conceptos de “Turismo social” y de “Plan de Turismo Social”.

En este sentido, el Turismo Social representa un concepto novedoso en el contexto de la normativa nacional, y comprende básicamente todos los instrumentos y medios que otorguen facilidades para que todos los sectores de la sociedad puedan acceder al ocio turístico, con adecuadas condiciones (económicas, de seguridad y de comodidad).

Por otra parte, el “Plan de Turismo Social” va a tener como objetivo promover la prestación de servicios accesibles a la población privilegiando a los sectores más vulnerables. Tal es el caso de los que están destinados a la tercera edad, o a las familias con necesidades económicas.

En la reglamentación del artículo 2 el Decreto N° 91/2009 establece textualmente que *“Quedan comprendidos en el concepto de bosque nativo, aquellos ecosistemas forestales naturales en distinto estado de desarrollo. Los palmares también se consideran bosques nativos.”*.

De este modo, se complementa la definición que es muy amplia y abarcativa de diferentes clases de bosques nativos y estados en que se encuentran, incluyendo a una especie determinada -como es el caso de las palmeras- que no se hubiese considerado comprendida en el régimen protectorio sin esta mención especial.

También establece que la situación jurídica de los pequeños productores es idéntica a la de las Comunidades indígenas, que tendrán derecho a obtener los beneficios del régimen de la ley acreditando la posesión actual, tradicional y pública de la tierra en el marco de la Ley N° 26.160 (Declaración de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes).

La nueva ley estableció beneficios y avances en la protección de los bosques nativos en la República Argentina, atendiendo a los aportes y aprendizajes respecto a la aplicación de la ley 13.273, en pos de cuyo objetivo ha considerado como instrumento apto su Ordenamiento Territorial¹⁰ y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo y se ha inspirado en los principios fundamentales de prevención y precaución.

Ello genera obligaciones para las diferentes jurisdicciones, específicamente, el art. 6° de la ley (primero del Capítulo 2) Establece que, en un plazo de un año a partir de la sanción de la ley, cada jurisdicción debe realizar, mediante un proceso participativo, el ordenamiento de los bosques nativos existentes en su territorio, de acuerdo a los criterios de sustentabilidad que figuran en el Anexo, “establecido 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”. La Autoridad Nacional brindará la asistencia técnica, económica y financiera para poder cumplimentar esta obligación.

10 Entendido como: “ la norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la presente ley zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación”, según art. 4° de la ley

El Decreto N° 91/2009 establece al respecto que “*La Autoridad Nacional analizará la consistencia del avance de los respectivos procesos de Ordenamiento de los Bosques Nativos, a fin de brindar la asistencia técnica y financiera*”...” *El Ordenamiento de Bosques Nativos de cada jurisdicción deberá actualizarse cada CINCO (5) años a partir de la aprobación del presente Reglamento, conforme las pautas que al efecto determine la Autoridad Nacional de aplicación, con participación de las Autoridades Locales de aplicación.*”

Vencido el plazo, las jurisdicciones que no hayan realizado su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, no podrán autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos (art. 7) y durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la ley y la realización del Ordenamiento, no podrán autorizarse desmontes. (art. 8).

El artículo 9 establece tres categorías de conservación, que deben tomarse en cuenta por todas las jurisdicciones al momento de realizar el ordenamiento de los bosques mencionados.

La Categoría I (rojo), se refiere a los sectores de bosques de máxima conservación que de ninguna manera deben transformarse. En esta categoría quedarían incluidas áreas que por sus ubicaciones respecto de las reservas, 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.

Según el Decreto 91/2009, en esta categoría podrán realizarse actividades de protección, mantenimiento, recolección y otras que no alteren los atributos intrínsecos, incluyendo la apreciación turística respetuosa, las cuales deberán desarrollarse a través de Planes de Conservación. También podrá ser objeto de programas de restauración ecológica ante alteraciones y/o disturbios antrópicos o naturales.

Es llamativa la falta de precisión de las actividades autorizadas en esta categoría de bosques nativos.¹¹ A modo de ejemplo que lo patentiza, se apunta lo referido a las relacionadas con el turismo, ya que en modo alguno se define ni conceptúa “*la apreciación turística*” (se destaca que el turismo, en forma genérica, es incluido expresamente como actividad autorizada para la Categoría II). Además, a esto se le suma el término de “*respetuosa*”, de muy difícil interpretación a los fines de la adecuada aplicación de la norma, en atención a la indefinición apuntada.

La Categoría II (amarillo) son los sectores de mediano valor de conservación, que con una adecuada restauración, podrán ser sometidos a usos de aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica. El Decreto 91/2009 simplemente agrega que las actividades que se desarrollarán en esta Categoría, deberán ser implementadas a través de Planes de conservación o manejo sostenible.

Por último, en la Categoría III (verde), quedan comprendidos los sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, siempre siguiendo los criterios establecidos por la normativa en análisis. El Decreto N° 91/2009 establece que las actividades desarrolladas dentro de esta última Categoría, deberán implementarse a través de Planes de Conservación, Manejo Sostenible, o de Aprovechamiento del cambio del uso del suelo.

¹¹ En coincidencia, la presentación efectuada por las organizaciones sociales que fuera referenciada en nota 4: “Consideramos que tanto en el nuevo borrador de decreto reglamentario como en el anterior no se define con precisión cuáles son las actividades permitidas y no permitidas en cada una de las categorías de bosque nativo. Más aún, el nuevo borrador resulta más permisivo que el anterior al admitir actividades de recolección comercial en las zonas de Categoría I - Rojo.”. El texto definitivo ha mantenido el texto del proyecto objetado.

Por otra parte, es importante mencionar que en el Capítulo II denominado “Incentivos de fomento turístico”, se autoriza a la autoridad de aplicación para que otorgue beneficios y estímulos para la realización de programas y proyectos de interés turístico.

Asimismo, se establecen como prioridades tales como el incremento de la demanda turística, el desarrollo equilibrado de la oferta turística nacional, y la investigación y especialización en áreas relacionadas al turismo.

El Estado tendrá el objetivo de preservar y controlar la actividad turística en Argentina, otorgando beneficios impositivos y crediticios de la actividad industrial.

El Capítulo 3 de la ley establece las autoridades de aplicación de la norma. Atendiendo a la organización federal, el artículo 10 determina será autoridad de aplicación el organismo que la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción. En el ámbito Nacional la autoridad de aplicación será la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que la reemplace en el futuro (artículo 11).

El Decreto N° 91/2009 al reglamentar el artículo 10 determina que cada jurisdicción deberá notificar a la Autoridad Nacional de aplicación el organismo que se desempeñará como Autoridad Local de aplicación. En la reglamentación del artículo 11 se enumeran –de forma no taxativa como surge del inciso g¹² - las atribuciones y funciones de la Autoridad Nacional. Se destacan las de mayor importancia: aprobar el Ordenamiento de los Bosques Nativos de jurisdicción nacional a propuesta de los organismos que los administran en articulación con la jurisdicción en la que se encuentra el bosque, elaborar el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos articulando con el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)¹³, actualizar el Inventario Nacional de Bosques Nativos como máximo cada cinco años, e implementar un sistema de monitoreo que verifique el cumplimiento de los planes de conservación, manejo y aprovechamiento del cambio de uso del suelo.

La ley dedica su Capítulo 4 a la creación del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, que será ejecutado por la Autoridades Nacional de Aplicación y al establecimiento de sus objetivos. El Decreto N° 91/2009 avanzó en relación con la cuestión, y creó la actividad presupuestaria “Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos” dentro del ámbito de la Autoridad Nacional de Aplicación.¹⁴

La ley crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos¹⁵, que el Decreto Reglamentario determina se encuentra en la órbita de la Autoridad Nacional de Aplicación y califica como actividad presupuestaria, estableciendo que hasta la aprobación del Presupuesto Nacional correspondiente al ejercicio del año 2010, los aportes que se destinen a este fondo de imputarán

¹² “g) Toda otra facultad derivada de la Ley y del presente”.

¹³ Se ha eliminado de la reglamentación del artículo 11 la creación de una Comisión Asesora Permanente estaba incluida en el primer borrador y atendía a la participación ciudadana.

¹⁴ Asimismo, estableció que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, será su unidad de ejecución a través de la Secretaría mencionada más arriba.

¹⁵ Cuyo objeto es compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan.

transitoriamente a la actividad presupuestaria denominada “Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos”, para no imposibilitar la aplicación de este aspecto de la ley.

Es importante mencionar que el Gobierno Nacional hasta el momento no ha otorgado los fondos necesarios, para una efectiva aplicación de la ley. En este sentido, el artículo 31 de la normativa establece que los fondos destinados no deberán ser menores al 0,3% del Presupuesto Nacional de Argentina. Asimismo, deberá agregársele a esto un 2% correspondiente al impuesto de exportación de los productos primarios y secundarios, provenientes de la agricultura, ganadería y forestales del período 2010.

Al momento de determinarse esto, diversas Organizaciones no Gubernamentales reclamaron al Congreso para que se respete el monto del presupuesto, pero finalmente el presupuesto designado fue inferior a lo establecido por ley.

Además la ley establece que las Provincias que elaboren y aprueben por ley el Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos, recibirán anualmente fondos para compensar a los titulares de las tierras que conserven los bosques nativos, a través de un aporte no reintegrable que se abonará por hectárea.

Un tema central de la normativa, que atiende a la real problemática del país, es la relativa los desmontes, por lo que la ley le dedica el Capítulo 5 –Autorizaciones de desmontes y aprovechamiento-.

La regla general es que todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos, requerirá necesariamente autorización de la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción a la que corresponda.¹⁶

El artículo 14 de la ley establece categóricamente que no podrán autorizarse desmontes de bosques nativos correspondientes a las categorías I y II¹⁷, al igual que la quema a cielo abierto de los residuos derivados de los desmontes.

Las personas físicas y jurídicas que soliciten autorización para realizar un manejo sostenible de bosques nativos de las categorías I y II deberán sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos y los que soliciten autorización para realizar desmontes de bosques nativos comprendidos en la categoría III, deberán adecuar su actividad a un Plan de Aprovechamiento del cambio de uso del suelo.

Esto resulta notablemente contradictorio con el espíritu de conservación más estricta que se fijó para las Categorías I y II de bosques nativos, con el fin justamente de protegerlos de manera intensiva con lo cual esta incorporación del nuevo Decreto resulta negativa para el logro de sus fines.

La ley incorpora instrumentos de política ambiental, que colaboran para lograr una mayor preservación de los bosques nativos. Estas herramientas son la evaluación de impacto ambiental (Capítulo 6) y la audiencia y consulta pública (Capítulo 7).

La normativa determina que toda persona física o jurídica, pública o privada, que haya sido infractora a regímenes o leyes, forestales o ambientales, nacionales o provinciales, en la medida que no cumpla con

¹⁶ El Decreto N° 91/2009 determina que las Autoridades Locales de Aplicación deberán remitir informes anuales a la Autoridad Nacional de Aplicación sobre las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible otorgadas en cada jurisdicción, estableciendo de esta manera un control adicional a toda la actividad forestal de bosques nativos

¹⁷ El decreto reglamentario establece que en las Categorías I y II podrá autorizarse la realización de obras públicas, de interés público o de infraestructura tales como la construcción de vías de transporte, la instalación de líneas de comunicación, de energía eléctrica, de ductos, de infraestructura de prevención y control de incendios o la realización de fajas cortafuego, mediante acto debidamente fundado por parte de la autoridad local competente. Con la condición del sometimiento del pedido a un procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental. Ha de analizarse si no se altera el criterio establecido por la norma superior.

las sanciones impuestas, no podrá obtener autorización de desmonte o aprovechamiento sostenible, a cuyo efectos implementa el Registro Nacional de Infractores, que será administrado por la Autoridad Nacional de Aplicación.

Al régimen de sanciones por infracciones a la normativa¹⁸, la ley dedica su Capítulo 10 de la ley, sanciones específicas. Las infracciones son contempladas por la reglamentación al artículo 29.

El artículo 28 del Decreto N° 91/2009 establece que la Autoridad Nacional de Aplicación y las Autoridades Locales de Aplicación, serán las encargadas de coordinar la fiscalización y el control en relación a la aplicación de la presente ley.

Finalmente, la ley incorpora un Anexo donde se especifican los criterios de sustentabilidad ambiental, que deberán aplicarse para el ordenamiento territorial de los bosques.

Es importante destacar que debe actuarse de manera cautelosa en relación con la explotación del turismo en sectores forestales, especialmente en bosques nativos en donde se permite dicha actividad hasta en las Categorías de mayor conservación (cuestión que resulta altamente contradictoria). Esto tiene su razón de ser en que justamente la normativa nacional sobre turismo fomenta el mismo, pero no establece límites para su implementación.

Conclusiones:

A modo de balance del análisis efectuado, debe considerarse como positiva la sanción de la Ley N° 26.331, como punto inicial de un proceso institucional tendiente a la tan demorada protección de los bosques nativos, sin dejar de señalar como poco satisfactorio del estado de avance de la implementación y aplicación de la norma, debido a la tardanza en su reglamentación.

Ha de entenderse que la normativa es perfectible, pero el camino ha sido iniciado y al transitárselo se podrán efectuar los ajustes necesarios.

Actualmente la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina, a través de la Dirección de Bosques, impulsa políticas y programas nacionales de protección, conservación, recuperación y utilización sustentable de los bosques nativos dentro de un mecanismo de consulta y concertación con los gobiernos provinciales y entidades representativas del sector forestal, con énfasis en la participación de las comunidades cercanas al recurso natural. Alguno de ellos han sido expresamente considerados como acciones conexas por su titular en la presentación pública del decreto reglamentario, asumiendo el compromiso de llevarlos adelante.

Sin duda, la ley 26.331 representa 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 con la máxima responsabilidad un rol activo para contribuir al logro de los objetivos establecidos por la ley.

¹⁸ "sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijan en cada una de las jurisdicciones conforme el poder de policía que les corresponde, las que no podrán ser inferiores a las aquí establecidas" (art. 29).

Asimismo, estos sectores deben continuar colaborando para el ámbito de la educación, en general y ambiental, en particular, así como en el avance en el campo de la ciencia y la tecnología y la transferencia de sus resultados a la comunidad.

Innegable es la necesidad de fondos presupuestarios para la viabilidad y efectividad de la normativa de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos y el cumplimiento de los objetivos fijados. A ello ha apuntado la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, y el Decreto Reglamentario al determinar que hasta la aprobación del Presupuesto Nacional correspondiente al ejercicio del año 2010, los aportes que se destinen a este fondo de imputarán transitoriamente a la actividad presupuestaria denominada “Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos”, ha facilitado la implementación de las acciones previstas por la ley. Su incorporación al presupuesto nacional, constituye un nuevo avance que señala el sentido de las políticas de Estado tendientes a la planificación de las actividades forestales.

Una de los obstáculos que se presentaron en la aplicación de la ley de bosques nativos es que el presupuesto nacional destinado a su protección, no es suficientemente razonable para poder lograr que sea eficaz.

Ha de resaltarse la importancia de la participación ciudadana en el proceso de creación de la normativa. Las organizaciones no gubernamentales ejercieron una presión para el dictado de la ley e impulsaron la culminación del proceso regulatorio. A ello también contribuyeron precedentes jurisprudenciales, entre los que se destaca el caso de “Salas Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”¹⁹

En su resolución la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a una medida cautelar impidiendo la ejecución de desmontes de bosques nativos en la provincia de Salta, los cuales afectaban de manera directa a comunidades indígenas.

La ciudadanía ha asumido acabadamente el ejercicio del derecho/deber al ambiente sano, establecido por el artículo 41 la Constitución Nacional reformada, adoptando una conducta activa en pos de la preservación de los recursos naturales y su utilización irracional e sustentable.

El proceso ha revitalizado el Sistema Ambiental Nacional, establecido por la Ley de Política Ambiental Nacional –ley 25.675-, en especial con la participación del COFEMA en el proceso de reglamentación de la ley 26.331.

Ante actual situación de la República Argentina en materia de bosques nativos, que ha sido calificada de emergencia forestal, demostrada una degradación grave de los ecosistemas, y una significativa pérdida de la biodiversidad, a sólo algunos días de la vigencia de reglamentación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos, abrigamos esperanzas sobre la eficacia y eficiencia del régimen para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

Bibliografía:

- 1) Barreira, Ana; Ocampo, Paula; Recio Eugenia, “Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica”, Caja Madrid, España, 2007.
- 2) Boletín Oficial de la República Argentina, Ley Nacional N° 26.331, 26/12/2007.

¹⁹ CSJN, sentencia del 29-12-2008, Fallos, S. 1144. XLIV

- 3) Boletín Oficial de la República Argentina, Decreto N° 91/2009 sobre Protección Ambiental de los bosques nativos, Reglamentación de la ley N° 26.331, 16/02/1009.
- 4) Boletín Oficial de la República Argentina, Ley Nacional N° 25.997 de fecha 7/01/2005.
- 5) Colombes, Raúl Alejandro, “Comentario a la ley 26.331, de Protección Ambiental de los bosques nativos”, Biblioteca jurídica Online “El Dial”, Suplemento de Derecho Ambiental, Doctrina, Enero de 2008.
- 6) Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, “Anexo – Superficies Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos”, Primera Edición, Diciembre de 2002.
- 7) Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, “Primer inventario nacional de bosques nativos”, Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas, Cartografía y Superficie de Bosque Nativo en la Argentina, Diciembre de 2002.
- 8) Greenpeace Argentina, “Ordenamiento territorial de bosques nativos”, Campaña Biodiversidad, Julio de 2006.
- 9) Minaverry, Clara, "Analysis of the forest laws, and the recent enactment of the law for the protection of native forests in Argentina", XXIII IUFRO World Congress, Seúl, Corea, 23 al 28 de Agosto de 2010.
- 10) Minaverry, Clara; Martínez, Adriana, “Consideraciones sobre la normativa forestal y el dictado de la ley y reglamento para la protección de bosques nativos en la República Argentina”, Revista Electrónica de la Comisión Nacional Forestal de México (Conafor), www.mexicoforestal.gob.mx, Octubre de 2009.
- 11) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, “Los Bosque nativos argentinos. Un bien social”, 2003.