

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL
Y DE LOS RECURSOS NATURALES

CUADERNO DE DERECHO AMBIENTAL

Número III

BOSQUES

ISSN 2314-2251

Córdoba
2011

EDICIONES DE LA ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS
Copyright © 2011, Academia Nacional de Derecho
y Ciencias Sociales de Córdoba
Artigas 74 - 5000 Córdoba (República Argentina)
Impreso en Argentina - Printed in Argentina

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

*AUTORIDADES
(Período 2010 - 2013)*

JUAN CARLOS PALMERO
Presidente

JULIO I. ALTAMIRA GIGENA
Vicepresidente

JORGE DE LA RÚA
Secretario

ARMANDO S. ANDRUET
Tesorero

LUIS MOISSET DE ESPANÉS
Director de Publicaciones

HÉCTOR BELISARIO VILLEGAS
Revisor de cuentas

Dirección: Gral Artigas 74- 5000 – Córdoba
Tel./Fax (0351) 4214929
E-mail: secretaria@acaderc.org.ar
Consulte novedades doctrinarias en la
Página Web: www.acaderc.org.ar
REPÚBLICA ARGENTINA

Presidentes Honorarios

OLSEN A. GHIRARDI
LUIS MOISSET DE ESPANÉS

**INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL
Y DE LOS RECURSOS NATURALES**

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT

Directora

MARÍA ALEJANDRA STICCA

Secretaria

COMITÉ EDITORIAL

Luis Moisset de Espanés

Zlata Drnas de Clément

Alicia Morales Lamberti

María Alejandra Sticca

CONSEJO ACADÉMICO

RICARDO ALONSO

(Universidad Complutense de Madrid-España)

LILIAN DEL CASTILLO DE LABORDE

(Universidad Nacional de Buenos Aires-Argentina)

CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ

(Universidad del País Vasco-España)

MARÍA TERESA INFANTE

(Universidad de Chile)

JOSÉ JUSTE RUIZ

(Universidad de Valencia-España)

PRESENTACIÓN

Este tercer cuaderno del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba está dedicado al estudio del derecho dirigido a la preservación, conservación y uso sostenible de los bosques. Hemos seleccionado ese tópico para las labores anuales del Instituto atento a la resolución 61/193 de 20 de diciembre de 2006 de la Asamblea General de Naciones Unidas, que declara el año 2011 como “Año Internacional de los Bosques” y destaca el rol fundamental que los bosques desempeñan en la vida de los seres humanos.

Los bosques tienen una incidencia directa y decisiva sobre los elementos ambientales. Entre los beneficios más directos se cuentan: liberación de oxígeno, fijación del CO₂, depuración del aire con la retención de las partículas en suspensión de la atmósfera, reducción de los efectos erosivos producidos por el agua y el viento, favoreciendo la creación de suelo, regulación de los niveles hídricos, participación decisiva en el ciclo hidrológico, retención del agua de lluvia, regulación de los cauces de los ríos, regulación del clima, atenuación de los rigores climáticos, favorecimiento de la producción de lluvias, reducción de la evaporación, mantenimiento del nivel de humedad ambiental, reducción de impactos acústicos; depuración de las aguas y los suelos contaminados, sostenimiento de una mayor diversidad de especies vegetales y animales, reducción del riesgo de incendios y aparición de plagas y enfermedades; elemento básico de los corredores biológicos en las rutas de desplazamiento de la fauna, fertilización de suelos; fuente de recursos para el hombre (económicos, recreativos, culturales, científicos, etc. No sería

dable pensar en la existencia del hombre sobre el Planeta sin la existencia de bosques ¹.

Varios órganos y organismos de Naciones Unidas se ocupan del desarrollo sostenible de los bosques, con clara percepción de su imbricación en cuestiones tales como la preservación de cuencas hídricas, la disponibilidad de aguas, la contaminación atmosférica, el cambio climático, la preservación de la diversidad biológica, la conservación de los suelos, la desertificación, la habitabilidad, el desarrollo económico, etc. Los planos local, nacional e internacional se enlazan de modo inextricable, mientras las condiciones ecológicas se vuelven determinantes de las políticas públicas y privadas y de cualquier diseño socio-económico de futuro. Ello, independientemente de los valores culturales, espirituales y paisajísticos de los bosques que hacen al equilibrio socio-afectivo de las comunidades con relación a su terruño.

La alarmante reducción de los bosques naturales tiene demoledores efectos sobre la biodiversidad global en tanto afecta de modo irreversible la flora y fauna dependiente. La satisfacción de requerimientos socio-económicos inmediatos torna vulnerable el presente y el futuro de las comunidades humanas vivientes y, más aún, el de las que han de sucederlas.

Se torna necesario revertir la pérdida de cubierta forestal a través de la ordenación sostenible de los bosques, lo cual entraña actividades de protección. Ello implica *i.a.* restaurar, reforestar, forestar, prevenir la degradación de los bosques, mitigar los incendios, controlar las plagas por insectos y enfermedades, responder rápidamente a las catástrofes naturales, contener las especies invasivas.

La Unión Europea ha estimado que la deforestación debe ser reducida a la mitad hasta 2020 a fin de evitar el calentamiento global por encima de 2°C. Se entendió que el centro de acción debía dirigirse, especialmente, a la lucha contra la deforestación tropical, debiendo ser uno de los compromisos básicos a todos los niveles alcanzar el 100% de compras públicas del Estado en base a madera certificada. El combate de la explotación ilegal de los bosques está en el eje de la gestión sostenible de los

¹ Defensa del Medio Ambiente en Cantabria, “Importancia de los bosques”, *Boletín Forestal* (obtenible en <http://www.ctv.es/USERS/arca/educa/forestal/importa.htm>) (consulta efectuada en diciembre de 2011).

bosques. Ello hace a la gobernanza forestal, a la lucha contra la corrupción y a la lucha contra la pobreza, entendida ésta en sentido correcto ².

El Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con la participación de la Cátedra de Derecho Internacional Público y de la Cátedra de Recursos Naturales y Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba llevó a cabo una Jornada sobre Bosques el 19 de octubre de 2011 bajo la codirección de la doctora Alicia Morales Lamberti y la que suscribe. Asimismo, la Academia, dos de sus institutos y otras entidades han convocado a un concurso de monografías sobre la temática, del que resultó ganador, obteniendo el Primer Premio, el doctor *Edgar Gustavo Fernández Suárez* con el trabajo titulado “Protección de los bosques a nivel interno e internacional: Institucionalidad y participación social en la protección y gestión de los bosques de los países sudamericanos”.

Las contribuciones del cuaderno abordan variadas cuestiones, que cubren aspectos relevantes del espectro nacional e internacional; cuestiones normativas, institucionales y de gestión, estudios de derecho comparado, etc. Las labores del Instituto cubrieron un espectro más amplio que el incorporado en este trabajo. En esta oportunidad la publicación se limita a presentaciones breves que buscan abrir panoramas más vastos de estudio y reflexión.

Zlata Drnas de Clément

² V. *i.a.* (<http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/desarrollo-sostenible-683/bosques/> y <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/forests.htm>).

PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS BOSQUES

Zlata DRNAS DE CLÉMENT*

Resumen: El trabajo muestra una visión sintética y general de los principales desarrollos en el ámbito internacional de la regulación jurídica de los bosques de todo tipo, destacando logros y deficiencias.

Palabras-clave: Derecho internacional - Protección - Bosques de todo tipo.

Abstract: The work shows a general synthetic vision on the major developments in the international legal regulation for all types of forests, highlighting achievements and shortcomings.

Keywords: International law - Protection - All types of forests

Tal como lo recuerdan David G. Victor y Jesse H. Ausubel, ochocientos años atrás, cuando los seres humanos constituían sólo pequeñas partes del ecosistema mundial, los árboles cubrían dos terceras partes del Mundo ¹, mientras que, en la actualidad sólo cubren el 9,4% de la superficie del Planeta ².

Suele recordarse que más del 40% del oxígeno del Mundo es producido por los bosques húmedos; que los bosques son el hábitat del 80% de la biodiversidad de nuestro Planeta; que 1.6 billones de personas dependen de los bosques; que más de un cuarto de las medicinas modernas (108 billones de dólares) se originan en bosques tropicales ³.

* Abogada. Doctora en derecho y Ciencias Sociales. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Directora del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la misma entidad.

¹ D.G. VICTOR, - J.H. AUSUBEL, "Restoring the Forests", *Foreign Affairs*, Vol. 79, Issue 6 (November-December 2000), pág. 127.

² En tiempos más remotos llegaron a cubrir el 50%. Constituyen hoy el 30 % si se excluyen los océanos y mares.

³ http://www.iucn.org/about/work/programmes/forest/about_forest_conserv/

El tema de la protección de los bosques ⁴ ocupa las agendas políticas nacionales e internacionales, particularmente, en los últimos veinte años.

Ya la *Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano* (1972) en su principio 2, había expresado: “*Los recursos naturales de la tierra, incluyendo el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga*” ⁵.

Cabe recordar en la etapa post Estocolmo el *Plan de Acción contra la Desertización* (Nairobi, 1977) y la *Estrategia Mundial para la Conservación de los Recursos Biológicos* (1980). El primero definió a la “desertización” como el “*agravamiento o extensión de las condiciones características del desierto; como el proceso que implica una disminución de la productividad biológica y con ello una reducción de la biomasa vegetal, de la capacidad de las tierras para las actividades pecuarias, de la producción agrícola y una degradación de las condiciones de vida para el ser humano*”. Esta percepción economicista se explicaba en el contexto de la tragedia humanitaria que significó la muerte por hambre de más de 200.000 personas en el Sahara Sur a inicios de la década de los ’70.

La *Estrategia Mundial* de 1980 definió a la “conservación” como “*la gestión de la utilización de la biosfera por el ser humano, de tal manera que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las futuras generaciones*”.

Durante el decenio 70-80 del siglo XIX, el tema tuvo mucha presencia en los organismos internacionales ⁶ y regionales (vg. OEA) y se desa-

⁴ La FAO define al bosque como una superficie de tierra de más de media hectárea (5.000 m²), con árboles de altura superior a 5 metros y una cubierta forestal de más del 10%, o con árboles con potencial para cumplir dichos parámetros.

⁵ Debe tenerse en cuenta que buena parte de la diversidad biológica del planeta vive en los bosques, especialmente en los tropicales.

⁶ La ocupación en torno de los bosques y a las actividades forestales han formado parte del mandato de la FAO desde que se creara la Organización en 1945. Actualmente, el Programa Forestal de la FAO se ocupa de cómo usar los árboles, los bosques y los recursos conexos para mejorar las condiciones económicas, ambientales, sociales y cultu-

rollaron investigaciones en las zonas áridas y semiáridas latinoamericanas. Se formó, inclusive, un grupo de investigación en materia de lucha contra la desertificación en la región.

En 1992, en oportunidad de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo se esperó alcanzar un acuerdo internacional para la protección de los bosques de todo tipo, el que no se pudo alcanzar, por lo que los débiles entendimientos se tradujeron en el *“Documento Autoritativo no vinculante de Principios para el Consenso Global sobre el Manejo, Conservación y Desarrollo Sustentable de todo tipo de Bosques”*, el que, si bien tiene un perfil soberanista recalcando el derecho soberano de los Estados a aprovechar sus recursos naturales, a la utilización, regulación y desarrollo de sus florestas, declara el interés global en el ordenamiento sostenible, en la conformación de sistemas de información y participación de los actores sociales, en el desarrollo sustentable y la cooperación internacional.

Por su parte la Agenda 21 en su Cap. 11 expandido en 40 puntos (Lucha contra la Deforestación) destaca la necesidad de *“aplicar un enfoque racional y global a la explotación sostenible y ecológicamente racional de los bosques”*. *“La necesidad de salvaguardar las funciones múltiples de los bosques y los terrenos forestales”* (11.1). En el 11.3 expresa: *“Los gobiernos, al nivel que corresponda, con el apoyo de las organizaciones internacionales, regionales y subregionales competentes, deberían, en los casos necesarios, aumentar la capacidad institucional para promover las múltiples funciones de los bosques y la vegetación de todo tipo, así como de otras tierras conexas y de los recursos derivados de los bosques, para apoyar el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente en todos los sectores. Ello debería lograrse, siempre que fuera posible y necesario, mediante el fortalecimiento o la modificación de las estructuras y los mecanismos existentes y el aumento de la cooperación y la coordinación de sus respectivas funciones(...)”*. Entre las principales actividades que prevé figuran las siguientes:

rales de la población, garantizando a la vez la conservación de los recursos para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. http://www.fao.org/wssd/forests/index_es.htm; <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/forests.htm>

- a) Racionalizar y fortalecer las estructuras y los mecanismos administrativos, lo cual comprende la dotación de personal suficiente y la asignación de responsabilidades, la descentralización de la adopción de decisiones, la prestación de servicios infraestructurales y el suministro de equipo, la coordinación intersectorial y un sistema eficaz de comunicaciones ⁷.
- b) Promover la participación del sector privado, los sindicatos, las cooperativas rurales, las comunidades locales, las poblaciones indígenas, los jóvenes, las mujeres, los grupos de usuarios y las organizaciones no gubernamentales en las actividades relacionadas con los bosques, y el acceso a la información y a los programas de capacitación en el contexto nacional;
- c) Examinar y, en caso necesario, revisar las medidas y los programas pertinentes a todos los tipos de bosques y de vegetación, así como a otras tierras conexas y recursos forestales, y relacionarlos con otras políticas o leyes sobre utilización y explotación de las tierras; promover una legislación adecuada y otras medidas para prevenir la utilización no controlada de la tierra con otros fines;
- d) Elaborar y ejecutar planes y programas que comprendan la definición de los objetivos, programas y criterios nacionales y, de ser necesario, regionales y subregionales, para su aplicación y ulterior perfeccionamiento⁸;

⁷ Por ejemplo, en Argentina, la Dirección de Bosques, dependiente de la Dirección Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación elabora políticas y programas nacionales de protección, conservación, recuperación y utilización sustentable de los bosques; establece mecanismos permanentes de consulta y concertación con los gobiernos provinciales y entidades representativas del sector forestal; elabora propuestas, planes, programas y proyectos destinados a promover un conocimiento integral de los recursos forestales y a incorporar y adecuar las técnicas de aprovechamiento de los mismos a los criterios de sustentabilidad; elabora propuestas de promoción de inversiones en emprendimientos forestales y en la ampliación del área forestal, con fines protectores y de restauración de áreas degradadas, etc. (<http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=2>) (consulta efectuada en enero de 2012).

⁸ Los gobiernos de Argentina, Bolivia y Paraguay -con el apoyo de GEF, PNUMA, OEA- han convenido en preparar un proyecto de "Manejo Sostenible de Tierras en el

- e) Establecer, desarrollar y mantener un sistema eficaz de divulgación y educación del público sobre cuestiones forestales para mejorar el conocimiento, el aprecio y la ordenación de los bosques en lo que respecta a las múltiples funciones y valores de los árboles, los bosques y las tierras forestales;
- f) Crear instituciones que se ocupen de la educación y capacitación en cuestiones forestales, así como las industrias forestales, o fortalecer las existentes, a fin de formar un grupo adecuado de especialistas calificados y capacitados en los niveles profesional, técnico y especializado, sobre todo entre los jóvenes y las mujeres;
- g) Establecer centros de investigación o fortalecer los existentes, a fin de estudiar los diferentes aspectos de los bosques y los productos forestales, por ejemplo, la ordenación viable de los bosques, la diversidad biológica, los efectos de los contaminantes transportados por el aire, el uso tradicional de los recursos forestales por las poblaciones locales e indígenas y el aumento de los ingresos comerciales y de otros valores no monetarios derivados de la ordenación de los bosques”.

Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano” concebido sobre los ejes de la regularización de la tenencia de tierra bajo los principios de unidad ecológicamente sostenible, proyecto que da especial atención a las alternativas productivas del bosque nativo. Considera que aunque los cambios hidrológicos en el Chaco son rápidos (días), los cambios de vegetación son mucho más lentos (años a siglos). Este retraso en la respuesta de la vegetación genera situaciones de desequilibrio entre la vegetación y el medio, particularmente del estado hidrológico, en las que se encuentran bosques de galería, bosques húmedos en ambientes secos y comunidades xerofíticas en ríos con agua, coexistiendo con comunidades en equilibrio con el medio. Entiende el estudio que el conocimiento de esta dinámica es sumamente importante para el manejo de los bosques. La respuesta de la comunidad vegetal a la explotación humana depende de su estado de equilibrio. Destaca la vulnerabilidad del área en tanto la influencia del sistema fluvial de los ríos Paraguay y Pilcomayo crea un mosaico de bosques, palmares, pastizales y humedales. También poseen suelos frágiles y susceptibles a la erosión eólica y salinización. Además, hace presente que Desde los comienzos del siglo pasado, los bosques del Chaco paraguayano han sido desmontados con una tasa de deforestación que aún sigue en aumento, estimándose que entre los meses de mayo del 2005 y mayo del 2006, unas 160.000 hectáreas fueron deforestadas para dar lugar a la creación de nuevas áreas de pasturas implantadas (informe de la Consultoría 1.2 GEF Chaco OEA, 2006).V. Proyecto GEF “Manejo Sostenible de Tierras en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano” ARGENTINA - BOLIVIA – PARAGUAY (<http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/FMAM-GEF/>).

Asimismo entre sus *objetivos* señala los siguientes:

- a) Mantener los bosques existentes mediante actividades de conservación y ordenación, y mantener y ampliar las superficies boscosas y arboladas, en zonas adecuadas de los países desarrollados y de los países en desarrollo, mediante la conservación de los bosques naturales, la protección, rehabilitación y regeneración de los bosques, la forestación, la reforestación y la plantación de árboles, con miras a mantener o restablecer el equilibrio ecológico y aumentar la contribución de los bosques al bienestar de la humanidad y la satisfacción de sus necesidades;
- b) Preparar y ejecutar, según proceda, programas o planes nacionales de acción para el sector forestal con miras a la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques. Esos programas o planes deberían integrarse con otras modalidades de uso de la tierra. En este contexto, se están ejecutando actualmente en más de 80 países, por iniciativa de éstos y con el apoyo de la comunidad internacional, programas o planes nacionales de acción en la esfera de la silvicultura en el marco del Programa de Acción Forestal en los Trópicos;
- c) Velar por el desarrollo sostenible y, cuando proceda, la conservación de los recursos forestales existentes y futuros;
- d) Mantener y aumentar la contribución ecológica, biológica, climática, sociocultural y económica de los recursos forestales;
- e) Facilitar y apoyar la aplicación eficaz de la declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial sobre la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y, sobre la base de la aplicación de esos principios, considerar la necesidad y la viabilidad de todo tipo de arreglos apropiados internacionalmente convenidos para promover la cooperación internacional en materia de ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo mediante, entre otras cosas, la forestación, la reforestación y las actividades de rehabilitación” (11.12).

Como podemos observar, en ambos instrumentos -al igual que en convenios vinculados a la materia bosques⁹- hay una debilidad de expresión que pone en evidencia la falta de verdadero compromiso (*soft law*) (*derecho blando, derecho en agraz, droit douce, droit vert, lege ferenda*), que no constituyen fuente normativa ejecutable *per se*, poseyendo potencia jurídica de mera declaración o resolución recomendatoria (propia de las recomendaciones de organizaciones internacionales, con más fuerza estimulativa que legal). Sin embargo, suele señalarse que ello no impide que estos actos enuncien o devengan *hard law* (*droit dur, droit mur, derecho en sentido estricto, derecho compulsorio, lege lata*). Quienes ven positivamente a la dinámica jurídico-ambiental del *soft law* destacan que esas manifestaciones normativas débiles facilitan la construcción de entendimientos iniciales en ciertas materias de difícil aceptación, flexibilizando la apertura de los Estados a aceptar cambios; dinamizan la comprensión científica; promueven la cooperación y facilitan el desarrollo posterior del *hard law* en determinada materia ambiental internacional, norma dura que -de haberse intentado alcanzar desde un inicio- no se hubiese logrado¹⁰.

En el ámbito de las Naciones Unidas (NU) se constituyeron: a) El Panel Intergubernamental sobre Bosques (PIB/IPF según su sigla en inglés) creado por la Comisión de Desarrollo Sostenible del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (CES) por un período de dos años (1995-1997); y b) El Foro Intergubernamental sobre Bosques (FIP/IFF en su sigla en inglés) establecido por el mismo organismo por tres años (1997-2000). Ambos tenían por objeto proporcionar un foro para las deliberaciones en materia de política forestal. Para coordinar la participación de organizaciones internacionales se creó un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Bosques. Por Res. 2000/35, el CES creó el *Foro de Naciones Unidas sobre Bosques* (FNUF/ UNFF en su sigla en inglés) “para

⁹ V. Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (2006).

¹⁰ V. nuestro trabajo “Fuentes del Derecho Internacional del Medio Ambiente” (Cap. II), SÍNDICO, F. - FERNÁNDEZ EGEA, R. - BORRÁS PENTINAT, S. (eds.) *Derecho internacional del medio ambiente: Una visión desde Iberoamérica*, London, Cameron May, 2010, págs. 31-71.

el manejo, la conservación y el desarrollo sustentable de todos los tipos de florestas y reforzar a largo plazo los compromisos políticos a tal fin”¹¹.

El Foro es órgano político con membrecía universal (193 Estados miembros), el Foro de las Naciones Unidas es miembro subsidiario del Consejo Económico y Social; reporta al Consejo y, a través de él, a la Asamblea General. Discute experiencias, así como los desafíos relacionados con el manejo forestal sostenible, incluyendo la prevención de la tala de árboles y el desarrollo de políticas y acciones nacionales para la gestión forestal y para promover la cooperación internacional. El Foro opera en estrecha relación con todos los sectores implicados a nivel nacional, regional y global, apoyando la implementación de los objetivos y principios para el manejo forestal sostenible. En adición, el Foro ha ayudado a mantener los bosques en un alto nivel de visibilidad política¹².

Apoya al Foro la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB), compuesta por los jefes ejecutivos de 14 organizaciones pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones, instituciones e instrumentos internacionales y regionales relacionadas con los Bosques¹³.

El FNUF, en su séptima sesión (24 de abril de 2007) adoptó el *Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques*, instrumento que, a su vez fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) en diciembre de ese mismo año (Res. AGNU 62/98)¹⁴. El instrumento, con visión antropocéntrica:

¹¹ Esta resolución fue complementada por la 2006/49 del CES, la que se propuso en el 7^{mo}. Período de sesiones aprobar un instrumento no vinculante, objetivo que alcanzó.

¹² J.C. SANTAMARÍA, *Los objetivos mundiales en materia de bosques y la aplicación del instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques: Medidas de aplicación regional y subregional*, Quito, 2007 (http://www.un.org/esa/forests/pdf/notes/unff_IUFRO_Aug07_word.pdf).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ El año anterior la Res. de la AGNU 61/163 había subrayado “la necesidad de que haya una ordenación sostenible de todos los tipos de bosques, incluidos los ecosistemas forestales frágiles, Convencida de que los esfuerzos concertados deberían dedicarse a crear más conciencia en todos los niveles para fortalecer la ordenación sostenible, la conservación y la explotación sostenible de todos los tipos de bosques en beneficio de las generaciones presentes y futuras” y decidió “declarar el 2011 Año Internacional de los Bosques”, pidiendo a la FAO actuara como centro de coordinación de las

- reconoce “que los bosques y los árboles que se encuentran fuera de ellos proporcionan numerosos beneficios económicos, sociales y medioambientales, y destacando que la ordenación sostenible de los bosques contribuye significativamente al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza”;
- reafirma “el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de su jurisdicción nacional ni interfieran con las obligaciones comunes aunque diferenciadas de los países, como se establece en el principio 7 de la Declaración de Río”;
- reconoce “que la ordenación sostenible de los bosques, como concepto dinámico en evolución, tiene por objetivo mantener y aumentar el valor económico social y medioambiental de todos los tipos de bosques, en beneficio de las generaciones presentes y futuras”;
- expresa su preocupación por la constante deforestación y la degradación de los bosques, así como por la lentitud de la forestación, la

celebraciones. La OEA también declaró a 2011 año internacional de los bosques bajo el lema gestión Forestal Sostenible para los Pueblos de las Américas. Ya la Declaración de Santa Cruz + 10 dio un papel preponderante al tema, reconociendo la “importancia de desarrollar y ejecutar programas, políticas y estrategias nacionales en materia de bosques”, según proceda, para fortalecer la capacidad de los países para hacer frente a las prácticas ilegales en el sector forestal, a través de la promoción de la aplicación de las leyes forestales y la gobernabilidad en los ámbitos nacional y sub-nacional, y los niveles regional y subregional. El Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS) de la OEA, respondiendo a estos mandatos, ha venido desarrollando una serie de iniciativas a fin de construir una agenda forestal sostenible sobre una sólida base de conocimiento tanto técnico como político en los Estados Miembros en áreas tales como el intercambio regional de información, experiencias y lecciones aprendidas para fortalecer los esfuerzos hacia la protección de ecosistemas, e incorporación de sistemas sostenibles de agricultura y manejo forestal a nivel nacional. Igualmente, generando datos sobre las áreas protegidas, especies y especímenes, ecosistemas, polinizadores, y especies invasoras y migratorias de América Latina y el Caribe, entre otras actividades. La OEA ha programado una serie de paneles en calidad de actividades preparatorias para la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Río + 20 que tendrá lugar en la ciudad de Río de Janeiro en 2012.

recuperación de la cubierta forestal y la reforestación, y sus consecuencias negativas en las economías, el medio ambiente, incluida la diversidad biológica, y los medios de vida y el patrimonio cultural de al menos mil millones de personas, y destacando la necesidad de que la ordenación sostenible de los bosques sea más eficaz a todos los niveles para hacer frente a esos problemas fundamentales”;

- reconoce “el efecto del cambio climático en los bosques y su ordenación sostenible, así como la contribución de los bosques para hacer frente al cambio climático”, etc.

Entre los objetivos mundiales sobre los bosques enunciados en este instrumento, destacamos los siguientes:

Objetivo mundial 1

Invertir el proceso de pérdida de la cubierta forestal en todo el mundo mediante la ordenación sostenible de los bosques, incluidas actividades de protección, restauración, forestación y reforestación, e intensificar los esfuerzos para prevenir la degradación de los bosques;

Objetivo mundial 2

Potenciar los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bosques, incluso mejorando los medios de subsistencia de las personas que dependen de ellos;

Objetivo mundial 3

Aumentar considerablemente la superficie de los bosques protegidos de todo el mundo y la superficie de los bosques ordenados en forma sostenible, así como el porcentaje de productos forestales que se obtienen de los bosques ordenados en forma sostenible”.

Tal como lo señala Bárbara Ruis “a falta de un convenio forestal, diez tratados sobre árboles”¹⁵. Recuerda que no existe a la fecha un

¹⁵ <http://www.fao.org/DOCREP/003/Y1237S/y1237s02.htm> (consultado en septiembre de 2011).

tratado internacional que abarque todos los aspectos medioambientales, sociales y económicos de los ecosistemas forestales. Además hace presente que las tendencias políticas no apuntan a la preparación de tal tratado en un futuro previsible. En su artículo se hace un repaso de la presencia del tema bosques en diez instrumentos multilaterales: *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (relación entre el clima y los bosques en tanto los bosques actúan como grandes contenedores almacenando el carbono en la biomasa y en los suelos y como sumideros del carbono), *Convenio sobre Diversidad Biológica* (gran parte de la diversidad biológica mundial se encuentra en los bosques), *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación* (la deforestación y otras prácticas forestales insostenibles aplicadas por comunidades rurales pobres con fines económicos, comerciales o de supervivencia han contribuido a la degradación de la tierra y a la pérdida de fertilidad de los suelos en muchos países en desarrollo), *Convenio de Ramsar sobre humedales* (originalmente, el acuerdo se orientaba exclusivamente a la conservación de los humedales como hábitat de aves acuáticas, pero con el tiempo se ha extendido para abarcar los más amplios efectos de la destrucción de humedales, incluida su conexión con distintas cubiertas vegetales), *Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas* (se propone proteger ciertas especies de la fauna y la flora silvestres amenazadas por la sobreexplotación debida al comercio internacional, mediante un sistema de permisos de importación y exportación y evidencia la dependencia de las especies amenazadas de su hábitat), *Convenio para la protección de la capa de ozono* (el ozono es importante para los bosques, particularmente, por el nexo entre el agotamiento de la capa de ozono y los posibles efectos nocivos sobre los bosques), *Convenio internacional de las maderas tropicales* (tiene por objeto facilitar el comercio de maderas tropicales y asegurar las exportaciones a partir de fuentes sostenibles)¹⁶, *Organización Mundial del Comercio/GATT* (el artículo XX del GATT, prevé excepciones a todas las reglas comerciales para ciertos fines como la protección de la vida de animales y plantas y la conservación de los recursos

¹⁶El Convenio entró en vigor en 1985, pero un convenio renegociado lo reemplazó en 1997. Durante la renegociación se hicieron sentir las tensiones entre productores y consumidores.

naturales agotables, a reserva de que “no se apliquen (...) en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable (...) o una restricción encubierta al comercio internacional”; el sistema GATT/OMC está vinculado a los bosques por cuanto regula todo el comercio, incluido el de madera y sus productos), *Convención del Patrimonio Mundial* (los bosques pueden considerarse como patrimonio natural, definido como “los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural”), *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales-Convenio OIT 169* (los pueblos indígenas están con frecuencia asociados a los bosques; los bosques ofrecen el hábitat y son importantes para ellos por razones económicas, sociales y culturales; hacen a su supervivencia, a la integridad cultural y los conocimientos originarios).

No hay un sistema jurídico internacional que considere a los bosques en forma integral. Sin embargo, aun cuando se alcanzara un acuerdo multilateral general, éste sería un acuerdo marco de pobre cumplimiento en tanto dependería de la voluntad política de los Estados para alcanzar sus objetivos, sumándose a los ya complejos, costosos, y aún no satisfactoriamente eficientes acuerdos multilaterales ambientales ¹⁷. Algunos autores estiman que por ahora, sería más conveniente fortalecer el enfoque “bosques” en los acuerdos sobre Cambio Climático y, especialmente, en el Convenio sobre Diversidad Biológica.

Diversos juristas resaltan la necesidad de una renovación de la Convención sobre Biodiversidad, atento su incapacidad para detener la pérdida de la diversidad biológica ¹⁸.

Muchos ponen sus más optimistas expectativas en este año internacional. Así, *Julia Marton - Lefèvre, Directora General de la UICN*

¹⁷El propio PNUMA destaca el escaso cumplimiento de los acuerdos multilaterales ambientales. V U.N. ENV'T PROGRAMME, MANUAL ON COMPLIANCE WITH AND ENFORCEMENT OF MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS 51 (2006) (<http://www.unep.org/dec/>). V. asimismo, U.N. Env't Programme [UNEP], Governing Council, *Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*, U.N. Doc. UNEP/GC/24/INF/23 (Dec. 29, 2007).

¹⁸ADAM, R. “Missing the 2010 Biodiversity Target: A Wake-up Call for the Convention on Biodiversity?”, *21 Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y* (2010), p. 123 *et seq.*

expresa: “*El aire que respiramos, los alimentos, el agua y las medicinas que necesitamos para sobrevivir, la variedad de la vida en la tierra, el clima que perfila nuestro presente y futuro, todo depende de los bosques. El 2011 debe ser el año en el que el mundo reconozca la importancia vital de la salud de los bosques para la vida en la tierra, las personas y la biodiversidad*”¹⁹.

Si bien 2011 no trajo las respuestas largamente esperadas, ha calado hondo en la sociedad la convicción del “papel vital y la significativa contribución que hacen todos los tipos de bosques y árboles al tratamiento de los complejos e interconectados problemas mundiales relacionados con el desarrollo económico y social, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, la seguridad alimentaria y la agricultura, la energía, el agua, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, la lucha contra la desertificación y la degradación del suelo, la conservación de la diversidad biológica, la protección de las cuencas hidrográficas y la reducción del riesgo de desastres”, tal como reza la *Declaración ministerial de la serie de sesiones de alto nivel del noveno período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques*²⁰, convicción que va encontrando respuesta cada vez más significativa en el ámbito jurídico-político de los Estados.

¹⁹ V. www.iucn.org/iyf (consulta efectuada en octubre de 2011).

²⁰ CES. FORO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE BOSQUES, *Informe del noveno período de sesiones* (1 de mayo de 2009 y 24 de enero a 4 de febrero de 2011) (E/2011/42; E/CN.18/2011/20).

ANÁLISIS DE LA OBLIGACIÓN DE CONSERVACIÓN DE LOS BOSQUES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

María Cristina RODRÍGUEZ DE TABORDA *

Resumen: El presente trabajo estudia el concepto y alcance de la obligación de conservación de los bosques y los esfuerzos internacionales para proteger los bosques, tanto en el ámbito internacional como en el regional internacional.

Palabras-clave: Obligación de conservación - Bosques - Ámbito internacional - Ámbito regional.

Abstract: This paper studies the concept and scope of the obligation of forest conservation and the international efforts to protect forests, both in the international and regional level.

Keywords: Obligation of conservation - Forests - International level - Regional level.

I. Concepto y alcance de la obligación de conservación de los bosques

El término “conservar” deriva del latín *conservare* e indica mantener algo o cuidar su permanencia. Es sinónimo de “preservar”, que define la acción de proteger o resguardar anticipadamente de algún peligro o daño. Cuando se trata de un deber vinculado a los bosques, la conservación apunta a un criterio de sostenibilidad, el que dependiendo de sus características, significado y funciones puede comprender la

* Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

explotación racional¹. Asimismo, ante situaciones de perturbación o deterioro y con el objeto de mantener el equilibrio ecológico puede extenderse a su recomposición.

Tal obligación comprende tanto a los bosques naturales como a aquellos implantados por el hombre con una finalidad diferente a la explotación maderera. Los primeros están constituidos por especies variadas, son el hábitat de fauna autóctona y se han adaptado a factores ambientales particulares durante el transcurso de miles de años, integrando junto con los elementos orográficos e hidrográficos un ecosistema. Los segundos, que no serían propiamente bosques sino plantaciones forestales, pueden ser de especies autóctonas o foráneas y también son importantes, pero al ser plantados no responden integralmente al concepto de biodiversidad al seguir modelos lineales y representar únicamente una o dos especies. Cuando son foráneos pueden producir alteraciones ambientales en algunos sectores (*e.g.* captación excesiva de agua útil en los suelos, toxicidad para algunos animales, competencia con árboles nativos).

Los verdaderos esfuerzos internacionales para proteger los bosques comienzan a fines del siglo XX y se enfocaron en aquellos ubicados en zonas templadas y boreales² para luego pasar a los tropicales de producción de madera. Sin embargo, con motivo del cambio climático y la pérdida de la biodiversidad las presiones internacionales fueron recayendo sobre algunos Estados con grandes superficies de bosques naturales.

En líneas generales y salvo por la exigencia de implementar los tratados a nivel interno la conservación de los bosques constituye una obliga-

¹ La Organización Internacional para las Maderas Tropicales se focaliza en aquellos que pueden ser explotados, pues habla de “Manejo Forestal Sostenible” como “un proceso consistente en manejar un bosque para lograr uno o más objetivos de ordenación, claramente definidos con respecto a la producción de un flujo continuo de productos y servicios forestales deseados, sin reducir indebidamente sus valores inherentes ni su productividad futura, y sin causar ningún efecto indeseable en el entorno físico y social”. Kees van DIJK, & Herman SAVENIJE. 2008. *Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América Latina: Síntesis del estado actual y experiencias de algunos países*. Documento de Trabajo sobre Política e Instituciones N° 21. FAO, Roma, pág. 11.

² Comienza con el Proceso de Montreal en 1944 en el que participan doce países (Argentina, Australia, Canadá, Chile, China, Japón, República de Corea, México, Nueva Zelandia, Federación Rusa, Estados Unidos de América y Uruguay).

ción de medios, por lo que ciertos requerimientos de desarrollo económico-social pueden resultar antagónicos para su realización. En efecto, es difícil sostener que exista prevalencia de este deber respecto de otros asumidos por el Estado, particularmente los relativos a los derechos humanos. Este último aspecto es de relevancia, porque nunca podría interpretarse que un tratado sobre medio ambiente esté exclusivamente destinado a la defensa de la naturaleza en sí misma³. El dilema, entonces, es cómo compatibilizar las políticas tendientes a enfrentar el cambio climático, preservar la biodiversidad y controlar la desertificación con aquellas que persiguen el desarrollo humano⁴, circunstancia advertida por la Corte Internacional de Justicia en 1997 al emplear la expresión “desarrollo sustentable” cuando aludió a la necesidad de reconciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (asunto *Gabcíkovo-Nagymaros*).

Otro ingrediente a tener en cuenta es el vinculado con los pueblos y comunidades indígenas, ya que se repite en algunos acuerdos (v.g. Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989) el deber de consulta previa a cualquier actividad a desenvolverse en las tierras donde ellos habiten⁵. La preocupación por la tenencia de los bosques de estos grupos humanos se ha reflejado en el ámbito de la FAO con la adopción de las Directrices voluntarias sobre la

³ La lectura del art. 22 de la Convención sobre la Diversidad Biológica nos plantea este interrogante al establecer: “Las disposiciones de este Convenio no afectarán a los derechos y obligaciones de toda Parte Contratante derivados de cualquier acuerdo internacional existente, excepto cuando el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de esas obligaciones puedan causar graves daños a la diversidad biológica o ponerla en peligro”.

⁴ Es elocuente que las estadísticas sobre desarrollo humano dan cuenta que generalmente la mayor presión sobre los recursos y las elevadas emisiones de efectos invernadero se produce en aquellos países donde es más elevado.

⁵ En el Informe del Relator para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (Rodolfo Stavenhagen, 2001) se expresa que el conjunto formado por la tierra, el territorio y los recursos constituye una cuestión de derechos humanos esencial para la supervivencia de los pueblos indígenas. A nivel nacional cabe mencionar los Principios de la Legislación Forestal de la Federación de Rusia, de 1993, documento que pide la elaboración de normas concretas sobre los bosques ubicados en zonas que revistan importancia para las poblaciones indígenas.

gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de 11 de mayo de 2012.

II. La conservación de los bosques como regla jurídica de alcance general

Al tratarse de una obligación general su contenido varía conforme a los fines que se hayan ido fijando los distintos gobiernos (*e.g.* paisajístico, como ocurrió con la creación de parques nacionales y áreas protegidas), a los problemas más inmediatos (*e.g.* evitar la erosión eólica) y a las diferencias en materia de desarrollo entre los Estados, pero comúnmente exige no deforestar y evitar la degradación provocada por diversas causas (*e.g.* tala no sostenible, incendios y lluvia ácida).

Aparece bajo cuatro premisas interrelacionadas, siendo las dos primeras reglas de derecho internacional general:

- a) El *derecho soberano* de cada Estado de explotar sus recursos en aplicación de la propia política ambiental⁶, contenido en varios instrumentos internacionales suficientemente conocidos y reproducido en la *Declaración autorizada de principios para un con-*

⁶ Por ejemplo, el art. IV del “Tratado de Cooperación Amazónica”, que tiene en cuenta la problemática bosque tropical, prevé: “Las Partes Contratantes proclaman que el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales en sus respectivos territorios es derecho inherente a la soberanía del Estado y su ejercicio no tendrá otras restricciones que las que resulten del Derecho Internacional”. Sobre esta base jurídica en la reunión de los presidentes de los países amazónicos celebrada en 1989 los mandatarios resaltaron la necesidad que las preocupaciones expresadas en los países altamente desarrollados en relación con la conservación del medio ambiente amazónico se traduzcan en medidas de cooperación en los planos financiero y tecnológico. Luego, con motivo de la Cumbre de Río de 1992 expresaron que el debate internacional sobre bosques debe tener en cuenta que esos ecosistemas integran territorios bajo jurisdicción de los Estados, donde éstos ejercen plenamente su soberanía y que les cabe a los estados legislar sobre esos espacios y su uso, a la luz de las prioridades nacionales. *Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica. Antecedentes Constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. La Paz- Bolivia, diciembre 2002.

*sensu mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo de 1992*⁷.

- b) Asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de la jurisdicción de un Estado o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Esta premisa contiene un deber de prevención o debida diligencia.
- c) La obligación de evitar la deforestación y la degradación de los bosques, particularmente los naturales, situados en territorio bajo jurisdicción del Estado. Dicho deber requiere que el uso y la explotación estén guiados por un criterio de razonabilidad. Cuando se requiere la restauración de un bosque degradado el proceso incluye la funcionalidad del ecosistema (nutrientes del suelo, ciclos hidrológicos, dispersión de semillas, estabilidad y resiliencia de especies de la fauna y la flora).
- d) El costo adicional relacionado con la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques necesita de mayor cooperación internacional y debería ser compartido equitativamente por la comunidad internacional.

La obligación de conservación está contenida en varios instrumentos internacionales como integrante de la protección del ambiente⁸, tres de ellos de particular importancia:

El *Convenio sobre la Diversidad Biológica* de 1992, que señala deberes de preservación *in situ* (art. 8) tales como: establecer un sistema de áreas protegidas donde haya que tomar medidas especiales, elaboración de directrices para la selección, establecimiento y ordenación en éstas, reglamentación o administración de recursos biológicos importan-

⁷ I. A. Los Estados tienen el derecho soberano e inalienable de proceder a la utilización, la ordenación y el desarrollo de sus bosques de conformidad con sus necesidades de desarrollo y su grado de desarrollo socioeconómico y sobre la base de una política nacional compatible con el desarrollo sostenible y la legislación, incluida la conversión de las zonas boscosas para otros usos en el contexto del plan general de desarrollo socioeconómico y sobre la base de una política racional de uso de la tierra.

⁸ Véase, Bárbara RUIZ, "A falta de un convenio forestal, diez tratados sobre árboles", trabajo en los que se citan los vacíos y superposiciones en la cobertura de diez tratados (disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/y1237s/y1237s02.htm>).

tes, promoción de la protección de ecosistemas y hábitats naturales, rehabilitación y restauración de áreas degradadas, prohibición, erradicación y control de especies exóticas que sean perjudiciales para ecosistemas o especies, etc.

La *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* de 1992, que obliga a limitar las emisiones antropogénicas de gases invernadero y proteger y mejorar los sumideros y depósitos de efecto invernadero en su artículo 3. Asimismo, a través del artículo 4 1. b) fija que los Estados deberán promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los suministros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero, inclusive la biomasa, los bosques y océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos. Con el esquema establecido en el Protocolo de Kioto de 1997 la obligación de conservación de bosques mutó su esencia, adquiriendo un tinte mercantilista por vía de la comercialización de los bonos de carbono.

La *Convención de Lucha contra la Desertificación* de 1994 que indirectamente se refiere a la obligación de preservar el suelo de la erosión, función que indudablemente cumplen las cortinas forestales y los bosques.

Lógicamente cada uno de estos acuerdos atiende a una determinada problemática, de manera que el rol que desempeñan en el ámbito internacional es acotado. Ante esta dispersión temática el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (Resolución n° 2000/35 de 18 de octubre de 2000), el que actualmente está integrado por ciento noventa y tres Estados. Tiene carácter subsidiario respecto del Consejo, reporta a través de éste a la Asamblea General y su función es discutir las experiencias y desafíos relacionados con el manejo forestal, en especial la prevención y gestión a nivel nacional y la promoción de la cooperación internacional.

Para 2004 el Foro diagramó cuatro objetivos generales preventivos y reparativos y más recientemente se avocó a promover la adopción de un tratado universal. Los objetivos generales son los siguientes: 1) Invertir la pérdida de cubierta forestal en todo el mundo mediante la ordenación sostenible de los bosques, lo cual entraña actividades de protección, restauración, forestación y reforestación, e intensificar los esfuerzos por prevenir la degradación de los bosques; 2) Potenciar los beneficios

económicos, sociales y ambientales de los bosques, incluso mejorando los medios de subsistencia de las personas que dependen de ellos; 3) Aumentar considerablemente la superficie de los bosques protegidos de todo el mundo y la superficie de los bosques de ordenación sostenible, así como el porcentaje de productos forestales que se obtienen de bosques de ordenación sostenible; y 4) Invertir la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la ordenación sostenible de los bosques y movilizar una cantidad significativamente mayor de recursos financieros nuevos y adicionales de todas las fuentes para la ordenación sostenible de los bosques.

III. Mecanismos de cumplimiento internacional

Se han identificado algunos mecanismos de cumplimiento internacional a través de tratados, programas elaborados por organizaciones internacionales o proyectos patrocinados por organismos no gubernamentales, apareciendo como un deber *intra* y *extrafronteras* con diversos matices. Entre otros:

- *Diseño de estrategias de uso de plantaciones forestales* (desarrollo de industrias forestales sostenibles), *bosques manejados bajo principios ecosistémicos* y *resguardo de bosques nativos*. Uno de los criterios es la racionalidad en el uso de los bosques, reasignándoseles funciones a través de la legislación interna y la cooperación internacional (conservación de la biodiversidad, protección del suelo y los recursos hídricos). La FAO, por ejemplo, ha sugerido un incremento de la superficie mundial de los bosques protegidos a través de una serie de proyectos patrocinados conjuntamente con otras organizaciones internacionales. Esta propuesta encuentra sus obstáculos porque, al tratarse de activos invisibles, los gobiernos no siempre compensan a los titulares de las tierras por los servicios ambientales derivados de la conservación de los bosques nativos.

- *La compensación por servicios ambientales* a través de acuerdos entre países desarrollados y en desarrollo. Por ejemplo, el 9 de no-

viembre de 2009 Bharrat Jagdeo, Presidente de Guyana, y Erik Solheim, Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Internacional de Noruega, firmaron un protocolo de intención mediante el cual se concedería la transferencias de doscientos cincuenta millones de dólares hasta 2015 según los resultados de los servicios climáticos forestales prestados por Guyana⁹. Dicho acuerdo es un ejemplo del funcionamiento del “Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo” (REDD+) lanzado en Bali (2008) en el contexto de la “Estrategia de desarrollo baja en carbono” (LCDS). Este plan incluye el compromiso de los países en desarrollo con procesos de crecimiento bajos en emisiones de carbono y resistentes al cambio climático, mientras que a los desarrollados incumbe realizar aportes significativos y predecibles para incentivar a los demás países a reducir sus emisiones¹⁰. Otra variante ha sido la suscripción de *convenios sobre canje de una porción de la deuda externa*¹¹ por conservación de naturaleza, tales como los firmados entre Estados Unidos con Perú, Brasil y Costa Rica¹² (2010). Otros países que han seguido esta modalidad son Bangladesh, Belice, Botsuana, Colombia, El Salvador, Guatemala, Indonesia, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú¹³ y

⁹ A nivel mundial Noruega ocupa el 34^{vo}. lugar en emisiones de CO₂, 2^{do}. en potencia eléctrica consumida, 51^{vo}. en superficie forestal y 8^{vo}. en la exportación de petróleo. En cambio Guyana se sitúa en el 139 puesto en materia de emisiones de CO₂ y 37^{vo} en superficie forestal.

¹⁰ Estrategia del Programa ONU-REDD- 2011-2015 (Disponible en <http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/tabid/583/Default.aspx>).

¹¹ Si bien son importantes sumas las aportadas no son demasiado significativas en relación a la deuda externa de estos países (del 5% al 20% según los parámetros de endeudamiento), los que para cumplir con su compromiso se hacen cargo de los gastos que la conservación y reforestación de los bosques requiere.

¹² Costa Rica lleva firmados diecisiete convenios de canje de deuda por conservación de la naturaleza. En caso del formalizado con Noruega implicó la venta de 200 mil toneladas métricas de reducción de carbono por 2 millones de dólares, suma bastante baja considerando que emite anualmente 55 toneladas métricas.

¹³ En el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) de 2009 entre Perú y Estados Unidos, el gobierno del primero aceptó la inclusión del Anexo 18.3.4, titulado “Anexo sobre el manejo del sector forestal” y más ampliamente conocido como el Anexo Forestal. A través del mismo se compromete a cumplir con una serie de requisitos y estándares mínimos para la transparencia y gobernabilidad forestal. Según el acuerdo, el Perú tenía

Filipinas. Algunos de estos acuerdos benefician a entidades privadas extranjeras interesadas en la conservación de los recursos naturales¹⁴, particularmente multinacionales farmacéuticas para realizar actividades de bioprospección¹⁵.

- Los *procesos de certificación forestal*, que incumben a proveedores y compradores, con el objeto de impedir el ingreso de productos de madera obtenidos ilegalmente¹⁶. Los más conocidos son los acuerdos voluntarios de asociación adoptados en 2011 por la Unión Europea con países africanos (Camerún¹⁷ y Liberia) y del sudeste asiático (principalmente Indonesia) en el marco del Plan de Acción sobre la Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (conocido por sus siglas inglesas FLEGT). Este plan fue lanzado por la Comisión Europea en 2003 y responde al propósito de contrarrestar la explotación forestal ilegal y el comercio asociado.

un plazo de 18 meses desde el inicio del TLC para cumplir con todos estos requisitos. El plazo venció a fines de julio del 2010. Si el Perú no cumple con implementar el Anexo Forestal a tiempo, podría haber varias consecuencias incluyendo un proceso formal de disputa o ser suspendido en varios aspectos, incluidos todos los productos que el Perú exporta a los Estados Unidos.

¹⁴La automotriz Range Rover ha invertido en reforestación de especies nativas en Chile para compensar las emisiones de carbono y Chrysler en el santuario de la mariposa Monarca en México. Mientras mayor sea el combustible que consuma un vehículo por kilómetro se requiere adquirir más bonos de carbono.

¹⁵En Costa Rica las empresas Merck y Diversia han suscripto acuerdos con el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), entidad privada que realiza las bioprospecciones iniciales y cede a las multinacionales los derechos de propiedad sobre las muestras obtenidas de áreas públicas de conservación.

¹⁶La Organización Internacional de Maderas Tropicales (ITTO) dispuso que la comercialización de maderas tropicales se realizaría exclusivamente de aquellas provenientes de recursos forestales planificados y ordenados de manera sostenible, promoviendo la suscripción del Convenio Internacional de Maderas Tropicales, en vigor desde 1994.

¹⁷Acuerdo de Asociación Voluntaria de 2011 entre la Unión Europea y la República de Camerún sobre la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio de madera y productos derivados con destino a la Unión Europea (FLEGT).

- Las *moratorias en concesiones* para la explotación de bosques (v.g. Acuerdo entre la República Democrática del Congo¹⁸ y el Banco Mundial, convenio entre Indonesia y Noruega de 2011) y respecto de actividades que requieren deforestación o son altamente contaminantes (e.g. respecto del Parque Yasuní en Ecuador se creó un fondo administrado por las Naciones Unidas destinado a preservar un sector de selva de aproximadamente 982.000 hectáreas. El gobierno espera una compensación de siete mil millones de dólares argumentando que la zona contaría con reservas petrolíferas de ochocientos cincuenta millones de barriles).

Prácticas como la implantación de bosques con especies foráneas realizadas por inversores privados en países en desarrollo sugieren estrategias apartadas de la obligación de conservación de bosques, toda vez que aun planteadas como fondos de carbono persiguen su empleo con fines comerciales¹⁹. Otras iniciativas, como el BioCarbon Fund originado en el Banco Mundial, también tienen objetivos muy loables pero no dejan de estar vinculadas a sofisticados mercados financieros obligatorios o voluntarios²⁰, al punto de crearse -dentro de los segundos- la Bolsa Climática de Chicago²¹.

¹⁸ Según el Banco Mundial el gobierno del Congo ha cancelado desde 2002 163 concesiones madereras por un total de 25 millones de hectáreas (el tamaño aproximado del Reino Unido) y ha declarado una moratoria para la adjudicación de contratos de tala hasta que se adopten procedimientos de selección transparentes. Las áreas que volvieron a quedar bajo dominio público serán sometidas ahora a procesos de manejo sostenible y planificación participativa del uso de la tierra según lo establece el nuevo código forestal del país. De esta manera se cancelaron la mitad de contratos de tala.

¹⁹ Se estima que si se implantan en suelos altamente productivos la comercialización de estos bonos permite financiar un 20% del costo de forestación y un 40% del operativo.

²⁰ “En los mercados globales de carbono, que incluyen muchos tipos de proyectos más allá del carbono forestal, ha surgido un próspero mercado secundario donde numerosos compradores y vendedores comercian créditos y otras unidades de emisiones después de que la transacción original de créditos del proyecto ha sido ejecutada. El mercado secundario relacionado al Protocolo de Kioto es más grande en orden de magnitud que el mercado primario y sirve una función crítica para los usuarios finales de estos créditos y otras unidades de emisiones al proporcionar liquidez y un descubrimiento de mejores precios” (conf. David Díaz, “Estado de los Mercados de Carbono Forestal 2011. Desde el dosel al dólar”, septiembre 2011, pág. 12).

²¹ Fue creada en 2003 y funcionó hasta diciembre de 2010.

Al requerirse de conocimientos extrajurídicos el cumplimiento de los cuatro compromisos anteriormente citados no es inmediato. En efecto, no es posible poner en marcha los mecanismos adecuados para conservar los bosques si no se dispone de datos ciertos sobre varios aspectos (áreas que comprenden, tipo de bosques, especies predominantes, estado en que se hallan, amenazas a su conservación, valor económico-social para las comunidades locales, etc.). Por este motivo es que en la Cumbre de Río de 1992 fue aprobada la *Declaración autorizada de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo de 1992*²² y se han ido elaborando una serie de criterios que, si bien no son uniformes por las lógicas diferencias entre los diferentes Estados y las características de los bosques, constituyen una importante guía que ilustra los pasos adoptados en materia de conservación²³. Tal el caso de la Declaración de Santiago de 1995²⁴ respecto de bosques templados y boreales, que señala los siguientes criterios: a) Conservación de la diversidad biológica y de los recursos suelo y agua; b) Mantenimiento de la capacidad productiva, la sanidad y vitalidad de los ecosistemas forestales; c) Mantenimiento de la contribución de los bosques al ciclo global de carbono; y, d) Dictado de legislación. Con igual cometido en 2007 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó el *Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques* (Resolución 2007/40) donde constan una serie de principios rectores y objetivos mundiales²⁵.

El carácter no vinculante de la declaración de 1992 radica en la oposición de los países en vías de desarrollo por verse limitados en sus políticas económico-sociales, a *contrario sensu* de lo pretendido por Estados

²² Doc. A/CONF.151/26 (Vol.III).

²³ Merece destacarse que dicha declaración no sólo carece de obligatoriedad, sino que en sus principios se emplea la palabra “deberían” restándole valor a la *opinio iuris* de sus firmantes.

²⁴ La Declaración fue propiciada por los gobiernos de Australia, Canadá, Chile, China, Estados Unidos de América, la Federación Rusa, Japón, México, Nueva Zelanda y la República de Corea en respuesta a la Declaración de Principios Forestales y el Programa 21, adoptadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

²⁵ Doc. E/2007/INF/2/Add.2.

Unidos, Canadá y los miembros de la Unión Europea respecto de la elaboración de un instrumento universal. El interés de estos últimos reside en la necesidad de preservar los bosques naturales por dos razones. La primera es emplearlos como sumideros de gases invernadero por entender que su reducción no ha sido fácilmente realizable por el elevado costo económico²⁶. La segunda tiene por objeto asegurarse el acceso a los recursos genéticos. Esta pretensión de las naciones industrializadas tiene su futuro correlato legal, pues ha sido promovida a través del Foro sobre Bosques de las Naciones Unidas bajo el lema “*Bosques: progreso, desafíos y rumbo para el futuro del Acuerdo Internacional sobre los Bosques*” para la reunión a realizarse en 2015.

IV. La conservación de los bosques en el ámbito regional

Si nos atenemos a las características y necesidades propias de cada región quizás sean las organizaciones de integración los ámbitos más adecuados para el cumplimiento de la obligación de conservación de los bosques, pero éstas no pueden sustituir al Estado ni definir sus políticas en la materia. Otras veces las acciones de preservación no pueden ser adoptadas en aquellas regiones que han sido escenario de conflictos armados, tal como ocurrió con el incendio desatado en zonas boscosas de Bosnia-Herzegovina durante 2003, el que no pudo ser controlado debido a la existencia de minas antipersonal.

El primer antecedente regional americano lo constituye el Convenio para la protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas de 1940,

²⁶“En 2010, América Latina presentó hasta 16.9 MtCO₂, dando lugar a casi el 60% del total del volumen del mercado primario global en 2010, con más del 85% del volumen de la región derivado de REDD. Norte América tomó un distante segundo lugar como proveedores de créditos, produciendo tan sólo 5.0 MtCO₂ en 2010 de una mezcla de proyectos AR e IFM principalmente. Siguieron Asia y África, suministrando el 15% y 8% de los volúmenes globales, ambos principalmente de nuevos proyectos REDD. Oceanía y Europa suministraron los volúmenes regionales más bajos en 2010 y se han basado casi en su totalidad en el modelo AR para generar créditos a la fecha” (Ibíd. “Estado...”, pág. 46).

suscripto con el objeto de proteger y conservar en su medio ambiente natural la flora y fauna indígenas, incluyendo aves migratorias, así como el paisaje, formaciones geológicas, regiones y objetos naturales de interés estético o valor histórico y los lugares donde existen condiciones primitivas. A partir de 1990 surgieron una serie intentos de regulación transnacional específicamente dirigida a los bosques, como en Centroamérica, donde se ideó el Plan de Acción Forestal Tropical (1990) y adoptó el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales (1993).

En el marco de la Organización de Cooperación Amazónica de 1998 (integrada por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela) fueron elaborados proyectos piloto y planes de acción regional, los que abarcan desde el ordenamiento de los bosques basado en la comunidad hasta la creación de áreas protegidas en zonas de frontera y corredores de conservación que incluyen más de un país (*e.g.* Programa trinacional de conservación y desarrollo sostenible del corredor de las áreas naturales protegidas de La Paya, Güepi y Cuyabeno entre Colombia, Perú y Ecuador). También se ha buscado promover la cooperación técnica y científica internacional, incluida la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular (Proyecto de monitoreo de deforestación y de los cambios de uso de la tierra en el bosque amazónico, por el que se intenta transferir tecnología desarrollada entre los Estados partes) y, a partir del año 2000, la adhesión al Convenio Internacional de Maderas Tropicales por todos sus miembros.

En el Sudeste Asiático también fueron implementadas medidas regionales de conservación de bosques tropicales. Con el objeto de adoptar criterios comunes de gestión forestal sustentable y erradicar prácticas no sustentables la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), conformada por Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam, instrumentó el Programa de Acción de Vientiane 2004-2010. Simultáneamente convino la elaboración de indicadores uniformes, una guía relativa a la certificación de especies arbóreas y el intercambio de información sobre mejores prácticas.

En África fue creada la Comisión de Bosques de África Central (COMIFAC) integrada por diez países (Burundi, Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Chad). Su principal función es

orientar, armonizar, seguimiento y coordinación de las acciones e iniciativas subregionales en materia de conservación y gestión sostenible de los ecosistemas forestales. En 2005 elaboraron un Plan de Convergencia y en 2008 adoptaron el Acuerdo de Brazzaville sobre control forestal que trata un conjunto de aspectos administrativos, jurídicos, técnicos, económicos, ambientales y sociales.

Europa, que a nivel mundial cuenta con la menor cantidad de bosques naturales (9 millones de hectáreas sobre 158 millones de hectáreas de bosques), desde hace tiempo algunos países se han embarcado en la tarea de restauración y dispone de acuerdos subregionales destinados a la protección de los bosques de montaña (v.g. Acuerdo sobre la protección de los Alpes de 1991 y la Convención sobre la protección y desarrollo sustentable de los Cárpatos de 2003). En el caso de los países miembros de la Unión Europea las acciones tendientes a la gestión sostenible son implementadas a través de cada legislación nacional, con la excepción de que sea necesario aplicar políticas comunes basadas en el principio de subsidiaridad y en el de la responsabilidad compartida²⁷.

Finalmente, en lo que hace al MERCOSUR, puede decirse que la conservación de estos recursos naturales no reviste especial interés. Si bien el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente de 2001 hace mención a la cooperación en materia medioambiental y en el anexo se incluye la temática de los bosques dentro de la gestión sustentable de los recursos naturales y en los instrumentos de política ambiental, aún no se han elaborado criterios comunes, por lo que sólo se cuenta con reglamentaciones nacionales relativas al uso y aprovechamiento de los recursos y se está a la espera de la realización del inventario de bosques nativos en cada país. Justamente, el Subgrupo de trabajo n° 6 sobre Medio Ambiente -creado en 1995- nunca se interesó en una política forestal común, mientras que los respectivos ministros de la cartera ambiental se han limitado a manifestar su enfoque respecto de la temática “economía verde” a abordarse en la Cumbre de Río 2012 (Río+20)²⁸. Bajo esta denominación se busca

²⁷ En 2011 celebraron una conferencia sobre bosques sin llegar a negociar un instrumento jurídico vinculante.

²⁸ Declaración de Buenos Aires de los Ministros de Medio Ambiente del Mercosur y Chile como Estado Asociado de 11 de mayo de 2012, donde expresan que la economía verde no puede sustituir el concepto y los principios de economía sustentable.

interrelacionar economía y ambiente bajo dos aspectos centrales vinculados al desarrollo sostenible (erradicación de la pobreza y gobernanza mundial) dentro de los cuales la conservación de los bosques como sumideros de carbono ocupa uno de los objetivos fundamentales.

La pregunta es quiénes asumirán los costos y quienes se beneficiarán por esta nueva propuesta que involucra dinamizar la economía mundial con la inversión en sectores ecológicamente eficientes e incentivar la creación de empleos y, simultáneamente, conlleva el riesgo de la adopción de nuevas restricciones a la comercialización internacional y la desviación de recursos actualmente destinados a las clases menos favorecidas en los países en desarrollo²⁹. Hasta ahora los países industrializados, en su conjunto, no se han seriamente esmerado en el camino que proponen a escala mundial³⁰ y la crisis financiera europea puede poner en peligro varias iniciativas de desarrollo sustentable. Sin embargo, mientras las acciones emprendidas apunten a la conservación de los bosques existentes y promuevan la reforestación en distintas regiones del planeta, respetando la soberanía permanente de cada Estado sobre sus recursos naturales y en un marco de cooperación internacional, se estarían adoptando medidas de prevención y mitigación de daños ambientales.

²⁹ En el ámbito del PNUMA fue presentado un estudio, fundamentalmente realizado por economistas, sobre la economía verde que se apoya en la inversión del 2% del PBI global en diez sectores clave: agricultura, construcción, pesca, silvicultura, abastecimiento de energía, industria, turismo, transportes, manejo de residuos y agua (PNUMA, 2011. “Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza - Síntesis para los encargados de la formulación de políticas”. www.unep.org/greeneconomy).

³⁰ “Los países industrializados con el 20 por ciento de la población mundial son responsables del 46.4 por ciento de las emisiones globales de gases de invernadero; mientras que los países en desarrollo donde habita el 80 por ciento de la población mundial causan el 53.6 por ciento restante de las emisiones mundiales” (conf. Nina NETZER, “El Nuevo Acuerdo Ecológico Mundial (Green New Deal Global). Gestión de crisis o cambio sostenible de paradigma”. Mayo 2011, pág. 10 (disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08269.pdf>). Por supuesto que dentro de estos parámetros debemos considerar que aun cuando algunos países hayan logrado reducir las emisiones el intercambio comercial con China presupone el ingreso de artículos producidos mediante energía contaminante.

ORGANISMOS Y ENTIDADES INTERNACIONALES DIRIGIDOS A LA PROTECCIÓN DE BOSQUES

Marta Susana SARTORI *

Resumen: El trabajo revisa los distintos organismos y entidades internacionales y regionales que se ocupan de la protección de los bosques, analizando sus objetivos, acciones y logros.

Palabras-clave: Organismos internacionales - Organismos regionales - Protección - Bosques.

Abstract: The paper reviews the different international and regional agencies and organizations dealing with the protection of forests, analyzing their objectives, activities and achievements.

Keywords: International organizations - Regional organizations - Protection - Forests.

El año 2011 fue decretado por Naciones Unidas como el Año Internacional de los Bosques, esperándose a partir de las acciones que en tal sentido se concretaran, una toma de conciencia de relevante importancia traducida a su vez en medidas eficaces para su protección.

El Foro, inaugurado el 2 de Febrero de 2011 en Nueva York, tenía como objetivo principal lograr esa toma de conciencia en la conservación de los bosques e impulsar la utilización sostenible de los recursos.

El bosque carece de protección a partir de un acuerdo internacional vinculante ¹ por lo que es imperioso cuidar su conservación; ambas: pro-

* Abogada. Magister en Derecho Internacional Público. Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

¹ Existen convenciones vinculantes para el clima, la biodiversidad y los desiertos.

tección y conservación pueden concretarse si se logra una toma de conciencia respecto al consumo, y por supuesto cambiando justamente la modalidad de ese consumo que hasta ahora se traduce en la utilización de madera en demasía como así también de papel.

Ámbito de Naciones Unidas

Como apoyo a la implementación del Capítulo II del Programa 21 y de los Principios Forestales, la Comisión de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible convocó a algunos organismos como el Panel Intergubernamental sobre los Bosques; el Foro Intergubernamental sobre los Bosques que actuó hasta el año 2000 aprobando más de 250 propuestas de acción para el manejo, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques.

Este último Foro, en su última reunión, recomendó al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) -órgano que coordina la labor económica y social de Naciones Unidas y de las instituciones y organismos especializados que conforman el sistema de Naciones Unidas-, la creación de otro Foro que cumpliera la tarea de coordinar el diálogo internacional al respecto, y así se estableció en Octubre del año 2000 el “Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques”² también mecanismo subsidiario de la labor permanente del Consejo Económico y Social.

La resolución establece que el principal objetivo del plan internacional sobre bosques es promover la gestión, conservación y desarrollo sustentable de todo tipo de bosques y reformar el compromiso político a largo plazo para este fin.

La tarea concreta de este nuevo foro es dar cabida y propiciar el diálogo internacional de política sobre los bosques; aumentar la cooperación como así también la coordinación de políticas y programas sobre temas forestales entre las organizaciones internacionales y regionales relevantes; incentivar la cooperación internacional incluyendo la Norte-

² Resolución del ECOSOC del 18 de octubre de 2000 N° 2000/35.

asociaciones público privado, y cooperación intersectorial a nivel nacional, regional y global, entre otras funciones.

El Consejo Económico y Social, tratando de incentivar la acción de este foro participó e invitó a distintas organizaciones internacionales y a secretarías de convenciones relevantes relacionadas con bosques para crear en conjunto el llamado “Arreglo Internacional sobre los Bosques” (IAF sigla en inglés), para promover la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques y fortalecer el compromiso político a largo plazo a esos efectos.

Entendemos de interés señalar este organismo porque su función principal implica que el diálogo internacional sobre los bosques dentro del foro principal está explícitamente dirigido a la implementación de los programas forestales nacionales y por tanto es considerado como novedad a nivel de las negociaciones internacionales que tienen cabida en el seno de las Naciones Unidas.

La particularidad de estos Programas Forestales Nacionales es que son específicos para cada país, y constituyen un marco de referencia para la política y planificación para el manejo forestal sostenible componente del contexto del desarrollo sostenible.

Los **principios** que guían estos programas son, entre otros, los siguientes:

- Ejercer la soberanía y liderazgo nacional en su formulación e implementación,
- Ser adecuado a la estructura constitucional y jurídica de cada país,
- Ser compatible con los acuerdos y los compromisos internacionales,
- Asegurar la cooperación y participación de todos los interesados en el proceso del programa forestal nacional.

Incluye aspectos nacionales, regionales y globales y comprende todos los sectores relevantes de los bosques.

Los **elementos** de estos programas forestales nacionales se concretan en:

- Una declaración forestal nacional que contiene una visión y un compromiso político hacia el manejo forestal sostenible.
- Un proceso de revisión sectorial para el análisis del sector forestal y de sus relaciones con otros sectores en el contexto del desarrollo sostenible.

- Reformas políticas, legislativas e institucionales relacionadas tanto con el sector forestal como con otros aspectos intersectoriales.
- Desarrollo de objetivos, estrategias y planes de acción para el sector forestal, incluyendo una estrategia financiera, así como programas de inversión para la implementación del manejo forestal sostenible.
- Mecanismos para la coordinación, participación y solución de conflictos.

El organismo *Arreglo Internacional sobre Bosques*, que colabora con el *Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques*, y más específicamente, los *Programas Forestales Nacionales* comentados, constituyen un enorme progreso para el desarrollo de condiciones favorables para el manejo forestal sostenible tanto a nivel nacional como global y que a su vez requiera también otras acciones adicionales como el financiamiento del manejo forestal sostenible, la transferencia de tecnología y el comercio.

Retomando la labor del Foro podemos señalar que ha celebrado sesiones durante todos los años siendo significativa para nosotros la de enero de 2011, realizada en Nueva York, en la que algunas conclusiones fueron por ejemplo señalar que “Argentina es uno de los pocos países desarrollados con problemas de deforestación importantes”; “América Latina donde se encuentra el 57% de los bosques primarios del mundo es una de las regiones que menos recupera los bosques”.

Ello motivó que justamente en esa reunión y al iniciarse el año de los bosques bajo el lema “Los Bosques pertenecen al Pueblo”, Naciones Unidas urgiera a una administración sostenible de los Bosques y a eliminar las causas de la deforestación y degradación de esos espacios naturales que cada año pierden trece millones de hectáreas.

Temas sobresalientes como erradicación de la pobreza, experiencias exitosas forestales, relevancia de los bosques, economías ecológicas entre otros fueron tratados en esa reunión, en la que también Naciones Unidas denunció el exceso de deforestación y el mal manejo de la industria maderera como factores que socavan la lucha contra la pobreza y las catástrofes naturales.

Se solicitó asistencia para reforzar el poder de las autoridades locales, de las comunidades indígenas y de las mujeres en materia de bosques, a través de garantías sobre tenencia de la tierra y participación en la toma de decisiones y beneficios.

También se abogó por elevar la preocupación y el compromiso político sobre la importancia de los bosques para las personas y la necesidad de reducir la pérdida de bosques y la degradación de los suelos.

Se subrayó que todos los bosques, bien administrados, contribuyen a enfrentar los desafíos del desarrollo económico, la pobreza, la energía, la alimentación y la agricultura, el agua, el cambio climático, la desertificación y la pérdida de la biodiversidad.

En esa misma reunión se destacó el informe del Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-Moon quien *“resaltó la necesidad de aplicar a los bosques y a su potencial un enfoque que va más allá de las meras necesidades del sector forestal”*.

A su vez, el Subdirector General del Departamento Forestal de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación - FAO-, señor Eduardo Rojas Briales declaró:

“El continente que decepciona más es América Latina, porque lo que es evidente es que la deforestación está ligada al infradesarrollo y al crecimiento demográfico” pero también señaló de manera positiva que *“cuando las sociedades comienzan a emerger económicamente, la deforestación suele invertirse”*.

Como conclusiones de ese Foro podemos señalar las siguientes:

- Convocar a gobiernos y organizaciones regionales e internacionales a promover actividades relacionadas con el “Año de los Bosques” en el plano local y nacional;
- El fortalecimiento del compromiso político y la acción a todos los niveles para aplicar eficazmente los objetivos mundiales sobre los bosques y la ordenación sostenible de todos los tipos de floresta,
- La instrumentación por parte de los gobiernos de metodologías de trabajo innovadoras para una industria maderera más sustentable desde el punto de vista ecológico y social.

Siempre dentro del ámbito de Naciones Unidas y de sus organismos especializados y atento al desarrollo y fomento de las actividades propuestas en este año internacional de los bosques, mencionamos una nueva participación de la FAO -Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- quien en abril de 2011 anunció la integración de una nueva alianza internacional para proteger los bosque mediterráneos frente a sus principales amenazas agravadas por el impacto del cambio climático.

Dicha alianza es la “*Asociación de Colaboración sobre Bosques Mediterráneos*”, concretada en la Segunda Semana Forestal Mediterránea llevada a cabo en Avignon, Francia en la fecha citada.

Esta Alianza reúne a doce asociaciones y organismos de carácter internacional, su accionar se centrará principalmente en seis países del mediterráneo oriental y meridional: Marruecos, Argelia, Túnez, Siria, Líbano y Turquía, cuyas superficies forestales están amenazadas.

La FAO considera que esta nueva alianza constituye una “herramienta dinámica que todas las partes implicadas en la región pueden utilizar para hacer frente a los crecientes desafíos a los que se enfrentan los bosques” y para dar a conocer a la población los riesgos que rodean a las zonas verdes.

Esta alianza tiene como principal objetivo integrar políticas e inversiones personalizadas para cada país con el fin de adaptar los bosques al cambio climático y sus consecuencias.

Así la FAO ha asegurado que es necesario involucrar a sectores relacionados con el ámbito forestal, el agrícola, el de desarrollo urbano, el agua, el medio ambiente, la ordenación del territorio, la educación y el turismo, entre otros.

Es la encargada de desarrollar un enfoque regional conjunto para la gestión forestal y en particular, para la prevención de incendios forestales.

La FAO ha recordado que la Cuenca Mediterránea pierde cada año entre setecientos mil y un millón de hectáreas de bosques a causa de los incendios, con pérdidas económicas que se calculan en mil millones de euros, lo que podría ser combatido a través de la cooperación y el intercambio de competencias técnicas, conocimientos y mejores prácticas por parte de las asociaciones y organismos que conforman esta nueva alianza.

Ello sin dejar de tener en cuenta otros problemas tan importantes como cambio climático, expansión de las tierras agrícolas, el turismo, la urbanización y otras prácticas del suelo que contribuyen a la pérdida de la superficie forestal.

En referencia a este organismo podemos señalar que también recibe el nombre de FAO Forestal, y tuvo a su cargo la clausura del Año Internacional de los bosques, realizada en Madrid el 5 de octubre de 2011 señalando el subdirector general ya citado señor Eduardo Rojas: “los bosques juegan un papel esencial en la lucha contra el hambre”.

Reconoció que “bajo el lema bosques para las personas este año internacional ha logrado mostrar una actividad a escala global sin precedentes y ha puesto de relieve las múltiples funciones que desempeñan los bosques en nuestras vidas, proporcionan refugio a las poblaciones y hábitat a la biodiversidad, son fuente de alimentos, medicina, aire puro, frenan el cambio climático y constituyen una parte fundamental de la ecuación para mantener un medio ambiente y clima mundial estable”.

Protección de los bosques en Europa

El concepto de Gestión Forestal Sostenible en Europa se viene desarrollando a través de sucesivas *Conferencias Ministeriales* donde han participado representantes de países europeos, la Unión Europea y numerosas organizaciones internacionales.

Estas conferencias tienen por objeto promover la cooperación interestatal en materia de manejo sostenible y conservación de los bosques de Europa. El objetivo de estas conferencias es promover la cooperación interestatal en materia de manejo sostenible y conservación de los bosques de Europa.

Desde 1990 se han celebrado seis Conferencias Ministeriales:

La primera en Estrasburgo en la fecha citada, la segunda en 1993 en Helsinki; la tercera en 1998 en Lisboa; la cuarta en 2003 en Viena, la quinta en 2007 en Varsovia y la sexta en Oslo, en Junio de 2011 ³.

³ Los temas tratados en las Conferencias se refirieron a: en la primera: cuestiones relativas a la vigilancia y protección de los bosques e investigación en el sector forestal; en la segunda la gestión sostenible de los bosques, la conservación de la biodiversidad biológica de los bosques, la relación entre los bosques y el clima y los bosques de los países en Europa Central y Oriental; en la tercera el énfasis fue puesto en los aspectos socioeconómicos del sector forestal europeo y la adopción de criterios e indicadores paneuropeos para la gestión sostenible de los bosques, en la cuarta la integración de la gestión sostenible de los bosques en el contexto más amplio del desarrollo sostenible, en la quinta se abordó la cuestión forestal en el contexto de la producción energética y maderera, así como la relación entre los bosques y los recursos hídricos.

En realidad, el debate sobre política forestal mantenido en el marco de las Conferencias Ministeriales rebautizadas “Forest Europe” en 2009, es un proceso intergubernamental dirigido por los países iniciado en 1990, como ya señaláramos, con el objetivo de promover la gestión sostenible de los bosques en Europa, basado en compromisos voluntarios de sus 47 signatarios actuales ⁴.

Sexta Conferencia Ministerial, junio de 2011, llevada a cabo en Oslo

En esta Sexta Conferencia la Decisión Ministerial adoptada está relacionada con las aspiraciones incluidas en lo que llamamos Los *Bosques Europeos* en 2020.

Contiene *considerandos* que reiteran compromisos anteriores, reafirma el “concepto de gestión forestal sostenible en el sentido que significa la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración para atender ahora y el futuro las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, sin producir daños a otros ecosistemas”;

“Reconoce la grave amenaza que implica el cambio climático y la necesidad de una acción urgente para minimizar los riesgos de los daños producidos por sucesos tales como tormentas, inundaciones, incendios, sequías, plagas y enfermedades con el fin de proteger los bosques europeos y sus funciones y que a su vez los bosques y gestión forestal contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático, proporcionan materias primas renovables, suministran energía, protegen el agua y el suelo y otros servicios ambientales, además de presentar a la sociedad y a sus infraestructuras frente a los riesgos naturales”; su importancia en la producción de la economía verde, entre otros.

⁴ La Unión Europea es parte de este proceso desde su comienzo habiendo firmado hasta el momento todas sus resoluciones y declaraciones.

La importancia otorgada a la *Visión de los Bosques de Europa*⁵ y como apoyo a esa visión compartida, determinó la adopción de *objetivos* para los bosque europeos entre los que destacamos: la adaptación de la gestión forestal a cambios en el clima, la necesidad que los bosques deben ser saludables y resilientes frente a riesgos naturales; la protección frente a amenazas de origen humano como los incendios forestales; detener la pérdida de biodiversidad en Europa y restaurar y rehabilitar los bosques degradados; reforzar el papel de los bosques en la lucha contra la desertificación; eliminar en Europa la tala ilegal y su comercio asociado de madera y otros productos forestales.

Asimismo fijaron *Metas Europeas para 2020* como apoyo a la visión compartida y a los objetivos para los bosques, entre ellas:

- Todos los países europeos han elaborado y están desarrollando programas forestales nacionales, de acuerdo a lo ya señalado;
- Mejorar la ciencia forestal a través de la investigación, la educación, la innovación y la puesta en común de información y comunicación;
- El uso de materias primas y fuentes de energía renovables en Europa, el suministro de madera y otros productos forestales a partir de bosques gestionados sosteniblemente se incrementará sustancialmente;
- La gestión de bosques también se realiza en la lucha contra la desertificación;
- Todos los países europeos tienen políticas y medidas que aseguran un incremento significativo de los beneficios socioeconómicos y culturales de sus bosques, especialmente para la salud humana, los medios de vida, el desarrollo rural y el empleo;

⁵ “Conformar un futuro en el que todos los bosques europeos resulten vitales, productivos y multifuncionales; en el que los bosques contribuyan de manera efectiva al desarrollo sostenible, asegurando el bienestar humano, un medio ambiente saludable y el desarrollo económico en Europa y en el resto del mundo. Donde el potencial único que tienen los bosques para fomentar una economía verde, una mejora en la calidad de vida, mitigar el cambio climático, conservar la biodiversidad, mejorar la calidad del agua y combatir la desertificación, se realice en beneficio de la sociedad”.

- La toma de medidas efectivas, a escala regional, subregional y nacional, para eliminar la tala ilegal y su comercio asociado.

En este mismo documento establecen la misión de *Forest Europe* relacionada con el desarrollo y actualizar políticas e instrumentos de gestión forestal sostenible; la evaluación y realización de un seguimiento de la aplicación de los compromisos sobre bosques y gestión forestal sostenible en todos los países europeos; promover la educación, investigación y uso de los conocimientos científicos, entre otros aspectos.

Decisión Ministerial relacionada con el Mandato para la Negociación de un Acuerdo Jurídicamente Vinculante sobre Bosques en Europa

Los *considerandos* de esta Decisión señalan fundamentalmente que los retos a los que se enfrentan los bosques en un medio ambiente que cambia rápidamente no pueden ser tratados a través de medidas únicamente forestales, el convencimiento que la necesidad de tomar medidas efectivas que mejoren la coherencia en el desarrollo de la política forestal y su aplicación con la apropiada participación de los interesados; y el convencimiento que un acuerdo jurídicamente vinculante sobre Bosques en Europa es necesario para reforzar y fortalecer la aplicación de la gestión forestal sostenible con el objeto de alcanzar una continuidad, equilibrada y estable, en todas las funciones económicas, ambientales, culturales y sociales que proporcionan los bosques en Europa. Se adopta la decisión de tomar la iniciativa internacional impulsando un acuerdo jurídicamente vinculante sobre Bosques en Europa estableciendo para ello un *Comité Intergubernamental de Negociación* con el mandato de elaborar un acuerdo jurídicamente vinculante sobre Bosques en Europa.

Este *Comité Intergubernamental de Negociación* deberá desarrollar desde un marco general un acuerdo jurídicamente vinculante sobre Bosques teniendo en cuenta entre otros aspectos:

- El de mantener y reforzar los recursos forestales en Europa, su salud, vitalidad y resiliencia y su adaptación al cambio climático,
- Reforzar la contribución de los bosques a la mitigación del cambio climático,

- Mantener y reforzar el potencial productivo y protector de los bosques europeos,
- Frenar la pérdida de la biodiversidad forestal en Europa y combatir la desertificación,
- Mantener y reforzar las funciones culturales y sociales de los bosques en Europa,
- Reducir con el objetivo de llegar a eliminar, la tala ilegal de madera y el consecuente comercio de madera ilegal y de productos asociados a la madera,
- Mejorar el conocimiento forestal a través de la investigación, la educación, la distribución de la información y la comunicación,
- Reforzar la participación y la cooperación forestal desde una perspectiva local, regional, nacional y global.

En las consideraciones finales volveremos sobre este tema.

Hacemos un breve comentario relacionado con la actividad del *Banco Mundial*, quien en 1990 conjuntamente con los Programas Ambiental y de Desarrollo de Naciones Unidas, estableció el *Fondo Mundial para el Medio Ambiente* (The Global Environmental Facility).

El compromiso asumido significó asignar cientos de millones de dólares para establecer parques nacionales, promover la actividad forestal sustentable y para establecer fideicomisos de conservación en los países en desarrollo⁶.

⁶ En diciembre de 2005 el Banco Mundial otorgó noventa millones a la República Democrática del Congo para apoyar su transición democrática después del período de inestabilidad y guerra civil. El apoyo abarcó áreas clave en el sector forestal del Congo que incluyeron el fortalecimiento de una moratoria existente sobre nuevas concesiones madereras “hasta que se elabore e implemente adecuadamente una estrategia para el uso de los recursos forestales del país, que tome en cuenta a todos los propietarios real y potencialmente afectados, incluyendo a los pueblos indígenas” según lo expresó el propio banco. Juntamente con el apoyo económico requiere una revisión independiente de la legalidad de todas las concesiones existentes y de la publicación de todas las concesiones otorgadas a la fecha, esperando “que estas medidas ayuden a aumentar la transparencia y a promover el uso ambientalmente sustentable y socialmente responsable de los bosques del Congo”.

Consideraciones finales

En este breve análisis hemos tratado de determinar las organizaciones y organismos internacionales que tienen a su cargo la gestión de la protección de bosques, partiendo del ámbito de Naciones Unidas con la valoración de los Foros respectivos y los Programas Forestales Nacionales todo ello implementado a partir de haberse instituido el año 2011 como el Año Internacional de Bosques;

Comentamos la importante participación y actividad de la llamada FAO Forestal que trata de extender su accionar a otros espacios tales como esta nueva Alianza del Mediterráneo que ha tomado conciencia dentro de ese continente de la necesidad de un accionar común entre los Estados más afectados.

La toma de conciencia puesta de manifiesto por los 47 estados miembros que participan del programa de conferencias Ministeriales de Europa y la implementación de la política forestal a través del Forest Europe.

Comentamos inclusive el accionar del Banco Mundial con su contribución a hacer efectivo el desarrollo sostenible en determinados países en desarrollo.

Todo ello permite hacer una valoración o evaluación positiva en lo que hace a la tarea realizada, a la toma de conciencia en cuanto al significado de una gestión forestal sostenible ya señalada y a lo que ella implica, y al reconocimiento de la importancia que tienen los bosques para mitigar y adaptar al cambio climático como así también de sus funciones económicas y su gran potencial de promover lo que se ha dado en llamar “economía verde”.

No obstante ello no alcanza si el compromiso que asumen los países, no están comprendido dentro de un acuerdo jurídicamente vinculante.

Es por ello que consideramos sumamente positivo el avance en dicho intento del mandato para la negociación de un acuerdo en tal sentido sobre bosques en Europa el cual deberá considerar aspectos básicos tales como por ejemplo:

- flexibilidad en el proceso para que cada país pueda tomar decisiones que se ajusten a sus condiciones forestales específicas;
- inclusión en las negociaciones los avances ya tenidos en cuenta en la Conferencia de Río +20;

- acciones basadas en los principios de cooperación y coordinación;
- participación en el proceso de todos los sectores y agentes en él involucrados;
- posibilidad que dicho acuerdo internacional se elabore bajo los auspicios de Naciones Unidas.

Y dado que a nuestro entender el Organismo que ha trabajado y desarrollado experiencias y planes en este sentido es la FAO, consideramos fundamental que se tengan en cuenta -tal como está plasmado en la resolución ministerial- los conceptos comunes y las definiciones basadas en el amplio trabajo de la FAO y otras organizaciones con experiencia suficiente.

De hecho y a tales efectos se ha tenido en cuenta la amplia participación en el Comité que tendrá a su cargo la elaboración de este acuerdo de todos los Estados signatarios del plan Forest Europe, también las organizaciones no gubernamentales, al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y al Instituto Forestal Europeo y fundamentalmente a la FAO para el aporte de sus recursos y experiencia respectiva para la culminación de dicho instrumento jurídicamente vinculante, el que deberá ser presentado ante la Conferencia Ministerial del 2013 para su discusión y posterior adopción por parte de los Estados; entendiendo la importancia que los demás Estados u Organizaciones Internacionales imiten el ejemplo y comprometan su voluntad en otros acuerdos similares jurídicamente vinculantes para que la gestión global sea realmente efectiva para concretar una verdadera gestión forestal sostenible.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE MADERAS TROPICALES

Gloria ROSENBERG *

Resumen: El trabajo releva las labores de la Organización Internacional de Maderas Tropicales, sus características relevantes, los instrumentos jurídicos sobre maderas tropicales y pondera sus logros y falencias.

Palabras-clave: Organización Internacional de Maderas Tropicales - Convenio Internacional de Maderas Tropicales

Abstract: The paper studies the work of the International Tropical Timber Organization, its characteristics, the relevant legal instruments on tropical timber and considers their achievements and shortcomings.

Keywords: International Tropical Timber Organization - International Tropical Timber Agreement.

Introducción

La Convención Internacional de Maderas Tropicales surge motivada por la preocupación de la comunidad internacional por el destino de los bosques tropicales ante su creciente deforestación.

Si bien es substancial evitar despoblar los bosques, no menos importante es contemplar que el comercio de las maderas, es una relevante fuente de recursos económicos de los países donde se encuentran dichos bosques. La conciliación de estas realidades, marca los objetivos de la Convención.

* Abogada. Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

La Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) se creó bajo los auspicios de las Naciones Unidas ante la alarma frente a la tasa de deforestación de muchos países tropicales y la necesidad de conciliar el comercio de maderas tropicales -una de las claves del desarrollo económico de estos países- con el desarrollo sostenible.

Antecedentes

Los orígenes de la OIMT datan de 1976, cuando comenzó la prolongada serie de negociaciones que dio lugar al primer Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT) en el cuarto período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), como parte del programa integrado sobre productos básicos de esta organización. Este Convenio es uno de los varios acuerdos internacionales sobre productos básicos que se han negociado bajo los auspicios de la UNCTAD. Otros acuerdos de este tipo se refieren al cacao, el algodón, los cereales, el azúcar, el aceite de oliva y las aceitunas de mesa. A medida que avanzaba el proceso de negociación del primer CIMT a principios de los años ochenta, la preocupación por el destino de los bosques tropicales seguía aumentando y se instaba a la comunidad internacional a movilizar acciones para evitar su desaparición. Para entonces, la conservación había pasado a ser una consideración por lo menos tan importante como el comercio. Esto se refleja claramente en el preámbulo del Convenio, en el cual se da la misma importancia a la conservación que al comercio. Alienta a los países a adoptar medidas para promover la explotación sostenible de los bosques tropicales y, entre otros mecanismos, propone la creación de una certificación, que consistiría en una etiqueta que asegure al consumidor que la madera que compra proviene de un bosque explotado de manera responsable.

La historia de la OIMT se basa en la armonización de estas dos situaciones aparentemente dispares. Sus 60 miembros poseen más del 80 por ciento de los bosques tropicales del mundo y representan el 90 por ciento del comercio mundial de maderas tropicales. La OIMT elabora documentos normativos acordados a nivel internacional para promover la conservación y la ordenación sostenible de los bosques y presta ayuda a los países miembros tropicales a fin de permitirles adaptar

estas normativas a las circunstancias locales para llevarlas a la práctica a través de proyectos.

La Organización facilita el debate, las consultas y la cooperación internacional sobre los distintos aspectos del comercio y la utilización de las maderas tropicales y la ordenación sostenible de su base de recursos.

Por otra parte, el texto aprobado incide en la importancia de la lucha contra la pobreza para lograr una adecuada gestión de los bosques y prevé un mecanismo de financiación para luchar contra la tala clandestina.

Los creadores del Convenio consideraban que un comercio próspero de maderas tropicales, si se fundamenta sobre una base de recursos forestales correctamente manejada, puede constituir la clave del desarrollo sostenible, ofreciendo valiosas divisas extranjeras y fuentes de empleo y evitar a la vez la destrucción, degradación y eliminación de los bosques naturales. Como resultado de esas negociaciones, se acordó finalmente el CIMT de 1983, que no era un tipo convencional de acuerdo de productos básicos. En realidad, el convenio estaba dirigido tanto a la conservación y desarrollo de los bosques como al comercio de maderas. En efecto, el convenio anticipó las preocupaciones descritas posteriormente en el Informe Brundtland de 1987 y en la Cumbre de la Tierra de 1992, porque sus componentes comerciales eran tanto instrumentos para la conservación de los bosques tropicales como fines en sí mismos. El CIMT de 1983 rigió las labores de la Organización hasta el 31 de diciembre de 1996, cuando fue sucedido por el CIMT de 1994. En enero de 2006, concluyeron las negociaciones para un convenio sucesor, nuevamente bajo los auspicios de la UNCTAD, el que entró en vigor en el 07 de diciembre de 2011. El CIMT de 2006 se basa en los fundamentos de los convenios anteriores, concentrándose en la economía mundial de las maderas tropicales y la ordenación sostenible de la base de recursos y alentando a la vez el comercio de maderas y un mejor manejo de los bosques. Contiene disposiciones más amplias para el intercambio de información, de datos del comercio de las maderas no tropicales. El nuevo Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (2006) fue adoptado por consenso de los 59 países que participaron en la negociación, enmarcada en la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

Este acuerdo, alcanzado tras dos semanas de intensas negociaciones en las que participaron 33 países productores y 26 consumidores de madera tropical, renueva un tratado similar al que se encontraba vigente desde 1994, pero que expiraba en diciembre de 2011. De esta manera, los

países garantizaron la vigencia de un instrumento jurídico destinado a evitar la sobreexplotación de los bosques tropicales.

Sede

La sede de la OIMT está situada en Yokohama, Japón. La Organización tiene dos (2) oficinas regionales situadas en Libreville, Gabón, para la región africana y en Brasilia, Brasil, para la región de América Latina y el Caribe.

Caracteres

La OIMT ocupa un lugar singular en la familia de las organizaciones intergubernamentales. Por ser una organización de productos básicos, está interesada en el comercio y la industria, pero al estar fundamentada sobre un convenio ambiental, la Organización dedica también una atención considerable a la ordenación sostenible de los recursos naturales. Asimismo, administra su propio programa de proyectos y otras actividades, lo cual le permite poner a prueba y operacionalizar rápidamente su trabajo relativo a políticas.

Entre los rasgos característicos de la Organización podemos destacar los siguientes:

- activa participación de las organizaciones del comercio y la sociedad civil en las reuniones y en las actividades relacionadas con proyectos;
- formulación y ejecución de proyectos en países miembros productores utilizando principalmente expertos locales;
- reuniones semestrales de su órgano rector (el Consejo Internacional de las Maderas Tropicales), lo cual permite un ritmo relativamente ágil de debate, decisiones y acción;
- sociedad igualitaria para la adopción de decisiones, formulación de políticas y ejecución de proyectos entre los miembros productores (países tropicales en desarrollo) y los miembros consumido-

res de maderas tropicales (en su mayor parte, países templados desarrollados).

Órganos y miembros

El órgano rector de la OIMT es el Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, compuesto por todos los miembros de la Organización¹. La OIMT tiene dos categorías de miembros: productores y consumidores². Las contribuciones anuales y los votos de los miembros se distribuyen equitativamente entre estos dos grupos. Dentro de cada grupo, las contribuciones y los votos de cada miembro se calculan en base a su participación en el mercado y, en el caso de los productores, también en base a la extensión de bosques tropicales dentro del país³.

El Consejo recibe el apoyo de cuatro comités, de participación abierta a todos los miembros y observadores, los cuales le brindan asesoramiento y asistencia sobre asuntos relacionados con políticas y con proyectos. Tres de los comités están dedicados a las principales esferas de

¹ CIMT-2006-ART.6- Composición del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales: 1. La autoridad suprema de la Organización será el Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, que estará integrado por todos los miembros de la Organización. 2. Cada miembro estará representado en el Consejo por un representante y podrá designar suplentes y asesores para que asistan a las reuniones del Consejo.

² CIMT-2006- ART.2. inc. 4 Por “miembro productor” se entiende todo miembro situado entre el trópico de Cáncer y el trópico de Capricornio con recursos forestales tropicales y/o todo exportador neto de maderas tropicales en términos de volumen que esté enumerado en el anexo A y que pase a ser Parte en el presente Convenio, o todo miembro con recursos forestales tropicales y/o todo exportador neto de maderas tropicales en volumen que no esté enumerado en dicho anexo y que pase a ser Parte en el presente Convenio y que, con su consentimiento, haya sido declarado miembro productor por el Consejo. Inc.5. Por “miembro consumidor” se entiende todo miembro importador de maderas tropicales enumerado en el anexo B que pase a ser Parte en el presente Convenio o todo miembro importador de maderas tropicales no enumerado en dicho anexo que pase a ser Parte en el presente Convenio y que, con el consentimiento de ese miembro, haya sido declarado miembro consumidor por el Consejo

³ CIMT-2006-ART. 10, Distribución de los votos.

trabajo de la Organización en materia de políticas y proyectos: información económica e información sobre el mercado; repoblación y ordenación forestales; e industrias forestales⁴. Estos comités a su vez reciben el apoyo de un Grupo de Expertos para la Evaluación Técnica de Propuestas de Proyectos y Anteproyectos, que examina la calidad técnica de las propuestas y su compatibilidad con los objetivos de la OIMT. El cuarto comité, de Finanzas y Administración, asesora al Consejo sobre asuntos relacionados con el presupuesto y otros aspectos financieros y administrativos relativos al manejo de la Organización.

Además, la OIMT recopila, analiza y distribuye datos sobre la producción y el comercio de maderas tropicales y financia una diversidad de proyectos y actividades para el desarrollo de empresas tanto a escala comunitaria como industrial.

Todos los proyectos se financian mediante contribuciones voluntarias de los miembros, principalmente de los países miembros consumidores. Desde que inició sus actividades en 1987, la OIMT ha financiado más de 940 proyectos, anteproyectos y actividades con un valor total de más de 340 millones de dólares estadounidenses. Los principales donantes son los gobiernos de Japón, Suiza, Estados Unidos, Noruega y los Países Bajos.

Son veinticinco años de funcionamiento, donde en un primer momento si bien se tuvo en cuenta la necesidad de la conservación, se puso en un plano de igualdad con el comercio, considerando que un planteo de buena gestión, base del desarrollo sustentable, genera como contrapartida un comercio floreciente lo que forma divisas, empleos entre otros beneficios.

Además, se busca el intercambio de información, incluido el relativo a maderas no tropicales, la coherencia de los datos en los informes, en muchos casos, debe tratarse con cautela. No obstante, sobre la base de los resultados presentados, es posible sacar algunas conclusiones generales legítimas sobre el estado de la ordenación de los bosques tropicales y sobre los cambios ocurridos desde 2005.

El nuevo convenio alienta a los países a adoptar medidas para promover la explotación sostenible de los bosques tropicales y, entre otros mecanismos, propone la creación de una certificación, que consistiría en

⁴ CIMT-2006-ART. 26, Comités y órganos subsidiarios.

una etiqueta que asegure al consumidor que la madera que compra proviene de un bosque explotado de manera responsable ⁵.

Por otra parte, el texto aprobado incide en la importancia de la lucha contra la pobreza para lograr una adecuada gestión de los bosques y prevé un mecanismo de financiación para luchar contra la tala clandestina.

No sólo el Hombre, muchas especies animales dependen de la conservación de los bosques. Unas 500 millones de personas en África, Asia y América Latina dependen de la explotación de la madera tropical, materia prima de una industria que representa 10.000 millones de dólares al año.

A pesar de los esfuerzos de ciertos sectores por proteger tan preciado recurso natural, la deforestación aumenta a un ritmo de 15 millones de hectáreas anuales, según datos de la ONU, lo que explica que el comercio legal de madera tropical haya caído de 13.000 millones de dólares en 1990 a unos 8.000 millones en 2004, mientras que la tala ilegal no decrece.

Los bosques tropicales juegan un papel fundamental en el equilibrio climático, porque contribuyen al reciclaje del dióxido de carbono y a la reducción del calentamiento global que sufre la atmósfera del planeta.

Como manifestamos precedentemente la OIMT ocupa un lugar singular en la familia de las organizaciones intergubernamentales. Por ser una organización de productos básicos, está interesada en el comercio y la industria, pero al estar fundamentada sobre un convenio ambiental, la Organización dedica también una atención considerable a la ordenación sostenible de los recursos naturales. Asimismo, administra su propio programa de proyectos y otras actividades, lo cual le permite poner a prueba y operacionalizar rápidamente su trabajo relativo a políticas.

Como señala José Carlos Fernández: *“Como nunca antes, hoy tenemos dos brechas que deben cerrarse simultáneamente para lograr la ordenación forestal sustentable (OFS): la pobreza y el deterioro ambiental. Estas dos brechas podrán cerrarse simultáneamente si garantizamos que los bosques produzcan beneficios para sus habitantes de modo que les permitan mantenerlos. Es por eso que el avance de la*

⁵ CIMT-2006-ART.1 INC. O) Alentando el intercambio de información para mejorar el conocimiento de los mecanismos voluntarios como la certificación, entre otros, a fin de promover la ordenación sostenible de los bosques tropicales, y ayudar a los miembros en sus esfuerzos en este ámbito.

conservación y la ordenación sostenible de los bosques tropicales tiene tanta importancia a nivel local, nacional y mundial. Para abordar los problemas de los medios de sustento locales, proteger la biodiversidad y contribuir a la adaptación al cambio climático y su mitigación, los bosques tropicales continúan siendo bienes naturales fundamentales que necesitan una gestión adecuada” ⁶.

Ordenación forestal sostenible (OFS)

La OIMT (2005) definió la OFS de la siguiente manera: “Proceso consistente en manejar una tierra forestal permanente para lograr uno o más objetivos de ordenación claramente definidos con respecto a la producción de un flujo continuo de productos y servicios forestales deseados, sin reducir indebidamente sus valores inherentes ni su productividad futura y sin causar ningún efecto indeseable en el entorno físico y social”.

A fin de ampliar esta definición y facilitar el proceso de seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre la OFS, la OIMT ha elaborado un conjunto de criterios e indicadores clave (C&I) para la ordenación sostenible de los bosques tropicales. Estos C&I comprenden los elementos principales de la OFS y son compatibles con los siete componentes temáticos de la OFS especificados en el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todo tipo de bosques (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007) ⁷. Junto con la definición anterior de OFS, éstos cons-

⁶ José Carlos Fernández, Jefe de Asuntos Internacionales de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) de México, hizo los siguientes comentarios en la ceremonia de lanzamiento del informe “Estado de la ordenación de los bosques tropicales 2011”, celebrada en Berna, Suiza, el 7 de junio de 2011.

⁷ Gestión forestal sostenible. En diciembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la definición de gestión forestal sostenible que ha sido más ampliamente aceptada entre los gobiernos. La define como un concepto dinámico en evolución que tiene por objetivo mantener y aumentar el valor económico, social y medioambiental de todos los tipos de bosques, en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Consta de siete puntos característicos: (i) extensión de los recursos forestales; (ii) diversidad biológica forestal; (iii) salud y vitalidad de los bosques; (iv) funciones

tituyen la base para la evaluación de la ordenación forestal sostenible presentada en el informe.

La definición de la OFS presentada aquí no se formuló para su aplicación en los bosques de áreas de protección estricta, de donde normalmente no se extraen productos forestales. No obstante, se puede aplicar en tales bosques siempre y cuando se entienda que la extracción de “productos deseados” (tanto madera como productos forestales no maderables - PFNM) debe ser nula o cercana a cero para poder lograr la OFS. Las normativas de la OIMT subrayan la necesidad de que los países establezcan una zona forestal permanente (ZFP), definida en el informe de 2005 (OIMT, 2005): “Territorio, de propiedad pública o privada, asegurado por ley y mantenido bajo una cobertura boscosa permanente. Incluye las tierras para la producción de madera y otros productos forestales, para la protección de suelos y recursos hídricos, y para la conservación de la diversidad biológica, así como también las áreas destinadas a cumplir una combinación de estas funciones”.

La superficie de ZFP de producción bajo planes de manejo es mucho mayor que la considerada bajo OFS. Parte de la discrepancia podría deberse a que hay más información disponible sobre las áreas cubiertas por planes de manejo que sobre el grado en que tales planes se están ejecutando en el terreno. El proceso de formulación de planes de manejo es importante en sí mismo porque exige la recopilación y compilación de datos sobre los bosques en cuestión y una clara definición de los objetivos y requisitos de la ordenación. Sin embargo, para lograr la OFS en cualquier escala, se deben poner en práctica planes de manejo forestal y su ejecución debe ser supervisada, con un proceso de seguimiento e información sobre sus impactos. En última instancia, se deben adquirir nuevos conocimientos a través del seguimiento y la experiencia para incorporarlos en los planes futuros de manejo forestal adaptable.

En muchos países miembros productores de la OIMT, falta este tipo de proceso o sólo se encuentra en una etapa incipiente, ya que se ve

productivas de los recursos forestales; (v) funciones de protección de los recursos forestales; (vi) funciones socioeconómicas de los bosques; y (vii) marco normativo, institucional y de políticas (Fuente: ONU 2008, Resolución 62/98.

obstaculizado por una ausencia general de capacidades en los organismos y en las organizaciones comunitarias que tienen la responsabilidad de supervisar el manejo forestal.

Con un mayor apoyo internacional, inclusive el respaldo previsto a través de REDD+ ⁸, se ayudaría a abordar este problema, lo que también podría facilitarse a través de un mayor apoyo nacional a la administración forestal.

Servicios ecosistémicos

Hoy se valora cada vez más la función de los bosques tropicales en la provisión de servicios ecosistémicos, tales como la protección de cuencas hidrográficas, la conservación de la biodiversidad y la captura de carbono. En varios países, y también a nivel internacional, se han creado mercados. En su cuadragésimo sexto período de sesiones, celebrado en Yokohama, Japón, el Dr. Oliver Gadi (consultor) presentó un informe sobre las deliberaciones de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en relación con la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal y sus repercusiones para los bosques tropicales y los productores de madera tropical.

Se señaló que tres de los mecanismos de mitigación que se están debatiendo en el marco de la CMNUCC se relacionan con los bosques tropicales y la economía de las maderas tropicales. Éstos son:

- Continuación del proceso de uso de tierras, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS) para los países del Anexo 1 (Países Productores) y el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto;

⁸ REDD (reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal). REDD+ (reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques, incluyendo conservación, manejo forestal sostenible y mejora de los stocks de carbono forestal). Este concepto se definió en el marco de las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) como “enfoces normativos e incentivos positivos sobre temas relativos a la reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y el

- Medidas de mitigación apropiadas para cada país (MMA) adoptadas por los países en desarrollo en el marco del Grupo de Trabajo Especial de Cooperación a Largo Plazo (GTE-CLP). Éstas son medidas voluntarias para los países no incluidos en el Anexo 1 que podrían ser apoyadas o no por los países desarrollados;
- Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de bosques y el aumento de las reservas de carbono forestal en dichos países (REDD+). Conforme a la Decisión 1/CP.16 de la COP-16 de la CMNUCC, en su sección 3C sobre REDD+, las Partes acordaron que “en el contexto del suministro de un apoyo adecuado y previsible, los países en desarrollo deberían proponerse el objetivo de frenar, detener y revertir la pérdida de cubierta forestal y de carbono”. A fin de lograr este objetivo, los países en desarrollo deberían establecer:
 - una estrategia o plan de acción nacional para REDD;
 - un marco de referencia forestal a nivel nacional o subnacional como medida provisional;
 - un sistema de seguimiento y control robusto y transparente; y
 - un sistema de información sobre cómo se están abordando las salvaguardias definidas en este contexto.

La contabilidad de las actividades relacionadas con REDD+ debería llevarse a cabo a nivel nacional o, cuando corresponda, a nivel subnacional como medida provisional.

papel de la conservación, ordenación forestal sostenible y aumento de las existencias de carbono forestal en los países en desarrollo” Un bosque de producción bajo manejo sostenible se considera “carbono neutro” en el largo plazo, es decir, no tendrá emisión ni retención neta de carbono a largo plazo. “enfoques normativos e incentivos positivos sobre temas relativos a la reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y el papel de la conservación, ordenación forestal sostenible y aumento de las existencias de carbono forestal en los países en desarrollo” (CMNUCC, 2007).

Con respecto a la gobernanza forestal, la COP-16 define una larga lista de salvaguardias que deben promoverse, incluida la compatibilidad con los objetivos de los programas forestales nacionales y los convenios y acuerdos internacionales para facilitar el pago de dichos servicios. El volumen y valor de los pagos siguen siendo bajos en el plano internacional, pero, según se mencionó en el contexto de REDD+, existe un potencial considerable para aumentarlos, especialmente en relación con la captura de carbono.

El comercio de maderas tropicales

El comercio de maderas tropicales se enfrenta a una competencia cada vez mayor de las maderas no tropicales y de una diversidad de productos sustitutos como el aluminio, plástico y acero. Además, algunos mercados de exportación exigen cada vez más pruebas de que la madera importada es legal y, en algunos casos, que ha sido producida en bosques correctamente manejados o certificada como de producción sostenible. En algunos países, especialmente en África, estas exigencias parecen estar teniendo un efecto en la gestión de los bosques. En general, muchos países tropicales temen que su sector maderero basado en los bosques naturales esté desapareciendo al ver que algunos de los mercados de exportación más importantes se están alejando de la madera tropical de bosque natural, la oferta de estas maderas está disminuyendo y los precios se mantienen estancados o apenas suben muy lentamente.

No obstante, el sector de las maderas tropicales tiene oportunidades para consolidar su situación avanzando en el proceso de OFS, mejorando las estrategias de comercialización y utilizando tecnologías innovadoras de transformación de maderas. Algunos gobiernos y segmentos de la industria consideran que si se avanza en la elaboración de productos de madera de mayor valor agregado y certificados, se podría aprovechar el surgimiento de la denominada “economía verde” y se ayudaría a asegurar un futuro viable para el sector de las maderas tropicales extraídas de bosques naturales.

La OIMT, está ayudando a sus países miembros a través de varios proyectos nacionales y por intermedio de su programa temático sobre la aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales.

OIMT. Actualidad forestal tropical

El mundo posee poco menos de 4.000 millones de hectáreas de bosques, que cubren alrededor del 30 por ciento de la superficie terrestre mundial. Cinco países (la Federación de Rusia, el Brasil, el Canadá, los Estados Unidos de América y China) abarcan juntos más de la mitad de la superficie forestal total.

“Conforme a la definición del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales de 1994, en el informe de la OIMT (2011) por ‘bosque tropical’ se entiende el bosque situado entre el trópico de Cáncer y el trópico de Capricornio (de modo que los bosques situados a mayores altitudes en la región del trópico, que en realidad son de tipo templado, se definen también como ‘tropicales’)⁹. Varios países productores (Brasil, India, México y Myanmar) tienen extensas superficies de bosque fuera de la región del trópico. En el informe anterior de la OIMT (2006), se intentó diferenciar los bosques tropicales de los no tropicales, pero esta diferenciación no fue posible con los datos disponibles sobre la India. Sin embargo, en el presente estudio, se trató de hacer tal distinción, lo cual planteó ciertas dificultades al comparar los resultados de ambos estudios para la India ya que en muchos casos, la observancia de la legislación forestal a menudo es deficiente, un problema exacerbado por la falta de capacidad para aplicar la ley; leyes confusas y, en parámetros medidos eran diferentes”¹⁰.

La mayoría de los países no disponen de información fiable sobre la superficie de bosques afectados por incendios forestales, plagas de insectos, enfermedades y otros trastornos, como daños relacionados con el clima, debido a que no hacen un seguimiento sistemático de estas variables.

⁹ CIMT 2006-ART. 2 inc.1 “(...) Por ‘maderas tropicales’ se entiende las maderas tropicales para usos industriales que crecen o se producen en los países situados entre el trópico de Cáncer y el trópico de Capricornio (...)”.

¹⁰ Steven JOHNSON y Alastair SARRE (eds.), traducción: Claudia Adán Diseño: *Design One Actualidad Forestal Tropical*. publicación trimestral de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales editada en español, francés e inglés. www.itto.or.jp - Organización Internacional de las Maderas Tropicales International Organizations Center - 5th Floor Pacifico-Yokohama, 1-1-1 Minato-Mirai, Nishi-ku.Yokohama 220-0012, Japón. t81-45-223 1110.f 81-45-223 (1111tfu@itto.int www.itto.int).

Existe una tendencia creciente a adoptar estrategias de ordenación forestal sostenible para contener plagas forestales, particularmente en países desarrollados. Estos cambios están relacionados con los cambios en la percepción y la función de los bosques, que es valorada en forma creciente no sólo por razones económicas, sino también por sus funciones ecológicas y sociales.

Se dispone de más información sobre plagas de árboles cultivados en países desarrollados que en desarrollo, y también sobre plagas de bosques plantados comercialmente valiosos más que de bosques naturales. No se conoce prácticamente nada acerca de las plagas relacionadas con los árboles extraídos de bosques naturales de zonas tropicales.

Está creciendo, sin embargo, la sensibilización respecto de la necesidad de reunir y compartir información sobre plagas forestales. Por ejemplo, 25 países, incluidos importantes países ricos en bosques como el Brasil, China e Indonesia, han proporcionado información relativa a una serie de perfiles de plagas (que abarcan insectos, enfermedades, nematodos, plantas parásitas y mamíferos) que actualmente está compilando la FAO.

La rapidez del transporte, la facilidad de viaje y el libre comercio han facilitado la propagación de plagas. En los últimos años, varias especies forestales invasivas han producido efectos perjudiciales en el sector forestal y el comercio

El marco jurídico, normativo e institucional es tal vez el factor más importante para establecer las bases para la ordenación forestal sostenible. Los cambios positivos son evidentes en todas las regiones. Hay señales de compromiso político favorable a la ordenación forestal sostenible en la gran mayoría de países. En los 15 años transcurridos desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), la mayoría de los países han promulgado leyes y políticas forestales nuevas y más progresivas. Más de 100 países han establecido programas forestales nacionales en un intento de adoptar una ordenación más integral de los bosques. Es prácticamente imposible comparar los progresos realizados en este elemento temático por país o por región. La naturaleza de las leyes, las políticas y las instituciones es tal que cada país es único a este respecto. El primero de los «Principios forestales» acordados por todos los países en la CNUMAD fue que la ordenación de los bosques es responsabilidad soberana de cada país. Con todo, resultan evidentes algunas de las tendencias a largo plazo. En muchos países, las tierras forestales están pasando del control nacio-

nal a la gestión local (transferencia de competencias), aunque la mayoría de los bosques continúan siendo propiedad pública. En otros, por ejemplo en Europa oriental, se observa una tendencia a pasar de propiedad pública a privada (privatización). Está aumentando la sensibilización respecto de la importancia de adoptar disposiciones que permitan una tenencia segura de los bosques. En varios países, la responsabilidad institucional respecto de los bosques ha pasado de los ministerios de agricultura a los ministerios de medio ambiente, lo que indica un cambio de orientación a favor de la conservación.

Pese a las tendencias positivas generales, queda todavía mucho por hacer. La FAO, la OIMT, el Banco Mundial y organismos de ayuda bilaterales tienen un atraso acumulado constante de peticiones de asistencia de los países para reforzar las políticas y las instituciones forestales. Por ejemplo, la FAO llega a emprender un promedio de unos diez nuevos proyectos cada año para reforzar las instituciones forestales nacionales (a través de su Programa de Cooperación Técnica), pero la demanda de los países es considerablemente superior a la capacidad de respuesta. El Mecanismo para los programas forestales nacionales respalda los esfuerzos de más de 40 países para incrementar la participación de todas las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones pero la demanda de asistencia adicional excede con mucho sus capacidades.

Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2007). *Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todo tipo de bosques*. Sexagésimo segundo período de sesiones, Segundo Comité, Tema 54 del Programa, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos de América.
- BOLETÍN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MADERAS TROPICALES para fomentar la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques tropicales Volumen 18 Número 3-2011 ISSN 1022-5439.
- COAD L., BURGESS, N.D., BOMHARD, B. & BESANCON, C. (2009). *Progress on the Convention on Biological Diversity's 2010 and 2012 Targets for Protected Area Coverage*. Informe técnico para el taller internacional de la UICN titulado: "Mirando al futuro del Progra-

ma de Trabajo del CDB sobre Áreas Protegidas”, Isla Jeju, República de Corea, 14-17 de septiembre de 2009. PNUMA-WCMC, Cambridge, Reino Unido.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS para la negociación de un convenio que suceda al convenio internacional de las maderas tropicales, 1994 Ginebra, 26 a 30 de julio de 2004 Tema 7 del programa provisional TD/TIMBER.3/49 de junio de 2004GE.04-51597 (S) 260704 270704.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS para la negociación de un convenio que suceda al Convenio Internacional-de las Maderas Tropicales, 1994 Cuarta parte Ginebra, 16 a 27 de enero de 2006 Tema 7 del programa.

FAO (2010). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*. Estudio FAO: Montes 163. FAO, Roma, Italia.

GIBBS, H., BROWN, S., NILES, J. & FOLEY, J. (2007). *Monitoring and estimating tropical forest carbon stocks: making REDD a reality. Environmental Research Letters 2* (disponible en: <http://iopscience.iop.org/1748-9326/2/4/045023/fulltext>).

INICIATIVA de colaboración entre el CDB y la OIMT para conservar la biodiversidad de los bosques tropicales - Documento programático (texto final-19 de mayo de 2011) - Una iniciativa conjunta de CDB y la OIMT para mejorar la conservación y utilización sostenible de la Biodiversidad en los bosques tropicales.(UN- Década de la Biodiversidad 2010-2020).

OIMT - Sustentando el Bosque Tropical. Informe Anual 2010- ISBN 4-902045-86-9- Organización Internacional de las Maderas Tropicales International Organizations Center, 5th Floor, Pacifico-Yokohama, 1-1-1, Minato-Mirai, Nishi-Ku, Yokohama, 220-0012, Japan, www.itto.int© OIMT 2011.

PANORAMA MUNDIAL-<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a773s/a773so>.

PROYECTO DE CONVENIO INTERNACIONAL DE LAS MADERAS TROPICALES, 2006, GE.06-50190 (S) 270106 270106.

LA PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES EN EL MERCOSUR

María Alejandra STICCA *

Resumen: El trabajo reflexiona acerca del lugar que ocupa la protección de los bosques tanto en el plano institucional como en el normativo del Mercosur, revisando los desarrollos desde la Declaración de Río en la materia.

Palabras-clave: Protección - Bosques - Mercosur.

Abstract: The work reflects on the place of forest protection at both the institutional and normative level of Mercosur, reviewing developments since the Rio Declaration on the matter.

Keywords: Protection - Forests - Mercosur.

Este artículo pretende ser un pequeño aporte a la reflexión acerca del lugar que ocupa la protección de los bosques tanto en el plano institucional como normativo de este espacio integrado. Ámbito que se presenta propicio para el tratamiento de este tema debido al papel central que tiene el principio de cooperación receptado en la *Declaración de Río 92 sobre principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo*¹.

* Abogada. Licenciada en Relaciones Internacionales. Magister en Cooperación al Desarrollo. Especialista en Derecho del Mercosur. Doctorando en Derecho. Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y en UCES Sede San Francisco. Miembro y Secretaria del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

¹ Declaración Autorizada -sin fuerza jurídica obligatoria- de Principios para un Consenso Mundial Respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo: 3.b) “ la cooperación internacional en el ámbito de los bosques debería ser facilitada por disposiciones internacionales de índole institucional, comenzando, según proceda, con las organizaciones y mecanismos que ya existan”.

En el preámbulo del Tratado de Asunción de 1991 se establece que “*la preservación del Medio Ambiente debe ser uno de los medios para alcanzar la ampliación de sus mercados, acelerando los procesos de desarrollo económico de los Estados Partes con justicia social*”.

En primer término, debemos destacar que las cuestiones ambientales, en la primera etapa del Mercosur, fueron abordadas por varios Subgrupos de Trabajo. Ello fue así hasta que por Dec. CMC N° 9/91 se decidió crear *reuniones especializadas* de las cuales sólo participan los Estados Partes para el tratamiento de temas vinculados al Tratado de Asunción, mas la *Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA)* ² recién fue creada a mediados del año siguiente. Los objetivos generales de la REMA consistieron en la formulación de recomendaciones al Grupo Mercado Común tendientes a asegurar una adecuada protección del medio ambiente en el marco del proceso de integración.

La Res. GMC N° 10/94 aprobó las *Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental* ³. En estas directrices no encontramos referencias vinculadas directamente con la protección de los bosques, si bien de su interpretación se desprende que la preocupación por la problemática de los bosques no puede ser ajena a la política ambiental común.

² Res. GMC 22/92

³ Entre las directrices figuran: - *armonización de la legislación ambiental* entre los Estados Partes del Tratado de Asunción (...), - *condiciones equitativas de competitividad* entre los Estados Partes por la *inclusión del costo ambiental* (...), - adopción de *prácticas no degradantes del medio ambiente* en los procesos que utilizan los recursos naturales; - adopción de un *manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables* a fin de *garantizar su utilización futura*; - obligatoriedad de adopción de prácticas de *licenciamiento o habilitación ambiental* para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente; - *minimización y/o eliminación de la descarga de contaminación* a partir del desarrollo de tecnologías apropiadas, *tecnologías limpias* y el reciclado, y del tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos, - *menor grado de deterioro ambiental* en los *procesos productivos* y en los *productos de intercambio* (...); - *concertación de acciones* priorizando la armonización de procedimientos legales y/o institucionales para el *licenciamiento /habilitación ambiental* (...); - *coordinación de criterios ambientales* comunes para la negociación e implementación de acuerdos internacional (...); - *fortalecimiento de las instituciones* para la gestión ambientalmente sustentable mediante el aumento de información sustantiva para la toma de decisiones; - perfeccionamiento de las instituciones de enseñanza, capacitación e investigación; - *turismo* entre los Estados Partes considere los principios y normas que aseguren el *equilibrio ambiental*.

Por Res. GMC N° 20/95 se decidió incorporar a la estructura del Grupo Mercado Común (GMC), el *SGT N° 6 Medio Ambiente*, el que elabora recomendaciones al GMC. Desaparecida entonces la REMA, el SGT N° 6 es el órgano que rige los destinos de la política ambiental común.

En el Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000, aprobado por la Decisión CMC N° 9/95, en la parte II “Profundización del Proceso de Integración”, en el punto “La dimensión global de la integración”, se acordó: “El Medio Ambiente. El objetivo es formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección del medio ambiente de los Estados Partes en un contexto de libre comercio y consolidación de la Unión Aduanera, considerando las directrices básicas de política ambiental aprobadas por la Res. GMC N° 10/94 y los principios del desarrollo sostenido emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992”.

Al año siguiente, en la XX Cumbre Presidencial llevada a cabo los días 20 y 21 junio de 2001 en Asunción (Paraguay) se aprobó el *Acuerdo marco sobre medio ambiente de Mercosur*⁴, en vigor desde el 23 de junio de 2004 (Arg. 24/5/04; Br. 9/10/03; P 20/02/03; U 24/5/04).

En el Preámbulo del Acuerdo Marco se recepta el principio del desarrollo sustentable y se destaca la necesidad de la cooperación entre los Estados con vistas a alcanzar una mejor calidad de vida y un desarrollo económico, social y ambiental sustentable, así como para apoyar y promover la implementación de los compromisos internacionales en materia ambiental.

El objeto de este Acuerdo es la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales.

En su artículo 3 dispone que para alcanzar su propósito los Estados Partes, *inter alia*, deberán orientarse por la incorporación del componente ambiental en las demás políticas sectoriales e incluso en la toma de decisiones; por la promoción del desarrollo sustentable por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos evitando la adopción de medida que restrinjan o distorsionen, de manera arbitraria o injustificada, la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito

⁴ Elaborado en Florianópolis (Brasil) el trece de marzo de 2001.

del Mercosur y finalmente por el fomento a la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión.

Por otra parte, se establece que los Estados cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales en los que sean partes que contemplen la materia ambiental.

En el artículo 7 se prevé que los Estados Partes acordarán pautas de trabajo que contemplen las áreas temáticas, las cuales son de carácter enunciativo y serán desarrolladas en consonancia con la agenda de trabajo ambiental del Mercosur.

Dentro del área temática “Gestión sustentable de los recursos naturales” encontramos mencionados expresamente a los bosques.

En suma, con este acuerdo los Estados asumirán compromisos muy débiles de cooperación en materia ambiental sin determinación de plazo alguno, así como tampoco se establece mecanismo alguno de control. En virtud de lo dispuesto en el antes referido artículo 3, los Estados en su accionar deben *orientarse* simplemente por las pautas que luego se enuncian, lo cual ya nos está transmitiendo la idea de simple guía a tomar en consideración.

En el año 2003 y por Dec. CMC 19/03 se creó la Reunión de Ministros de Medio Ambiente”, que tiene como función proponer al Consejo del Mercado Común medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en los países del Mercosur, así como las acciones de cooperación y articulación en materia de medio ambiente entre los Estados Partes.

Un instrumento jurídico importante desde el punto de vista de la protección de los bosques lo constituye el *Protocolo adicional al acuerdo marco sobre medio ambiente del Mercosur en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales*, aprobado por Dec. CMC N° 14/04⁵. Este tratado al enunciar en su anexo los efectos de los desastres naturales así como los posibles daños al medio ambiente menciona los bosques, los cuales serán objeto de cooperación recíproca y asistencia entre los Estados partes conforme al art. 2 del protocolo.

⁵ No vigente al 19 de octubre de 2011.

Otro avance importante en materia de protección de bosques entendemos lo constituye la decisión adoptada durante a IV Reunión de Ministros de Medio de Ambiente del MERCOSUR (noviembre de 2005) al crear el *Grupo Ad hoc de Lucha contra la Desertificación y la Sequía* con el objetivo de formular una Estrategia Mercosur de lucha contra la desertificación, la degradación de la tierra y los efectos de la sequía. Esta estrategia fue adoptada en Asunción el 22 de junio de 2007, se inscribe en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (CLD), en vigor desde el año 1996 y, en particular, en su Anexo III de Aplicación Regional para América Latina y el Caribe.

Cabe señalar que la CLD ha sido ratificada por todos los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. Todos ellos han formulado, o se encuentran en el proceso de hacerlo, programas de acción nacional para la implementación de la Convención. Al mismo tiempo, algunos de los Estados Parte y Asociados, son también parte de los Programas de Acción Subregional de la Puna Americana y del Gran Chaco.

Esta estrategia importa necesariamente a la protección de los bosques, atento que una de las causas humanas de la desertificación es justamente la deforestación.

La VI Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur adoptó el Acuerdo N°01/07 *Acuerdo de los ministros de medio ambiente del Mercosur sobre la estrategia Mercosur de lucha contra la desertificación, la degradación de la tierra y los efectos de la sequia*.

Este acuerdo en su preámbulo contiene una referencia a los bosques: “(...) Considerando que el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur prevé en su artículo 6° inciso n) ‘desarrollar acuerdos sectoriales en temas específicos’, y que la conservación de suelos así como, *bosques*, diversidad biológica, recursos hídricos, planificación del uso del suelo, fuentes renovables y/o alternativas de energía, educación, información y comunicación ambiental, emergencias ambientales, valoración de productos y servicios ambientales, agropecuaria sustentable, manejo forestal sustentable, están identificadas como áreas temáticas prioritarias en su Anexo (...)”.

Debido al carácter transversal de la estrategia aprobada, en el mismo acuerdo, se solicita al Consejo Mercado Común propicie espacios de articulación entre el SGT6 y el Grupo Ad Hoc de Lucha contra la

Desertificación y los siguientes foros Institucionales del Mercosur: SGT 7 Industria; SGT 8 Agricultura; SGT 9 Energía; SGT 10 Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; SGT 11 Salud; SGT 15 Minería; y Reuniones especializadas: Agricultura Familiar en el Mercosur, Ciencia y Tecnología y Mujer; con el objeto de promover la consideración de la presente Estrategia en sus respectivos programas de trabajo.

En oportunidad de la XLII Reunión ordinaria del SGT6 Medio Ambiente del Mercosur (Montevideo, de agosto de 2007) la Presidencia Pro Tempore Uruguay a través del Director Nacional Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ing. Agr. Andrés Berterreche, presentó un informe sobre el estado de situación regional en materia de bosques, fundamentando la pertinencia y la importancia de abordar este tema desde la perspectiva subregional. A tales fines y dada la transversalidad de la temática, planteó al Sub Grupo la conveniencia de crear un Grupo Ad Hoc de Bosques, en el que puedan discutirse los aspectos vinculados a las políticas del sector forestal y de los bosques en general de los Estados Parte del Mercosur, Grupo ad hoc que aún no se ha creado.

Finalmente, en junio de 2012 los Jefes de Estado de los Estados Partes y los Estados Asociados del Mercosur aprobaron la *Declaración de Mendoza sobre uso, conservación y aprovechamiento soberano y sustentable de los recursos y riquezas naturales*, instrumento no vinculante pero que sin duda se relaciona con la problemática de los bosques.

La preocupación por la conservación de los bosques está tibiamente presente en la normativa del Mercosur así como dentro del ámbito de competencia de distintos órganos (SGT, Reunión Ministros, Grupo ad hoc desertificación).

Consideramos que dada la importancia que tiene la conservación de los bosques en aras del desarrollo sostenible de esta región, se deberían articular acciones tendientes a que el principio de cooperación reconocido en la materia (y su implementación de acción en pos de esa conservación/protección) sea una realidad.

LA PROTECCIÓN DE LA FLORA Y LOS BOSQUES NATIVOS EN EL DERECHO AMBIENTAL ARGENTINO

José Alberto ESAIN *

Resumen: El presente trabajo pretende analizar las normas de protección del bosque nativo en Argentina, en una visión compleja, dado que la protección de los bosques, implica la referencia a un subsistema dentro del sistema flora, parte del conjunto biodiversidad, donde se insertan otros contenidos como la fauna y las relaciones entre los propios sistemas.

Palabras-clave: Bosques - Sistema flora - Legislación - Argentina - Derecho comparado.

Abstract: This paper aims to analyze the rules of protection of native forests in Argentina, in a complex vision, since the protection of forests, involves reference to a sub-system within the flora, part of the overall biodiversity where other contents are inserted as fauna and the relationships between the systems.

Keywords: Forests - Flora system - Legislation - Argentina - Comparative law.

*“La tierra es nuestro hogar y el hogar de todos los seres vivos.
La tierra misma está viva. Somos partes de un universo en evolución.
Somos miembros de una comunidad de vida interdependiente con una
magnificante diversidad de formas de vida y culturas.*”

* Abogado. Master en Derecho Ambiental, bajo el título “La empresa, la Administración Pública y el ciudadano ante el medio ambiente”, otorgado por la Sociedad de Estudios Vascos (Eusko Ikaskuntza) - Universidad del País Vasco - el Departamento de Derecho Administrativo y Constitucional de la Euskal Herriko Unibertsitatea y el Servicio de Documentación Jurídico Ambiental la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental. (Directores: Ramón Martín Mateo y Demetrio Loperena Rota). Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Nos sentimos humildes ante la belleza de la Tierra y compartimos una reverencia por la vida y las fuentes de nuestro ser... ”.
(Extracto de la Carta de la Tierra)

“El que nos encontremos tan a gusto en plena naturaleza proviene de que ésta no tiene opinión sobre nosotros”.
(Friedrich Nietzsche)

*“Si la lluvia llega hasta aquí voy a limitarme a vivir.
Mojaré mis alas como el árbol o el ángel
o quizás muera de pena”-*
(Luis Alberto Spinetta)

I. Introducción

El presente trabajo pretende analizar las normas de protección del bosque nativo en Argentina. Para ello transitaremos por varios caminos, todos ellos relacionados a la protección de la flora e indirectamente a la protección de la *biodiversidad*. Es que, pensar en la protección de los bosques, implica referirnos a un subsistema dentro del sistema *flora*, el que no deja de ser parte del conjunto *biodiversidad*, donde se insertan otros contenidos como la fauna, y las relaciones entre los propios sistemas.

Como vemos, esta cuestión no es menor, porque una primera complejidad de este espacio radica en la definición del mismo. Ello se debe a que una noción estructuralista del sistema flora es repensar referencias, intercambios. Jiménez -citando a Parsons- nos recuerda que el análisis “sistémico” o “sistematización”, consiste en la transposición del dato empírico en proposiciones generales o teóricas, dotadas de la propiedad de estar lógicamente vinculadas entre sí y de ser interdependientes. Desde dicha tesis pretendemos que el lector se percate sobre lo relevante que resulta -para el análisis que emprendaremos- verificar el *contexto* en que se desenvuelven las instituciones. La base, el contorno en que se estaciona un elemento del sistema, sus relaciones de gran envergadura con el resto de los componentes, hacen que el desarrollo del mismo no sea casual. Las

respuestas frente a diferentes estímulos no serán, sino una derivación de estos contenidos ¹.

Siguiendo esas enseñanzas, creemos fundamental poner las dianas en el análisis del elemento *bosques* ya que como componente de la flora, merecerá especial tratamiento, atento que ha sido reglado mediante ley específica (26331). De todos modos, no podemos dejar de echar un vistazo a la *estructura flora*, para así poder ingresar al marco normativo de la protección del bosque nativo en el derecho ambiental argentino pero con una ubicuidad mucho más amplia, sabiendo cuáles son los mecanismos que darán coherencia a la forma, para saber cómo se moverán los hilos que arbitran a la marioneta. Pensar en la normativa de bosques sin considerar la de flora, sin considerar la de biodiversidad, sería un sacrilegio. De lo que trata la base constitucional (art. 41 CN) es de proteger estos elementos, pero como formaciones que participan del sistema flora, componente biótico del bien jurídico ambiente, como parte integrativa del patrimonio común. Sólo de ese modo, el contenido en estudio tendrá sentido.

En cuanto al contenido específico, consideraremos las leyes referidas a bosques y desde una visión cronológica: primero avanzaremos sobre la clásica ley 13273 de riqueza forestal, para luego abocarnos a la ley 26331 de presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA en adelante) para la protección del bosque nativo.

II. La flora como sistema de protección ambiental en el marco de la biodiversidad

Tomamos la definición de Catalano, Brunella, García Díaz (h.) y Lucero, que entienden por flora silvestre aquella que nace por la acción espontánea de la naturaleza y no por obra del hombre, es decir, de la siembra. Se trata de especies vegetales autóctonas, que conviven en uno o varios ecosistemas, pero con la exclusión de aquellos pastos naturales

¹ Eduardo Pablo JIMÉNEZ, *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 2000, t. I, Capítulo II.

que pueden ser asimilados a las plantas, flores y demás especies que existen dentro de áreas con un régimen especial, como es el caso de los parques y reservas nacionales y monumentos naturales, o áreas naturales protegidas². Veremos luego que en algunas normativas provinciales se dirige la normativa a regular y conceptualizar la flora. Pero comencemos por una descripción de esta parte de la estructura en el marco nacional, para luego verificar los contenidos locales.

Existe un vacío en la legislación nacional respecto a las reglas para proteger la flora silvestre. Lo primero que debemos tener en consideración es que la regulación de protección estricta de la biodiversidad, patrimonio natural y cultural, es decir, las reglas aplicables a los monumentos, parques y reservas nacionales y su paralelo -en cada provincia- de áreas naturales protegidas, resulta ser una materia que aporta un encuadre jurídico de la flora específico, como componente de un parque nacional, con un perfil jurídico común al resto de los componentes de esos espacios. Ese punto es ajeno a nuestro estudio. En cambio, cuando estos elementos se toman parte del sistema flora tanto en su versión como bosques o pastizales, el silencio es la regla. Coincidimos con Catalano, Brunella, García Díaz (h.) y Lucero en cuanto a que, no hay en el derecho argentino reglas jurídicas que se ocupen de una adecuada y sistemática protección del *sistema flora*, de su uso y protección³. Sólo normas aisladas, de protección del bosque, de estímulo a los particulares que protejan las formaciones boscosas y algunos convenios internacionales referidos a la biodiversidad. Nada más.

En Brasil, la flora existente en el territorio nacional y las demás formas de vegetación, “son bienes de interés común de todos los habitantes del País” (Conf. art. 1 Código Forestal de Brasil de 1965)⁴. Recordemos

² Edmundo F. CATALANO - María Elena BRUNELLA - Carlos J. GARCÍA DÍAZ (h.) - Luis E. LUCERO, *Lecciones de derecho agrario y de los recursos naturales*, Buenos Aires, Zavalía, 1998, pág. 298.

³ Edmundo F. CATALANO - María Elena BRUNELLA - Carlos J. GARCÍA DÍAZ (h.) - Luis E. LUCERO, op. cit., págs. 298/9.

⁴ Artículo 1 *in fine* del Código Forestal de Brasil, ley 4771 del 15/9/1965 (DOU 16.9.65). El Código tiene diversos artículos alterados por la ley 7803 del 18/7/1989 (Paulo Alfonso LEME MACHADO, *Direito ambiental brasileiro*, San Paulo, Malheiros Editorias Ltda., 2010, pág. 776).

que este Código Forestal de Brasil hoy se encuentra en pleno debate por su polémica modificación⁵. Dice Leme Machado que el Código Forestal de Brasil se anticipó a la noción de interés difuso y fue antecedente incluso de la Constitución federal cuando conceptualizó al medio ambiente como bien común de uso común del pueblo. Con estos contenidos, todos los brasileiros tienen intereses en la flora de propiedad privada y en la flora de propiedad pública. La existencia de flora ahora pasa al marco del derecho y no se circunscribe a los intereses de sus propietarios directos solamente. El Código Forestal avanza más aún y dice que “las acciones y omisiones contrarias a las disposiciones de este Código en la utilización y exploración de la flora y demás formas de vegetación serán consideradas uso nocivo de la propiedad...”⁶. Faltó en aquella época la introducción de un derecho de acceso a la justicia que traspase la noción de derecho de vecindad⁷.

En el recorrido de normas que tratan sobre la flora en nuestro país encontramos primero las que contiene el Código Civil en el Libro III, que regula los derechos reales, título I, aplicable a las cosas:

- *Artículo 2343* que dispone que las plantas y yerbas que pueblan las costas del mar, las que cubrieren las aguas del mar o los ríos y lagos, son susceptibles de apropiación privada.
- *Artículo 2328* que dispone que son cosas accesorias aquellas cuya existencia y naturaleza son determinadas por otra cosa, de la que dependen o a la que están adheridas.
- *Artículo 2329* dispone que los frutos naturales de las cosas, así como sus producciones orgánicas forman un todo inseparable con la cosa que se trate.

De las normas enumeradas surge que según el régimen jurídico de nuestro país la *flora silvestre* se tiene como *de propiedad privada*, la que se puede adquirir por *apropiación directa* o por su carácter de *ac-*

⁵ Al respecto se puede consultar la entrevista de Luiz Antonio Batista da Rocha a Paulo Affonso Leme Machado, en “Alteração do Código Florestal”, disponible en http://www.outorga.com.br/pdf/Artigo%20338%20%20Alter%C3%A7%C3%A3o_do_C%C3%B3digo_Florestal.pdf

⁶ Cita parcial del artículo 1.1 del MP 2.166-67/2001.

⁷ Paulo Alfonso LEME MACHADO, op. cit., pág. 776.

cesorio de otra cosa de propiedad privada, todo lo cual no resulta relevante al momento de avanzar en normas que luego se dirijan a la protección de esta flora, pero que sirve para contextualizar la figura.

Evidentemente, en muchos puntos nuestro derecho vigente debería profundizar en cuanto a herramientas de conservación de la biodiversidad, y sobre todo las referidas al sistema flora, no sólo bosques. Estamos ante un aspecto de la biodiversidad que ha sido -históricamente- desconocido. En muchas ocasiones se piensa en pastizales como suciedad, como sectores abandonados, y en realidad puede que muchas de estas formaciones puedan contener poblaciones de importancia para la conservación de la flora, que deberían ser protegidas.

Cada vez, con mayor constancia se insiste en la adopción de mecanismos de derecho ambiental, ajustados de manera específica a la protección de la biodiversidad. Por ejemplo, dicen Eduardo Astorga Jorquera, Lorenzo Soto Oyarzún y Alejandro Iza que “la evolución y la aplicación práctica de la EIA han mostrado la necesidad de adaptarla a las circunstancias nacionales y regionales como así también de incorporar otras cuestiones y nuevos desarrollos políticos y jurídicos. En forma gradual y sostenida cada vez se hace más referencia en ámbitos, tanto públicos como privados, a la necesidad de desarrollar y contar con mecanismos para la elaboración e implementación de EIA que incorporen en forma específica el componente diversidad biológica (*Biodiversity impact assessments*, BIA en adelante). El interrogante que surge consecuentemente es si resulta necesario un instrumento *ad hoc* como los BIA o son suficientes las EIA, en la medida que incorporen la diversidad biológica como parte de la evaluación tradicional”⁸.

Dice Zlata Drnas de Clément⁹ “a pesar de los reiterados llamamientos a preservar la diversidad biológica aún prevalece la libertad de dispo-

⁸ Eduardo ASTORGA JORQUERA - LORENZO SOTO OYARZÚN - ALEJANDRO IZA, *Evaluación de impacto ambiental y diversidad biológica*, editado por la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza, Buenos Aires, 2007, pág. xvi.

⁹ Zlata DRNAS DE CLÉMENT, “La conservación de los bosques nativos como condición indispensable de la preservación de la diversidad biológica (El caso de las forestaciones para celulosa y madera en el área costera del Río Uruguay)”, en *Tutela jurídica del medio ambiente*, editado por la Academia Nacional del Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2008, págs. 78/79.

sición del Estado sobre sus recursos naturales y no se ha alcanzado una convención internacional para la protección de los bosques nativos. En la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992), los bosques fueron uno de los asuntos más controversiales. Sólo se alcanzó acuerdo para adoptar la Declaración Autorizada -sin fuerza jurídica obligatoria- de Principios para un Consenso Mundial Respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de todo tipo de las Naciones Unidas¹⁰, y el Capítulo 11 de la Agenda 21 “Combatiendo la Deforestación”¹¹.

¹⁰La Declaración Autorizada -sin fuerza jurídica obligatoria- de Principios para un Consenso Mundial Respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de todo tipo de las Naciones Unidas (adoptada en 1992) vincula medioambiente con desarrollo socioeconómico con criterio de desarrollo sostenible. En el punto g) de la parte preambular, señala que “(l)os bosques son indispensables para el desarrollo económico y el mantenimiento de todas las formas de vida”. Entre sus quince “principios” establece que: 1. a) Los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios de derecho internacional, tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. b) El costo adicional total convenido de alcanzar los beneficios relacionados con la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques requiere una mayor cooperación internacional y debería ser compartido equitativamente por la comunidad internacional. 2. a) Los Estados tienen el derecho soberano e inalienable de proceder a la utilización, la ordenación y el desarrollo de sus bosques de conformidad con sus necesidades de desarrollo y su grado de desarrollo socioeconómico y sobre la base de una política nacional compatible con el desarrollo sostenible y la legislación, incluida la conversión de las zonas boscosas para otros usos en el contexto del plan general de desarrollo socioeconómico y sobre la base de una política racional de uso de la tierra; b) Los recursos y las tierras forestales deberían ser objeto de una ordenación sostenible a fin de atender a las necesidades sociales, económicas, ecológicas, culturales y espirituales de las generaciones presentes y futuras.(...) .4. Debería reconocerse la función vital que cumplen los bosques de todo tipo en el mantenimiento de los procesos y el equilibrio ecológicos en los planos local, nacional, regional y mundial mediante, entre otras cosas, la función que les cabe en la protección de los ecosistemas frágiles, las cuencas hidrográficas y los recursos de agua dulce y su carácter de ricos depósitos de diversidad biológica y recursos biológicos y de fuente de material genético para productos biotecnológicos, así como para la fotosíntesis.

¹¹Entre sus objetivos figura: “reforzar las instituciones nacionales que se ocupan de cuestiones forestales; ampliar el alcance y la eficacia de las actividades relacionadas con la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques y asegurar

Respecto al fortalecimiento de dicho espacio, recordemos que la República Argentina ratificó mediante ley 24375 el *Convenio de Diversidad Biológica* (CDB en adelante) aprobado en oportunidad de celebrarse la Conferencia de Río 1992. En el año 1997 se reglamentó la ley a través del dictado del decreto 1347 que designa a la entonces SRNyDS (ahora SADS) como Autoridad de Aplicación del Convenio y crea la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización sostenible de la Diversidad Biológica (CONABIO). Dentro de sus funciones figura la de asesorar a la Autoridad de Aplicación en todos aquellos aspectos relacionados con la implementación de la ley 24375¹².

Uno de los programas de la CONABIO ha sido el Programa Nacional de Gestión de la Flora. Este programa tiene como objeto la realización de acciones coordinadas tendientes a la gestión integral del recurso flora en el nivel nacional. El mismo consta de diferentes componentes que tratan aspectos tales como: normativa, administración y sistematización. Apunta a lograr una evaluación del estado del conocimiento actual de la flora nacional, a través de la definición de grupos de riesgo y la enumeración de endemismos, que permitan establecer las bases para una Ley de Flora y a permitir establecer una gestión consensuada con las provincias, así como con diversas instituciones involucradas en la conservación y el manejo del recurso flora en nuestro país. La gestión de la flora deberá reflejarse en convenios que involucren desde la identificación hasta el depósito y custodia y/o reintroducción de ejemplares decomisados. Las principales acciones son: registro de viveros que propagan o cultivan especies CITES y/o nativas, compilación de listados sistemáticos biogeográficos, provinciales, por grupo de riesgo y de utilidad; contacto con Universidades, Facultades, Cátedras, Institutos Botánicos, Herbarios y la red de Jardines Botánicos; definición de Áreas Protegidas en base a la Flora; educación y difusión; Primer Taller Nacional sobre gestión de la flora¹³.

eficazmente el aprovechamiento y la producción sostenibles de los bienes y servicios forestales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo”.

¹²Eduardo ASTORGA JORQUERA - LORENZO SOTO OYARZÚN - Alejandro IZA, ob. cit., pág. 9.

¹³Eduardo ASTORGA JORQUERA - LORENZO SOTO OYARZÚN - Alejandro IZA, op. cit., pág. 10.

La aplicación práctica de la ley 24375 -a efectos de cumplir los diversos compromisos que el instrumento impone- requiere de la formulación de políticas sectoriales. La Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica adoptada mediante Resolución 91/2003 SADS ha sido un paso en ese sentido, aunque no demasiado profundizado y sostenido en el tiempo. Recordemos que dicha resolución surge de un proceso de elaboración con la participación del sector gubernamental en sus diferentes niveles, sumado a privados y no gubernamentales. La coordinación estuvo a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SAyDS en adelante). La misma establece como *Objetivo general* “Establecer los acuerdos institucionales básicos e impulsar la sanción de las leyes fundamentales para implementar en forma armónica el Convenio sobre Diversidad Biológica en el país, en el ámbito nacional, provincial y municipal”. Es interesante luego notar los diversos objetivos específicos. Luego incluye -como la paleta del pintor- una serie de objetivos específicos numerados con orientaciones estratégicas, las que abarcan un amplio campo de trabajo para la Administración en la implementación del CDB. Reseñamos las mismas en el siguiente cuadro.

OBJETIVO ESPECÍFICO	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA
<p>Objetivo 1: Establecer un marco político-institucional que permita elevar la calidad de la conservación de la diversidad biológica y garantizar la sustentabilidad de los usos de sus componentes, partiendo de las competencias de las provincias sobre sus recursos naturales, y de las normas y políticas existentes.</p>	<p>1.1. Precisar las competencias y las obligaciones en los ámbitos nacional, provincial y municipal en materia de conservación y regulación del uso de la diversidad biológica, estableciendo nuevos mecanismos institucionales o reforzando aquéllos existentes.</p> <p>1.2. Acordar criterios respecto a la responsabilidad de cada ámbito (Nación y provincias) en la financiación de las acciones necesarias para adecuar la administración de la diversidad biológica, de acuerdo a los compromisos derivados de la firma del Convenio sobre Diversidad Biológica.</p> <p>1.3. Promover el establecimiento de una instancia federal de coordinación de políticas y programas sobre diversidad biológica entre la Nación y las provin-</p>

OBJETIVO ESPECÍFICO	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA
	<p>cias, preferentemente como un grupo especial de trabajo dentro del COFEMA.</p> <p>1.4. Promover en cada jurisdicción la jerarquización funcional de las dependencias públicas con incumbencia en la administración de la diversidad biológica, así como procurar una mayor articulación con otros organismos públicos relevantes.</p> <p>1.5. Fortalecer la eficiencia del control de la utilización de los recursos biológicos por parte de los organismos vinculados a la gestión de los mismos, en los ámbitos nacional y provincial.</p> <p>1.6. Establecer mecanismos tendientes a incorporar en el diseño de otras políticas sectoriales, en los ámbitos nacional y provincial, pautas esenciales para favorecer la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.</p>
<p>Objetivo 2. Dictar y adecuar las normas en el ámbito nacional y provincial necesarias para la implementación efectiva de las disposiciones del Convenio sobre Diversidad Biológica.</p>	<p>2.1. Promover el dictado de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección relativos a la diversidad biológica comunes a todo el territorio nacional, conforme lo previsto en el Artículo 41 de la Constitución Nacional, cuando indica que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”.</p> <p>2.2. Adecuar las normas y reglamentos pertinentes, procurando que las reformas a incorporarse reflejen los conceptos y nuevos principios derivados del avance en el conocimiento de la diversidad biológica y sus funciones.</p> <p>2.3. Cubrir los vacíos normativos existentes en materia de diversidad biológica, tales como los relativos al régimen de acceso a los recursos genéticos</p>

OBJETIVO ESPECÍFICO	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA
	<p>y la protección y uso sostenible de la flora silvestre.</p> <p>2.4. Compatibilizar, entre distintos sectores y entre distintas jurisdicciones, los regímenes legales que regulan la evaluación de los impactos ambientales, de forma tal de contar con un sistema coordinado y eficiente.</p>
<p>Objetivo 3 Establecer mecanismos institucionales interjurisdiccionales para coordinar políticas, normas y acciones de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.</p>	<p>3.1. Establecer o reforzar instancias de coordinación en el ámbito regional¹⁴, que faciliten acordar criterios comunes de conservación y manejo de ecosistemas, especies y recursos genéticos, sin que ello altere las jurisdicciones provinciales y las respectivas facultades administrativas.</p> <p>3.2. Armonizar en el ámbito regional, en la medida de lo posible, las leyes y normas particulares sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica¹⁵.</p> <p>3.3. Establecer una base de coordinación interinstitucional para operar ante situaciones de emergencia que entrañen peligros graves e inminentes para la diversidad biológica.</p>

¹⁴En este caso, cuando se hace referencia a la escala regional, se refiere a las ecoregiones u otras unidades definidas con criterios ecológicos, tales como las cuencas, dentro del territorio nacional.

¹⁵Dado que este ítem se refiere también a regiones dentro del país definidas con criterios ecológicos (no políticos), podría entenderse que se lograría mediante el dictado de normas que contengan presupuestos mínimos sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, tendientes a eliminar las asimetrías regionales.

Este aspecto nunca se cumplió, aunque resultaría de enorme necesidad, primero para subsanar la mora en la implementación del mandato mencionado, pero segundo para lograr en el país una ley de PMPA que nucleee los instrumentos de protección de la biodiversidad, que en un solo cuerpo contenga todos los instrumentos en conjunto, tanto los de protección de la flora, como de la fauna, incluso, aquellos relativos a las áreas naturales protegidas, evitando la dispersión de contenidos.

Al respecto vale la pena recordar que por Resolución 69/2010 SADS se aprobó el reglamento de la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la diversidad biológica (art. 1), derogándose la Resolución SAyDS 266/2003, que había reglado el anterior reglamento¹⁶. Son funciones de la CONABIO: asesorar a la Autori-

¹⁶ Dispone el artículo 2 del Reglamento que en anexo forma parte de la resolución 69/2010 “Formarán parte de la CONADIBIO los siguientes organismos gubernamentales y no gubernamentales cuyas competencias específicas guardan relación directa con la temática del Convenio sobre Diversidad Biológica: - Organismos Gubernamentales (15 representantes): a) La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2 representantes). i) El secretario de Ambiente Y Desarrollo Sustentable, quien ejercerá la Presidencia de la CONADIBIO, siendo el director nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable su suplente, en caso de ausencia. ii) El responsable del Grupo de Trabajo de Conservación de la Biodiversidad de la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, quien ejercerá las funciones de Secretario Técnico de la CONADIBIO. b) El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (1 representante). c) El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (1 representante). d) La Administración de Parques Nacionales de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación (1 representante). e) El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales (DIGMA) (1 representante). f) El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1 representante). g) El Consejo Interuniversitario Nacional (1 representante). h) El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (1 representante). i) Las provincias, por intermedio del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), a través de los representantes de las seis regionales que lo conforman: NOA, NEA, Centro, Cuyo, Patagonia Norte y Patagonia Sur. En aquellos supuestos, en que una Provincia tenga intereses particulares en la problemática a tratar será invitada a participar. a) Cámaras Empresariales relacionadas con los objetivos del Convenio sobre la Biodiversidad (1 representante). b) Organizaciones No Gubernamentales relacionadas con los objetivos del Convenio sobre la Biodiversidad (1 representante); e) Organizaciones Indígenas (1 representante). d) Consejo de Rectores de Universidades Privadas (1 representante). e)

dad de Aplicación en todos aquellos aspectos, relacionados con la implementación de la ley 24375 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, proponer y propiciar acciones conducentes al logro de los objetivos y metas contenidas en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, considerar y aprobar el Plan de actividades para ser propuesto a la Autoridad de Aplicación, elaborar y proponer a la Autoridad de Aplicación, para su aprobación, la Estrategia Nacional sobre la Diversidad Biológica, intervenir en la elaboración de los documentos de posición que los representantes de la Argentina llevarán a las Convenciones Internacionales en relación con los temas vinculados a la Diversidad Biológica, ejercer todas aquellas otras funciones que, en casos especiales, le fueran encomendadas.

La Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONABIO) se reúne en forma periódica en la sede de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue presentada públicamente el 8 de noviembre de 2011 y desarrolló su primera reunión el 18 del mismo mes ¹⁷.

Respecto a la protección de la flora en el ámbito provincial, varios contenidos podemos encontrar. Tomamos dos casos nada más. Primero, la ley 11723 general del ambiente de la Provincia de Buenos Aires que define la *flora silvestre* como: “Conjunto de especies o individuos vegetales que no se han plantado o mejorado por el hombre”; la *flora autóctona*: “Conjunto de especies e individuos vegetales naturales del país, no introducidas, sino nativos”; y la *flora silvestre exótica* (introducida o natura-

Organizaciones Gremiales y Profesionales relacionadas con los objetivos del Convenio sobre la Biodiversidad (1 representante). Asimismo el artículo 3 estipulados que además de los mencionados en el artículo 2, “podrán formar parte de la CONADIBIO todos aquellos organismos oficiales cuyas actividades relacionadas en forma directa con los objetivos del Convenio sobre la Biodiversidad. Su incorporación deberá ser I aprobada conforme a lo establecido en el art. 20 del presente Reglamento”. Respecto a los Organismos No Gubernamentales, dispone el artículo 4 del reglamento que “serán invitados a formar parte de la CONADIBIO a partir de una convocatoria que realizará la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Con posterioridad a esta convocatoria, podrán solicitar su inclusión en la CONADIBIO todos aquellos organismos que cumplan con los requisitos estipulados y envíen la documentación correspondiente a la Presidencia de la Comisión”.

¹⁷ Fuente: <http://conadibio.ambiente.gob.ar/>

lizada): “Conjunto de especies que, no siendo oriunda de un medio, vive en él y se propaga como si fuera autóctona”, dedicándole los artículos 55/57 de dicha ley a la protección de la “flora”.

En el primero de esos artículos, el legislador dispone de los objetivos puntuales que deberá considerar la autoridad ambiental provincial a los fines de la protección y conservación de la flora autóctona y sus frutos. Allí se los enumera, y ellos son: a. La implementación de su relevamiento y registro, incluyendo localización de especies, fenología y censo poblacional periódico; b. La creación de un sistema especial de protección, *ex-situ* e *in-situ*, de germoplasma de especies autóctonas, dando prioridad a aquellas en riesgo de extinción; c. La fijación de normas para autorización, registro y control de uso y manejo de flora autóctona; d. La planificación de recupero y enriquecimiento de bosques autóctonos; e. El contralor de contaminación química y biológica de suelos en áreas protegidas, mediante el monitoreo periódico de la flora de la rizófera, como así también el control fitosanitario de las especies vegetales de dichas áreas; f. El fomento de uso de métodos alternativos de control de malezas y otras plagas a fin de suplir el empleo de pesticidas y agroquímicos en general; g. La promoción de planes de investigación y desarrollo sobre especies autóctonas potencialmente aplicables en el agro, la industria y el comercio” (artículo 55 ley 11723 de la Provincia de Buenos Aires).

A renglón seguido, se enumeran las actividades -en relación con las especies cultivadas- que el Estado Provincial promoverá a través de regímenes especiales. Ellas son: a) La forestación, reforestación y plantación de árboles y otras cubiertas vegetales tendientes a atenuar la erosión de los suelos, fijar dunas, recuperar zonas inundables y proteger áreas de interés estético y de valor histórico o científico; b) La implementación de programas de control integrado de plagas; c) La creación de un sistema especial de protección, *ex-situ* e *in-situ* de germoplasma de especies cultivadas” (art. 56 ley 11723 de la Provincia de Buenos Aires).

En el artículo 57 el legislador bonaerense se dedica a reglar la introducción al territorio provincial de especies, variedades o líneas exóticas con fines comerciales. Ella sólo será permitida cuando medien dos elementos: a) acto de la autoridad de aplicación ambiental; b) estudio previo de riesgo ambiental pertinente. En este sentido la ley bonaerense menciona un instrumento específico de prevención (basado en la regla precautoria) como son los *estudios de riesgo*. Esa misma norma dispone -respecto a las especies exóticas ya introducidas- que la autoridad de aplicación podrá

realizar estudios tendientes a evaluar su impacto ambiental, el producido y por producirse a efectos de adoptar decisiones pertinentes de manejo.

La propia ley bonaerense se refiere también a una actividad muy difundida por los particulares en el control de pastizales, que puede generar impactos sobre el sistema flora. Nos referimos a la quema. Respecto a ella, el artículo 58 dispone que “el Estado Provincial implementará un sistema de prevención y combate de incendios de bosques, pastizales y otras áreas naturales potencialmente amenazadas”.

También resulta interesante la ley 7343 general del ambiente de Córdoba, donde se dedica un capítulo completo a la “flora” (cap. 5), dividido en dos secciones, la primera referida a la flora en sentido amplio (arts. 32 y 33) la “flora en peligro de receso o extinción” (arts. 34 y 35).

Respecto a la primera sección, la ley comienza por una prohibición expresa a los particulares e instituciones públicas y privadas de “desarrollar acciones, actividades u obras que degraden o sean susceptibles de degradar en forma irreversible, corregible o incipiente los individuos y las poblaciones de la flora” (art. 32 ley 7343 general del ambiente de Córdoba). Quedan exceptuadas de esta prohibición las especies vegetales declaradas “plagas” por los organismos competentes de la Nación, de la Provincia y los municipios, en tanto ésta declaración se halla contenida en instrumentos legales vigentes; las especies vegetales domésticas dedicadas directa o indirectamente a consumo humano en tanto no incluyan formas declaradas en peligro de receso o extinción por los organismos competentes de la Nación, de las provincias y los municipios; aquellos individuos vegetales que representen algún peligro para la comunidad, necesiten ser reemplazados o interfieran en forma manifiesta obras y servicios de bien público.

Además, en el artículo 33 se prohíbe toda acción o actividad que implique la introducción, tenencia o propagación de especies vegetales declaradas de peligro para la salud humana y el bienestar de la población por los organismos competentes de la Nación, de las provincias y de los municipios, en tanto tales declaraciones se hallen contenidas en instrumentos legales vigentes”. Se permite relevar de esta prohibición a las especies debidamente autorizadas.

En la sección 2, dedicada a la flora en peligro de receso o extinción, nuevamente se utiliza la técnica de la prohibición. Se prohíbe “toda acción, actividad u obra que implique la introducción, tenencia o destruc-

ción, parcial o total, de individuos o poblaciones de especies vegetales declaradas en peligro de receso o extinción por los organismos competentes de la Nación, de las provincias y de los municipios en tanto dicha declaración esté contenida en instrumentos legales vigentes” (art. 34 ley 7343 general del ambiente de Córdoba). Sólo se podrán introducir y mantener individuos de especies vegetales declaradas en peligro de receso o extinción, todas aquellas personas cuyas actividades, contribuyan a la preservación, protección, defensa y mejoramiento de tales especies sin afectar la organización ecológica óptima de los ambientes de los cuales son extraídas (art. 35 ley 7343 general del ambiente de Córdoba).

Como vemos, en ambos casos, estamos ante normas de amplio objeto de regulación, pues se refieren a la flora y no tan sólo a una parte de dicho sistema.

III. El bosque y el derecho forestal

Bosque -una palabra de origen germánico (Busch)- es un lugar poblado de árboles y arbustos. Se trata, en general, de un área que presenta una importante densidad de árboles. Los bosques, sobre todo los más jóvenes, absorben dióxido de carbono, conservan el suelo y regulan los flujos hidrológicos. Existen bosques en casi todas las regiones del planeta. La actividad humana, sin embargo, supone un riesgo para su conservación. Los bosques tampoco crecen o subsisten en las regiones con elevada frecuencia de fuego natural. Entre las diversas clasificaciones de los bosques, una de las más usuales es la que tiene en cuenta su *nacimiento* e *historia*. En este sentido, puede hablarse de *bosques primarios* o *nativos* (surgidos de forma natural y sin grandes intervenciones externas), *bosques secundarios* (regenerados a partir de una primera tala) o *bosques artificiales* (plantados por el ser humano). De acuerdo a la ubicación geográfica, existen los *bosques tropicales*, los *bosques subtropicales*, los *bosques templados* (de frondosas, de coníferas, valdivianos o mediterráneos) y los *bosques boreales*, entre otros. Los bosques son explotados por la industria para la extracción de madera, caucho y otros productos. Los árboles de los bosques permiten la produc-

ción de papel, por ejemplo. Por otra parte, los bosques son utilizados como lugar de recreación para estar en contacto con la naturaleza¹⁸.

La respuesta del derecho hacia los bosques, históricamente se ha dado a través del derecho forestal. Dentro del histórico derecho agrario o dentro del derecho de los recursos naturales, uno de los sectores a considerar resultaba ser aquel denominado derecho forestal. Recuerda Giletta Francisco I. que “el artículo 59 del Código de Hammurabi del 1740 a. de C. ya prescribía que “Si un señor, sin el consentimiento del propietario de un huerto, ha cortado un árbol en el huerto de otro señor, pesará (para indemnizarle) media mina de plata”. Los comentaristas de este artículo destacan la importancia que se le dio en esa época al árbol debido a la escasez de madera que debía buscarse en lejanos países. Notamos que un esclavo valía “un tercio de mina de plata”, es decir, menos que un árbol. Recordamos que “media mina de plata” era una multa muy elevada. Significaba 250 gramos de ese metal”¹⁹.

Giletta reseña otros antecedentes más cercanos como “el Fuero Juzgo, que en el Libro VIII se ha estatuido: a) Penalidad para los incendiarios. El incendio de monte ajeno se castiga con pena corporal y con la reparación del daño causado, aún para los casos en que falte la intención dolosa... b) Daños a los árboles. Un título completo, con diez y siete leyes, está dedicado a la represión de los daños que se hacían en las propiedades rurales... el daño por fuerza “o por soberbia”, penado con la reposición de los árboles o con el pago de una pena duplicada...”²⁰.

Siguiendo en esto a Giletta, reseñamos que en el espacio académico, ya se puede considerar como antecedentes la realización del Tercer Congreso Argentino de Derecho Agrario (Paraná 15-17 setiembre 1977) y las VII Jornadas Nacionales de Derecho Agrario en Santa Fe de 1978, ambas impulsadas por el Instituto Argentino de Derecho Agrario, que presidiera Fernando Brebbia. En Buenos Aires, se realizó en 1979 el Primer Congreso Americano de Derecho Forestal organizado por la Asocia-

¹⁸ Sitio “Definición.de” disponible en <http://definicion.de/bosque/>

¹⁹ Francisco I. GILETTA, “¿Qué ocurre con el derecho forestal argentino?”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (República Argentina) <http://www.acader.unc.edu.ar>

²⁰ Francisco I. GILETTA, op. cit.

ción Forestal Argentina. En 1984 Francisco Marcos Etcheverry, vicepresidente de la Asociación Americana de Derecho Forestal, organizó el IV Congreso Americano de Política y Derecho Forestal en Medellín, Colombia. Esta asociación civil, sin fines de lucro, nació en 1946, con proyección nacional y agrupó a “productores, profesionales, empresas forestales, foresto industrias y personas vinculadas a esta actividad”. Sigue vigente y actual, pudiendo ver sus actividades en la web: www.asociacionforestalargentina.com.ar. Se nota un resurgimiento del alicaído Derecho Forestal Latinoamericano. Prueba de ello es el Congreso realizado en Santiago de Chile el 26-28 noviembre 2003, pues, después de 20 años de inactividad, se consigue organizar el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal- Ambiental con la participación de 140 expertos de 23 países iberoamericanos, bajo el lema: “La Contribución del Derecho al Manejo y Desarrollo Forestal Sustentable”²¹.

Fernando Brebbia y Nancy Malanos explican que, para los autores que reconocen la autonomía del derecho forestal como Almuni²², esta rama jurídica contiene “las normas reguladoras de la propiedad de los bosques, su explotación, protección de los suelos y relaciones consiguientes”, definición ésta que determina su contenido compuesto por el régimen de la propiedad forestal, el usufructo, hipoteca y servidumbre forestal, régimen jurídico del sistema integrado de cultivos, contratos forestales (arrendamiento, aparcería) régimen jurídico de la explotación, régimen jurídico de las maderas duras y blandas, limitaciones y restricciones. Afirma que la propiedad forestal es distinta de la civil y de la agraria, y está sometida a restricciones y limitaciones por las funciones que debe cumplir y comprende también el régimen sucesorio forestal, con ciertos límites. Igual posición sostiene en cuanto a los contratos forestales que deben

²¹ Francisco I. GILETTA, op. cit.

²² Giletta dice que “cuando en Argentina hablamos de Derecho Forestal no podemos olvidar la egregia figura del Prof. Alberto Almuni de la Universidad Nacional de Córdoba, que con su espíritu crítico, personal y combativo era siempre en nuestros Congresos quien rompía la monotonía del intercambio de opiniones jusagraristas. Defensor acérrimo de la autonomía del Derecho Forestal encauzó la Escuela Agrarista de Córdoba en esa línea de pensamiento al programar insistentemente la existencia del “Derecho Agrario, Forestal y Minero”. Ninguna Facultad de Derecho del país tenía esa característica (Francisco I. GILETTA, op. cit.).

estar sometidos a regímenes especiales ya que el arrendamiento y la aparcería forestal son contratos autónomos. Agrega Almuni que el derecho forestal no tiene por objeto sólo los bosques sino también los suelos en el aspecto edafológico, la protección, erosión, agotamiento y degradación de los suelos²³.

Comentan Brebbia y Malanos respecto a la explicación de Almuni para justificar la autonomía del derecho forestal que no es tan convincente, aunque ello no impide reconocer que la propiedad forestal presenta características propias que obligan a un tratamiento particular, como lo hacen -por otra parte- casi todas las legislaciones, aunque de todos modos participe de los caracteres que individualizan a la propiedad agraria y la distinguen del derecho común. Por otro lado es obvio que la diferencia entre la propiedad agraria propiamente dicha y la forestal no puede encontrarse en que esta última está sometida a restricciones y limitaciones por la función que debe cumplir, y porque no puede permitirse su división, ya que ello es en realidad una característica general y propia de la propiedad agraria, reconocida incluso por nuestro derecho positivo, como ocurre con el artículo 2326 CC. Si la propiedad forestal es *limitada*, como dice Almuni, naturalmente lo mismo puede sostenerse de la propiedad agraria fundaría²⁴.

Aparecen así normas del Código Civil referidas al *usufructo de monte*, los *frutos* y los *productos*. Dice el artículo 2873: “el usufructo de un monte disfruta de todos los provechos que pueda producir según su naturaleza. Siendo monte tallar o de madera de construcción puede hacer los cortes ordinarios que haría el propietario, acomodándose en el modo, porción y épocas a las costumbres del país. Pero no podrá cortar árboles frutales o de adorno, o los que guarecen los caminos, o dan sombra a las casas. Los árboles frutales que se secan o que caen por cualquier causa, le pertenecen pero debe reemplazarlos con otros”. Como vemos, estamos ante normas particulares, contenidos que aportan a la discutida autonomía. Incluso en este artículo 2873 notamos reglas de protección de la

²³ ALMUNI, “La cuestión federal argentina”, ponencia presentada en las VII Jornadas Nacionales de Derecho Agrario, Santa Fe, 1978, citado por Fernando P. BREBBIA - Nancy L. MALANOS, *Derecho agrario*, Buenos Aires, Astrea, 2007, pág. 271/2.

²⁴ Fernando P. BREBBIA - Nancy L. MALANOS, op. cit., pág. 274.

flora que podrían considerarse de derecho ambiental, como la obligación de reemplazar por “otro”, árboles frutales que se caen “por cualquier causa” o se secan. De todos modos, son reglas excepcionales, aisladas; incluidas en un código decimonónico.

En fecha 11 de diciembre de 2001 se promulgó la ley 25509 que agrega al art. 2503 del Código Civil un nuevo derecho real: el denominado “derecho real de superficie forestal”. Se puede definir escuetamente el derecho real de superficie forestal -tal cual lo hace la ley 25509 en su art.2º- como, “un derecho real autónomo sobre 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 selvicultura, y hacer propio lo plantado, o adquirir la propiedad de plantaciones ya existentes, pudiendo gravarla con derecho real de garantía”. A mayor abundancia, este derecho “recae sobre cosa propia, pues su objeto no es el inmueble sino las plantaciones que se realicen en el mismo, a partir de la constitución de la superficie, o las ya existentes a esa fecha”²⁵. Conforme a lo dispuesto por el art. 6 de la ley 25.509 este derecho tendrá un plazo máximo de cincuenta años de duración, es decir medio siglo. La misma ley modifica el art. 2614 del C.C. que limitaba a cinco años la constitución de estos derechos de superficie extendiéndolo al medio siglo. Durante ese largo lapso, al dueño se le prohíbe constituir sobre el inmueble de su propiedad cualquier otro derecho real de disfrute o garantía, ni perturbar los derechos del superficiario (art. 4)²⁶.

Ahora, si cronológicamente buscamos la primera normativa referida a la materia bosques, ella la encontramos en el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires de 1865, al que siguió luego su par santafecino. Allí aparecen normas relativas a guarda, conservación y fomento de los bosques fiscales, que quedaban a cargo del Poder Ejecutivo provincial, siendo éstos los que se encuentran en jurisdicción de los municipios, entidades

²⁵ Beatriz AREÁN, *Curso de derechos reales*, 6ª ed., Buenos Aires, Hammurabi (2 vol.), 2003, pág. 697.

²⁶ Juan Bernardo ITURRASPE, “El derecho real de superficie forestal. Un atentado contra nuestra soberanía”, del 2/10/03. Resumen de la ponencia presentada en las XIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil, en Rosario desde el 25 hasta el 27 de setiembre de 2003.

que quedarían a cargo de ellos. La norma prohíbe el corte de maderas y leña, la elaboración de carbón de palo y la extracción de cascás curtientes y de materias tintóreas y textiles sin autorización del Poder Ejecutivo. En plena vinculación con dicha regla encontramos -en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires también y muchos años después- el artículo 7 del decreto ley 8912/77 de ordenamiento territorial. Dentro del instrumento de la zonificación, aparecen varias parcelas con incidencia sobre la protección del sistema flora. Así, la *Zona industrial* y la *Zona de recuperación* -en el inciso I- la *Zona de recuperación de dunas o médanos vivos* las que se definen como “Las áreas que contienen formaciones de arenas no fijadas, ya sea provenientes del desgaste de la plataforma o de la erosión continental”. Como vemos, el decreto pretende que dentro de esas zonas, que los municipios incluyan en sus planes de ordenamiento territorial, estén aquellas que se destinen a la protección de las dunas y médanos. Esta regla instrumental se vincula con el art. 23 del mismo decreto 8912/77 que trae mandatos de fondo más específicos aún al disponer que: “Sólo se podrán crear o ampliar núcleos urbanos y zonas de usos específicos en terrenos con médanos o dunas que los mismos se encuentren fijados y forestados de acuerdo con lo establecido en las normas provinciales sobre la materia. En dichos casos se preservará la topografía natural del área y se adoptarán en el proyecto soluciones planialtimétricas que aseguren un correcto escurrimiento de las aguas pluviales. El tipo de uso, intensidad de ocupación y parcelamiento admitidos serán los que permitan garantizar la permanencia de la fijación y forestación”. Eran años en que la Provincia de Buenos Aires prohijaba la creación de Parques o Reservas forestales -como los viveros de Miramar o Necochea entre otros- con el objeto de fijar la arena y crear espacios que luego se transformarían en médanos. Se fundaba esta política en el mandato de la ley 13273 de protección de la riqueza forestal, que en su art. 76 disponía como objeto y fin de la Administración Nacional de Bosques en su inciso h) “Instalar y mantener viveros forestales y estaciones experimentales y demostrativas y escuelas de ayudantes forestales, donde sea conveniente”²⁷.

²⁷ Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires adhirió a la ley 13273 mediante ley 5699. El sistema se completó con la incorporación del sistema de la LRF en el Código

Cuentan Brebbia y Malanos que los antecedentes legislativos de todas estas normas son varios. El más destacado lo encontramos en la ley de tierras públicas 4167 (del año 1903) que legisla entre otras materias, los bosques fiscales nacionales, estableciendo que el Poder Ejecutivo debía mandar a explorar y medir aquellas tierras para determinar su aptitud para la explotación de bosques, disponiendo que mientras no se dictara una ley especial para la materia podía conceder hasta 10.000 hectáreas por el 10% del valor de la madera por el plazo de diez años. Los arrendatarios de bosques no tenían derecho a su explotación, sino en lo necesario para la construcción de sus cercos y de la leña de consumo, salvo que también obtuvieran la concesión para la explotación industrial del bosque abonando, además del arrendamiento, el 10% establecido. Las tierras ocupadas por concesionarios de bosques no podían ser arrendadas para la agricultura o ganadería a los mismos concesionarios. Así, la Argentina en el año 1900 poseía normas nacionales y provinciales que se ocupaban de los bosques ubicados en tierras nacionales o provinciales, aunque ninguna integraba normas de defensa de la riqueza forestal ²⁸.

A la ley 4167 le siguieron decretos reglamentarios que pretendían contener un plan administrativo dirigido a la conservación y al aumento de la riqueza forestal, declarando comprendidos en él los terrenos con montes de la Nación y de las provincias, municipalidades corporaciones o particulares que lo soliciten, estableciéndose las condiciones en que las provincias podían acogerse a sus normas. Se trataba de un régimen de adhesión que más tarde adoptaría orgánicamente la ley 13273, a la que nos referimos más adelante ²⁹.

El otro aspecto conflictivo en materia de protección de bosques y flora, se da en la cuestión competencial. Es que las facultades para dictar las normas en materia de bosques de la Nación y las provincias ha sido un tema de histórica polémica en la doctrina nacional, incluso antes de que apareciera la preocupación ambiental en el camino. En ese sentido encontramos tres posiciones: a) para Pigretti y Colombo es una *facultad*

Rural de la Provincia de Buenos Aires. La sección segunda (De la producción vegetal, Título I, Del bosque) completa la regulación con los artículos que van desde el 205 al 246.

²⁸ Fernando P. BREBBIA - Nancy L. MALANOS, op. cit., pág. 276.

²⁹ Fernando P. BREBBIA - Nancy L. MALANOS, op. cit., pág. 276.

local; b) para Pérez Llana, Galán y Garibotto es una *facultad concurrente* de ambos órdenes; c) para Marinelli Almuni, Brebbia y Malanos se trata de una *facultad delegada a la Nación* ³⁰.

En cuanto a la primera posición, piensa Colombo que las provincias se han arrogado el derecho de dictar sus códigos rurales, y por ende, leyes afines con ellos, impidiendo de esa manera que el Congreso sancione un plan sistemático y fundamental sobre la materia capaz de abarcar íntegramente el país ³¹. Como bien dicen Brebbia y Malanos, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Oberti c/ Panzirraghi” ³² aventó esta tesis, pues en ella se dijo -al referirse a una ley agraria- que son leyes comunes de la Nación que el Congreso dicta de acuerdo con las facultades del artículo 75 inc. 12 CN ³³, las leyes que se incorporan a los códigos de fondo, y las que aun no mediando tal declaración, los integran y modifican. La otra crítica que recibe esta tesis descentralizadora es que la falta de mención de un Código Rural o Agrario en el artículo 75 CN no autoriza a sostener que las provincias se hayan reservado el derecho a dictarlo. En tal sentido, se ha señalado “el derecho rural no había delimitado su autonomía como formación social de caracteres específicos en la época de dictarse la Constitución nacional” ³⁴. El mismo Colombo luego entendió que el Congreso de la Nación se encuentra facultado para dictar algunas normas de índole universal que sirvan de eje a las demás ³⁵. Si las provincias rechazaran esta tesis -agregaba Colombo- conforme la magnitud del problema, siempre la Nación podría dictar una ley que abarque exclusivamente los territorios nacionales (este autor escribía en épocas en que el país aún no había provincializado completamente su territorio)

³⁰ Seguimos en esto a Fernando P. BREBBIA - Nancy L. MALANOS, op. cit., pág. 276.

³¹ Leonardo COLOMBO, “La legislación forestal”, L.L. 25-983 citado por Fernando P. BREBBIA - Nancy L. MALANOS, op. cit., pág. 279.

³² C.S.J.N., 22/12/60, publicado en La Ley, 105-507.

³³ El fallo se refiere a la vieja numeración, es decir el antiguo art. 67 inc. 11 CN.

³⁴ Raúl MUGABURU, “La teoría autonómica del derecho rural”, Santa Fe, Centro Estudiantes de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1933, pág. 170, citado por Fernando P. BREBBIA - Nancy L. MALANOS, op. cit., pág. 279.

³⁵ Leonardo COLOMBO, “La legislación forestal”, L.L. 25-983, citado por Fernando P. BREBBIA - Nancy L. MALANOS, op. cit., pág. 280.

pero concediendo ventajas a las provincias que se acojan a su articulado o un acuerdo directo entre los gobiernos locales y el gobierno nacional. Es interesante recordar la tesis de Colombo porque ella sería la que se tendría luego en consideración en el informe de la Comisión del Senado que estudió el proyecto de ley de bosques que luego sería convertido en ley 13273.

La segunda posición que hemos enumerado entiende que la materia bosques es *concurrente* entre la Nación y las provincias. La base competencial para la intervención de la Nación aparecería en el artículo 75 inciso 18 CN (fomento y desarrollo nacional, promoción de “la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias”) y 75 inciso 32 CN (poderes implícitos para poner en ejercicio competencias federales). Para las provincias esta materia no se encuentra prohibida (art. 126 CN) y además se encuentra comprendida entre las facultades de fomento (art. 125 CN) es decir, fomento y protección de bosques sitios en jurisdicción provincial. En caso de conflicto entre el ejercicio de las facultades provinciales y nacionales recordemos que este aspecto se resuelve mediante el estándar de la *no interferencia*, que considera que el ejercicio de una facultad local se mantiene vigente en la medida que no interfiera con una facultad federal con la que concurre.

La tercera tesis -de Marinelli, Brebbia y Malanos- entiende la competencia en materia de bosques como del gobierno nacional. Existen decisivas razones de todo orden para propiciar la vigencia nacional de la ley de bosques. Dicen estos autores que el bosque reviste importancia en la vida de la Nación, la trascendencia de la madera en la industria y su incidencia en el comercio internacional; conservación de suelo; protección de las corrientes de aguas, flora, defensa nacional y salud pública. Agregan que los bosques tienen influencia benefactora con límites políticos que exceden los de las provincias, gravitando esto en las políticas de la vecina. Agregan -con cita de Almuni- que toda legislación que pretenda regular el problema forestal ya sea mediante una ley especial o un código forestal debe contener un régimen jurídico del dominio distinto del establecido en el derecho común, pues en él el propietario es libre de usar y gozar de su inmueble y de disponer de éste y transformarlo como le plaz-

ca ³⁶, salvo restricciones legales, fundadas en el interés público que son aplicables a todos los inmuebles cualquiera sea su naturaleza. En tanto la prohibición de devastar o desmontar no se aplica más que a una especie de propiedad inmueble: el bosque. Mientras el propietario rural puede transformar su bien, convertir un terreno de labranza en un prado, un viñedo en campo de pastoreo, mutaciones de esta índole son prohibidas al propietario forestal, porque él debe conservar su inmueble en estado boscoso ³⁷.

De nuestra parte, consideramos que la Nación posee competencia para dictar normas referidas a la propiedad forestal, con base en las facultades para normar las materias de fondo. De todos modos, dicha facultad encuentra un límite al toparse con las reglas de policía agraria o forestal que corresponden a los códigos rurales de neta competencia local. Esto quiere decir que los aspectos de fondo de la relación agraria, o de la relación con la propiedad forestal, pueden ser regulados por la Nación con base en la competencia del artículo 75.12 CN, siempre y cuando dicha regulación no invada las reglas de policía forestal o agraria, es decir las restricciones o límites a la propiedad agraria o forestal que corresponden ser fijadas en los códigos rurales o normas forestales y su reglamentaciones provinciales ³⁸.

Tal como lo indican Catalano, Brunella, García Díaz Carlos (h.) y Lucero, a pesar de esa disección, existe una amplia cantidad de contenidos que quedarán comprendidos en la materia de fondo (75.12 CN), tanto

³⁶ José MARINELLI, "Necesidad de una vigencia nacional de la ley forestal", L.L. 81-876, citado por Fernando P. BREBBIA - Nancy L. MALANOS, op. cit., pág. 282.

³⁷ Fernando P. BREBBIA - Nancy L. MALANOS, op. cit., pág. 282.

³⁸ Recordemos que esta regla de coordinación entre la competencia de dictar normas de fondo, referidas a la propiedad forestal (todas nacionales), y las normas de policía forestal o agraria (locales) ha sido plasmada en el artículo 2611 del Código Civil, por el propio legislador nacional, que inaugura su Título VI "De las restricciones y límites del dominio" reglando "Las restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público, son regidas por el derecho administrativo", es decir que serán siempre locales, y sólo federales cuando la policía se corresponda con alguna de las excepcionales competencias del gobierno nacional para limitar derechos particulares, como en este caso el de propiedad forestal.

agraria como forestal. Estos elementos son los que deberían ser desarrollados en esta codificación agraria o forestal nacional ³⁹.

Entre los límites a la competencia nacional de codificación de la propiedad agraria o forestal (75.12 CN), aparecen primero -como acabamos de ver la regulación de policía rural en cabeza de las provincias. Pero además de ese *límite externo* a la facultad nacional, aparece otra materia limitante, la ambiental. Dicha materia resultará regulada desde una competencia *concurrente complementaria*, que posibilita la intervención nacional y provincial desde la lógica de la *complementariedad*, conforme el reparto competencial dispuesto por el tercer párrafo del artículo 41 CN. Esta competencia agrega en cabeza de la Nación la facultad de dictar en materia de bosques y flora, PMPA. El límite a dicha facultad radicará en que la norma nacional no puede ser completa, ni detallista, previendo en su génesis, la posibilidad del complemento local. A ese punto nos referiremos al analizar la ley 26331 de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo.

Pero queremos dejar en claro que en la Argentina, a nivel nacional, no contamos con normativa directamente dirigida a la protección de la flora como sistema. Sólo reglas específicamente dirigidas a los bosques, las que se abocan en dos sentidos: primero el viejo sistema que ordena la actividad forestal en el país desde la ley 13273 (enriquecida por las leyes 24857 y 25080) sin perder de vista los límites de la explotación en consideración de la protección y; segundo las que van hacia la protección de los bosques nativos en el marco del derecho ambiental (ley 26331). En cuanto a actividades con incidencia sobre el sistema flora, entendemos la ley 26331 extiende sus brazos hacia el ecosistema que rodea al bosque, norma que resulta completada a partir de la ley 26562 de quema de pastizales que se refiere directamente al sistema flora, por regula una actividad con incidencia sobre él. Pero todo esto tiene sabor a poco.

³⁹Edmundo F. CATALANO - María Elena BRUNELLA - Carlos J. GARCÍA DÍAZ (h.) - Luis E. LUCERO, op. cit., pág. 16.

IV. Ley 13273 de riqueza forestal

En este recorrido no podemos dejar de mencionar la ley 13273 de riqueza forestal (LRF en adelante). La misma -como hemos dicho- tiene por antecedente a la vieja ley 4167 de tierras fiscales, que regía en los territorios nacionales y regulaba los bosques naturales autorizando el otorgamiento de concesiones temporales a los particulares en porciones limitadas de terrenos (hasta 10.000 hectáreas) y durante plazos establecidos, mediante el pago de un canon, de hasta el 10 % de la madera extraída.

Lo primero para mencionar es que la ley nacional 13273 de riqueza y protección forestal ha sido la norma central del sistema forestal de la Argentina por mucho tiempo, hasta el desembarco de la ley de bosques (26331) ya bien entrado el siglo XXI. Fue dictada en 1948 y ha tenido a lo largo de los años numerosas modificaciones. Destacamos las más importantes: la del decreto 2284/91 titulado de “desregulación económica” el que en su artículo 66 párrafo último dispone la derogación del artículo 1 LRF. Advertimos un problema de instrumentación. Un decreto no puede derogar una ley, pues ello viola la regla *contrarius actus*. Recordemos que el principio de “*contrarius actus*” obliga a que, para derogar una regla de derecho se deba dictar una norma nueva que por lo menos tenga rango normativo igual al de la norma o normas que pretende sustituir o innovar, ello en virtud del criterio general de que para dejar sin efecto un acto jurídico se requiere un acto contrario de la misma solemnidad⁴⁰. El segundo inconveniente es que el artículo 1 LRF declaraba de *interés público* la defensa, la regeneración, el mejoramiento y la ampliación de los bosques, contenido que no guarda ninguna relación con la desregulación económica que pregonaba el mencionado decreto. Esto nos advierte sobre un fuerte vicio en cuanto a la finalidad del acto.

Respecto al concepto de bosque, la ley lo regla en su artículo 2, que dispone que se entiende por bosque a “toda formación leñosa, natural o artificial, que por su contenido o función sea declarada en los reglamentos respectivos como sujeta al régimen de la presente ley”. Dos elementos componen la definición: a) el natural y b) el administrativo. El primero

⁴⁰ Tomás Ramón FERNÁNDEZ - Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, Civitas, 1997, pág. 243.

porque será bosque toda “formación leñosa” sea ella “natural o artificial”. No más precisiones sobre este aspecto de la definición que por lo vaga no deja de ser amplia, a efectos de depender del segundo elemento. El segundo, porque para ser bosque e ingresar al sistema de la LRF debe mediar una declaración de la autoridad que lo incluya en el sistema. Sin el primero el acto administrativo no tendría causa, sin el segundo estaríamos ante un bosque tan sólo para las ciencias exactas, pero fuera de la LRF.

La LRF, destinada originalmente a ser aplicada sobre los territorios nacionales, promovió en su momento la adhesión provincial a través de un fondo especial a administrarse por la propia autoridad local, que lo debe crear como requisito para que se admita la adhesión. Algunas normas de adhesión o de protección de bosques en las provincias Misiones, ley 854 régimen legal sobre bosques y tierras forestales (B.O. 14/9/1977); Santa Cruz, Ley Provincial de Bosques 65/58, Chaco Ley 2386 de bosques del 30 de 1979; Salta, ley 5242 del 17/2/1978 de adhesión a la ley 13273/48 y modificatorias. Sin embargo, la disolución del Instituto Forestal Nacional (IFONA) con el decreto de desregulación económica 2284/2001, la provincialización de todos los territorios nacionales donde la ley originariamente estaba destinada a aplicarse sin adhesión y la falta de vocación de las autoridades provinciales en aquellas provincias adheridas hacen que el texto de la ley se haya transformado -más o menos- en letra muerta ⁴¹.

Al tener tanto tiempo de vida la LRF, se le han ido agregando normas conformando una suerte de estructura confusa por cierto, al final del recorrido. Así, tenemos el decreto 710/95 que pretendiendo ordenar la ley luego de las leyes 13273, 14008, 19989, 19995, 20004, 20531, 21111, 21990, 22374, 24028, y los decretos ley 4905 del 7 de abril de 1958 y 2131 del 20 de marzo de 1963 y el decreto 2284 del 31 de octubre de 1991, ratificado por la ley 24307. La cuestión llamativa es que, bajo el pretexto de ordenar, el decreto 710/95 introdujo *modificaciones* a la LRF, en franca *inconstitucionalidad*, por violación de la regla *contrarius actus* que explicáramos párrafos arriba.

Antes de continuar con la explicación respecto a la ley 13273 debemos advertir que en la actualidad la misma convive con la ley 26331 de

⁴¹ Leonardo Fabio PASTORINO, *Derecho agrario argentino*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009, pág. 252.

presupuestos mínimos de protección del bosque nativo. Esta última fue dictada en el año 2007. Pero de dicho texto no surge ni una derogación expresa del régimen anterior, ni tampoco implícita. Como advierten Eduardo Conghos Andrea González, Pablo Lorenzetti, Guillermo Marchesi, Gustavo Rinaldi, Martín Romano, Juan Pablo Russo, Ana Salerno y Federivo Zonis, la ley 26331 no deroga expresamente el régimen anterior, pues la misma apunta a la protección de una categoría de bosque (bosque nativo) que en el régimen de la ley 13273 se encontraba incluido dentro de los denominados bosques protectores ⁴².

El centro de la ley 13273 está en la clasificación que hace de los bosques:

TIPOLOGÍA	CONCEPTO EN LEY 13273 según decreto 271/95
Protectores	“Decláranse bosques protectores aquellos que por su ubicación sirvieran, conjunta o separadamente, para: a) proteger el suelo, caminos, las costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive; b) proteger y regularizar el régimen de las aguas; c) fijar médanos y dunas; d) asegurar condiciones de salubridad pública; e) defensa contra la acción de los elementos, vientos, aludes e inundaciones; f) albergue y protección de especies de la flora y fauna cuya existencia se declare necesaria” (art. 6 LRF conf. dto. 271/95).
Permanentes	“Decláranse bosques permanentes todos aquellos que por su destino, constitución de su arboleda y/o formación de su suelo deban mantenerse, como ser: a) los que formen los parques y reservas nacionales, provinciales o municipales; b) aquellos en que existieren especies cuya conservación se considere necesaria; c) los que se reserven para parques o bosques de uso público. El arbolado de los caminos y los montes de embellecimiento anexos disfrutarán del régimen legal de los bosques permanentes” (art. 6 LRF conf. decreto 271/95).

⁴²Eduardo CONGHOS - Andrea GONZÁLEZ - Pablo LORENZETTI - Guillermo MARCHESI - Gustavo RINALDI - Martín ROMANO - Juan Pablo RUSSO - Ana SALERNO - Federico ZONIS, “Estado actual de la Protección de Bosques Nativos en la Argentina”, en Dossier Medio Ambiente, en *Cuadernos de investigación*, 2011, editado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pág. 9.

TIPOLOGÍA	CONCEPTO EN LEY 13273 según decreto 271/95
Experimentales	“Serán considerados bosques experimentales: a) los que se designen para estudios forestales de especies indígenas; b) los artificiales destinados a estudios de acomodación, aclimatación y naturalización de especies indígenas o exóticas” (art. 8 LRF conf. decreto 271/95).
Montes especiales	“Se entenderán por “montes especiales” los de propiedad privada creados con miras a la protección u ornamentación de extensiones agrícolas, ganaderas o mixtas” (art. 9 LRF conf. decreto 271/95).
De producción	“Se considerarán bosques de producción, los naturales o artificiales de los que resulte posible extraer periódicamente productos o subproductos forestales de valor económico mediante explotaciones racionales” (art. 10 LRF conf. decreto 271/95).

El régimen común de la LRF dispone normas aplicables a todos los bosques, cualquiera que sea su ubicación y clasificación. Se impone dentro de dicho régimen la prohibición absoluta de: a) *devastación* y b) *utilización irracional* de los recursos (arts. 13 LRF y 11 del decreto 710/95). Este es un principio que -coincidimos en esto con Pastorino aunque con nuestros matices- podría ser considerado como un presupuesto mínimo de protección⁴³. De todos modos, al haberlo adoptado cualquier provincia de las que ha adherido a la ley, ello hace que la regla fluya desde dichas normas locales. Quizá la interpretación de Pastorino pueda tener más utilidad en los casos de provincias en donde la LRF no haya sido adherida. En esos casos, tendrá importancia capital la tesis Pastorino, aunque no resulta ser una posición pacífica en nuestra doctrina⁴⁴.

En cuanto a la prevención de impactos sobre el bosque, la LRF ya traía una suerte de licencia ambiental al prohibir la iniciación de trabajos de explotación sin la previa conformidad de la autoridad de aplicación.

⁴³ Leonardo PASTORINO, op. cit., pág. 254.

⁴⁴ Ver José Alberto ESAIN, *Competencias ambientales*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2008, págs. 193/4.

Para ello, los propietarios, arrendatarios, usufructuarios o poseedores de cualquier título de bosques debían presentar un plan de trabajo, salvo las excepciones establecidas en la norma ⁴⁵.

El modo en que instrumenta el control, es a través de un sistema de guías y marcas, para el transporte. Finalmente, en cuanto al sistema institucional, la LRF creó como órgano de aplicación la Administración Nacional de Bosques dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación. Luego, mediante ley 20531 se creó el Instituto Forestal Nacional (IFONA), como sucesor de la Administración Nacional de Bosques.

V. Ley 26331 de bosques nativos

El 28 de noviembre de 2007 es sancionada la ley 26331, promulgada de hecho el 19 de diciembre de 2007 y publicada el 26 de diciembre de 2007. Es la llamada “ley de bosques” o “ley de bosques nativos”. Dicho instrumento normativo pretende ser el que ponga en superficie una adecuada gestión *concertada y complementaria* entre los diferentes niveles de gobierno, respecto a los bosques nativos en nuestro país.

Es una ley de presupuestos mínimos, tal como lo reza su primer artículo, con todo lo que ello significa, tal como hemos comentado en otros trabajos específicos sobre ese tema ⁴⁶. Esto en principio tiene una consecuencia muy importante: la ley 26331 es directamente aplicable y operativa en todo el territorio nacional, aunque ella no será la que termine la regulación de la materia bosques nativos en todo el país, ya que el sistema se concluirá con la adopción en cada provincia de *normas complementarias*, la que pueden ser diferentes de la ley nacional, en la medida que esa diferencia no implique o consienta un nivel de protección menor al de la ley nacional.

⁴⁵ Eduardo CONGHOS - Andrea GONZÁLEZ - Pablo LORENZETTI - Guillermo MARCHESI - Gustavo RINALDI - Martín ROMANO - Juan Pablo RUSSO - Ana SALERNO - Federico ZONIS, op. cit., pág. 11.

⁴⁶ Ver el Capítulo 2: “Competencia legislativa” en José Alberto ESAIN, *Competencia... op. cit.*

Así la Argentina, desde la adopción de la LBN tendrá una norma unificada a nivel nacional, que uniformará la protección del bosque nativo (y su ecosistema como veremos a continuación) pero que no terminará de definir la regulación porque luego podrá ser complementada, mejorada, optimizada, en cada territorio provincial, con cada una de las leyes de bosques que las legislaturas provinciales vayan dando.

La *materia* sobre la que trata la LBN es “el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los *bosques nativos*, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad” (art. 1 ley 26331 *in fine*). Como sucede en general con los contenidos a normarse de derecho ambiental -éste no escapa a dicha regla- la materia de la LBN es compleja y se divide en dos elementos: uno *estático* y otro *dinámico* ⁴⁷. El *estático* son los *bosques nativos* (concepto que veremos excede la protección de los árboles solamente, para avanzar sobre el ecosistema). Pero la materia no se agota allí. El legislador agrega el elemento teleológico, pues para que una norma ingrese al sistema, deberá contener este segundo elemento, el *dinámico* que incluye el restablecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y manejo sostenible. No serán parte del sistema de la LBN las normas sobre bosques solamente, sino que sólo ingresarán aquellas que tengan por *objeto* ese restablecimiento del bosque, la conservación, etc. Como dijéramos en el trabajo mencionado, en estos casos, en general, se da primacía al aspecto teleológico por sobre los restantes elementos porque no se quiere dejar librado -como sucede con otras competencias- el componente axiológico. Es la misma norma la que incorpora el criterio teleológico donde el fin calificara no ya la función -como ocurre generalmente- sino la materia.

⁴⁷Hemos dicho en coautoría con García Minella y Jiménez en relación a los mandatos a las autoridades del segundo párrafo del artículo 41 CN que “los mandatos en su mayoría son *conceptos complejos* pues contienen dos elementos: uno *objetivo, estático* y otro *funcional, dinámico*. (ver José ESAIN - Gabriela GARCÍA MINELLA - Eduardo Pablo JIMÉNEZ, “La cuestión de la tutela ambiental antes y después de la reforma constitucional de 1994. Un análisis crítico del art. 41 de la Constitución Nacional”, en Roberto GARGARELLA (COORDINADOR), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2008, volumen 2, págs. 1001 a 1028).

Asimismo, “establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos” (art. 1 ley 26331 *in fine*). Como vemos, el centro neurálgico que moldea el ámbito de aplicación de la ley son los *bosques nativos*, lo que además también moldea el contexto para las normas complementarias, por lo que resulta necesario verificar el alcance de dicho concepto. Analicemos la definición.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, se define “bosque” (De or. inc.) como “Sitio poblado de árboles y matas”. Como vemos, a pesar de que en la definición aparece la idea de matas o arbustos, en general, el concepto de bosques no abarca más allá de los árboles que lo componen. Ese era el sentido que daba a dicha noción el artículo 2 LRF que hemos analizado en el punto anterior. En cambio, la ley 26331 define bosques nativos de un modo más amplio. Dispone su artículo 2 que: se consideran bosques nativos a “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. Se encuentran comprendidos en la definición tanto 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”. El mismo artículo exceptúa de la aplicación de la LBN “todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a 10 hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores”.

Ingresando al análisis de este concepto, a modo genérico, podemos decir que la ley 26331 tiene un *ámbito de aplicación mucho más amplio* del que parece, pues incluye dentro del concepto de *bosques nativos* no sólo a los árboles, sino a los “ecosistemas forestales naturales”, concepto más vasto. En comparación podríamos decir que, en su extensión, la ley 26331 excede notablemente la noción de bosques que dispusiera la LRF incluyendo un *concepto sistémico*, relacionado ya no sólo con la protección de los árboles que componen el bosque sino con el ecosistema soporte topográfico del mismo. Aquí hemos detectado un defecto que va en

desmedro de la propia ley, ya que su título induce a error al autodefinirla como de protección *sólo* del “bosque nativo” noción que, cuando uno ingresa a su análisis, queda fulminada. Esto, porque desde este elemento se puede ver la LBN más cerca de una norma de protección de la flora.

Profundizando el concepto de bosque nativo de la ley 26331, notamos que el artículo 2 incluye la noción de *ecosistema* sin tachas, al que califica como *forestal natural*. Nos podríamos preguntar: ¿qué significa ecosistema? Para ayudarnos encontramos la ley marco ambiental 11723 de la Provincia de Buenos Aires que define al *ecosistema* como “sistema relativamente estable en el tiempo y termodinámicamente abierto en cuanto a la entrada y salida de sustancias y energía. Este sistema tiene una entrada (energía solar, elementos minerales de las rocas, atmósfera y aguas subterráneas) y una salida de energía y sustancias biogénicas hacia la atmósfera (calor, oxígeno, ácido carbónico y otros gases), la litósfera (compuesta por humos, minerales, rocas sedimentarias) y la hidrósfera (sustancias disueltas en las aguas superficiales, ríos y otros cuerpos de aguas)”. Su par cordobesa, la ley 7343 define -dentro del Capítulo 3 “De los Bienes Jurídicos Protegidos” en su artículo 4.j al *Ecosistema o Sistema Ecológico* como: “El espacio donde interactúan con una cierta unidad funcional y fisonómica todos los organismos vivos y sus actividades y bienes, los componentes orgánicos abióticos, o sin vida y los inorgánicos, el clima y los elementos culturales de la especie humana, componentes todos que, de acuerdo a su particular arreglo, pueden constituirse en ecosistemas naturales, agropecuarios y urbanos y sus organizaciones intermedias”.

Como vemos, la ley de protección del bosque nativo protege el *ecosistema* que da vida al bosque, ese espacio de interacción de organismos vivos, actividades y bienes. Dentro de dicha voz el legislador incluye “predominantemente” especies arbóreas nativas maduras, así como “diversas especies de flora y fauna asociadas”. Pero no sólo esto, porque el mismo artículo aclara que se protege el ecosistema en su conjunto en vinculación con el “suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos”, es decir los restantes sistemas ambientales además de la flora, sumado a lo que los autores españoles denominan “relaciones de intercambio”. Lo dice cuando indica “conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones”. Pero agrega la definición que esa trama que interrelaciona los restantes sistemas con el ecosistema bosque, debe interrelacionarse otorgándole al sistema “una condición de equilibrio dinámico” y que brinde “diversos servicios ambientales a la so-

ciudad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica”. Es decir, que la interrelación queda así calificada con la noción de equilibrio.

En la definición *expresamente* el legislador dispone que queden comprendidos “tanto 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”. Recordemos que los bosques primarios son los surgidos de forma natural y sin grandes intervenciones externas mientras que los secundarios son los regenerados a partir de una primera tala. Los que no han sido incluidos son los bosques artificiales que son aquellos plantados por el ser humano, aunque podrían ser aquellos que la ley denomina *de recomposición o restauración voluntaria*.

En la parte final del artículo 2, la ley 26331 exceptúa del régimen normativo “aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a 10 hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores”. Esta excepción al régimen se compone de dos elementos:

a) *Comunidades indígenas o de pequeños productores*: no cualquier aprovechamiento compone esta excepción, sino que debe haber sido reconocido como de propiedad de las comunidades aborígenes⁴⁸, en plena vinculación con la pauta que dispone el artículo 75.17 CN⁴⁹.

b) *Tamaño y nivel de complejidad ambiental*: pero no cualquiera de esos aprovechamientos se exceptúan del sistema de la ley 26331. Sólo

⁴⁸Respecto a la autonomía de los derechos de los pueblos originarios se puede consultar el trabajo de Germán BIDART CAMPOS, “¿Un federalismo cultural?”, en *Número especial “A 10 años de la reforma Constitucional”*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 25 de agosto de 2004 - J.A. 2004-III, fascículo 8, pág. 31.

⁴⁹Respecto a ordenamiento ambiental del territorio recordemos que el artículo 75 inciso 17 impone como obligación al Congreso “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y *propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan*; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su *participación en la gestión referida a sus recursos naturales* y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones” (el destacado nos pertenece).

quedarán al margen aquellos aprovechamientos arbóreos que por su superficie no posean un gran nivel de complejidad ambiental. Es decir, cuando las masas arbóreas de estos aprovechamientos de comunidades aborígenes o campesinos, sean tan minúsculas (menos de 10 hectáreas) que carezcan de trascendencia como para influir sobre los sistemas globales ambientales de manera *relevante* (art. 27 LGA) la ley las deja al margen, además porque serán emprendimientos relacionados a la subsistencia de esas comunidades.

Para las masas que superen las 10 hectáreas la ley las incluirá en el sistema, y hasta dispondrá un parámetro específico para el ordenamiento del bosque, referido a la propiedad aborígen de los bosques.

Hasta aquí el análisis respecto al ámbito de aplicación de la ley. Veamos ahora sus contenidos. En cuanto a ellos, es interesante verificar cómo esta ley sectorial utiliza algunos de los instrumentos de gestión que traía la LGA para disciplinar la administración sobre el recurso ambiental. Nos referimos concretamente a la utilización que en ellas se hace de:

- a) el *ordenamiento ambiental del territorio* y
- b) la *evaluación de impacto ambiental*.

Mucho se ha escrito respecto a ambas herramientas^{50 51}-, pero no podemos dejar de mencionar cómo funcionan ellas en esta ley, pues pro-

⁵⁰Entre otros, recomendamos Ramón Fernando LÓPEZ, *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Pamplona, Aranzadi, 1995; Tomás HUTCHINSON, “Material derecho administrativo” en el texto *Derecho ambiental*, coordinado por Laura Viviana SAGRERA, editado por Fundación de Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO), Buenos Aires, 2006, págs. 109/110; Ramón MARTÍN MATEO, “Planificación ambiental oceánica”, en la *Revista Electrónica de Derecho ambiental* de la Universidad del País Vasco disponible en www.mida.com.ar; Ricardo Pablo RECA, *Derecho urbanístico*, Buenos Aires, La Ley, 2002; Edgardo SCOTTI, *Legislación urbanística de la Provincia de Buenos Aires*, Avellaneda, Scotti, 2000.

⁵¹Ramón MARTÍN MATEO, *Manual de derecho ambiental*, 2ª ed. del 30/4/1998, Madrid, Civitas; Silvia JAQUENOD DE ZSOGON, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Dykinson, 1991; A. GARCÍA URETA, *Derecho comunitario*, III Módulo del Master en Derecho Ambiental de la Universidad del País Vasco, Editado por el centro de documentación de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental; Marcelo COUSILLAS, “El régimen de evaluación de impacto ambiental en el Uruguay”, en *Revista de Política y Derechos Ambientales en América Latina y el Caribe*, editado por FARN y el PNUMA, volumen I, N° 3, 1994, págs. 229/242; Rafael VALENZUELA FUENZALIDA, “Rese-

vocarán un entrecruzamiento muy sugerente entre la Nación y las provincias, y además entre normas sectoriales de un mismo nivel.

Veamos primero el *Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos*. Lo primero para indicar es que el legislador lo define 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” (art. 4 ley 26331).

Según el artículo 6 en un plazo máximo de un año a partir de la sanción de la ley, a través de un proceso *participativo*, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo que la misma ley trae. En dicho anexo el legislador nacional establece 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 importancia de los ordenamientos locales radica esencialmente en que en esa decisión se definen los espacios del territorio provincial que alojan ecosistemas susceptibles de protección más estricta, protección

ña sucinta de la ley chilena sobre Bases Generales del Medio Ambiente”, en *Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe*, editado por FARN y el PNUMA, volumen I, N° 2, 1994, págs. 121/146; Silvia JAQUENOD DE ZSÖGÖN, *Iniciación al derecho ambiental*, Madrid, Dickinson, 1999; Raúl BRAÑES, *Manual de derecho ambiental mexicano*, editado por la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y el Fondo de Cultura Económica, México, 2004; Eduardo R. GRASETTI, *Estudios Ambientales*, Heliasta, 1998; Néstor CAFFERATTA, “Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada”, D.J., 2002- 3, pág. 1133; José Alberto ESAIN, “Evaluación de impacto ambiental y medida autosatisfactiva, dos vectores de la tutela ambiental preventiva”, en *Derecho ambiental, su actualidad en el tercer milenio*, Eduardo JIMÉNEZ (coordinador), Buenos Aires, Ediar, 2004; Augusto Mario MORELLO, *La tutela de los intereses difusos en el derecho argentino*, La Plata, Editora Platense, 1999; Guillermo MARCHESI, “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la participación ciudadana como obligaciones de insoslayable cumplimiento”, publicado en la *Revista Abeledo-Perrot* Buenos Aires, Camps Carlos (director), octubre 2011, N° 10, pág. 1139; Aníbal FALBO, “La Corte provincial y el derecho administrativo ambiental”, *RDAMB*. 26-224, o publicado también en *Summa ambiental*, t. II, Néstor Cafferatta (director), Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011, págs. 863/8; Ramón MARTÍN MATEO, *Manual de derecho ambiental*, Madrid, Trivium, 1998, pág. 121.

intermedia o que pueden ser sujetos a aprovechamiento. Lo hacen las provincias porque ellas detentan el dominio originario sobre los recursos naturales apostados en su territorio. La ley, en su anexo, enumera los “criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos” que son: 1. Superficie ⁵²; 2. Vinculación con otras comunidades naturales ⁵³; 3. Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional ⁵⁴; 4. Existencia de valores biológicos sobresalientes ⁵⁵; 5. Conectividad entre eco regiones ⁵⁶; 6. Estado de conservación ⁵⁷; 7. Potencial forestal ⁵⁸; 8. Potencial de sustentabilidad

⁵² Es el tamaño mínimo de hábitat disponible para asegurar la supervivencia de las comunidades vegetales y animales. Esto es especialmente importante para las grandes especies de carnívoros y herbívoros.

⁵³ Determinación de la vinculación entre un parche de bosque y otras comunidades naturales con el fin de preservar gradientes ecológicos completos. Este criterio es importante dado que muchas especies de aves y mamíferos utilizan distintos ecosistemas en diferentes épocas del año en búsqueda de recursos alimenticios adecuados.

⁵⁴ La ubicación de parches de bosques cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial como así también a monumentos naturales, aumenta su valor de conservación, se encuentren dentro del territorio provincial o en sus inmediaciones. Adicionalmente, un factor importante es la complementariedad de las unidades de paisaje y la integración regional consideradas en relación con el ambiente presente en las áreas protegidas existentes y el mantenimiento de importantes corredores ecológicos que vinculen a las áreas protegidas entre sí.

⁵⁵ Son elementos de los sistemas naturales caracterizados por ser raros o poco recurrentes, otorgando al sitio un alto valor de conservación.

⁵⁶ Son los corredores boscosos y riparios garantizan la conectividad entre eco regiones permitiendo el desplazamiento de determinadas especies.

⁵⁷ La determinación del estado de conservación de un parche implica un análisis del uso al que estuvo sometido en el pasado y de las consecuencias de ese uso para las comunidades que lo habitan. De esta forma, la actividad forestal, la transformación del bosque para agricultura o para actividades ganaderas, la cacería y los disturbios como el fuego, así como la intensidad de estas actividades, influyen en el valor de conservación de un sector, afectando la diversidad de las comunidades animales y vegetales en cuestión. La diversidad se refiere al número de especies de una comunidad y a la abundancia relativa de éstas. Se deberá evaluar el estado de conservación de una unidad en el contexto de valor de conservación del sistema en que está inmerso.

⁵⁸ Es la disponibilidad actual de recursos forestales o su capacidad productiva futura, lo que a su vez está relacionado con la intervención en el pasado. Esta variable se determina a través de la estructura del bosque (altura del dosel, área basal), la presencia de

agrícola⁵⁹; 9. Potencial de conservación de cuencas⁶⁰; 10. Valor que las 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 cultura⁶¹.

La obligación de completar el ordenamiento de bosques, es decir un OAT sectorial, referido a los ecosistemas de bosques nativos ubicados en el territorio de cada provincia, corresponderá a las autoridades locales.

renovales de especies valiosas y la presencia de individuos de alto valor comercial maderero. En este punto es también relevante la información suministrada por informantes claves del sector forestal provincial habituados a generar planes de manejo y aprovechamiento sostenible, que incluya la provisión de productos maderables y no maderables del bosque y estudios de impacto ambiental en el ámbito de las provincias.

⁵⁹ Consiste en hacer un análisis cuidadoso de la actitud que tiene cada sector para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo. La evaluación de esta variable es importante, dado que las características particulares de ciertos sectores hacen que, una vez realizado el desmonte, no sea factible la implementación de actividades agrícolas económicamente sostenibles a largo plazo.

⁶⁰ Consiste en determinar las existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios, y la franja de “bosques nublados”, las áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar, áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%), etc.

⁶¹ De todos modos, debemos hacer una salvedad respecto a este elemento, porque el anexo I de la ley dispone que en los ordenamientos provinciales de los bosques, en el caso de las Comunidades Indígenas y dentro del marco de la ley 26.160, se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071, ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al respecto, el OAT deberá caracterizar la condición étnica de la comunidad, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso será necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de acciones estratégicas que permitan solucionar o al menos mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo. En el caso de las Comunidades Indígenas y dentro del marco de la ley 26.160, se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071, ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Caracterizar su condición étnica, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso será necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de acciones estratégicas que permitan solucionar o al menos mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo.

Entendemos, por los derechos que se implican, de tal trascendencia que esta decisión se inscribirá en el marco del llamado *poder de policía ambiental*, debiendo instrumentarse desde una ley en sentido “formal”, es decir con la obligatoria intervención de la legislatura provincial. En cuanto a la autoridad de ejecución de la política provincial de protección del bosque, ella deberá ubicarse en el ámbito de la autoridad ambiental.

Este tema se discutió en la causa “Fundación Reserva del Iberá c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ Amparo”⁶² por el OBN de la Provincia de Corrientes, por ante el Superior Tribunal de esa provincia. El modo de resolución del Alto Órgano judicial local es impecable por lo que reproduciremos el contenido de la sentencia para comprender los alcances de su doctrina. Dice: “A partir de la reforma constitucional de 1994, el art. 41 de la Constitución Nacional determina que en materia ambiental, 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 (...). En rigor, la competencia ambiental fue delegada a la órbita federal sólo en lo referido en los presupuestos mínimos de protección, en todo lo demás las provincias conservan sus atribuciones para reglamentar la protección ambiental, pues cada región requiere protección y soluciones específicas y propias. (...) A su vez, la ley 26331 de “Protección Ambiental de los Bosques Nativos” fijó 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. Asimismo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos. En el art. 6° impone a cada jurisdicción realizar el ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo, debiendo determinar las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque

⁶² Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, causa *.1S0300.310956.* RXP 32000583/9 resolución del 13 de abril de 2010 (votos de los ministros Carlos Rubín, Fernando Augusto Niz y Guillermo Horacio Semhan), Expediente N° RXP - 32000583/9, caratulado: “Fundación Reserva del Iberá c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/Amparo”.

nativo y de los servicios ambientales que éstos presten. Y, hasta tanto no se efectúe el ordenamiento territorial prohíbe las autorizaciones de desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos (arts. 7° y 8°). El art. 9 clasifica las categorías de conservación de los bosques nativos que deben efectuar las jurisdicciones en tres: Categoría 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; Categoría 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; Categoría 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.

En el orden local, el constituyente en la reforma constitucional del 2007 estableció todas las normas complementarias de los presupuestos mínimos fijados por el Congreso de la Nación Argentina debía ser sancionadas por la Legislatura Provincial, “El Poder Legislativo debe sancionar las normas complementarias a los presupuestos mínimos de protección ambiental, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional” (art. 56).

Frente a ello, no cabe duda que toda disposición tendiente a complementar los presupuestos mínimos en materia de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los “bosques nativos” deberá serlo por ley dictada por la Legislatura Provincial y no por decreto. La circunstancia de que el decreto en cuestión haya sido remitido a la Legislatura con fecha 17/11/09 para su posterior tratamiento no hace otra cosa que reforzar la idea de su invalidez constitucional.

En el caso del ordenamiento de los “Bosques Nativos” la ley 26331 delimitó los presupuestos mínimos, es decir el “piso” que deberá ser tenido en consideración por cada jurisdicción provincial, pues las provincias tienen la potestad de complementar los presupuestos mínimos fijados por

la ley 26331, lo que supone “agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada”. En ese contexto, y tal como lo señala el Sr. Juez *a quo*, existe un vicio formal de origen en el decreto N° 1439/09 por haber sido dictado por una autoridad, que de acuerdo a la Constitución correntina, se encuentra inhabilitada para dictar normas complementarias en materia de protección ambiental, pues el constituyente correntino puso expresamente en cabeza del Poder Legislativo el “deber” de sancionar las normas complementarias de los prepuestos mínimos en materia de protección ambiental (art. 56).

La circunstancia de que no se hayan producido daños no resulta óbice para la procedencia de la presente acción, pues en materia ambiental, precisamente una de los principios rectores es la “prevención”. Así, en el art. 4° de la ley 25675 se consagra el “Principio de Prevención”, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. También el art. 3° de la ley 26331, apartado d) establece como uno de los objetivos de la ley: “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”. Consecuentemente de seguirse con el decreto impugnado se habilitarían zonas para la explotación de recursos naturales en la Provincia de Corrientes con la posible alteración del ecosistema y con la producción de daños eventualmente irreversibles, pues en materia ambiental su génesis es esencialmente preventiva.

Tampoco es sostenible el argumento del recurrente en cuanto a que la ley existente en la Provincia de Corrientes, previa al dictado de la ley 26331, se adecua a ésta, pues si bien la Legislatura Provincial sancionó en el año 1997 la ley 5175 de “Preservación y Conservación de los Bosques Nativos” (interpreto que el recurrente debe referirse a ella, pues la ley 4157 citada, derogó un artículo de la ley 3801 que nada tiene que ver en materia de bosques), en ella no se realizó un ordenamiento de bosques nativos existentes en el territorio provincial en base a los criterios de sustentabilidad que la misma ley nacional determina, estableciendo 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 (art. 6°); incumpliendo también con la exigencia consignada en el art. 9, relativo a las distintas categorías de conservación de los bosques nativos. Por lo tanto, al no haber legislado la norma provincial los

presupuestos mínimos establecidos por la ley federal, no resultan admisibles los fundamentos que en ese sentido expuso el recurrente”.

De la resolución citada se desprende primero, que la facultad para fijar la competencia de complemento local de los PMPA nacionales, corresponde a la Provincia, que puede disponer desde su constitución o en leyes internas, el órgano y el procedimiento para llevar adelante dicha actuación legisferante. En el caso de Corrientes, esto sucedió con la propia Constitución (art. 56), que fijó esta rigidez de la competencia de complemento, al disponer la necesidad de que ella se instrumente mediante ley en sentido “formal”. Lo interesante del caso “Fundación Reserva del Iberá” es que el Superior Tribunal, en aplicación de dicho mandato anula el decreto provincial incluso a pesar de que fuera remitido a la legislatura para su aprobación, por considerar que el impulso y tramitación del OBNP depende del órgano legislativo y no se puede dar ni siquiera mediante norma iniciada por la Administración y sujeta a aprobación por la legislatura.

En caso de provincias que no posean la *expresa* atribución competencial de complementar a favor del legislativo, puede que la cuestión resulte más dificultosa. De todos modos, siempre hemos entendido que el complemento -así como a la misma norma de PMPA- deberán darse por leyes en sentido *formal*, por varios elementos que hemos explicado en otro lugar a donde nos remitimos ⁶³. Sólo excepcionalmente aceptamos que esas normas puedan ser de rango inferior. Esta excepción, en el caso del OBNP entendemos no puede darse, porque estamos ante una norma de ordenamiento ambiental del territorio que por regla sin excepción, debe ser dictada por el legislativo por los derechos fundamentales en juego.

Volvamos ahora a los tipos de bosques que se han incluido en nuestra normativa nacional. En ese recorrido, la primera estación la tenemos con la ley 13273 de Riqueza Forestal que -como hemos visto y explicado- disponía de una clasificación de los bosques en Protectores; Permanentes; Experimentales; Montes especiales; De producción. Ese sistema ha mutado en la ley 26331 por una visión ecosistémica, que pone énfasis en ordenar el territorio para proteger el bosque, pero considerando sus aspectos estructurales, vinculados a la protección del agua, suelo, la biodiversidad, a diferencia del sistema de la LRF.

⁶³ José Alberto ESAIN, *Competencias...*, op. cit., págs. 305/6.

En cuanto a las categorías el artículo 9 de la ley 26331 es el que los enumera en tres categorías:

- Categoría 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.

- Categoría 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.

- Categoría 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.

Para la realización del OAT serán aplicables todas las normas que trae la LGA en sus artículos 9 y 10.

La Autoridad Nacional de Aplicación “brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en sus jurisdicciones” (art. 6 ley 26331). Algo muy importante que dispone dicho artículo 6 es la actualización periódica del Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio.

Según nota de la SSPyPA 372/2011 del 24/11/2011 firmada por Silvia Alicia Révora, ante un pedido de información ambiental ingresado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Greenpeace y Fundación Vida Silvestre, se informa a la fecha de la respuesta con las provincias de Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, y Tucumán han iniciado el trámite de presentación del OAT del artículo 33 LBN.

Gracias a la respuesta de la SADS sabemos que el procedimiento interno para la acreditación de los OTBN de las provincias es el siguiente: la SADS recibe la documentación correspondiente a lo solicitado en el art. 33 de dicha ley y sus normas complementarias. Esa documentación

es analizada por la dirección de bosques la cual realiza observaciones de carácter técnico-legal. El procedimiento de revisión del OTBN que realiza la SADS, como garante del cumplimiento de los PMPA para todas las provincias que presentaron el OTBN para su acreditación, se realiza con el fin de verificar en forma integral su ajuste a los objetivos de la ley 26331 y la aplicación de los criterios de sustentabilidad ambiental en su anexo. El criterio utilizado para la revisión parte del entendimiento que el proceso de OTBN es progresivo y complejo, que necesariamente será objetivo de modificaciones y actualizaciones. Es por ello que las observaciones técnicas antes mencionadas son comunicadas a la autoridad local de aplicación que asimismo brindan información auxiliar, exponen aclaraciones y /o realizan los ajustes correspondientes. En la mayor parte de los casos las autoridades nacionales y provinciales mediante un trabajo técnico conjunto de aclaraciones rectificaciones y compromisos de las provincias a fin de resguardar los presupuestos mínimos establecidos por la ley, salvan los puntos en controversia, en consecuencia queda acreditado el ordenamiento y están en condiciones de presentar planes en el marco de la ley de acuerdo al cupo establecido para el ejercicio. En el caso de existir controversia respecto al respeto de la norma provincial a los PMP del bosque nativo, hasta no superarse la misma no se da curso al trámite para que la provincia acceda a los fondos establecidos en la ley, situación que a la fecha sólo se ha planteado con las provincias de Corrientes y Córdoba ⁶⁴.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la ley de ordenamiento territorial del bosque nativo está en proceso de elaboración y para ello se han dado una serie de acciones de suma importancia en dicho trámite. Nos referimos a audiencias públicas, y la recepción de opiniones respecto a los documentos puestos a disposición de los ciudadanos y organizaciones no gubernamentales. Este proceso es el mismo que fuera llevado adelante en el caso de la ley 13592 de gestión integral de residuos sólidos urbanos con mucho éxito, el que incluyó audiencias públicas en la legislatura.

La ley 26331 trae -en su artículo 7- un apercibimiento para la autoridad local que no sanciona el OAT referido a Bosques Nativos. Dispone la

⁶⁴ Nota de la SSPyPA 372/2011 del 24/11/2011 firmada por Silvia Alicia Révora, ante un pedido de información ambiental ingresado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Greenpeace y Fundación Vida Silvestre (Disponible en <http://www.farn.org.ar/archives/13065>).

misma que una vez cumplido el plazo de un año, 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. Esta regla tiene base en el *principio precautorio* dispuesto en el artículo 4 LGA y desarrollado y aplicado a una materia sectorial. El legislador lo utiliza de manera implícita y sin mencionarlo, pues mientras no exista información adecuada respecto a un elemento del ambiente -el bosque nativo- del cual pende un presupuesto de incertidumbre por el daño ambiental que se puede generar si sobre el mismo se autoriza una actividad humana -desmonte- se pospondrán las autorizaciones hasta que se despejen las dudas sobre esas acciones con potencial de alterarlo o dañarlo.

Lo mismo para el artículo 8 que dispone que no se podrán autorizar desmontes durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la ley 26331 y la realización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. Estamos ante una especie de moratoria mientras no se concreten los diferentes OAT en cada jurisdicción.

Un punto interesante está en el artículo 9 que dispone las categorías mínimas que debería contener el OAT que se haga en cada jurisdicción provincial. En esto la autoridad nacional ha utilizado su competencia para dar *normas de coordinación*.

En cuanto a la autoridad de aplicación y su división vertical la ley es impecable; pues dispone que “será Autoridad de Aplicación el organismo que la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción” (art. 10) lo que significa que para cada comunidad jurídica parcial le será competente en sus funciones específicas la agencia que en cada uno de esos gobiernos se designe. En esto el orden nacional no puede interferir con las competencias locales que pueden designar a tal o cual autoridad.

Como ya hemos dicho, sería recomendable que la autoridad local de aplicación de la ley de protección de bosques sea aquella que tiene por objeto la aplicación de la política ambiental local y no la autoridad agraria o cualquiera que tenga por objeto la explotación de los recursos naturales. Este punto será central: si la ley ha sido dictada porque los bosques nativos se encuentran en serios problemas porque, se ha verificado un retroceso enorme en su extensión y peligran en su permanencia en la faz de nuestro territorio, evidentemente no se puede colocar al cuidado del mismo a las autoridades que han tenido por objeto la explotación del bosque nativo.

Un ejemplo de este error que acabamos de mencionar se puede verificar en la Provincia de Chubut, donde la Ley XVII 92 de ordenamiento de bosques (B.O. 07/07/2010) establece “como Autoridad de Aplicación del régimen de la Ley Nacional 26331, en la jurisdicción de la Provincia del Chubut, al Ministerio de Industria, Agricultura y Ganadería, Subsecretaría de Recursos Naturales, a través de la Dirección General de Bosques y Parques, la que coordinará las funciones y servicios con otros organismos Nacionales, Provinciales, Municipales y Comunales, para el desarrollo de actividades que impliquen el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de las zonas con bosques nativos” (art. 3 Ley XVII 92 de Chubut). Como vemos, para este ámbito provincial la encargada del cuidado del bosque no es la autoridad ambiental sino la autoridad que tiene por objeto la explotación del bosque, es decir todo lo contrario a lo que la norma dispone. Es como poner al zorro al cuidado el gallinero utilizando la figura que trae Karl Loewenstein⁶⁵.

Siguiendo con la ley 26331, en el artículo 11 el Congreso define, en el ámbito nacional (división horizontal) cuál será la autoridad competente: “la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que en el futuro la reemplace” (art. 11).

En relación a las autorizaciones de desmonte la ley trae presupuestos mínimos que se desgranarán en todos los sistemas provinciales. Todo el capítulo 5 se dedica a esto (art. 13 a 21). Las autorizaciones de desmontes son competencia de los gobiernos provinciales pero hoy la federación puede reglar presupuestos mínimos de protección tanto de contenido como de forma para estos instrumentos.

Entre los de forma: la obligación de sujetarse a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos (art. 16), Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo (art. 17), los que deberán “elaborarse de acuerdo a la reglamentación que para cada región y zona establezca la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente, quien deberá definir las normas generales de manejo y aprovechamiento” (art. 18).

⁶⁵ Ver Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, reimpresión 5ª ed., traducción Alfredo Gallego, Anabitarte, Colección Demos, Ariel, 1979.

Entre los de contenido aparecen como límites que “no podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo)” (art. 14); o que “se prohíbe la quema a cielo abierto de los residuos derivados de desmontes o aprovechamientos sostenibles de bosques nativos”. Completa este punto la ley 26.562 de presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional. Otro límite muy importante está referido a los proyectos de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos en relación a los derechos de las comunidades indígenas originarias del país que tradicionalmente ocupen esas tierras. En estos casos, la ley impone que se deberá reconocer y respetar los derechos de ellas sobre esas tierras. Esto hace pie claramente además en el artículo 75 inc. 17 CN.

Luce también en la LBN un destacado rol para la *evaluación de impacto ambiental* como instrumento de gestión. Se regla como presupuesto mínimo -piso inderogable- la necesidad de contar con la EIA completa como paso previo al otorgamiento de la autorización de desmonte o de aprovechamiento sostenible por la autoridad de aplicación de cada jurisdicción (art. 22). En cuanto a la exigibilidad de la EIA ella lo será -como presupuesto mínimo- siempre para las autorizaciones de desmonte. Para las autorizaciones de manejo sostenible lo será cuando tengan “el potencial de causar impactos ambientales significativos”, todo ello en plena sintonía con el artículo 11 LGA.

En cuanto a los contenidos de la EIA en cada jurisdicción, el artículo 23 de la ley dispone una serie de presupuestos mínimos. Tal como hemos visto estos requisitos se podrán enriquecer por la normativa de la provincia de Buenos Aires, así como lo han hecho ya otras provincias que han complementado la ley 26331. Lo que no se puede hacer es desconocer o minimizar por las normas locales este piso normativo nacional, pues con ello se violaría el mandato de complementariedad del tercer párrafo del artículo 41 CN.

Respecto a estas pautas obligatorias en las EIA locales aparecen:

- a) Informar a la Autoridad Nacional de Aplicación;
- b) Emitir la Declaración de Impacto Ambiental;
- c) Aprobar los planes de manejo sostenible de los bosques nativos;
- d) Garantizar el cumplimiento de los artículos 11, 12 y 13 de la ley 25675 -Ley General del Ambiente- y de lo establecido en la presente ley.

El artículo 24 disciplina los contenidos mínimos que deberán estar presentes en el estudio de impacto ambiental. El artículo 26 es el que

correlaciona los mecanismos de participación ciudadana de la LGA con los contenidos de la ley 26331, pues dispone la obligatoriedad de celebrar audiencia pública en el marco de las evaluaciones de impacto ambiental.

Respecto a las infracciones, estas aparecen previstas en la ley 26331 como régimen mínimo que puede ser mejorado por las jurisdicciones locales. De todos modos, la competencia respecto a las sanciones será local (art. 29 ley 26331).

Finalmente la ley trae dos instrumentos más: el registro nacional de infractores que incluirá una nómina de quienes hayan violado las normas nacionales o provinciales y el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (arts. 30 y 31).

Respecto a la implementación del Fondo Nacional para el enriquecimiento y la Conservación de los bosques creado por el artículo 30 LBN, la SADS dice en su contestación al pedido de información pública ambiental iniciado por la FARN, Greenpeace y FVSA que conforme a lo establecido por el artículo 36 de la LBN y su decreto reglamentario todo el procedimiento para la instrumentación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de Bosques Nativos ha sido realizado juntamente con las Autoridades Locales de aplicación de la ley 26331, en el ámbito del COFEMA (resoluciones COFEMA 189, 199, 211, 218, y 224). Los procedimientos para efectivizar la distribución de la asignación presupuestaria 2010 a las provincias fueron establecidos en el documento llamado “Guía de Procedimientos Generales y Contenidos Mínimos de los Planes de Manejo y Conservación -Operatoria 2010” y formalizados mediante nota SSPyPA N° 265 de fecha 21/10/2010. Los mismos han sido ratificados para el corriente año mediante la Resolución COFEMA 211/2011. Se inicia el trámite con la solicitud de financiamiento de planes en el marco de la ley 26331 por cada jurisdicción. La SADS verifica que la provincia haya acreditado su OTBN condición para acceder al financiamiento. La autoridad local de Aplicación (ALA) como responsable de aprobar los planes (art. 35 inc. a de la ley 26331) manifiesta mediante una nota de carácter de declaración jurada que los planes presentados cumplen con lo establecido en la mencionada guía tanto en procedimientos como en contenidos, y adjuntan material sobre los proyectos en dos formularios síntesis. A partir de ello, la Dirección de Bosques dependiente de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental de la SADS, constata la existencia de los datos mínimos e indispensables para dar seguimiento a los trámites administrativos y la correspondencia, en

términos generales, de los Formularios de Planes y Proyectos presentados por la provincia con los objetivos de la ley 26331 lo cual se plasma en un informe. Concluida la revisión de la documentación en el expediente de Presentación de Proyectos de Formulación y de Planes de Manejo y de Conservación de la Provincia en el marco de la distribución de los fondos del año 2011 de la ley 26331, puede ocurrir que: a) manifestarse que los Planes y Proyectos de la provincia son conformes a los objetivos e dicha ley; o b) realizarse algún pedido de aclaración en caso de datos faltantes que pudieran observarse en algunos de los formularios de planes que serán comunicados a la ALA para su incorporación y/o aclaración, en caso de no ser suficiente no se financia el plan⁶⁶.

Aclara la SADS que en base a las Resoluciones del COFEMA 211, 218 y 224 y las decisiones de la reunión entre autoridades nacionales y representantes regionales del COFEMA, celebrada en la SADS el 5 de octubre de 2011, se procede a informar a la provincia el monto total disponible para la financiación de planes y proyectos del año en curso. En la misma respuesta la SADS detalla los fondos transferidos y luego explica los conceptos por los cuales ellos fueron puestos a disposición de las provincias. Los conceptos son: a) *ordenamiento territorial*: son transferencias realizadas en el marco de un convenio con la provincia en el cual se brinda asistencia técnica y financiera para realizar el OTBN conforme lo establece el artículo 6 de la ley 26331. b) *Resolución 256/2009*: se lanzó convocatoria en el año 2009, son proyectos plurianuales, (como máximo 3 años) en el marco de la ley pero originariamente financiados con fondos de la SADS y posteriormente en el 2010 con autorizaciones del COFEMA fueron absorbidos sus costos por el fondo. Se financiaron planes en todas las jurisdicciones representadas en bosques categorizados como I o II. c) *Fortalecimiento Institucional*: en el marco del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos afecto un porcentaje de los fondos (66,6 % del monto asignado por el COFEMA a la SADS mediante Resolución 211/11) para fortalecer a las jurisdiccio-

⁶⁶Nota de la SSPyPA 372/2011 del 24/11/2011 firmada por Silvia Alicia Révora, ante un pedido de información ambiental ingresado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Greenpeace y Fundación Vida Silvestre (Disponible en <http://www.farn.org.ar/archives/13065>).

nes locales a fin de dar cumplimiento con el objetivo del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos detallado en el art. 12 ley 26331 particularmente para fortalecimiento institucional y proyectos que involucren a Pueblos Originarios y Pequeños Productores.

Como vemos, estamos ante un cambio en el modo de considerar la gestión del bosque nativo. Se evidencia -con este final del recorrido- el comienzo de una modalidad de gestión que considera al bosque como parte del sistema flora y como componente central del ambiente como bien colectivo. En dicho contexto, se vislumbra fundamental la posibilidad de colaboración de la nación, mediante la financiación de los proyectos locales de conservación de los espacios que hayan sido considerados en el OTBNP como de conservación.

VI. Conclusiones

A partir del recorrido emprendido podemos decir que, cuando hablamos de *flora*, actualmente lo hacemos como sistema componente del ambiente. Su protección se muestra entonces como uno de los pilares para el logro de la sostenibilidad del desarrollo tal como lo ha reglado el artículo 41 CN. En esa empresa, nuestro país ha firmado compromisos internacionales de protección de la biodiversidad como el Convenio de 1992, que la obligan a actuar con políticas activas a favor de la conservación de este sistema. Desde allí se acomodan los contenidos de la política nacional de protección de la biodiversidad que han decantado en la Resolución 91/2003, que se presenta como una de las expresiones de ese compromiso, donde la protección de la flora representa un aporte sustancioso a dicho fin.

Pero el marco de protección de la flora, tuvo como origen normas agrarias antiguas, incluso del siglo XIX, las que nacieron al ritmo del derecho forestal, la principal la ley de riqueza forestal 13273. Ellas en su evolución, han permitido la gestión sustentable del sistema flora como parte del ambiente, sobre todo a partir de una relectura que impone el artículo 3 de la ley 25675 general del ambiente nacional. El sendero lleva así a las primeras normas de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo (ley 26331) y las reformas al Código Civil con el desembarco de la superficie forestal a partir de la ley 25509.

Resta ahora que el panorama se complete a través de las diferentes normas provinciales de ordenamiento del bosque nativo. En muchas provincias esto ya se ha dado. En otras, el proceso se encuentra en pleno desarrollo, pero cuando las normas se hayan dictado y se encuentren en plena ejecución podremos decir que el sistema de protección de la flora se encuentra en progresivo avance hacia el desarrollo sostenible.

Bibliografía

- ASTORGA JORQUERA, Eduardo - SOTO OYARZÚN, Lorenzo - IZA, Alejandro, *Evaluación de impacto ambiental y diversidad biológica*, Editado por la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza, Buenos Aires, 2007.
- BATISTA DA ROCHA, Luiz Antonio, reportaje a Paulo Affonso Leme Machado, en “Alteração do Código Florestal”, disponible en http://www.outorga.com.br/pdf/Artigo%20338%20-%20Alter%C3%A7%C3%A3o_do_C%C3%B3digo_Florestal.pdf
- BIANCHI, Alberto B., “La Corte Suprema reduce su competencia originaria”, SJA 26/4/2006.
- BIDART CAMPOS, Germán, “¿Un federalismo cultural?”, en Número especial “A 10 años de la reforma Constitucional”, Buenos Aires, Lexis Nexis, 25 de agosto de 2004 - JA-2004-III, fascículo 8.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, editado por la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y el Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- BRAVO, Paula A., “Actual criterio de la Corte sobre su competencia originaria en los casos en que es parte una Provincia”, en el Encuentro de Jóvenes Profesores de Derecho Constitucional, UBA, mayo del 2006.
- BREBBIA, Fernando P. - MALANOS, Nancy L., *Derecho Agrario*, Buenos Aires, Astrea, 2007.
- CAFFERATTA, Néstor, “Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada”, D.J., 2002- 3..
- CATALANO, Edmundo F. - BRUNELLA, María Elena - GARCÍA DÍAZ, Carlos J. (h.) - LUCERO, Luis E., *Lecciones de derecho agrario y de los recursos naturales*, Buenos Aires, Zavalía, 1998.

- CONGHOS, Eduardo - GONZÁLEZ, Andrea - LORENZETTI, Pablo - MARCHESI, Guillermo - RINALDI, Gustavo - ROMANO, Martín - RUSSO, Juan Pablo - SALERNO, Ana - ZONIS, Federico, “Estado actual de la protección de bosques nativos en la Argentina”, en Dossier Medio Ambiente, en *Cuadernos de investigación, 2011*, editado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- COUSILLAS, Marcelo, “El régimen de evaluación de impacto ambiental en el Uruguay”, en *Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe*, editada por FARN y el PNUMA, volumen I, N° 3, 1994.
- DI PAOLA, María Eugenia - ESAIN, José, “La Corte suspende el ecodidio en el bosque salteño”, publicado en revista La Ley el miércoles 20/5/2009. Muchos de los antecedentes que reseñaremos a continuación los hemos citado en este trabajo.
- DRNAS DE CLÉMENT, Zlata, “La conservación de los bosques nativos como condición indispensable de la preservación de la diversidad biológica (El caso de las forestaciones para celulosa y madera en el área costera del Río Uruguay), en *Tutela jurídica del medio ambiente*, editado por la Academia Nacional del Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2008.
- ESAIN, José Alberto, “Evaluación de impacto ambiental y medida autosatisfactiva, dos vectores de la tutela ambiental preventiva”, en *Derecho ambiental, su actualidad en el tercer milenio*, Eduardo Jiménez (coordinador), Buenos Aires, Ediar, 2004.
- ESAIN, José Alberto, *Competencias ambientales*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2008.
- FALBO, Aníbal, “La Corte provincial y el derecho administrativo ambiental”, RDAMB. 26-224, publicado también en *Summa Ambiental*, t. II, Néstor Cafferatta (director), Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011.
- FUNDACIÓN VIDA SILVESTRE, “Ley de Bosques: provincia por provincia”, en http://www.vidasilvestre.org.ar/que_hacemos/nuestra_solucion/cuidar_nuestro_mundo_natural/ordenamiento_territorial/ley_bosques/ley_de_bosques__provincia_por_provincia/
- GARCÍA URETA, A., “Derecho Comunitario III”, Módulo del Master en Derecho Ambiental de la Universidad del País Vasco, Editado por el centro de documentación de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental.

- GRASETTI, Eduardo R., *Estudios Ambientales*, Buenos Aires, Heliasta, 1998.
- HUTCHINSON, Tomás, “Material derecho administrativo” en el texto *Derecho ambiental*, Sagrera Laura Viviana (coordinadora), Editado por Fundación de Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO), Buenos Aires, 2006.
- JAQUENOD DE ZSÖGON, Silvia, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Dykinson, 1991.
- *Iniciación al derecho ambiental*, Madrid, Dikinson, 1999.
- LEME MACHADO, Paulo Alfonso, *Direito ambiental brasileiro*, San Paulo, Malheiros Editorias Ltda., 2010.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, reimpresión 5ª ed., Colección Demos, Ariel, traducción Alfredo Gallego Anabitarte, 1979.
- LÓPEZ, Ramón Fernando, *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Pamplona, Aranzadi, 1995.
- MARCHESI, Guillermo, “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la participación ciudadana como obligaciones de insoslayable cumplimiento”, publicado en la Revista Abeledo-Perrot Buenos Aires, Camps Carlos (director), octubre 2011, N° 10.
- MARTÍN MATEO, Ramón, “Planificación ambiental oceánica”, en la *Revista Electrónica de Derecho ambiental de la Universidad del País Vasco* disponible en www.mida.com.ar;
- *Manual de derecho ambiental*, Madrid, Trivium, 1998.
- *Manual de derecho ambiental*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1998.
- PABLO RECA, Ricardo, *Derecho urbanístico*, Buenos Aires, La Ley, 2002.
- PASTORINO, Leonardo Fabio, *Derecho Agrario Argentino*, Buenos Aires, Abeledo- Perrot, 2009.
- SADS, Nota de la SSPyPA 372/2011 del 24/11/2011 firmada por Silvia Alicia Révora, ante un pedido de información ambiental ingresado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Greenpeace y Fundación Vida Silvestre (disponible en <http://www.farn.org.ar/archives/13065>).
- SCOTTI, Edgardo, *Legislación urbanística de la Provincia de Buenos Aires*, Avellaneda, Scotti, 2000.
- VALENZUELA FUENZALIDA, Rafael, “Reseña sucinta de la ley chilena sobre Bases Generales del Medio Ambiente”, en *Revista de Política y*

Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe, editada por FARN y el PNUMA, volumen I, N° 2, 1994.

LA PROTECCIÓN DEL BOSQUE NATIVO EN ARGENTINA: ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

Marta Susana JULIÁ* y Jorge Gabriel FOA TORRES**

Resumen: El presente trabajo analiza las políticas públicas aplicadas a los bosques nativos, relacionando elementos conceptuales y datos empíricos y estudiando las exigencias que deben cumplir las distintas jurisdicciones en su ámbito territorial.

Palabras-clave: Políticas públicas - Bosques nativos - Elementos conceptuales - Datos empíricos.

Abstract: The paper analyzes the public policies implemented to native forests, linking conceptual elements and empirical data and studying the requirements to be met by the various jurisdictions in their territory

Keywords: Public policies - Native forests - Conceptual elements - Empirical data.

Introducción

La preocupación por la protección del bosque nativo no es nueva, como tampoco la tensión que genera su regulación, ya que contrapone intereses, actividades, modelos de desarrollo y productivos. Los países se han expresado acerca de los efectos sobre sus bosques provenientes de distintos procesos (industrialización, crecimiento, urbanización, o el propio desarrollo) remarcando, en algunos casos, la amenaza de la deforestación

* Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

** Abogado. Becario de CONICET-Área Derecho Ambiental. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

a los que están sometidos, en otros, la pérdida de biodiversidad en diferentes ecosistemas, como así también los procesos de desertificación que tiene presión sobre los bosques.

Los estados han dictando normas con diferentes objetivos (de preservación, promoción o protección), en distintos momentos y con denominaciones diversas, como respuesta a las problemáticas consideradas importantes. Algunos priorizando más unas temáticas sobre otras y en conjunto firmando convenios internacionales para su protección.

En Argentina, los bosques nativos han sido regulados y conceptualizados de diferentes formas a través del tiempo. Entre las más antiguas encontramos la ley 1054 del 7 de octubre de 1880 aprueba el decreto del 19 de abril de 1879 mediante el que se reglamenta provisionalmente la explotación de los bosques nacionales. A partir de allí, fueron abordados como parte de los recursos naturales, bajo la denominación de normativas sobre flora o como parte de los denominados recursos forestales (ésta es la denominación con que regula el bosque la ley Nacional sobre protección de la riqueza forestal N° 13273). En las provincias se han regulado los bosques en normativas sectoriales sobre flora pero también incorporadas en las regulaciones sobre uso de suelo, como bosques, entre otras modalidades.

La ley 13273 sufrió numerosas modificaciones y ha sido el instrumento legal que desde 1948 hasta la actualidad ha regulado la riqueza forestal a nivel nacional y también cuenta con un conjunto importantes de provincias adhirieron a la misma.

En la actualidad, en el sistema jurídico argentino, a los bosques nativos se les otorga un privilegiado lugar de protección con una ley de presupuestos mínimos ambientales, en la cual queda el bosque nativo considerado inserto en los ecosistemas naturales y por tanto protegidos desde las normativas ambientales como parte del patrimonio natural y dentro del amplio concepto del artículo 41 de la constitución nacional.

La ley 26331, como ley de presupuestos mínimos sobre la protección del bosque nativo, establece los requerimientos mínimos que deben cumplirse en todo el territorio argentino. En tal marco, este artículo se propone evidenciar algunas cuestiones jurídicas e institucionales involucradas en la protección de bosques nativos a nivel Nacional y Provincial, así como también identificar ciertos aspectos políticos implicados en tal proceso, particularmente a partir de la promulgación de la ley 26331.

La protección del bosque nativo como política pública

Una primera aproximación al tema nos conduce a problematizar el carácter de política pública de la protección del bosque nativo en nuestro país. En tal sentido, podemos interrogarnos respecto de los elementos que deberían tenerse en cuenta para sostenerlo o para afirmar lo contrario.

La decisión de establecer la política ambiental como una política de Estado en Argentina (Kirchner, 2006) tiene un fuerte impulso sobre los aspectos jurídicos e institucionales en el ámbito nacional y provincial, de hecho se evidencia una clara tendencia a la institucionalización cada vez mayor de la temática en Argentina (Juliá, del Campo - Foa Torres, 2009).

El tema de los bosques nativos entra en agenda durante 2007 hasta la promulgación de la ley en diciembre del mismo año, con una fuerte presión de los sectores ambientalistas. Se ejercieron sobre los legisladores diversos mecanismos de presión desde la sociedad civil, ONGs, recolección de firmas en todo el país, acciones frente al Congreso de la Nación, entre otras numerosas actividades (Juliá, 2010).

Entre las opiniones sobre la ley se hace referencia a que “Se trata de una norma que -al igual que la ley nacional de PCBs 25670- fue precedida de una presión mediática muy significativa. El texto final de la LPBN fue muy superior en cuanto a sensatez y técnica legislativa que el proyecto original. Eso se debió a la oportuna intervención de legisladores provenientes de las provincias de Chaco, Santiago del Estero, Formosa, Salta Misiones donde la LPBN tiene un singular impacto. Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto original cumplió la función de denunciar la explotación puramente extractiva, degradante y no planificada de los bosques nativos” (Bec, Franco, 2010).

En otra apreciación, en el mismo sentido, se dice: “Y su paso por el congreso significó la adecuación del proyecto original y su enriquecimiento a través del debate aportado por los representantes de las diferentes provincias y también del sector social, cabe destacar que más de treinta organizaciones sociales de todo el país, además de 1.400.000 argentinos tomaron un rol activo en el mismo” (Moreno, 2009).

Algunos autores no perciben su carácter de política pública y dicen que: “La LPBN es fundamentalmente una norma de “moratoria” que reconoce que la realidad local es la única que cuenta. Por eso no establece ni siguiera una política gubernativa uniforme en la materia (salvo con

relación a supuestos puntuales), ni un sistema administrativo o de gestión” (Bec y Franco, 2010).

En los aspectos que tratamos de profundizar “entender el carácter de la política fijada por la ley conduce al análisis de los objetivos y a partir de allí se promueve la conservación por un lado pero se plantea un objetivo mayor que es la regulación de la frontera agropecuaria y otros cambios del uso del suelo en los sectores próximos a los bosques nativos” (Juliá, 2010).

En este sentido, para que una formulación normativa alcance el carácter de política pública, entendemos que no solamente debemos ceñirnos a la letra de la ley respectiva sino, principalmente, a las instancias institucionales y medidas concretas destinadas a poner en acción a esa norma. Por lo tanto, en virtud de que la ley 26331 es una ley de presupuestos mínimos, debemos orientarnos a verificar los diferentes modos en que esa legislación es adoptada, complementada o resistida por las jurisdicciones provinciales.

Es decir, las normas de presupuestos mínimos surgen con una vocación de establecer estándares en todo el territorio nacional. Por ende, a la hora de analizar a las mismas como verdaderas políticas públicas, en sus diferentes procesos, resulta fundamental prestar atención al modo en tanto el Estado Nacional como los provinciales las implementan o ejecutan.

En este sentido, es posible afirmar que el proceso abierto por la ley 26331 ha implicado la emergencia de una específica política pública de bosque nativo en nuestro país. Ello en función no sólo del modo en que fue formulada la misma, con las diferentes presiones de diversos grupos y organizaciones sociales que lograron el tema se incluya en la agenda política durante 2007, sino también en virtud de la asignación presupuestaria destinada a su implementación, el plazo para su cumplimiento y las diferentes pautas para el establecimiento de una política común, a través de la obligación impuesta a las provincias de llevar adelante un ordenamiento de sus territorios bajo la condición de que el mismo sea efectuado mediante procesos con participación de la ciudadanía y las organizaciones y movimientos sociales.

Si bien es una norma que fija las bases de la política en ordenamiento territorial del bosque nativo plantea un seguimiento en la ejecución de la política: controla el proceso participativo, la sanción de las leyes y su congruencia (con la ley 26331), aprueba los proyectos presentados por

las provincias, supervisa y controla la ejecución de los fondos asignados a las provincias, entre otras actividades.

Las obligaciones para las provincias

La ley de protección del bosque nativo establece una serie de exigencias que deben cumplir las distintas jurisdicciones en el territorio, lo cual generó a las distintas provincias obligaciones de diversa índole. Sin duda, las más relevantes son:

1. Por una parte, determinar la autoridad de aplicación de la ley 26331

Establecer la autoridad de aplicación de la ley es importante porque tiene distintos elementos para tener en cuenta: a) el gobierno debe determinar cuál es la autoridad, lo que implica establecer el espacio, jerarquía y lugar desde donde se va a ejecutar la política de protección del bosque en la jurisdicción; b) el dictado de un acto administrativo que designe la autoridad de aplicación, implica manifestar la toma de decisión del gobernador del lugar que ocupa el tema y pensarlo en términos de agenda del tema; c) en muchos casos los gobiernos redefinieron sus sectores destinados a atender los bosques nativos y en otros se encuentran con áreas pequeñas y abandonadas que es necesario reactivar.

La elección de la autoridad de aplicación asigna una responsabilidad en la ejecución de la política en el territorio, la fiscalización y control del cumplimiento de los marcos normativos vigentes, la organización administrativa para enfrentar los desafíos de la implementación de los presupuestos mínimos de protección. En algunas provincias han sido las autoridades de aplicación las que han desarrollado los procesos de ordenamiento territorial del bosque nativo y en otros casos se han delegado a otros actores, lo que también constituye una decisión política a tener en cuenta.

Una vez ordenada el territorio del bosque nativo serán las autoridades de aplicación las que deberán desarrollar la gestión ambiental de los bosques con toda las actividades que supone: regular los planes para desa-

rollar actividades en cada zona, controlar y fiscalizar el cumplimiento de la ley, autorizar o no los proyectos de los diferentes planes (enriquecimiento, aprovechamiento, cambio de uso del suelo) a través del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, detectar y sancionar las infracciones a las leyes, entre otros.

2. Por otra parte, realizar la tarea de ordenamiento territorial con sus exigencias (proceso participativo y aprobado por ley provincial).

El cumplimiento de la tarea de ordenamiento territorial es una situación que se encuentra en distintos niveles de desarrollo en el territorio nacional, la ley nacional 26331 fija un plazo para que las distintas jurisdicciones lleven a cabo el ordenamiento territorial de los bosques nativos en sus territorios, las condiciones que establecía la ley es que dicho proceso se desarrolle de manera participativa y entienda por ordenamiento a la norma que zonifica territorialmente los bosques nativos en cada jurisdicción.

El plazo fijado por la ley nacional fue exiguo ya que muy pocas jurisdicciones lograron alcanzar su ordenamiento en el término fijado (que fue de un año) y en la actualidad a casi cinco años del dictado de la norma, en diciembre de 2007, las provincias se encuentran en diferentes condiciones las que podemos definir de la siguiente forma:

- Jurisdicciones que han ordenado el territorio de sus bosques nativos y tienen una ley que aprueba el ordenamiento .

- Jurisdicciones que están en proceso de ordenamiento territorial de sus bosques en distintas etapas pero no cuentan con la aprobación de una ley (Neuquén y Buenos Aires).

- Jurisdicciones que no han realizado su ordenamiento territorial de bosque nativo (La Rioja, Entre Ríos, Ciudad Autónoma que no tiene bosques por ejemplo).

- Jurisdicciones que habiendo realizado su ordenamiento territorial por ley, la misma se encuentra cuestionada o contradice algunos aspectos de la ley 26331.

Según la información brindada por la Directora de Bosque Nativo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en la

actualidad, existen quince provincias que han dictado su ley de ordenamiento territorial y 2 se encuentran cuestionadas (provincia de Córdoba y provincia de Corrientes) (Dirección de Bosques, 2012).

A todo ello se debe agregar la ejecución presupuestaria que involucra a la organización administrativa de cada provincia en tanto el monto que recibe se distribuye un 70% a los proyectos presentados y previamente verificados en la Nación, con revisión con cobertura digital (Dirección de Bosques, 2012), y el 30 % restante para la Autoridad de Aplicación para capacitación institucional y también para que puedan ejecutar en el territorio el control y fiscalización que supone la política.

Las instituciones y la ejecución de la política pública

En el marco del abordaje de las políticas públicas se suele afirmar que el análisis de las mismas “está orientado a los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinar en su aproximación y explícitamente descriptivo y prescriptivo en su perspectiva. En definitiva, representa una variedad de formas pero comprende y resuelve temas de importancia pública” (Pérez Sánchez, 2005:71). Sin embargo, más allá de la voluntad descriptivo-prescriptiva del investigador también es posible identificar estudios orientados tanto a la comprensión de los procesos involucrados en el terreno de las políticas públicas como a la atención de los aspectos políticos vinculados a las luchas de poder y articulaciones hegemónicas allí presentes (Hajer, 2005; Griggs y Howarth, 2008; Foa Torres, 2012).

Cabe señalar que, desde nuestra perspectiva, la implementación de las políticas ambientales encuentra en las instituciones del Estado un ámbito clave para el desarrollo de tales procesos pero que, sin embargo, éstas últimas no son abordadas como espacios estrictamente homogéneos y precisamente delimitables de otros campos sociales. Es decir, lo institucional involucra la ocurrencia de conflictos y la presencia de antagonismos entre expresiones políticas heterogéneas.

Por lo tanto, las instituciones del estado abocadas a los problemas ambientales pueden ser vistas como terrenos en donde confluyen, a su vez, diversos actores estatales y no estatales orientados a influir y participar en las diferentes etapas del proceso de las políticas.

En ese marco, el momento de la ejecución se caracteriza por constituir una instancia “abierta” en la cual, a partir de tal o cual formulación, se desenvolverán numerosos conflictos y se encontrarán obstáculos en la bajada de la política y sus regulaciones al territorio. Como señala Roth “para muchos, la implementación de las decisiones públicas es un problema puramente administrativo, entendiendo como un problema técnico de simple ejecución. Por el contrario, desde el análisis de las políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es allí que la política, hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos y palabras, se transforma en hechos concretos, realidad palpable” (Roth, 2009: 107). En ese marco, problematizar esta etapa de ejecución con la complejidad que plantea en materia ambiental constituye un importante desafío.

Presupuestos mínimos ambientales, instituciones y antagonismo

Compartimos la posición de Oszlak al referirse al estudio de la implementación de las políticas donde considera que “también podría observarse que nuestro instrumental teórico es aún rudimentario para captar fenómenos esencialmente dinámicos como el de «convertir» políticas en acción. Nuestros conceptos tienen un rango limitado de variabilidad, sea en contenido u horizonte temporal”.

Más complejo aún es observar el proceso de conversión de las políticas ambientales en acciones dado el horizonte temporal desde el inicio del estudio de esta problemática y el escaso tiempo transcurrido desde su inserción en el sector público.

En las instituciones ambientales, por una parte, son los aspectos administrativos los que van a darle contenido al espacio institucional y, por otra parte es la jerarquía otorgada la que determinará los recursos que se pretenden asignar y la entidad en el marco de la gestión que se trate. Es por lo anteriormente destacado que consideramos que la institucionalidad ambiental es un elemento importante en la definición de la gestión ambiental en los distintos niveles de gobierno de los países. Una vez institucionalizado el tema ambiental e incorporado en la estructura del Estado se establece una nueva relación jurídica ambiental entre el estado y los administrados lo que requiere el desarrollo de marcos normativos de diversas características, extensión y contenido (Juliá, 2010).

El nuevo orden ambiental (Juliá, 2005) impuesto a partir de la reforma constitucional de 1994 ha traído consecuencias de diversa índole y alcance. Una de las más importantes ha sido la discusión doctrinaria en torno a la noción de presupuestos mínimos. El ámbito institucional de las políticas ambientales no ha sido ajeno a este problema y, por ende, las jurisdicciones en todos sus niveles se han visto involucradas y han tomado trascendentes decisiones al respecto.

En tal sentido, la posibilidad de que desde el Estado Nacional se formulen y establezcan presupuestos mínimos ambientales obligatorios para las jurisdicciones provinciales resulta ser un dato político de suma importancia. No sólo a la hora de preocuparnos por la fijación de estándares homogéneos y niveles de coherencia interjurisdiccional de las políticas en todo el territorio nacional, sino también al momento de identificar los conflictos que se suscitan en cada provincia.

Como hemos podido apreciar, la ley 26331 y su implementación, ha producido un conjunto de efectos en cada jurisdicción. Entre ellos, ha dado lugar a la ocurrencia de disputas políticas que, en ciertos casos, han devenido en la visibilización de antagonismos sociales concretos entre grupos ambientalistas, por un lado, y sectores de la producción agro-industrial, por otro.

También se plantea una nueva configuración de territorios a partir del ordenamiento realizado, lo que hace emerger nuevos conflictos o ya existentes que se manifiestan en las áreas de bosque nativos ordenadas (Juliá, 2011).

En el caso de la Provincia de Córdoba esta cuestión se hizo patente desde el momento, en que frente a la sanción por parte de la legislatura provincial de una ley de bosque nativo ajena al proceso de participación y debate protagonizado por movimientos ambientalistas y campesinos, organizaciones no gubernamentales y la misma Universidad Nacional de Córdoba, se optó por el proyecto propuesto por entidades pertenecientes al ámbito de la producción agro-industrial. Tal oposición entre propuestas antagónicas dio lugar a un sinnúmero de protestas, demandas y movilizaciones sociales que, aún a la fecha, se mantienen vigentes.

Reflexiones finales

El presente trabajo, que no ha abrigado la intención de constituirse en un análisis exhaustivo de las políticas públicas de bosque nativo en Argentina, nos ha permitido relacionar y articular elementos conceptuales y datos empíricos de un modo novedoso. De tal modo, nociones a primera vista ajenas entre sí como políticas públicas y antagonismo social, pueden ser abordadas de manera conjunta y sin la exclusión a priori de ninguna de ellas.

En primer lugar, hemos podido formular la hipótesis, en base a nuestro esquema conceptual, que el proceso iniciado con la sanción de la ley de presupuestos mínimos de protección de bosque nativo n° 26331 constituye en la actualidad una política pública del Estado Nacional, con diferentes niveles y modos de implementación en las provincias. Esto incluso se ha hecho patente desde el momento en que las jurisdicciones renuentes, o cuyas legislaciones han sido atacadas de inconstitucionalidad, también se han sumado a este proceso de implementación de la política nacional produciéndose conflictos ambientales de diversa entidad en cada caso.

En ese marco, desde nuestra perspectiva, las políticas no son espacios que puedan escapar a los conflictos y antagonismos sociales sino que constituyen decisiones políticas a partir de los cuales el antagonismo y el conflicto pueden constituirse en un efecto deseado para el logro de objetivos específicos. Tal punto de vista nos permite arrimarnos a aspectos propiamente políticos presentes en las políticas, sus luchas de poder y sus disputas por hegemonizar el sentido de la política ambiental.

En ese marco, la política pública nacional de bosque nativo ha permitido visibilizar un conjunto de antagonismos socio-ambientales ocultos o pasados por alto con anterioridad a la sanción de la ley. En esta línea, es posible afirmar que el motor de la transformación político-ambiental de los pueblos puede hallarse, antes que en la búsqueda de una legislación armónica y plenamente coherente, en el retorno de la política, entendida como la lucha antagonica por la hegemonización de diferentes campos sociales, en pos de la transformación de las estructuras e identidades, aun de las más sedimentadas.

Referencias bibliográficas

- BEC, E., y FRANCO, H.J. (2010), *Presupuestos mínimos de protección ambiental*, Buenos Aires, Cathedra Jurídica.
- DIRECCIÓN DE BOSQUES NATIVOS de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, informe presentado en la Reunión sobre Bosques Nativos en la Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2012.
- FOA TORRES, Jorge (2012), “Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales. Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas”, *Pensamento plural*, N° 9, Pelotas (Brasil), págs. 98-129, en la web: <http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/09/78-265-1.pdf>.
- (2012). “Sobre la ontología política del derecho. Hacia un enfoque postestructuralista-lacaniano de lo jurídico”, *Revista de Epistemología y Ciencias Humanas*, N° 4, págs. 1- 14. En la web: <http://www.revistaepistemologi.com.ar/biblioteca/1.%20foa%20torres%20jorge.pdf>
- GRIGGS S. y HOWARTH D. (2008) “Populism, Localism and Environmental Politics. The Logic of the Stop Stansted Expansion Campaign in the United Kingdom” en: *Planning Theory* n° 7, págs. 123-145.
- HAJER, Maarten (2005), “Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE”, en Howarth y Torfing: *Discourse Theory in European Politics*; Palgrave; R.U.; 297-315.
- JULIÁ, M.S. (2005), “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, *Revista de Derecho Ambiental* N° 1, Lexis Nexis.
- (2010) “La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación”, *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales Pampa*, año 6, número 6, Santa Fe, Argentina.
- (2010) “Aspectos del desarrollo institucional ambiental en Argentina”, Luna Azul, Colombia.
- (2011) “Los conflictos socio ambientales en el territorio y las políticas públicas” ponencia presentada ante las V Jornadas de Estudios Sociales Agrarios, programa de intercambio Doctorado de Estudios Sociales Agrarios UNC, Doctorado de Estudios Rurales UNAM, junio, 2011.

- JULIÁ, M.S. DEL CAMPO, MC.. FOA TORRES, J.G (2009), *La institucionalización ambiental en Argentina*, Córdoba, Lerner,
- LACLAU E. (2000) *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (2005), *Análisis de políticas públicas*, Univ. de Granada, Granada.
- ROTH DEUBEL, André-Noel (2009), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 7ª ed., Bogotá, Aurora.

BOSQUES NATIVOS, POSESIÓN Y PROPIEDAD INDÍGENA: CENTRALIDAD DE LA NOCIÓN DE TERRITORIO Y SUS COSMOVISIONES

Alicia MORALES LAMBERTI *

Resumen: Este trabajo reflexiona acerca de cómo el ordenamiento territorial de bosques nativos se interrelaciona con los derechos de propiedad y posesión colectiva indígena, cuyo contenido sustancial se define por la noción de “territorio”, desbordando el concepto tradicional de propiedad civil individual, pues tienen una vinculación con la tierra secular de sus antepasados en la cual cumplen su ciclo vital y donde buscan alcanzar su plenitud humana espiritual y material.

Palabras-clave: Ordenamiento territorial - Bosques nativos - Pueblos indígenas.

Abstract: This paper reflects on how the native forest regulation interacts with the rights of indigenous collective ownership and possession, the substance of which is defined by the notion of “territory”, overwhelming the traditional concept of individual civil property, as they have a relationship with secular land of their ancestors in which they fulfil their life cycle and where they seek to reach their human spiritual and material fullness.

Keywords: Territorial regulation - Native forest - Indigenous peoples.

I. Planteamiento

La vigencia y operatividad de la ley 26331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, implicó en términos operativos para cada Provincia, la obligación de realizar el Ordenamiento

* Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Catedrática de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) existentes en sus territorios respetando: *a*) un procedimiento participativo en su elaboración; *b*) criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de dicha ley; y *c*) la zonificación territorial del área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación (I, II, III), en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten para la sociedad.

La drástica reducción de bosques nativos en nuestro país, no sólo ha generado pérdida de biodiversidad, alteración y pérdida de suelos, degradación de cuencas y reducción del aporte de agua, pérdida de identidad cultural, sino también desplazamiento y exclusión de comunidades campesinas y pueblos originarios.

Existe entonces, una dimensión social de la pérdida de bosques nativos que posee trascendencia en el ordenamiento territorial. El proceso de OTBN, no se desarrolla en un vacío social. Está siendo influenciado y condicionado por la preexistente ausencia de una política estatal fundada en una equilibrada distribución y regularización de las tierras rurales, que la progresiva adopción de técnicas de monocultivo ha acentuado con un fuerte proceso de concentración.

La necesidad de resguardar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos originarios reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, en particular los aspectos colectivos de esta relación, ha sido reiteradamente evidenciada: *“Esta significativa porción de comunidades que no tiene seguridad jurídica de las tierras que ocupan son susceptibles por ese motivo, de presiones para que abandonen sus tierras a fin de dejarlas libres para los emprendimientos empresariales anteriormente citados. Estas presiones pueden tomar la forma de acciones judiciales en las que, muchas veces, la justicia termina considerando a los indígenas como intrusos en su propia tierra y ordenando su desalojo. Estas lamentables situaciones, tanto en el norte como en el sur, se han incrementado en estos últimos tiempos”*¹.

¹ Confr. “Una Tierra para Todos”, Comisión Episcopal de Pastoral Aborigen, Comisión Episcopal de Pastoral Social, Caritas Argentina y Observatorio de la Deuda Social Argentina del Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina (UCA), 2005.

Con ese marco, el propósito de estas breves líneas, es compartir algunas reflexiones acerca de cómo el ordenamiento territorial de bosques nativos se interrelaciona con los derechos de propiedad y posesión colectiva indígena, cuyo contenido sustancial se define por la noción de “territorio”, desbordando el concepto tradicional de propiedad civil individual, pues tienen una vinculación con la tierra secular de sus antepasados en la cual cumplen su ciclo vital y donde buscan alcanzar su plenitud humana espiritual y material.

II. Pueblos originarios y ordenamiento territorial de bosques nativos

La ley 26331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos y su decreto reglamentario 91/2009, han receptado variados parámetros, entre ellos:

a) Todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos deberá reconocer y respetar los derechos de las comunidades indígenas originarias² del país que tradicionalmente ocupen esas tierras.

Se entiende por comunidades indígenas, a los pueblos indígenas conformados por grupos humanos que mantienen una continuidad histórica con las sociedades preexistentes a la conquista y la colonización, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores nacionales y están total o parcialmente regidos por tradiciones o costumbres propias, conforme lo establecido en el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, los tratados internacionales sobre la materia y la normativa vigente.

² La definición de “pueblos originarios” o “comunidades indígenas originarias” es muy amplia y por lo menos discutible, por cuanto presupone que existen identidades que pueden unirse con otras bajo una misma denominación. En ese concepto se encierran naciones, etnias y grupos lingüísticos muy diversos, y hasta opuestos: “Indios, indígenas, aborígenes, pueblos originarios. ¿Cuál sería la definición más correcta para realizar esta nota? “Ninguna”, respondió Julio César Leiva, comunicador toba de Villa Río Bermejito, Chaco. “Yo soy qom, soy toba. Y tengo hermanos mapuches, pilagás, mocovíes... La eterna discusión con respecto a cómo definirnos, cómo agruparnos es un problema de los blancos. Nosotros sabemos bien quiénes somos y cómo nos llamamos” (Luciana Mignoli, reportaje del 20 de abril de 2007).

Por su parte, las comunidades campesinas y la situación jurídica de los pequeños productores será asimilable a la de las comunidades indígenas, en la medida que se trate de comunidades con identidad cultural propia, efectivamente asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales, y con un sistema de producción diversificado, dirigido al consumo familiar o a la comercialización para la subsistencia. La identidad cultural campesina se relaciona con el uso tradicional comunitario de la tierra y de los medios de producción.

b) Para los proyectos de desmonte de bosques nativos, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción garantizará el cumplimiento estricto y obligatorio de los artículos 19, 20 y 21 de la ley 25675 (Ley General del Ambiente), de manera previa a la emisión de las autorizaciones para realizar esas actividades. Para el manejo sostenible lo será cuando tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos, debiendo ponderarse *“el valor ambiental del territorio en que se pretende ejecutar el proyecto o actividad”* y la *“descripción del ambiente en que desarrollará el proyecto: definición del área de influencia, estado de situación del medio natural y antrópico, con especial referencia a situación actualizada de pueblos indígenas, originarios o comunidades campesinas que habitan la zona, los componentes físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales; su dinámica e interacciones; los problemas ambientales y los valores patrimoniales”*.

c) En todos los casos deberá cumplirse con lo previsto en los artículos 16, 17 y 18 de la ley 25675 (Ley General del Ambiente) y en particular adoptarse las medidas necesarias a fin de garantizar el acceso a la información de los pueblos indígenas, originarios, de las comunidades campesinas y otras relacionadas, sobre las autorizaciones que se otorguen para los desmontes, en el marco de la ley 25.831 (Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental).

d) Deberá implementarse programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas, contemplando al mismo tiempo los aspectos de técnica ambiental aplicables y el reconocimiento y participación de las comunidades dependientes del bosque, como son las comunidades indígenas y campesinas, en el marco establecido por la ley.

e) Quedan exceptuados de la aplicación de la ley de OTBN, todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a diez (10)

hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores. A efectos de hacer valer esta excepción, así como a efectos de requerir los beneficios que prevé la ley y su reglamentación, resultará suficiente respecto de las Comunidades Indígenas, acreditar fehacientemente la posesión actual, tradicional y pública de la tierra, en el marco de la ley 26160 y su normativa complementaria.

III. Ordenamiento territorial de bosques nativos: situación de los pueblos originarios y comunidades campesinas

El derecho a la posesión y propiedad comunitaria es reconocido en la Carta Magna de las provincias de Formosa, Chaco, Chubut, Neuquén, Tucumán, Buenos Aires, Entre Ríos, Río Negro y Salta. Las diversas normas de OTBN provinciales, pueden ser aglutinadas según su mayor o menor receptividad regulatoria de los derechos que asisten a los pueblos originarios.

1. Por una parte, están aquellas provincias cuyos ordenamientos territoriales de bosques nativos (OTBN) no realizan mención o no otorgan un régimen específico complementario a la ley 26331.

Entre ellas, se encuentran las provincias de Corrientes (ley 5974); Mendoza (ley 8195); Entre Ríos (resolución N° 2/2008); Córdoba (ley 9814 y decreto 170/2011. ley 9883 (Antiguo Camino Real del Norte de Córdoba); Buenos Aires (Res. 926/2007); La Pampa (dec. 1959/2008 y res. 44/2009. ley 2601); San Luis (ley IX-0697-2009 y res. 123/2010); Santa Cruz (res. 470/2009 y ley 3142); Santa Fe (decreto 42/2009) y Tierra del Fuego (res. 339/2009). En el caso de la provincia de Chaco (leyes 6180, 6409 y 6596; decreto 932/2010 y decreto 81/2011), establece: “*Categoría I: los bosques nativos contenidos en ciento setenta y tres mil hectáreas (173.000 has) de tierras localizadas dentro de superficies reservadas a favor de las comunidades indígenas de la Provincia, las que serán identificadas por las mismas, en el marco de acuerdos que éstas celebren*”.

2. Por otra parte, están las provincias que parcialmente han incorporado un régimen específico, tal es el caso de Formosa (ley 1552, resolución 1122/2010 y Resolución 1162/2010; res. 46/2011): “*Art. 42: Categorización de tierras comunitarias de comunidades aborígenes.*

A los efectos de categorizar tierras aborígenes bajo régimen comunitario, dentro del plazo establecido en los artículos precedentes (180 días), se efectuará consulta a cada comunidad, con intervención del ICA. Concluida la misma, la A de A determinará la categorización de la propiedad comunitaria, atendiendo a la consulta, los intereses y la voluntad de cada comunidad”.

En el caso de Tucumán (ley 8304) se establece: “*art. 9º: Los aprovechamientos que sean propiedad de comunidades indígenas, comunidades campesinas o de pequeños productores serán objeto de especial reglamentación a los fines de armonizar la protección de los bosques nativos con la identidad cultural y los sistemas productivos tradicionales de estas comunidades”* y Neuquén (decreto 1078/2009 y ley 2780): “*Art. 38. Todo Plan de Aprovechamiento del Cambio del Uso de Suelo o Manejo Sostenible de bosques nativos debe reconocer y respetar los derechos de las comunidades de pueblos originarios, como así también los derechos de las comunidades rurales que tradicionalmente ocupen esas tierras”*. “*Art. 39. La autoridad de aplicación podrá establecer áreas de cosecha y áreas de veda y extender a favor de comunidades de pueblos originarios, personas carentes de recursos, pobladores rurales y pequeños productores permisos especiales de recolección de leña caída y productos no madereros mediante solicitud formal del interesado y fiscalización de existencias”*. “*Art. 50: Los fondos referidos al 70% deberán estar destinados prioritariamente por la Autoridad de Aplicación: a) Proyectos de productores forestales, propietarios de tierras forestales, comunidades originarias y rurales...”*”.

3. Por último, están aquellas provincias que al momento de realizar su ordenamiento territorial de bosques nativos, han incorporado normas complementarias específicas. En el caso de Chubut (ley XVII-92), la ley marco de OTBN incorpora un amplio y riguroso análisis del marco legal en el que se inscribe la ley 26331 en relación a los derechos de los pueblos originarios.

A los fines metodológicos, define qué se entiende por “comunidad aborígen”, en concordancia con un elemento esencial que incorpora el Convenio 169 de la OIT. Este integra el concepto de la “autoidentidad” como criterio fundamental para determinar qué es una comunidad aborígen. En esta línea, es el criterio de auto-reconocimiento como comunidad aborígen lo que determina la personalidad jurídica de una comunidad, y desde el ámbito *supra* legal en el cual deben basarse e interpretarse en

espíritu las leyes de orden nacional, provincial, y local, depende del auto-reconocimiento y la auto-adscripción con sentido étnico y comunitario de pertenencia a un colectivo aborígen.

La formalización de esta personería jurídica es declarativa, pero no constitutiva; es decir, la comunidad es una entidad jurídica existente per se, más allá de encontrarse o no en alguno de los múltiples registros de las dependencias estatales. La falta de reconocimiento formal de la personería jurídica a la que se auto obligan los Estados Nacional y Provincial en sus respectivas constituciones, debe interpretarse muchas veces como una deficiencia en la instrumentación de la norma a través de los diferentes instrumentos de acreditación que tienen las diferentes dependencias estatales.

Entre otros aspectos relevantes, valora las concepciones subyacentes a los relevamientos y los criterios para la determinación de los territorios tradicionales de las distintas comunidades, para los que se tendrán en cuenta los componentes que hacen a la dimensión política, al valor económico, la dimensión social, la dimensión cultural, y la perspectiva religiosa.

A pesar de esto, es de conocimiento público que las comunidades con posiciones más extremas no aceptan formar parte de este relevamiento, aún cuando puede resultar de esto la protección jurídica del territorio de la comunidad, precisamente porque mantienen su cualidad de preexistencia a los Estados Nacionales, por lo que asumen como una contradicción que sean los Estados Nacionales quienes les certifiquen su pertenencia territorial.

La propia ley, reconoce que una de las raíces de la conflictividad intrínseca que se da en la gran mayoría de las intervenciones estatales en relación a las comunidades aborígenes radica principalmente en que se impulsan desde una cosmovisión contrapuesta a la de las comunidades. La posición occidental dominante que sostienen los Estados Nacionales considera al territorio como un espacio abstracto, interpretado desde un punto de vista productivista -incluso de producción pasiva de beneficios ambientales-, sobre el que pueden segmentarse sus diferentes recursos (minerales, forestales y madereros, hidrológicos, etc.) e incluso aprovecharse alguno de ellos en detrimento de los otros, fundamentándose tal aprovechamiento en el sentido de propiedad de la tierra (sea este aprovechamiento público, o -como se da en la mayoría de los casos- privado).

Respecto al posicionamiento de las comunidades indígenas frente al OTBN, la ley 26331, como cualquier otra que impulse el Estado Nacional en relación a los recursos naturales (sea de prospección, de explotación, o incluso de protección como en este caso), *a priori* puede ser recibida

por las comunidades aborígenes como una potencial pérdida de autonomía sobre los mismos. Hay que tener en cuenta sobre este punto que, cuando las comunidades aborígenes reclaman la autodeterminación en el uso de los recursos naturales, lo hacen desde una perspectiva cosmológica contrapuesta a la de la cultura blanca dominante: no es el principio de propiedad lo que impulsa el reclamo, sino la reivindicación de sus derechos ancestrales, previos a la institución de los Estados Nacionales y el principio de propiedad privada que sustentaron fundacionalmente los mismos³.

Incluye asimismo, a los fines metodológicos del proceso participativo de OTBN, una serie de recomendaciones, entre ellas *“utilizar una metodología que permita evidenciar el imaginario de bosque de la comunidad, y lo que la comunidad visualiza como mejora de la condición del mismo, a fin de poder coordinar a futuro acciones conjuntas en caso de que adhieran al ordenamiento territorial de la Ley 26331”*.

También la provincia de Santiago del Estero (decreto 1830/2008; ley 6942 y decreto 1162/08; decreto 265/2011), ha desarrollado normas complementarias a los presupuestos mínimos: *“Art. 5º- En todo plan productivo que se presente en predios cercanos a los lugares zonificados como puntos rojos representativos de lugares donde habitan comunidades indígenas, se deberá tomar especial consideración en respetar los derechos de las mismas, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley Nº 6841”*. Las zonas alrededor de las comunidades y poblaciones originarias, son declaradas áreas de muy alto valor de conservación, por lo que se incluyen como categoría I. Estas zonas tendrán la forma de un anillo rodeando las comunidades y poblaciones, en un ancho no menor a 300 m., y su objetivo es establecer un área de amortiguamiento entre las zonas de uso productivo intensivo y las zonas pobladas. Los lotes que sean objeto de planes productivos en cercanía de comunidades y poblaciones, deberán tener en cuenta esta pauta

³ En este sentido, y desde esta perspectiva, el sólo hecho de tener que presentar un plan de manejo o realizar un trámite ante cualquier administración estatal para realizar actividades ancestrales (sean éstas tanto de corte productivo -soporte de ganado, extracción de madera para leña o construcciones, etc.- como residencial, contemplativo o ceremonial), es una vulneración de su derecho ancestral sobre el territorio.

en su formulación a fin de mantener los bosques en las áreas colindantes a poblaciones urbanas, comunidades campesinas e indígenas⁴.

La provincia de Misiones (res. 142/2008; ley XVI N° 105, decreto 67/2011), prevé que el OTBN debe ser actualizado periódicamente por el Poder Ejecutivo conforme: al Artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, Convenio 169 de la OIT, Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 8J del Convenio de Diversidad Biológica y de acuerdo a los requerimientos del artículo 6 de la ley nacional 26331 (art. 6°).

Innova la Provincia al definir la Categoría III (Verde): ésta comprende a las áreas con bosques nativos que por la aptitud de los suelos se puedan utilizar para desarrollar actividades productivas *“siempre y cuando estas actividades sean sostenibles, no afecten áreas pobladas por Comunidades Indígenas, no afecten corredores biológicos, ni áreas con existencia de especies protegidas, y se de cumplimiento a todas las normativas provinciales vigentes sobre la prohibición de desmontar bosques protectores de cursos de agua, nacientes, divisorias de cuencas, bañados y de suelos con pendientes iguales o mayores al quince por ciento 15%, y además respeten las fajas ecológicas de bosques nativos que deben dejar alrededor de las parcelas desmontadas”*.

Catamarca (ley 5311) por su parte, recepta variadas normas sobre la especial valoración los proyectos que ocupen mano de obra, reconviertan mano de obra y/o incentiven la asociación y desarrollo de proyectos sustentables de pequeños productores y comunidades campesinas e indígenas (art. 20) y la situación de los ocupantes de los denominados “campos comuneros” donde se promoverá la asociación de pequeños productores, comunidades campesinas e indígenas para el uso sustentable del bosque nativo en las áreas que ocupan. Asimismo se consideran como proyectos promocionales los que hacen al desarrollo de actividades productivas de los trabajadores del bosque, relacionados con el aprovechamiento sustentable maderable y no maderable (art. 22).

⁴ Se categoriza como amarillo la zona sudeste del departamento Atamisqui, en consideración del valor que le otorgan las comunidades indígenas y campesinas de la misma y teniendo en cuenta el tipo de actividades productivas que realizan, a pesar de no corresponderse técnicamente con la definición de bosque nativo de la ley 26.331.

Asimismo, para la autorización de desmontes, y/o aprovechamientos sostenibles que tengan potencial de causar impactos ambientales significativos, en particular, deberán adoptarse las medidas a fin de “*garantizar el acceso a la información de las comunidades indígenas, de las comunidades campesinas, y pequeños productores, sobre las autorizaciones que se otorguen para los desmontes y/o aprovechamientos sostenibles que tengan potencial de causar impactos ambientales, culturales o sociales significativos*” (art. 35) ⁵.

También el régimen de OTBN de la provincia de Jujuy (decreto 2187/2008 y decreto 7465/2011), da cuenta de la presencia de comunidades indígenas y campesinas: distintos grupos humanos (campesinos, indígenas y habitantes peri-urbanos) de diversas etnias y con diferentes historias en la región habitan las áreas boscosas o sus áreas colindantes, y utilizan sus recursos naturales. El régimen propone evaluar el tipo de uso del espacio que realizan y establecer su proyección futura de uso es necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de acciones que permitan solucionar o mitigar los problemas que pudieran ser detectados.

La provincia de Río Negro, define a las comunidades indígenas, como “*comunidades de los Pueblos Indígenas conformadas por grupos humanos que mantienen una continuidad histórica con las sociedades preexistentes a la conquista y la colonización, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores nacionales y están total o parcialmente regidos por tradiciones o costumbres propias, conforme lo establecido en el Artículo 75º Inciso 17) de la Constitución Nacional, los tratados internacionales sobre la materia y la normativa vigente*”, equiparando parcialmente en sus derechos a las comunidades campesinas: “*comunidades con identidad cultural propia, efectivamente asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales, y con un sistema de producción diversificado, dirigido al consumo familiar o a la comercialización para la subsistencia. La*

⁵ Valor cultural de las comunidades indígenas y campesinas: es la importancia que la preservación de los recursos del bosque nativo o el ecosistema que lo contienen determina, para permitir el mantenimiento del desarrollo socio cultural de estos pueblos, que en muchos casos sobreviven a partir del aprovechamiento maderable y no maderable de los bosques nativos.

identidad cultural campesina se relaciona con el uso tradicional comunitario de la tierra y de los medios de producción”.

Por último, la provincia de Salta (ley 7543; decretos 2785/09; 2789/2009 y 3676/2009), resulta uno de los casos más representativos de los conflictos relacionados al OTBN y la activa actuación judicial de las comunidades indígenas y campesinas para la defensa de los bosques nativos.

En lo que hace a la parcela de nuestro interés, la ley categoriza como I (rojo) al “*Hábitat de comunidades indígenas o pueblos originarios: por alto valor de conservación ambiental en estas zonas sólo se permitirá el uso tradicional que puedan hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y mantenimiento de su cultura, no pudiendo realizar aprovechamiento ni cambios de uso en el suelo*”.

Entre los criterios e indicadores de sustentabilidad ambiental, el potencial para el uso de comunidades indígenas o pueblos originarios, se relaciona con “*se evalúan mediante los siguientes sub-criterios de ocupación y uso: Áreas habitadas tradicionalmente por Comunidades Indígenas cuya fuente principal para la subsistencia son los productos del bosque; Áreas de reserva de recursos estratégicos para la subsistencia y el mantenimiento de la cultura de comunidades indígenas; Áreas tradicionalmente consideradas de alto valor cultural, histórico y/o simbólico; Las áreas tradicionalmente ocupadas y que fueran evaluadas como factibles para la explotación turística por parte de las Comunidades Indígenas, siempre que no afecte la conservación del patrimonio cultural y paisajístico*”.

El decreto 2789/2009 constituyó la respuesta normativa a los requerimientos de la Corte Suprema en la causa “Salas”, estableciendo por una parte, que durante el plazo de vigencia de la ley 26.160, no podrán ejecutarse las autorizaciones de desmontes pendientes de realización, en aquellas propiedades incluidas en la Categoría II (amarillo) definida por la ley 7543 y su reglamentación, que se encuentren sometidas a un reclamo formal por parte de Comunidades Indígenas con personería inscripta en los registros de ley, prohibición que regirá hasta tanto se realice el Relevamiento Técnico-Jurídico-Catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por tales Comunidades, conforme a la ley 26.160 y se resuelvan por la Autoridad Competente los reclamos incoados (art. 1º). Sin perjuicio de lo anterior, y hasta tanto se realice el Relevamiento Técnico-Jurídico-Catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las Comunidades Indígenas, conforme a la ley 26160, las áreas boscosas

que ocupan y/o utilizan actualmente y respecto de las cuales tales Comunidades hayan realizado reclamo formal a la fecha del presente, serán consideradas de manera precautoria en la Categoría II (amarillo), conforme el artículo 5° de la ley 7543. Una vez realizado dicho relevamiento y con la participación de las comunidades afectadas, se decidirá la delimitación definitiva y la categorización final del área, según corresponda.

IV. Bosque nativo, territorio, propiedad y posesión comunitaria o colectiva

Uno de los objetivos de la ley 26331 es “*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*”, cuyo cumplimiento se encuentra condicionado a los criterios de zonificación (Anexo I), los que no son independientes entre sí, por lo que un análisis ponderado de los mismos permite obtener una estimación del valor de conservación de un determinado sector.

En lo que hace a la parcela de nuestro interés, la ley 26331 determina entre uno de los criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos, la ponderación del “*valor que las 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*”.

Ese parámetro ratifica y pondera el reconocimiento de la “*preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas*” y la garantía a “*la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que ocupan*” (art. 75 inc. 17 Constitución Nacional)⁶. Cuando el derecho emplea el verbo

⁶ “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable,

“reconocer” alude a realidades ya existentes, no creadas, sino sólo declaradas por el sistema jurídico, el cual las pone de manifiesto y/o las registra, a fin de formalizar los efectos jurídicos que produce su existencia.

La preexistencia étnica y cultural y por ende su carácter originario se vincula al artículo 13 del Convenio OIT 169, que establece que el término “tierras” *“deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”*. En nuestro país, es la propia Constitución la que reconoce que esas comunidades han poseído y poseen jurídicamente por la sencilla razón de preexistir al Estado y conservar la ocupación tradicional.

1. Pueblos originarios, propiedad y posesión comunitaria

Existe un vasto consenso sobre el contenido, operatividad y eficacia del art. 75 inc. 17 de la CN y su estricta correlación con los tratados internacionales y de derechos humanos aplicables al caso, así como el reconocimiento que la Ley N° 24071 aprobatoria del Convenio 169 de la OIT constituye la reglamentación actual de la cláusula constitucional.

transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provinciales pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”. Esta norma constitucional operativa, se integra con los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional, en particular, los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 75 inc. 22); otros convenios internacionales debidamente ratificados, con rango superior a las leyes nacionales, en particular, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y tribales en Países Independientes (ley 24071), y el Convenio sobre Diversidad Biológica (ley 24375); Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007);

Las leyes nacionales específicas, en primer lugar, la ley nacional 23302 de Política Indígena y de Apoyo a las Comunidades Aborígenes en cuanto no se oponga a los derechos establecidos en las normas antes citadas. La ley nacional 26160 de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena, entre otras.

La propiedad y posesión comunitaria ⁷ han sido reconocidas en su fase de derecho humano básico y también como derecho colectivo preexistente. La propiedad pertenece a la comunidad misma y no a los individuos que la integran. Además, existe un nexo inderogable entre la propiedad comunitaria y el trabajo, pues se halla vinculada a un sistema social y general de autogestión.

Con ello, se desdibujan los contornos y contenidos del derecho propiedad civil, como base de la propiedad agraria, así como el rol instrumental de los contratos. Su perfil publicístico se inserta naturalmente en la condición bifronte del derecho ambiental: derecho humano básico y derecho colectivo, y su defensa descansa principalmente en sus instrumentos procesales de defensa de derechos colectivos.

La posesión y los títulos de propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas, a los que alude la Constitución Nacional son comunitarios, no individuales. Una propiedad con estas características, debe poder perpetuarse como la comunidad a la que sirve, por lo que es inalienable, indivisible e inembargable y en consecuencia, teniendo en mira la forma de su transmisión, resulta ineficaz el régimen sucesorio del Código Civil. Por tales razones, existe el impedimento de enajenarlas, transmitir las, gravarlas o embargarlas, incluyendo la prohibición de cualquier medida, incluso judicial, que origine, o sea susceptible de originar, el desalojo, la desocupación o la expulsión de personas o familias integrantes de aquellas comunidades, que habitan dichas tierras.

Los elementos distintivos de la propiedad comunitaria, se vinculan con la cultura de las comunidades indígenas que se corresponde a una cosmovisión “*a una forma particular de ser, ver y actuar en el mundo*” y que se constituye a partir de su estrecha relación con sus territorios

⁷ A efectos de hacer valer la excepción prevista en el último párrafo del artículo 2º de la ley 26331, así como a efectos de requerir los beneficios que prevé la ley y el presente Reglamento, resultará suficiente respecto de las Comunidades Indígenas, acreditar fehacientemente la posesión actual, tradicional y pública de la tierra, en el marco de la ley 26160 y su normativa complementaria. A pesar de la sutileza con que aparecen muchas veces los signos de la posesión colectiva o comunitaria, los sitios de asentamiento periódico, las aguadas, los pozos, los territorios de caza, las zonas de recolección o de pesca, los casi imperceptibles cementerios, etc. están marcados de forma indeleble en la memoria histórica de los pueblos indígenas.

tradicionales. Es la propia Constitución la que nos dice que esas comunidades han poseído y poseen jurídicamente por la sencilla razón de pre-existir al estado y conservar la ocupación tradicional.

Como consecuencia de la incidencia de la expansión de la frontera agropecuaria, la Ley 26.331 ha consagrado en el derecho positivo argentino un similar tratamiento de la propiedad y posesión comunitaria indígena con análogos derechos de las comunidades campesinas. En este sentido, dicha ley y diversas normas de OTBN provinciales, han hecho extensivo la situación jurídica de las de las comunidades indígenas a las comunidades campesinas, otorgando asimismo un status similar tanto en cuanto a su consideración de hábitat como categorías rojas de conservación y preservación; como en el mandato de garantizar que el aprovechamiento de bosques nativos sea sostenible.

2. Bosques nativos y territorialidad

La noción multidimensional y holística de “bosques nativos” se interrelaciona con la de “territorio” a través de una comprensión ecosistémica de sus múltiples articulaciones distributivas, económicas, sociales y las inevitables mediaciones culturales a través de las cuales se establecen tales articulaciones.

El “*valor que las 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*”, hace referencia a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas (bosques primarios y secundarios), 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 (art. 2º).

Más ampliamente, la noción bosque nativo de propiedad y posesión colectiva, se identifica con una noción multidimensional de la cosmovisión del territorio y “sus” recursos naturales (art. 75 inc. 17 CN), que desbor-

da la concepción jurídica de recursos naturales como insumos del proceso productivo.

Si bien el texto normativo no incluye el concepto de “territorio” pese a la previa ratificación legislativa del citado convenio de la OIT (Ley 24071), el “ordenamiento territorial” de los bosques nativos incluye la zonificación territorial de áreas, así como la ponderación del valor ambiental del territorio. Tierras, territorios, propiedad, posesión, ocupación y comunidades, son conceptos que se integran en cosmovisiones propias de una categoría de derechos humanos y colectivos con contenidos de derecho sustantivo novedoso, con parámetros propios, no subsumibles en las categorías clásicas conocidas de nuestro sistema jurídico. La visión de los pueblos originarios intenta una relación de complementariedad con la naturaleza, donde el pueblo originario es un elemento más del ecosistema: La tierra, el agua, el bosque no pertenecen al hombre, sino que el hombre pertenece a ellos.

Con ello, las nociones de bosques nativos/territorios tradicionales, se reconstruyen a partir de los linderos que han sido transmitidos de generación en generación y permanecen en la memoria histórica de la comunidad, los espacios económicos-productivos, los espacios sociales ancestrales, los tradicionales espacios sagrados, rituales y religiosos. Es por ello que todos los espacios territoriales tradicionales están cargados de sentido cultural de una etnia específica. Poseen por característica, encontrarse delimitados por hitos geográficos reconocidos socialmente por una o más agrupaciones de una misma etnia o de otra distinta y son valorizados por los pueblos indígenas, al asignarle un contenido político, económico, social, cultural y religioso.

En consecuencia, el “*valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales*” según la ley 26.331, se relaciona estrechamente con la dimensión social del etno-territorio que vincula a la población indígena que lo habita y las características ambientales que éste tiene, ya que allí se encuentran los recursos necesarios para su subsistencia y desarrollo.

También comprende la dimensión cultural de esas áreas boscosas (territorio), variable que se refleja no sólo en la lengua, sino también la cosmovisión de la comunidad indígena. Desde esta perspectiva, el bosque nativo como espacio geográfico cultural, contiene a su vez una dimensión valorativa de toda la vida natural y en general de las fuerzas de la naturaleza.

Se justifica así, la previsión expresa de la ley 26331 que prevé que en el caso de las comunidades indígenas y dentro del marco de la ley 26160,

se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24071, ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para ello, se deberá *“caracterizar su condición étnica, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso será necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de acciones estratégicas que permitan solucionar o al menos mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo”*.

Como puede verse, para este criterio de sustentabilidad ambiental estatuido legalmente para el ordenamiento territorial de los bosques nativos, la conformación de las nociones de bosques nativos/territorios tradicionales es multidimensional y la zonificación de sus límites y fronteras requiere de la consideración integrada de todos sus aspectos; políticos, económicos, sociales, culturales y religiosos expresados en el territorio como espacio multidimensional.

Por tales razones, el ordenamiento territorial de bosques nativos en territorios indígenas no puede ser respondido solamente en términos topográficos, o meramente históricos o geográficos. La ponderación de este criterio de sustentabilidad, debería estar enmarcado dentro del concepto de territorio tradicional y considerando los derechos fundamentales a la identidad y autodeterminación como pueblo originario.

Se comprende así, las nociones de bosques nativos/territorios tradicionales como esencialmente portadores de un espacio socializado y culturalizado, dotado de significados que sobrepasan su configuración física o biológica. De esta manera el bosque nativo, no es un elemento pasivo e inerte sino que forma parte del propio sistema social y condiciona en cierto modo su funcionamiento, originando respuestas múltiples a las actuaciones emanadas de ese sistema social.

3. Biodiversidad, recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados

Otra connotación relevante de la interrelación bosques nativos / territorios comunitarios / propiedad y posesión comunitaria, alude a la titula-

ridad de los recursos genéticos, comprendiendo la propiedad de los recursos biológicos o especímenes y también la propiedad de la información genética que contiene cada espécimen, en la medida que el art. 75 inc. 17 expresamente refiere “*asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales*”, lo que asegura la intrínseca relación entre recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a ellos.

Las modernas estrategias de acceso, innovación y mercantilización de los recursos genéticos provenientes de la biodiversidad -del hábitat de las culturas aborígenes de América Latina- estableciendo un régimen de apropiación a partir de la legitimación de derechos de propiedad intelectual sobre la vida y la naturaleza, interpela acerca de los derechos y la facultad de decidir de las comunidades indígenas sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociadas a los recursos genéticos, estos derechos resultan intangibles frente a los procedimientos de la bioprospección.

Es sabido que en el campo conflictivo de la diversidad biológica, las condiciones de acceso⁸ a los recursos genéticos y la protección de los derechos de propiedad intelectual son dos variables interrelacionadas. A ellos se adiciona en nuestro país, un nuevo actor normativo representado por la ley de promoción de biotecnología moderna⁹, cuya compleja imbricación política con otras regulaciones, introduce nuevos elementos a la agenda de políticas de gestión del conocimiento público, particularmente en lo relacionado con el desarrollo de las nuevas tecnologías para la apropiación de la naturaleza y las condiciones de la puesta en valor de los recursos genéticos de la diversidad biológica.

La relación entre bosques nativos, recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a estos, es un tema ampliamente conflictivo, que abarca cuestiones tales como la función que desempeñan las patentes en los sistemas que rigen el acceso a los recursos genéticos y los

⁸ El concepto “acceso” se refiere a tres ámbitos: a las condiciones del acceso a los recursos genéticos, el acceso a la tecnología y el acceso a los beneficios derivados del uso de los primeros.

⁹ Ley 26270 (2007), Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna.

conocimientos tradicionales¹⁰ conexos y la distribución de beneficios derivados de los mismos, así como la legitimidad de las patentes relacionadas con material genético. El debate de la última década, se ha centrado entre otras cuestiones conflictivas, en la reivindicación de patentes en relación con invenciones que consisten directamente en conocimientos indígenas tradicionales o recursos genéticos ya existentes, o que son adaptaciones o aplicaciones evidentes de dichos conocimientos o recursos¹¹.

Los derechos y la facultad de decidir de las comunidades indígenas sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociadas a los recursos genéticos, resultan intangibles frente a los procedimientos de la bioprospección.

Sin embargo, el reconocimiento formal de los derechos indígenas de “*propiedad intelectual y el producido económico sobre los conocimientos teóricos y prácticos provenientes de sus tradiciones cuando son utilizados con fines de lucro*”, como el consagrado por la Constitución de Chubut (art. 34), resultan de dificultosa eficacia frente a las es-

¹⁰ La expresión “conocimientos tradicionales” alude genéricamente a conocimientos indígenas y comunitarios, que se caracterizan por ser conocimientos acumulados que son esenciales para la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos y/o que tienen un valor socioeconómico y han sido adquiridos a lo largo de los años por esas comunidades locales. El término no se limita a ningún ámbito concreto de la técnica, y puede abarcar las innovaciones y prácticas agrícolas, medioambientales y medicinales, así como todo conocimiento derivado de los recursos genéticos.

¹¹ Existe reconocimiento del valor y una demanda cada vez mayores de los conocimientos tradicionales y de los recursos genéticos para abordar diversos problemas socioeconómicos y tecnológicos, por cuanto han desempeñado un papel importante a la hora de identificar los recursos biológicos que merecen ser explotados económicamente. Aunque estén elaborados en un contexto de innovación informal, muchos de estos conocimientos, tienen un componente técnico y pueden incluir información empírica directamente pertinente a la patentabilidad, desde el punto de vista técnico, de las invenciones reivindicadas en muchos campos de la tecnología. Es por ello, que el sistema de patentes es criticado, entre otras cosas, por no ser capaz de impedir la apropiación indebida ni de proporcionar un sistema que garantice el reparto de beneficios y un mecanismo de protección de los conocimientos tradicionales, existiendo la concesión de un gran número de patentes sobre recursos genéticos y conocimientos obtenidos de países en desarrollo sin el consentimiento de los propietarios de los recursos y los conocimientos (confr. C. CORREA, (2001), *Traditional Knowledge and Intellectual Property: Issues surrounding the Protection of traditional knowledge*. Disponible en <http://www.quno.org>).

trategias de etno-bioprospección, ya que los orígenes territoriales, nacionales y comunales del recurso natural se vuelven difusos¹².

Es sabido que en la definición del significado de *recurso genético*, deberá tenerse en cuenta que todas las formas de vida poseen valor potencial, ya que siempre cabe la posibilidad de descubrir un nuevo uso de las mismas. Pero en especial, toda especie *posee un valor intrínseco* al contribuir con el funcionamiento de los ecosistemas¹³, sean éstos aprovechados o no conforme las reglas de mercado: bajo este postulado se definió la política de protección de la biodiversidad en el país¹⁴.

Mientras que la Estrategia Nacional para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica¹⁵, establece como recomendación específica que en la definición del significado de “recurso genético”,

¹²En esta línea, Bolivia a reconocer la figura de los territorios comunitarios de origen (TCO). Así, el art. 41 de la ley INRA de Bolivia señala que: “*Los TCO son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivos, compuestos por comunidades o mancomunidades, inembargables, imprescriptibles*”. En este sentido, el reconocimiento de los TCO “*pone en manos de las comunidades y los pueblos, no sólo la tierra, sino que las hace dueñas, de pleno derecho también, de la biodiversidad y los recursos genéticos ahí existentes*”.

¹³Contrariamente, la resolución N° 293/2005 afirma: “La genética de especies agropecuarias regionales integrará una parte importante del banco de germoplasma, ya que la profesionalización de la actividad agropecuaria *tiende a reducir la variabilidad genética en pos de la homogeneidad y la concentración de características deseables*”.

¹⁴Confr. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: ESTRATEGIA NACIONAL SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA (Resolución 91/2003).

¹⁵Res. SAyDS N° 91/2003. Parte de sus orientaciones estratégicas se destinan a reconocer los conocimientos tradicionales, las prácticas y las innovaciones de las poblaciones locales sobre los recursos genéticos y respaldar los esfuerzos dirigidos a asegurar y promover las prácticas tradicionales y a que se reconozcan los derechos de las poblaciones locales cuando se convengan acuerdos de acceso. Para ello, postula determinar mecanismos que permitan reconocer, proteger y usar el conocimiento y las prácticas tradicionales del aprovechamiento y manejo de la biodiversidad, acumulados por los pueblos indígenas y la cultura popular, con la participación de quienes posean dicho conocimiento en la gestión y distribución de los resultados y beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos cuando se convengan acuerdos de acceso.

se tenga en cuenta que todas las formas de vida poseen valor potencial, ya que toda especie posee un valor intrínseco al contribuir con el funcionamiento de los ecosistemas, sean éstos aprovechados económicamente o no; el “Plan Estratégico 2005-2015 para el Desarrollo de la Biotecnología Agropecuaria”, a los fines de la promoción agrobiotecnológica¹⁶, planifica que a fines de 2015 “cada región bioproductiva podrá contabilizar y disponer como activo intangible para valorizar sus productos de un inventario de la biodiversidad, complementario del inventario de recursos naturales. Estarán disponibles como insumo los genes caracterizados por su capacidad de resistencia a enfermedades o a climas adversos, así como para producir sustancias farmacéuticas e industriales. Es decir, *se habrá puesto en valor plantas o animales que hoy no lo tienen*”.

Las orientaciones de la Estrategia, resultan contradictorios con el “Plan Estratégico 2005-2015 para el Desarrollo de la Biotecnología Agropecuaria”, que establece la promoción de actividades de bioprospección y la creación de bancos de germoplasma, mediante un mecanismo de doble dividendo: por un lado el “almacenamiento de información de alto valor”, y por otro “*la provisión de información a los implementadores de los proyectos promocionados*”, conforme *pautas de libre acceso* y, en consecuencia, de ausencia de toda salvaguardia del dominio y jurisdicción que les corresponde a las provincias en la fijación de condiciones de acceso y compensación equitativa de su patrimonio biológico y genético, así como de los conocimientos tradicionales indígenas asociados a aquellos.

Las ambigüedades señaladas, se vieron ratificadas con la creación del “Listado Nacional de Especies Vegetales Nativas”¹⁷, donde se incluyen de oficio y/o a propuesta de las comunidades indígenas, locales y/o

¹⁶Resolución N° 293/2005 del Ministerio de Economía y Producción.

¹⁷Resolución INASE N° 22/2006. El INASE, como organismo que debe regular y controlar todo lo que dentro del marco legal vigente hace a la producción, el comercio, identidad y calidad y la propiedad intelectual de los materiales de propagación, sostiene que debe producir y conducir un listado de alcance nacional, dinámico, que contenga aquellas especies que cuentan con valor para la alimentación y la agricultura, la forestación y aptitud ornamental y aplicación industrial, en sus diferentes sectores, a fin de poder publicar tanto en el ámbito nacional como internacional, la existencia de determinada especie listada, sus características, aplicación, utilidad y origen geográfico relevado.

rurales, de institutos de investigación oficiales y universidades nacionales entre otros, todos aquellos recursos genéticos nativos *que cuentan con valor para la alimentación y la agricultura, la forestación y aptitud ornamental y aplicación industrial, en sus diferentes sectores.*

Si bien el propósito es “*transparentar a nivel oficial la existencia de los recursos genéticos vegetales nativos, disminuyendo la apropiación ilegítima de los mismos y la falta de reconocimiento, por la utilidad actual o futura, a la tarea ancestral de quienes han venido manteniendo y mejorando empíricamente estos recursos en forma comunitaria y conocen su utilidad*”, la información mínima exigida para la incorporación al listado de especies vegetales nativas, sea por imprecisión, ambigüedad o extrema amplitud, plantea riesgos sobre el contenido de la divulgación.

Resulta claro que el mecanismo de protección preventiva adoptado por nuestro país, omite garantizar el consentimiento fundamentado previo de toda parte que proporcione información o material que será divulgado: este consentimiento debería basarse en una descripción completa de las consecuencias de la divulgación. También resulta objetable, la ausencia de clarificación sobre los recursos genéticos que se consideran sujetos a las normas del Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado por Argentina y aquellos recursos genéticos que quedarían fuera de los alcances del Convenio, por ejemplo aquellos que se cultivan comercialmente y para los cuales es posible cuantificar beneficios derivados, o aquellos que son solicitados para desarrollar cultivos alimentarios, tal como ocurre con el Listado Nacional de Especies Vegetales Nativas.

En esta discusión de los aspectos normativos de la colección y uso de germoplasma de especies vegetales nativas, que aparentemente no incluye a los recursos genéticos hidrobiológicos, bioquímicos ¹⁸ ni los microorganismos ¹⁹, pero sí aquellos recursos genéticos que cuentan con

¹⁸ Recurso bioquímico es cualquier material derivado de plantas, animales, hongos o microorganismos que contenga características específicas, moléculas especiales o evidencias para el diseño de las mismas.

¹⁹ Entre las distintas alternativas de obligaciones relativas a la descripción de patentes para materiales biológicos, un mecanismo de divulgación característico es el sistema de depósito de microorganismos o materiales biológicos. Las invenciones que comportan la utilización de nuevos microorganismos (es decir, los que no están a dispo-

valor para la alimentación y aplicación industrial, se introduce normas de libre acceso para recursos genéticos bajo un enfoque eminentemente productivo-sectorial, por cuanto *parte de sus objetivos es la provisión de información a los implementadores de los proyectos promocionados*, sin establecer mecanismos diferenciados para el acceso a las nuevas colecciones ex situ, para fines de investigación o conservación pública y bioprospección o aprovechamiento comercial.

Por otra parte, con una perspectiva parcialmente diferente, pero no por ella exenta de contradicciones, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, aprobó los “Lineamientos o directrices sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización”²⁰, cuyos objetivos fueron definidos en función del consentimiento fundamentado previo de quien proporciona acceso al material genético, la cual podrá ser tanto personas de derecho privado o público.

Una primera connotación polémica, es la confusión de recursos genéticos que se encuentran bajo el *dominio público o privado* de los Estados nacional o provinciales y recursos genéticos que se encuentran en el *dominio civil* de particulares. Cuando se habla de propiedad de los recursos genéticos debe diferenciarse claramente la propiedad de los recursos biológicos o especímenes y la propiedad de la información genética que contiene cada espécimen.

En el caso de Argentina, la Constitución Nacional reformada en el año 1994 establece claramente el dominio originario de las provincias

sición del público) presentan problemas de divulgación ya que, con frecuencia, no puede garantizarse la reproductibilidad únicamente por medio de una descripción escrita. En este contexto, el material biológico está asociado a la invención, ya que es imposible evaluar su utilidad y reproducir la invención sin tener acceso al material biológico propiamente dicho. Por ello, un número cada vez mayor de países, exigen que a la divulgación escrita de una invención relacionada con la utilización de un microorganismo nuevo, se sume el depósito del microorganismo de una colección de cultivos reconocida. Sin embargo, según la Disposición ANP N° 633/01, tratándose de “procedimientos microbiológicos” *son patentables aún cuando el microorganismo utilizado, el producto o ambos ya fueran conocidos*, siempre que tales procedimientos cumplan con los requisitos de patentabilidad. El término “proceso microbiológico” abarca no solamente procedimientos industriales que utilicen microorganismos sino también procedimientos para producir nuevos microorganismos (por ejemplo, por ingeniería genética).

²⁰ Resolución SAyDS N° 1659/2007.

sobre sus recursos naturales, entre los que se encuentran los recursos genéticos. Dichos recursos, en consecuencia, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin perjuicio de los regímenes de propiedad aplicables sobre los recursos biológicos o hábitat terrestre o acuático que los contienen, el predio en que se encuentran, o el componente intangible asociado²¹.

Sin embargo, los “Lineamientos”, parten del equívoco que su dominio se adquiere por el *principio de accesión* y que el propietario tiene el derecho de realizar respecto de la cosa todos los actos jurídicos de que ella es legalmente posible, y por ello, las restricciones al dominio tendientes a hacer efectivo este ejercicio regular, sólo podrían fundarse en el interés público y las restricciones administrativas locales, desvirtuando el contenido real del dominio y la jurisdicción que corresponde a las provincias²² y omitiendo la inescindible relación entre recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados a ellos.

Es así, que bajo esa inconstitucional concepción, la titularidad de los recursos genéticos y el consentimiento fundamentado previo y la participación en los beneficios “en los casos en que el/los proveedores o *proveedores intermediarios* de material genético sean personas de derecho privado, se rige de acuerdo a lo previsto en los arts. 1137, 1144 y cc. del Código Civil, debiendo existir el consentimiento expreso de todos los intervinientes en la *transacción*”.

Por lo expuesto, fácil es colegir que los objetivos que los Lineamientos se proponen de “*procurar que la participación en los de beneficios alcance al proveedor original del recurso*” y “*evitar imprecisiones sobre la propiedad o titularidad de los recursos genéticos y los efec-*

²¹ La ley 55 de Tierra del Fuego establece que el patrimonio genético es propiedad de la Provincia. Confr. ley 2503 de Neuquén (2005) sobre recursos genéticos y bioquímicos: “Artículo 2º: Declárese de interés público provincial el conocimiento, la conservación, la investigación, el desarrollo científico-tecnológico y el aprovechamiento de los recursos genéticos y bioquímicos”.

²² Confr. Provincia de Río Negro, ley 2600 (1993): “Artículo 1º) Reconócese como del dominio público de la Provincia de Río Negro el patrimonio y los recursos genéticos, acuáticos, terrestres y aéreos originados en territorio rionegrino”. “Artículo 5º) Los recursos genéticos constituyen una propiedad distinta de la del hábitat terrestre o acuático al que pertenecen”.

tos jurídicos que de ello deriva”, son desvirtuados en su base sustantiva: ¿Qué régimen de “transacción” se aplicará a los recursos genéticos ubicados en territorios ancestrales de pueblos aborígenes que el Estado nacional y provincial aún no ha reconocido formalmente como “propiedad comunitaria”, tal como exige la Constitución Nacional? ¿Quiénes serán los “proveedores intermediarios” investidos de capacidad para vulnerar el consentimiento fundamentado previo de quienes vienen mejorando empíricamente estos recursos y conocimientos, con capacidad para decidir (unilateralmente) su participación en los beneficios?

Más gravemente, estos “Lineamientos” proponen como cláusula de salvaguardia del patrimonio genético, el reemplazo del consentimiento fundamentado previo de las comunidades indígenas y locales cuyos conocimientos tradicionales sean objeto de alguna forma de acceso, por quien detenta la propiedad privada de un predio (proveedor) o peor, por “proveedores intermediarios”. Resulta claramente contraproducente la apertura del país para facilitar el acceso a sus recursos genéticos a través de una norma, sin antes haber establecido las capacidades necesarias para su aplicación, para controlar el acceso o negociar los beneficios.

Las inconsistencias del marco normativo descripto anteriormente, se vieron ratificadas con la ley 26270 sobre Biotecnología Moderna. Este régimen, que excluye de sus beneficios los proyectos que involucren productos y/o procesos cuya obtención o realización se lleve a cabo cruzamiento genético o multiplicación convencional, con carácter imperativo obliga a los titulares de las proyectos promovidos, a presentar en el plazo de un año la solicitud de patente o de protección de la variedad vegetal (art. 18) en el país o en otros países extranjeros, sin salvaguardia alguna de los recursos genéticos accedidos, la previsión de curadores a nivel nacional y en cada una de las provincias, con la función de analizar los acuerdos de transferencia de materiales negociados por los particulares, o “proveedores intermediarios”, según lo previsto por las Directivas nacionales sobre acceso a los recursos genéticos.

Con esta lógica, es inevitable colegir que siendo los beneficiarios genéricamente personas físicas o jurídicas constituidas en el país, que presenten proyectos de investigación y desarrollo basados en la aplicación de la biotecnología moderna, la biopiratería ha quedado institucionalizada, además de promovida. Esta situación se ve ratificada por la propia estructura funcional de la ley, ya que los criterios de elegibi-

lidad y la selección de los proyectos a financiar, no están en manos de una autoridad científica, sino del Ministerio de Economía.

En consecuencia, las disfunciones y contradicciones evidenciadas en las regulaciones referenciadas, replantean un debate que trasciende el campo del desarrollo biotecnológico, ya que se relaciona con la soberanía sobre los recursos genéticos, la seguridad alimentaria y la innovación científica y tecnológica.

Queda de manifiesto que existen divergencias entre los organismos públicos acerca de la regulación del acceso y distribución de beneficios, así como también se vislumbran roces o conflictos de competencias sobre quién debe regular o liderar este proceso. Esta situación refleja la falta de una visión nacional sobre el tema de acceso a los recursos genéticos basada en una discusión amplia y participativa.

Tal como se ha señalado anteriormente, sea cual sea la manera en que se decida regular el acceso a los recursos genéticos del país, resulta imperativo hacerlo a través de una ley de presupuestos mínimos, que sea al menos capaz de definir los intereses en juego y los objetivos generales y específicos a seguir en el corto, mediano y largo plazo que regirán en todo el país, no ostentando esa jerarquía la profusa maraña de resoluciones y disposiciones administrativas, que actualmente regulan la materia.

La creciente importancia de la biotecnología y de la cantidad de patentes concedidas a invenciones relacionadas con aquella, destaca el valor potencial de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos. Los conocimientos tradicionales han desempeñado un papel importante a la hora de identificar los recursos biológicos que merecen ser explotados económicamente. La búsqueda de nuevos productos farmacéuticos a partir de materiales biológicos de origen natural se ha guiado por datos etnobiológicos, o se han utilizado los recursos genéticos como base para la búsqueda de nuevos productos farmacéuticos. Sin embargo, a menudo estos recursos han sido objeto de apropiación indebida, se ha accedido a ellos y se han utilizado libremente sin la autorización de las comunidades indígenas y locales, que los han conservado durante generaciones y sin que éstas obtuvieran beneficios de ello.

Frente a esta forma de control indolora, invisible, naturalizada y profundamente seductora, todo el sistema de ciencia y tecnología nacional, ha sido insertado silenciosamente en la lógica de este único modelo de innovación y monopolización de riqueza, sin que exista siquiera un movimiento incipiente que se le oponga, o interrogantes a los aspectos políticos

de la disputa por el control del conocimiento. Por el contrario, existe una fuerte presión para el establecimiento y fomento de la propiedad intelectual, en el ámbito de las políticas biotecnológicas.

V. Reflexiones finales

La conformación de las nociones de bosques nativos, territorios tradicionales y propiedad y posesión comunitaria, como base del criterio de sustentabilidad ambiental estatuido legalmente para el ordenamiento territorial de los bosques nativos, es intercultural y la zonificación de sus límites y fronteras requiere de la consideración integrada de todos sus aspectos: ecológicos, políticos, económicos, sociales, culturales y religiosos expresados en el territorio como espacio multidimensional.

La propiedad y posesión comunitaria descansa en una suerte de noción de crédito planetario, que obra como fundamento inter temporal de los pueblos originarios: cada generación recibe de las anteriores un legado natural y cultural a título de fideicomiso, el cual debe mantener y entregar a las futuras generaciones.

No es novedoso reconocer que la ausencia de procedimientos legales tendientes a facilitar la concreción del reconocimiento constitucional en los hechos, pone en riesgo la efectividad de la garantía consagrada. La territorialidad, no entendida como aspecto simbólico, sino como el soporte material y espiritual para la existencia de pueblos indígenas, es víctima de políticas locales y globales con graves consecuencias en términos ambientales, culturales y económicos.

Pareciera que aún estamos prisioneros en el anacronismo de la norma contenida en el antiguo art. 67, inc. 15 de la Constitución Nacional, que expresaba -dentro del marco de atribuciones del Congreso-: “*Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo*”.

Pero no hace falta volver al siglo XIX para constatar que aún desde el reconocimiento constitucional del art. 75 inc. 17, los pueblos originarios que persisten invisibilizados, excluidos y relegados al margen de la sociedad, vienen soportando interpretaciones judiciales errantes y que hacen lecturas disvaliosas de la voluntad del poder constituyente.

Estas problemáticas convocan a descolonizarnos de prácticas y mentalidades ética y jurídicamente disvaliosas. Nos atrevemos a parafrasear a Charles Baudelaire cuando dice que la mayor astucia del diablo es hacernos creer que no existe. Podríamos decir que la mayor astucia de los defensores del derecho de propiedad individual fue hacernos creer que era único y absoluto.

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DE BOSQUES NATIVOS, SU IMPORTANCIA Y CONSECUENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

Adriana LISTOFFSKY * y Lidia MEDINA **

Resumen: El trabajo analiza la importancia y consecuencias sociales y económicas del ordenamiento territorial de los Bosques Nativos, la promoción y la conservación de los bosques, la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso de suelo.

Palabras-clave: Ordenamiento territorial - Bosques nativos - Consecuencias socio-económicas.

Abstract: The paper analyzes the importance and social and economic consequences of the regulation of Native Forests, promotion and conservation of forests, regulation of the expansion of the agricultural frontier and other changes in land use.

Keywords: Legal regulation -Native forests - Social and economic consequences.

Al hablar de bosques, entendemos a la naturaleza desde su utilización y esta idea es la que nos remite a establecer y reafirmar la importancia sustantiva y esencial del recurso natural que tratamos. Bien sabemos que toda utilización de un recurso natural, supone una modificación y muy posiblemente, un riesgo de contaminación, dejando de lado las más de las

* Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

** Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

veces la sustentabilidad, es decir la práctica de actividades de producción y explotación de los recursos naturales, sin respetar ni practicar los principios rectores del Desarrollo Sustentable, que implican producir y explotar sin mancillar el recurso bosque logrando la armonización entre la rentabilidad económica con el total cuidado del ambiente-bosques, lo que concierne suelo y subsuelo, agua, aire, etc.

El Ordenamiento ambiental del territorio (arts. 8, 9 y 10 de la LGA), es un instrumento estratégico del desarrollo sustentable, que permite orientar el emplazamiento geográfico de diversas actividades, optimizando la producción y utilización de los distintos ecosistemas, teniendo en cuenta la vocación de cada zona en función de los recursos naturales, sociales, económicos y ecológicos de cada área, la naturaleza y características de los biomas y la conservación y protección de ecosistemas significativos.

La ley 26331 de Presupuestos mínimos de Protección ambiental de Bosques Nativos, establece en el art. 3, dentro de sus objetivos: “Promover la conservación mediante el ordenamiento territorial de los Bosques Nativos, la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso de suelo.

Esta es una Ley de Presupuestos mínimos, cuyo significado implica la implementación de umbrales mínimos procesales y sustanciales de la norma nacional que necesariamente deben ser observados con gran agudeza y las provincias pueden acrecentar dicha defensa, teniendo en cuenta sus propias realidades económicas, sociales y ambientales.

Quedan comprendidos por la norma, los Bosques Primarios y los Secundarios, caracterizando una zonificación cartográfica y territorial del área de bosques nativos de cada jurisdicción de acuerdo a las distintas categorías de conservación, estableciendo tres zonas, la Roja (I), donde está prohibido la deforestación, la Amarilla (II), donde puede hacerse un aprovechamiento sostenible y la Verde (III), donde puede desforestarse total o parcialmente, previa presentación de un Plan de Manejo Sustentable de Bosques Nativos y el establecimiento del Plan de Aprovechamiento de Cambio de Uso del Suelo, al igual que con los ubicados en zona amarilla (arts. 9 y 16).

El art. 2 de la ley define al Bosque Nativo como el ecosistema forestal natural compuesto predominantemente por especies arbóreas nativas maduras con características y funciones propias que brindan servicios ambientales.

Abarca tanto los bosques Primarios como los Secundarios, exceptuando aquellos menores a diez Hectáreas (10 Ha) pertenecientes a comunidades indígenas o a pequeños productores.

Entiende la Ley por Bosque Primario, aquel donde no interviene el hombre y por Secundario, aquel que se forma luego de un desmonte o resulta de una recomposición o restauración voluntaria, es un bosque degradado por causa antropogénica.

Esta Ley implica una restricción al dominio pues, no se puede desmontar hasta que se realice la Consulta y la Audiencia Pública, tal como lo establecen los arts. 19 y 21 de la LGA.

Todo tipo de aprovechamiento que se pretenda realizar, debe cumplir con los requisitos de los arts. 16, 17 y 18 de la LGA, e informar a las comunidades indígenas y campesinas de las tareas a realizar.

Todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de Bosques Nativos debe reconocer y respetar los Derechos de la Comunidades Indígenas y Campesinas y adoptar las medidas necesarias para cumplir con el Principio de Información.

Asimismo, debe prestárseles asistencia técnica y financiera para realizar sus proyectos, pues la misma ley en su art. 5 determina que el Bosque presta servicios ambientales, y uno de ellas es la defensa de la identidad cultural

Si bien la ley equipara las Comunidades Indígenas con las Campesinas y los pequeños productores, debemos diferenciar las Comunidades Indígenas de las Campesinas, a ambas debemos caracterizarlas según su condición étnica, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan ¹ y establecer su proyección futura de uso ², las primeras son preexistentes a la conquista y colonización, las segundas, tienen una identidad cultural propia, dado por el uso tradicional comunitario de la tierra y los medios de producción.

¹ Deben probar y acreditar fehacientemente la posesión actual, tradicional y pública de la tierra.

² Ley 24071 ratificatoria del Convenio 169 de la OIT.

El art. 4 de la ley 26331, hace referencia a un manejo sostenible de los bosques, al establecer que la organización, administración y uso de los Bosques Nativos debe realizarse en forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencial y capacidad de generación, y no debe producir daños a otros ecosistemas.

En el art. 22 de la ley, se establece la necesidad de presentar una EIA previa al otorgamiento de la autorización de desmonte o aprovechamiento sostenible, cuando este último tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos.

En este punto la Autoridad debería resolver teniendo en cuenta todas las EIA que se presentan en una zona, y no cada una por separado como lo hace, pues de esta forma existe un peligro acumulativo y sinérgico de permisos de desmonte sucesivos, causando distintas modificaciones y entrecruzamientos de impactos, los que en forma aislada, no presentan gran peligrosidad, pero al interrelacionarse entre sí, se incrementan las posibilidades de existencia de un impacto negativo mayor y hasta incalculable.

El objetivo de la ley es conservar el Bosque Nativo y regular la expansión de la frontera agropecuaria, involucrando una restricción al dominio, pues no se puede aplicar a cualquier uso.

El art. 30 crea el Fondo para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos, con el objeto de compensar por los servicios ambientales que prestan a las jurisdicciones que los mantienen.

Este Fondo, no es para indemnizar derechos de propietarios que no pueden disponer libremente de sus bosques y pretenden ser compensados económicamente por este Fondo, sino, para conservar, mantener y proteger estos bosques.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, determina el art. 11 de la ley, será la Autoridad de Aplicación, quien conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, tienen la responsabilidad institucional de aplicar la normativa sobre manejo y ordenación forestal.

Esta ley, que ordena a las provincias a ordenar sus territorios y definir cuáles son las áreas intocables y las de desarrollo, y dictar la normativa sobre presupuestos mínimos al respecto, la provincia de Córdoba, siguiendo estas directivas sanciona la ley 9814.

Si bien la ley 9814, es complementaria de la 26331, pero relega varios de los preceptos de ésta, tal como lo refleja al apartarse del proceso participativo exigido por la normativa nacional.

Contraría el Principio de congruencia y el Orden público ambiental ³ (art. 4 LGA), pues se opone al umbral mínimo de protección establecido por la 26331 y al art. 41 CN, en cuanto a las facultades provinciales de completarlas.

Hace prevalecer derechos individuales de carácter patrimonial sobre principios constitucionales sobre bienes y valores colectivos, al promover el aprovechamiento sustentable en zonas I, donde está expresamente prohibido, no tiene en cuenta la obligación de mantener el estado de conservación original ante la ocurrencia de fuego, modificando el estado de conservación en base a la actividad ganadera sesgada y suscitar la continuidad de cultivos en tierras no aptas, no reconociendo la potencialidad de recuperación forestal de los bosques de la provincia.

No apunta a fortalecer la cobertura de bosques, ni favorece a los corredores boscosos, al no tener en cuenta los ecosistemas en proceso de extinción, donde el tamaño mínimo de hábitat disponible, no asegura la supervivencia de comunidades animales, ni arbóreas y posibilita la intervención sobre áreas protegidas.

En cuanto a las cuencas hídricas, ignora la importancia de su conservación para la provisión de agua, destinada al resguardo de nacientes áreas de recarga de acuíferos, sitios de humedales de importancia internacional (RAMSAR).

Ante estas anomalías es que la Universidad Nacional de Río IV, inicia una Acción Declarativa ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por estar en juego la violación de una norma, puesto que a Córdoba, como a cualquier otra provincia, le está vedado apartarse del núcleo mínimo de protección contemplado por la ley nacional, si bien constitucionalmente tiene derecho en forma concurrente a legislar sobre el ambiente, siempre debe hacerlo dentro de los preceptos de protección que la nación fija sobre la materia.

³ El Orden público ambiental, implica que el mismo no es negociable, es indisponible e irrenunciable.

La acción es entablada ante la Corte, por ser esta competente originaria y exclusiva en razón de las parte (UNR IV) y perseguir el Consejo Superior de la Universidad, la declaración de inconstitucionalidad de una ley provincial (art. 117CN) y al estar en discusión la validez de una norma inferior como es la provincial, respecto de un mandato federal, es el máximo Tribunal, quien debe determinar cuál de las dos normas tiene preeminencia y si hay colisión entre ambas.

La ley 9814, fue aprobada en el año 2010, tras cambios de último momento, uno de los cuales fue la reducción del área protegida, que pasó de 5.000.000 Ha, a 3.800.000 Ha., sumando la categoría I y II.

Los errores jurídicos de la ley, trataron de ser subsanados por el decreto reglamentario 170/11, pero el mismo sigue sin respetar el espíritu de la 26331.

A fines del año 2011, a un año de su sanción, la evidencia indica que se sigue reduciendo el Bosque Nativo de Córdoba.

En igual sentido, el dto. 1476/11 permite el rolado de la vegetación que se encuentra debajo de los árboles y arbustos nativos, ya que habilita el desmonte selectivo y siembra de pastos exóticos sin asumirlo como desmonte, a la vez que crea una “Unidad Ejecutora” para aplicar la ley provincial y autorizar proyectos de producción en campo con monte autóctono, lo que de manera manifiesta sigue el modelo agrícola-ganadero imperante, en un todo de acuerdo con la expansión de la frontera agropecuaria. A su vez, desnaturaliza la remediación ambiental y social implementando la clausura, herramienta obsoleta para el derecho y mucho más para la protección y conservación de los bosques.

El Dto. pone en reversa los significativos adelantos de la ley nacional y acelera la trágica realidad ambiental de los cordobeses tales como la emergencia hídrica vivida en Río Ceballos, Salsipuedes, La Granja, Ascochinga y otros.

El broche final del Poder Ejecutivo Provincial es la Resolución 966/2010, que autorizó el Proyecto “Alta Gracia Golf Club” para ampliar el predio y construir un country, así primero autoriza un desmonte la Municipalidad de Alta Gracia, luego la Secretaría de Ambiente impone una multa por el desmonte y termina siendo la misma Secretaría la que autoriza más proyectos de desmonte.

Conclusión

Evidentemente, según lo expresado, los criterios económicos y políticos deforestadores siguen patentes con vuelo rasante y lejano sobre la ley nacional y nuestra provincia da fe de ello en su propia ley, proyectándose hacia el futuro con igual dirección. Pero así como el médico utiliza un bisturí, hoy un laser para extirpar un órgano enfermo o contaminado, pensamos que también nosotros tenemos que usar nuestro laser que son los instrumentos económicos ⁴ que hoy más que nunca nos proporciona el derecho ambiental, porque como ya lo reconoce la doctrina, la naturaleza es sujeto y bien colectivo que debe prevalecer aún a pesar de mayores limitaciones de los derechos individuales con la convicción y el reconocimiento que la violación y exterminio ambiental y de los recursos naturales significa perecer, por ello sólo así podremos evitar que nos arrebaten el derecho a la vida.

Surge claramente, que nuestro país requiere mayor concientización, participación de los ciudadanos y capacidad institucional en las cuestiones ambientales para posibilitar la aplicación de la política ambiental en forma plena e integral y verdaderamente comprometida con la protección ambiental y desarrollo forestal por medio de la protección de los bosques nativos, con proyección a lo largo del tiempo, de manera sustentable, para lo cual en nuestro caso, es indispensable la armonización y adecuación de la ley Provincial a los presupuestos mínimos establecidos en la legislación nacional.

Lo expuesto no significa el desconocimiento de la existencia de normas destinadas a la conservación y uso sostenible de los bosques a través de ayuda financiera como la establecida en la (L. 25080) ⁵ de Bosques

⁴ Instrumentos económicos: Implican una transmisión financiera entre los agentes contaminadores y la sociedad, pretenden lograr una utilización racional de los recursos naturales, evitar la contaminación, reduciendo los residuos, e internalizar en los bienes y servicios los costos ambientales, por medio de incentivos y medidas disuasorias, de manera que los productos menos nocivos, no se encuentren en desventaja frente a los que contaminan.

⁵ María Victoria LOTTICI, "Instrumentos económicos aplicados a la conservación y uso sostenible de los bosques en la Argentina", *Rivista giuridica dell' Ambiente* (2011), vol. 26, Issue 02, págs. 327-337.

Cultivados, la creación de mercados para la comercialización de los créditos de carbono, etiquetado de productos, certificaciones de trazabilidad, lo que resulta insuficiente y al parecer no alcanza para llegar al logro de una protección eficiente, efectiva y sustentable de los bosques.

El caso Salas⁶, es un ejemplo, en el cual se aplica el principio precautorio establecido en la LGA, se promueve una acción de amparo contra la Provincia de Salta por la autorización de desmontes y talas de bosques en forma irregular, demandando al Estado Nacional también, por incumplir sus obligación de control respecto a las prácticas de tala y desmonte.

Lo que se pretende con esta acción es el cese inmediato y definitivo de los desmontes y talas indiscriminados de bosques nativos, se declare la inconstitucionalidad y nulidad de las autorizaciones otorgadas y se ordene la recomposición y re-establecimiento del ambiente, y en su caso la indemnización sustitutiva correspondiente.

La demanda es interpuesta ante el TSJN, por entender los accionantes que al estar demandada la nación, implicaba la competencia originaria de la Corte.

La Corte entiende que, si bien no es de competencia originaria, ya que la cuestión federal no es lo predominante en la causa y el ejercicio del poder de policía es de competencia provincial, hace lugar a la medida cautelar, pues entiende, tal como lo expresa en Resolución 29/12/2008 “... *media suficiente verisimilitud del derecho y en particular la posibilidad de perjuicios inminentes o irreparables...*” y mediante resolución del 26/03/2009, aplicando el principio precautorio establece. “*El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por tanto no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, el administrador tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en el adecuado balance de riesgos y beneficios*” por lo que

⁶ “Salas Dino y otros c/ Salta provincia de y Estado Nacional s/amparo - Juicio originario. s.c.”, s.1144.LXLIV.

*ordena la realización de la EIA, según los preceptos de la LGA, y proponer una solución armónica entre la protecciones de los bienes ambientales con el desarrollo en función de los costos y beneficios involucrados, conforme a la ley 26331, especialmente los art. 22 a 36*⁷.

Resulta evidente la necesaria información del estado real y actual de las tierras y los ecosistemas reinantes en ellas, principalmente de las distintas especies boscosas originarias y demás para el establecimiento de un exitoso programa u ordenamiento ambiental de los bosques porque de ello depende la protección y producción posible de éstos, en forma sustentable, para una valoración acertada del aspecto socioeconómico del sector forestal, siendo necesario demostrar a los propietarios de dichos bosques, la viabilidad del manejo forestal.

En consecuencia, es de extrema importancia el conocimiento todo dato o información específica al respecto para propietarios y para organismos o autoridades encomendados a éste fin al efecto de poder establecer el impacto macroeconómico del desarrollo forestal, en sus variables económicas y sociales.

Es por ello indispensable la información de sostenibilidad económica del sector forestal tales como calidad de las tierras, precios, disponibilidad; producción de madera en rollo, costos de cosecha, transporte y explotación y rentabilidad global de las plantaciones forestales. Así, también es de vital interés el conocimiento de la economía del manejo de bosques nativos, tales como costos de silvicultura y manejo forestal, producción, utilización, forma de explotación y transporte.

Igual importancia tiene la información sobre los aspectos sociales del sector forestal a nivel provincial y nacional para facilitar el acercamiento del conocimiento real del impacto social del desarrollo forestal, estimación de empleos, sin exclusión de la población indígena que vive en las zonas forestales y sus reclamaciones.

⁷ Por lo establecido en el art. 196 C.P.C.C. nacional, Los jueces deberán abstenerse de decretar medidas precautorias cuando el conocimiento de la causa no fuese de su competencia. Sin embargo, la medida ordenada por un juez incompetente será válida siempre que haya sido dispuesta de conformidad con las prescripciones de este capítulo, pero no prorrogará su competencia. El juez que decretó la medida, inmediatamente después de requerido remitirá las actuaciones al que sea competente.

LOS BOSQUES COMO PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL

Carmen del Valle ARÉVALO * y María Ofelia ZAMZEM **

Resumen: El trabajo se ocupa de los bosques como patrimonio natural y cultural. Las áreas protegidas comprenden muestras representativas de bosques, si bien, contienen otros elementos dignos de amparo.

Palabras-clave: Bosques - Patrimonio natural y cultural - Protección.

Abstract: The work deals with forests as natural and cultural heritage. Protected areas include representative samples of forests, although they contain other elements worthy of protection.

Keywords: Forests - Natural and Cultural Heritage - Protection.

I. Introduccion

Los últimos decenios, a escala mundial, permitieron la celebración de varias cumbres en íntima relación sobre el estado del planeta, entre ellas la llevada a cabo en 1972 sobre el Ambiente Humano, que produjo el informe “Solo una Tierra”, a la que le siguió la Cumbre de Río veinte años después, de la cual emana la Agenda 21, y en 2002, la Cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo. A un paso de Eco+20,

* Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

** Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

replantear algunos aspectos que hacen a los sistemas ecológicos de la tierra, resulta no sólo necesario, sino imperativo.

Nos hemos acercado a umbrales peligrosos que ponen en riesgo la vida de gran cantidad de especies sobre la tierra, o al menos la vida tal como la conocemos y concebimos; esta conclusión deviene del reconocimiento de la existencia de la crisis de la diversidad biológica, del daño a la capa de ozono y del proceso de cambios climáticos globales por sólo considerar tres vectores de vital trascendencia.

Parte de las medidas a tomar para paliar esta crisis, confieren prioridad al establecimiento y mantenimiento de un sistema de áreas protegidas como la forma más idónea de mantener muestras funcionales de ecosistemas, que permitan que las especies que en ellos viven, puedan continuar interactuando entre sí; evolucionar, y adaptarse a las condiciones de variación continua del ambiente para garantizar los procesos ecológicos esenciales.

Desde esta óptica, las áreas protegidas tienen una función primordial: al mismo tiempo de limitar las opciones de uso de los recursos naturales, deben integrar esas áreas al desarrollo nacional, regional y global. Intención que no se precia de modernidad ni innovación¹, ya que las mismas datan al menos del año 250 a C, si tomamos como referencia el edicto del emperador Asoka, en la India, que tuvo como propósito la protección de bosques y animales². Igualmente, suele citarse el año 1084 d.C. referente al inventario de bosques ordenado por el Rey Guillermo I de Inglaterra y el avance operado a fines del siglo XIX, con el establecimiento del Parque Nacional Yellowstone en EE.UU. en 1872, corriente que se expande hacia América Latina tanto en México, Chile, Brasil y Venezuela, como en nuestro país, que declaró en 1922 el Parque Nacional del Sur.

¹ J. y K. MACKINNON, (comp.), "Conceptos modernos de áreas protegidas", en *Manejo de áreas protegidas en los trópicos*, UICN/PNUMA, 1990, pág. 1. El concepto moderno de conservación- el manejo y la utilización de los recursos mundiales- no es más que la combinación de dos antiguos principios: la necesidad de planear el manejo de recursos con base en un inventario exacto, y la necesidad de tomar medidas de protección para asegurar que los recursos no se agoten.

² *Ibidem*, pág. 1.

Inicialmente, las áreas protegidas han sido consideradas sitios naturales intocables, destinados al disfrute de la belleza escénica o al turismo, concepción que fue integrándose a nuevos criterios y necesidades para culminar en la concepción dada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 1994, según la cual un área protegida constituye una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces. Las áreas protegidas han sido distinguidas

De conformidad a lo señalado por Thomas Schaaf, los patrimonios de la humanidad buscan conservar los ecosistemas naturales tal como son al momento de su inscripción, en cambio las reservas de la biosfera tienen por objeto la restauración del ambiente degradado y manejar las actividades humanas en busca de un desarrollo sostenible en el área ³.

Basados en la precisión anterior, el presente artículo pretende reflexionar sobre los bosques a la luz de criterios internacionalmente reconocidos en tanto a su función en el esquema de áreas protegidas, vinculados al patrimonio cultural y natural.

A tales efectos se considerarán bosques, aquellos que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define -para países en desarrollo, con temperaturas tropicales y templadas-, los compuestos principalmente de especies arbóreas nativas, que incluyen: a) bosques densos donde los árboles cubren una amplia proporción del terreno, sin capa continua de hierba sobre el tapiz vegetal, y b) los bosques abiertos denominados bosques mixtos o praderas, que contienen, por lo menos, el 10% de cubierta arbórea.

³ V. L. CAVANDER, "When World Heritage sites and Biosphere Reserves merge", *Forum UNESCO Universidad y Patrimonio FUUH's Newsletter*, p. 8 ([Hhttp://universityandheritage.netH](http://universityandheritage.netH)); and in *The UNESCO Courier*, August 2009 (<http://portal.unesco.org/en>). V. asimismo G. TAMBURELLI, "UNESCO Designations, an overview of current legal issues", Workshop on: European Protected Areas and UNESCO Designations, 2010, pág. 2. (<http://www.euoparc.org/library/conference-presentat/euoparc-2010-pres/>) y Z. DRNAS DE CLÉMENT, "Biosphere Reserves and World Heritage Sites in Argentina", en G. TAMBURELLI (ed.), *Biodiversity Conservation and Protected Areas*, Milano, Giuffrè Editore, 2010 (obtenible en www.acaderc.org.ar).

Su tratamiento como patrimonio natural y cultural implica la convicción de la necesidad de incluirlos con el carácter de permanentes en áreas naturales que merecen protección especial.

La idea de patrimonio, como la idea de herencia, implica la referencia a algo que viene del pasado y es poseído legítimamente por alguna persona o personas en el presente. El patrimonio cultural se refiere a monumentos, conjuntos de edificios y lugares con valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico o antropológico pero no es ajeno a lo natural. El patrimonio natural se refiere a formaciones excepcionales desde el punto de vista de la física, la biología y la geología, los hábitats de especies amenazadas de animales y plantas, y áreas con valor científico, con valor de conservación o con valor estético. La Convención del Patrimonio Mundial reconoce que hay algunos lugares en los que se entremezclan estos valores, en la medida en que se combinan las principales características desde el punto de vista de lo natural y de lo cultural. La raíz etimológica de la palabra “cultura” (latín “colere”) se refiere a la actividad de transformación de la tierra y a la creación de establecimientos humanos ⁴.

Argentina, desde mediados del siglo pasado, declaró de interés público la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques y estableció como permanentes a los que integran áreas naturales protegida ⁵, entendidas como aquellas que por su extraordinaria belleza o riqueza en flora o fauna autóctona, o en razón de un interés científico determinado deban ser protegidas o conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones ⁶.

Centran su protección en distintos elementos de la naturaleza, y ponen el acento en alguno de sus recursos, que en la mayoría de los casos incluyen regiones boscosas. En este esquema encontramos:

⁴ Conf. Thomas HEYD, “Naturaleza, cultura, y patrimonio natural: Hacia una cultura de la naturaleza”, *Ludus Vitalis*, vol. XIV, núm. 25, 2006, pág. 136 y ss. (obtenible en http://www.ludusvitalis.org/textos/25/25_heyd.pdf).

⁵ Ley de Defensa de la Riqueza Forestal, N° 13273, arts. 1 y 9.

⁶ Ley de Parques y Reservas Nacionales y Monumentos Naturales, N° 22351, art. 1.

Parques nacionales

Son áreas representativas de una región fitoogeográfica de gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico ⁷. Entre ellos, destacamos los vinculados a la conservación de los bosques involucrados:

- *Parque Nacional Iguazú* ⁸ creado en 1934, tiene por objeto conservar primordialmente las cataratas del Iguazú y su entorno, en el que encontramos especies arbóreas asociadas al accidente natural, tales como curupay, laurel blanco, ceibo, lapacho, palo rosa, entre otros;

- *Parque Nacional Talampaya*, reconocido en 1975 como parque provincial y en 1997, como nacional; tiene por objeto la protección de la flora y fauna del bioma “monte” donde se pone el acento en la protección de la chilca (arbusto serrano), los bosques abiertos de algarrobo y los molles de beber.

- *Parque Nacional Ischigualasto*, en el extremo norte de la provincia de San Juan, cuyo principal objetivo es paleontológico; tiene relevancia la protección de la especie arbórea “tala”, autóctona de la zona.

Monumentos naturales

Son áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas de interés estético, o valor histórico o científico ⁹.

En la provincia de Santa Cruz, Departamento Deseado, se logra proteger y conservar uno de los mayores bosques petrificados de Araucarias existentes en el mundo, que se formó hace unos 150 millones de años, cuando la acción de la lava volcánica sepultó los extensos bosques de coníferas que ocupaban la Patagonia. Al cabo de milenios, los minerales fueron reemplazando la materia orgánica, que mantuvo su aspecto exterior. A dicho proceso, conocido como petrificación, debemos la existencia

⁷ Ibidem, art. 4.

⁸ En 1984 fue declarado Patrimonio Mundial por parte de la UNESCO.

⁹ Ley 22351, art. 8.

de los árboles fosilizados a los que se denomina “bosque”, porque, a diferencia de lo ocurrido en otros yacimientos similares ubicados en distintas partes del mundo que fueron arrastrados por ríos o glaciares, éste se conservó en el lugar original, fenómeno casi único en el mundo ¹⁰.

Reservas nacionales

Están constituidas por sistemas ecológicos complementarios de los parques nacionales ¹¹. Entre ellas:

- *Reserva Natural Formosa*, creada para rescatar la sobreexplotación forestal y ganadera, se encuentran selvas en galerías, árboles característicos con hojas pequeñas y maderas isleñas;

- *Reserva Natural Estricta San Antonio* en Misiones que formaba parte de la Estación Forestal Gral. Manuel Belgrano del ex Instituto Forestal Nacional (IFONA) donde se realizaban estudios sobre coníferas y eucaliptus, se mantuvieron siempre muestras representativas de la Selva Misionera con Pino Paraná, Araucaria o Pino Cury y sostiene una vegetación selvática similar en apariencia a la del Parque Nacional Iguazú, situado más al Norte; y

- *Reserva Nacional Estricta Colonia Benítez*, al Este de la provincia del Chaco, creada gracias a la labor y esfuerzo del botánico Augusto Schulz cuenta con tres ambientes bien diferenciados, siendo uno de ellos el representado por el sector de selva en galería con vegetación arbórea de gran porte.

¹⁰ Visto como yacimientos arqueológico/ paleontológico es un componente insustituible de nuestra identidad, cuya pérdida provocaría una fragmentación de nuestro patrimonio natural, es por ello que puede quedar comprendido dentro de la Lista Roja Argentina de bienes en peligro de tráfico ilícito, bajo el régimen de la ley 25743, véase la citada lista en <http://www.cultura.gov.ar/traficoilicito/redlist.php?view=list>.

¹¹ Ley 22351, art. 9.

Reservas de la Biosfera

Tal como lo señaláramos, se caracterizan por ser sitios de excelencia que tienden al mejoramiento de la capacidad de la sociedad para adaptarse al entorno y tienen por objetivos la determinación de los valores culturales, el diálogo interfaz científico-político, el desarrollo de la capacidad de gestión socioeconómica y el equilibrio ecológico.

Dentro del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) -como sistema global de la UNESCO puesto en marcha a principios de la década de 1970-, se centran en ecosistemas específicos, al amparo de la Red Mundial de Reservas de Biósfera.

Nuestro país incorpora en dicho Programa 14 reservas, siendo la de mayor envergadura la Andino Norpatagónica en el 2007, que abarca las 5 parques nacionales, 2 provinciales, 4 reservas, 3 áreas naturales protegidas y un paisaje protegido, ubicados en las provincias de Neuquén, Chubut y Río Negro ¹², con una superficie de 2 266 942 ha.

II. Los bosques como patrimonio de la humanidad

La idea de patrimonio, como referente a algo que viene del pasado y es poseído legítimamente en el presente -como algo para ser disfrutado, no sólo por personas de esta generación sino también en el futuro por sus descendientes-, se erige en un bien valorado positivamente, cuya integridad hay que proteger, sea que este conformado por elementos culturales o naturales.

Como elemento cultural abarca monumentos, restos arqueológicos, obras de arquitectura, etc., que se relacionan de igual forma con el patri-

¹²Incluye las áreas de cinco parques nacionales, parques o áreas protegidas de jurisdicción provincial, y ejidos municipales de las localidades de Esquel, Trevellín, Cholila, Lago Puelo, El Hoyo, Epuyén, El Maitén y Leleque, en la provincia de Chubut; Villa Mascardi, El Bolsón y Bariloche y los parajes El Manso, Mallín Ahogado y El Foyel de la provincia de Río Negro; y Aluminé, Junín de los Andes, San Martín de los Andes, Villa Trafal y Villa La Angostura, de la provincia de Neuquén.

monio natural, el que puede ser definido como paisaje; ambos entregan a la sociedad las bases para una definición identitaria en función de una armonía con el espacio.

Las áreas naturales protegidas descritas en el ítem anterior, refieren a un patrimonio “nacional”, que puede también ser considerado patrimonio mundial en el caso de poseer un “valor universal excepcional”.

La idea de crear un movimiento a nivel internacional para la protección de los sitios surgió después de la Iª Guerra Mundial, en tanto que la construcción de la represa de Asuán en Egipto fue uno de los desencadenantes de ese movimiento, ya que la obra amenazaba con hacer desaparecer los monumentos de Nubia. Por aquel entonces, la UNESCO bregó por la salvación de los mismos ¹³.

El siguiente paso consistió en lograr conciliar la conservación de los sitios culturales con la de los sitios de la naturaleza. A instancias de Estados Unidos, se celebró una conferencia en Washington, en 1965, en la que se pidió que se creara una Fundación del Patrimonio Mundial que estimulara la cooperación internacional, a fin de proteger sitios naturales y paisajes maravillosos del mundo, tanto como los sitios históricos.

En 1968 la UICN elaboró propuestas similares para sus miembros, que fueron presentadas ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo (Suecia) en 1972.

De la asociación de estos dos movimientos surgió la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural ¹⁴, en la que se reconoce que los bienes situados en un territorio e inscritos en la

¹³ Cuando el gobierno egipcio resuelve construir la represa de Asuan, la gran dificultad radicaba en el hecho de la inundación de importantes tesoros arqueológicos como los templos de Abusimbel, que debieron ser reubicados en la zona. Esta empresa colosal es actualmente considerada por muchos como una maravilla del mundo; sin embargo no deja de tener sus críticas, tal el caso de quienes ponen el acento en los problemas de sequía en Egipto y el hecho que la represa- al cortar transversalmente el río Nilo- provocó la sobrepoblación de caracoles en la zona, causando afectación al equilibrio de la biodiversidad de ese ecosistema, como así también problemas de salud en la población. Antonio Elio BRAILOVSKY, *Ecología y medio ambiente*, Buenos Aires, Larousse, mayo 1992, págs. 13-17.

¹⁴ UNESCO, 17ª Reunión, París el 16/11/1972. (ONU: N° 15511; 15/3/1977) Argentina la adopta a través de la ley 21836 en el año 2006.

Lista del Patrimonio Mundial -sin perjuicio de la soberanía o los derechos de propiedad nacionales- constituyen un patrimonio universal cuya protección “incumbe a la colectividad internacional en su totalidad”.

A partir de ella se constituyó el Comité del Patrimonio Mundial que entiende en la elaboración de la Lista del Patrimonio Mundial, con arreglo a tres categorías principales; a) Monumentos, b) Conjuntos y c) Sitios, de los cuales por su caracterización nos interesan:

- Monumentos: obra arquitectónica, escultura, pintura y las piezas o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos que tengan un valor excepcional desde el punto de vista histórico, artístico o científico.

- Sitios: obras del hombre o bien obras conjuntas del hombre y la naturaleza, incluidos los lugares arqueológicos, que tienen un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Hemos referido que estas categorías deben tener el carácter de Valor Universal Excepcional, para ello -en el caso que nos ocupa- se deberán cumplir con los siguientes criterios:

- representar fenómenos naturales o áreas de belleza natural e importancia estética excepcionales;

- ser ejemplos eminentemente representativos de las grandes fases de la historia de la tierra, incluido el testimonio de la vida, de procesos geológicos en curso ó de elementos geomórficos o fisiográficos significativos;

- ser ejemplos eminentemente representativos de procesos ecológicos y biológicos en curso de los ecosistemas terrestres, acuáticos, costeros y marinos.

- contener hábitats naturales representativos e importantes para la conservación in situ de la diversidad biológica, comprendidos aquellos en los que sobreviven especies amenazadas que tienen un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista de la ciencia o de la conservación.

Además de estos criterios, cualquier bien para el que se pretenda la inscripción, deberá gozar de protección jurídica y mecanismos de gestión adecuados para asegurar su conservación.

La UNESCO ha propuesto un Plan de Protección de los bienes culturales y naturales del mundo, en nuestro continente, pueden citarse entre otros:

- El área de conservación de Guanacaste, en la provincia homónima, Costa Rica. Inscrito en 1999, posee hábitats naturales importantes para

la preservación de la diversidad biológica, incluye bosques secos en un ambiente de procesos ecológicos;

- El Parque Nacional Isla del Coco, en la Provincia de Punta Renas, Costa Rica, con bosques húmedos tropicales, considerado un laboratorio para el estudio de los bosques húmedos tropicales.

- Parque Nacional de Coiba, en Panamá, inscripto en 2005, caracterizado por proteger bosques de especies endémicas.

En todos los casos la protección comprende muestras representativas de bosques, aun cuando el área protegida albergue otros elementos dignos de amparo; en idéntico sentido, nuestro país ha logrado la declaración de patrimonio *i.a.* en las siguientes áreas: Parque Nacional Iguazú, Parque Natural Ischigualasto, Parque Natural Talampaya.

Breve reflexión final

Bien sabido es que ciertos tipos de actividad humana son compatibles con el respeto por la integridad de la naturaleza y por lo tanto tienen un lugar legítimo en la regulación normativa. La ordenación de la “culturización” de ciertas áreas consiste en preservar y sacar a la luz ciertas cualidades inherentes a las cosas o procesos, por tanto, la aplicación de esta noción a la naturaleza tiene consecuencias importantes para la práctica de la conservación. La conservación del patrimonio natural y cultural, puede concebirse como una manera (entre otras) de comprometerse con una cultura de la naturaleza. Esto implica reconocer que designar una parte de la naturaleza como patrimonio implica un compromiso activo y concertado con los espacios y procesos naturales y contribuir con ello, *i.a.* a la conservación y preservación de los bosques naturales ¹⁵.

¹⁵Th. HEYD, op. cit., pág. 145 y ss.

CASOS MÁS FRECUENTES DE INCUMPLIMIENTO A LA NORMATIVA FORESTAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Graciela TRONCA* y Rafael CONSIGLI**

Resumen: El trabajo estudia los casos más frecuentes de incumplimiento a la normativa forestal en la provincia de Córdoba y los controles más usuales. Incorpora, además, notas modelo para la autorización de distintas actividades.

Palabras-clave: Normativa forestal - “Incumplimientos” - Controles.

Abstract: This paper examines the most common cases of failure to forest law in the province of Cordoba and the usual controls. It also incorporates authorization model notes for different activities.

Keywords: Forest Law - “Breaches” - Controls.

Introducción

La Provincia de Córdoba cuenta con una superficie aproximada a las 16 millones de hectáreas, de las cuales, unas 10 millones, se encontraban cubiertas por bosques nativos hace unos 100 años atrás, es decir, algo más del 60 % de su territorio. En la actualidad, esa cifra se ha reducido a algo más de 1 millón de hectáreas, constituida en su mayor parte por

* Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

** Ingeniero Agrónomo. Subcomisario Jefe División Patrulla Ambiental de la Provincia de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

bosques secundarios y en distintos estados de degradación y, en menor medida, por bosques en condiciones parecidas a las originales.

Los bosques nativos son aquellas masas forestales compuestas por especies autóctonas que constituyen ecosistemas naturales en los cuales diversas especies, en conjunto con el medio que las rodea, conforman una trama interdependiente con características y funciones propias, que en su estado original le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico ¹.

El hombre ha sido el principal factor de presión sobre estos bosques naturales, principalmente con el objetivo de expansión de la frontera agropecuaria. A esto se ha sumado la acción devastadora de los incendios, la tala indiscriminada de ejemplares y el avance de la urbanización.

La pérdida irreparable de los bosques es uno de los problemas ambientales más importantes y de mayor impacto sobre toda la sociedad. El deterioro producido es tanto ambiental como social, ya que afecta el clima, el suelo, la fauna, el ciclo hídrico, la calidad del agua, el paisaje y las condiciones socioeconómicas de la población. Es prioritaria la búsqueda de soluciones destinadas a la conservación de los bosques a fin de alcanzar un equilibrio entre los objetivos sociales, económicos y ecológicos.

Toda intervención humana sobre el bosque nativo se encuentra regulada por la normativa ² afianzando los preceptos en relación a la ley 13273 del año 1948, que constituyó un hito normativo histórico en defensa y en el diseño de un régimen legal de la riqueza forestal.

Las intervenciones mencionadas en la legislación ³ requieren de un sistema de gestión que permita compatibilizar los intereses sociales,

¹ Decreto 170/11. Reglamentación de la ley de Ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Córdoba N° 9814 OB. 10, 11, 14, 15 y 16.02.11.

² Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos 26331. Reglamentación decreto 91/2009 B.O.13/02/2009.

³ Tipos de intervenciones: Ley 9814. 1. Plan de aprovechamiento de bosque nativo con cambio de uso del suelo. 2. Desmonte selectivo. 3. Rolado y/o raleo selectivo de bajo impacto. 4. rolado de mantenimiento. 5. Aprovechamiento forestal. 6. Picadas perimetrales. 7. Picadas y caminos internos. 8. Fajas cortafuego. 9. Enriquecimiento forestal. 10. Control de especies exóticas dentro del bosque nativo. 11. Prácticas ígneas.

económicos y ecológicos. Es ésta una facultad que le corresponde al Estado y es la provincia quien tiene esta potestad. En la Provincia de Córdoba la gestión de sus áreas boscosas corresponde a la Secretaria de Ambiente siendo órgano de aplicación de la ley 9814 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos.

Entre las intervenciones más frecuentes y las que son más sancionadas se encuentran las siguientes:

- *Desmonte selectivo*: Es la eliminación total o parcial del estrato arbustivo y/o parcial del arbóreo de un bosque nativo, el cual deberá ser respetado en su composición, distribución y densidad, dependiendo del tipo de bosque que se trate, con el objeto de lograr mayor incidencia lumínica, mayor protección al suelo por aporte de material vegetal y mayor cobertura del estrato herbáceo. El porcentaje de cobertura que se seleccionará y quedará no podrá ser inferior al 30% de la superficie que se trabaje selectivamente.

- *Extracción de especies*: para ser usadas posteriormente con fines ornamentales o de cualquiera de sus productos o subproductos (flores, fibras, semillas).

- *Aprovechamiento forestal*: maderero (para obtención de postes, rollizos, rodrigones, varillas, leña verde, leña seca) o no maderero (gomas, resinas, fibras, forraje, especies melíferas o poliníferas, plantas medicinales y aromáticas, alimentos, jaleas, miel, algarroba, uso ornamental de individuos vivos). Este tipo de intervención se realizará únicamente en forma manual, previa presentación del Plan de Aprovechamiento Forestal Sustentable.

- *Picadas perimetrales*: franjas de entre 6 a 15 metros de ancho inmediatas al alambrado, donde se ha eliminado todo el material combustible, en especial en las épocas de mayor riesgo de incendio. Es obligación y responsabilidad del propietario del campo la construcción y el mantenimiento de Picadas Perimetrales.

- *Fajas contrafuegos*: Corresponde a superficies en forma de fajas que se realizarán con ancho a determinar por la Autoridad de Aplicación.

Tanto las Picadas Perimetrales, las internas para alambrados, los caminos, las viviendas, corrales, fajas cortafuegos, se consideran “Zonas Estratégicas” definidas en el último párrafo del art. 6 de la ley 9814.

Actividades de control

A pesar de que las intervenciones citadas deben ser efectuadas previa autorización de la Secretaría de Ambiente, muchos propietarios realizan las mismas sin haber solicitado el permiso correspondiente o, una vez obtenido, incumplen lo dispuesto en él.

Durante el último año la División Patrulla Ambiental de la Policía de la Provincia, juntamente con el Área Fiscalización y Control de la Secretaría de Ambiente, efectuaron numerosos controles de la actividad forestal en la ciudad capital y en el interior provincial, tanto referente a los *desmontes* en zona rural como al *transporte y acopios* de productos y subproductos, detectando numerosas irregularidades como:

Tala y desmorte

- Desmontes totales sin autorización para destinar dichas superficies a tareas agrícolas.
- Desmontes selectivos sin autorización para la realización de actividades ganaderas.
- Desmontes de superficies mayores a las autorizadas o dejando menor cantidad de ejemplares arbóreos/ha. que los permitidos.
- Eliminación de vegetación nativa para realización de urbanizaciones.
- Limpieza de alambrados, cortafuegos, etc. sin la autorización correspondiente.
- Tala de ejemplares individuales.

Transporte de productos y subproductos forestales

Las Guías de Tránsito pueden ser tramitadas, una vez autorizada la IBN ⁴ o el acopio, por el titular o persona debidamente autorizada por

⁴ IBN: Intervenciones de Bosques Nativos.

escrito, donde conste nombre y apellido completo de esta última, número de documento de identidad, domicilio real, con la firma del titular debidamente certificada por Escribano Público, Juez de Paz o Autoridad Policial del lugar. Documentación que será agregada al expediente. El Área de Bosque Nativo emite una autorización para retirar las guías que se imprimen en la Administración de la Autoridad de Aplicación. En la autorización, deberá constar: fecha, solicitante, tipo de guía, cantidades unitarias, cantidades totales de material discriminado por tipo, precios unitarios por tonelada de producto y por guía, responsable de la autorización, números de las guías recibidas y responsable de la venta de guías correspondientes.

En las actas labradas por la Patrulla Ambiental se observan las siguientes causas:

- sin Guía Forestal,
- con Guía Forestal,
- vencida,
- incompleta,
- adulterada,
- sin visación dentro de las 72 hs. o visación incompleta,
- autorizada pero para otro producto forestal,
- con dominio del vehículo distinto al que figura en la Guía
- sin fecha de expedición o carga ,
- excedido en el peso (superando la cantidad autorizada);
- con Guía de otras provincias con distintas irregularidades.

Vale la pena acotar que la Guía Forestal es el único documento válido que ampara el traslado de la carga desde el lugar de producción hasta su destino (acopio), donde debe quedar para acreditar el origen del producto. Este documento se exige cuando la carga supera los 1.000 kg y se emite en impreso desde la Secretaría de Ambiente con los datos del *titular* (DNI/CUIT, domicilio, establecimiento, departamento, n° de expediente, etc.), del *producto* (cantidad y tipo) y la *autorización de la autoridad de aplicación* (fecha y hora de emisión, fecha de vencimiento). Al momento y lugar de despacho (salida del establecimiento) se debe completar la Guía con los datos del *transporte, destinatario, destino y expedición del titular o persona autorizada*.

El transportista debe obligatoriamente realizar el visado de la Guía por un funcionario público (Inspector de la Secretaría de Ambiente, Juez de Paz, Policía, Gendarmería) durante el lapso de tiempo que dure el traslado del producto. El visado debe ser de una fecha anterior a la fecha de vencimiento no superando las 72 horas de la fecha de expedición.

En el supuesto de que el infractor sea el transportista, se procederá a la imposición de la multa y al decomiso de la carga conforme al Art. 34 y 84 de la Ley N° 8431 y mod. Código de Faltas de la Provincia de Córdoba.

Acopios

Las causales más frecuentes de infracción son:

- sin inscripción,
- sin medidas de seguridad,
- productos y subproductos sin documentación que acredite su origen legal.

En los casos mencionados se procedió al secuestro de las maquinarias y herramientas utilizadas y al decomiso de los productos/subproductos forestales sin documentación y, de acuerdo a la distancia y aspectos logísticos, quedaron depositados en el lugar de origen o fueron trasladados al predio de la Secretaría de Ambiente para su destino final.

Síntesis

A pesar de la abundancia de normativa que protege el recurso forestal y de los controles que llevan a cabo las autoridades respectivas, las IBN realizadas sin autorización, sobre todo los desmontes totales y selectivos, no se detienen. ¿Qué explicación le podemos encontrar a esta situación? Creemos, por un lado, que una de las causas principales está en la conducta del hombre, que mira solamente sus propios intereses sin importarle el marco regulatorio que reglamenta esta actividad y la función social que prestan los bosques nativos a todos los habitantes de la provincia.

Por otra parte, hasta que no se revierta la ecuación económica por la cual resulta más rentable económicamente desmontar para implantar actividades agropecuarias que conservar el bosque nativo intacto (aun teniendo en cuenta las posibles multas impuestas por la autoridad de aplicación), esta realidad seguirá produciéndose indefectiblemente.

Anexo

Marco legal

La Provincia de Córdoba en su Constitución como “Declaración de Fe Política”⁵ “resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales”, lo que reitera en el art. 66. 2 y en el art. 68. 1⁶, como parte de las políticas especiales de Estado y se “garantiza la iniciativa privada y toda actividad económica lícita, y las armoniza con los derechos de las personas y la comunidad”⁷, orientando estas actividades conforme a los principios enunciados en la misma.

Ley provincial 7343 (Ley del Ambiente) y modificatorias tiene por objeto “la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en todo el territorio de la Provincia de Córdoba” (art. 1), declara a los bosques como elementos constitutivos del ambiente natural y uno de los bienes jurídicos a proteger (art. 2, art. 4, incisos “a”, “c”, “j” y “l”).

La Ley Forestal N° 8066 y sus modificatorias (leyes 8311, 8626 y 8742) establecen el régimen de gestión de los bosques de la Provincia de Córdoba. Con este temperamento y a los fines de incorporar nuevas herramientas para una adecuada gestión de los recursos naturales el Poder

⁵ Art 11: Constitución de la Provincia de Córdoba .

⁶ “(E)l Estado Provincial resguarda la supervivencia y conservación de los bosques, promueve su explotación racional y correcto aprovechamiento”, Constitución Provincia de Córdoba.

⁷ Art 10: Constitución de la Provincia de Córdoba.

Ejecutivo Provincial dicta el decreto 2131/2000 que reglamenta el capítulo IX de la ley 7343 y mod., relativo al procedimiento de EsIA cuando se produzcan intervenciones sobre el bosque.

En el año 2003, por intermedio del Decreto Provincial N° 891, se crean los Corredores Biogeográficos del Chaco Árido y del Caldén. En su artículo 5° especifica que “... los proyectos de desmonte sobre bosques nativos ubicados dentro de los Corredores Biogeográficos (...) estarán obligatoriamente sujetos a presentación de Estudio de Impacto Ambiental...”.

El 7 de abril de 2005 entra en vigencia la ley 9219 que prohíbe por el término de diez (10) años el desmonte total de bosques nativos en cada una de las parcelas -públicas o privadas- ubicadas en todo el ámbito de la Provincia de Córdoba. Entiéndese por desmonte total la eliminación por completo de un bosque nativo con la finalidad de afectar esa superficie a actividades que impongan un cambio en el uso del suelo.

Con fecha 5 de agosto de 2010, y cumpliendo lo prescripto por la ley nacional 26331 (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos), la Legislatura de la Provincia de Córdoba aprobó el “Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba” mediante la Ley N° 9814, estableciendo un Mapa de Zonificación de los Bosque Nativos en función de las Categorías de Conservación I (Rojo), II (Amarillo) y III (Verde).

Modelo solicitud de autorización para rolado de mantenimiento o raleo de bajo impacto

CÓRDOBA . . . / . . . /

Sr. Secretario de Ambiente de la
Provincia de Córdoba

S_____ / _____ D

El/la/los que suscribe/n
. , LE / LC / DNI / CI N°:
. , CUIT: , con Domicilio en
. , Localidad ,
Departamento , Provincia
. , CP. , TE: solicita/n
autorización para efectuar ROLADO DE MANTENIMIENTO y/o
RALEO SELECTIVO DE BAJO IMPACTO de hectáreas.

La propiedad de referencia se encuentra situada en el lugar denomi-
nado , Pedanía
. , Departamento
.

El campo se encuentra autorizado a través del Expediente N°
. / y Resolución N° / El ROLADO
DE MANTENIMIENTO se comenzará a efectuar a partir del / . . .
. . . /

El solicitante autoriza expresamente al personal de la Secretaría de
Ambiente a

ingresar al predio a solo fin de realizar las inspecciones y controles
que sean necesarios.

El/la/los suscripto/a/os se comprometen desde ya a respetar y cum-
plir fielmente las indicaciones que le/les formule la Secretaría de Ambien-
te al respecto.

Sin otro particular, lo saluda/an atte.

.....

Firma/s

Modelo solicitud de autorización para aprovechamiento forestal de leña seca y/o muerta

CÓRDOBA, / /

Sr. Secretario de Ambiente de la
Provincia de Córdoba

S _____ / _____ D

El/la/los que suscribe/n
., LE / LC / DNI / CI N°:, CUIT:
.,

con Domicilio en, Localidad
.,

Departamento, Provincia
., C.P.,

TE: solicita/n autorización para efectuar
APROVECHAMIENTO FORESTAL de hectáreas de
bosque que es parte integrante de una propiedad
compuesta de hectáreas de extensión total de las cuales .
. hectáreas están cubiertas por bosque.

La propiedad de referencia se encuentra situada en el lugar denomi-
nado

., Pedanía
.,

Departamento, y el aprovechamiento forestal
obedece al propósito de realizar
., comprometiéndose desde ya el/la/los
suscripto/a/os a respetar y cumplir fielmente las indicaciones que le/les
formule la Secretaría de Ambiente al respecto.

El/la responsable técnico del proyecto es
.

., LE / LC / DNI / CI N°, Consultor Ambiental
N°, y el/los N° de Cuenta DRC del/de los campo/s es/son
.

.
.

El solicitante autoriza expresamente al personal de la Secretaría de Ambiente a

ingresar al predio a solo fin de realizar las inspecciones y controles que sean necesarios.

A los efectos que hubiere lugar, se adjunta a la presente solicitud la documentación que se detalla a continuación:

.....
.....
.....
.....
.....

A los efectos de la presente, el/la/los suscripto/a/os constituye/en domicilio legal en:

.....
.....

El/la/los suscripto/a/os se comprometen desde ya a respetar y cumplir fielmente las indicaciones que le/les formule la Secretaría de Ambiente al respecto.

Sin otro particular, lo saluda/an atte.

.....
Firma/s

REGULACIÓN URBANA SOBRE BOSQUES

Susana Beatriz GALVÁN *

Resumen: El trabajo reflexiona sobre la regulación urbana en materia de bosques, en particular, en la ciudad de Córdoba. Enuncia la normativa aplicable y considera las deficiencias de su implementación.

Palabras-clave: Normas municipales - Bosques - Ciudad de Córdoba.

Abstract: The article reflects on urban forest regulation, in particular in the city of Córdoba. Quote applicable regulations and considers the shortcomings of its implementation.

Keywords: Local regulations - Forests - City of Córdoba.

Desde el punto de vista de la ingeniería forestal, la silvicultura es la ciencia que estudia el cultivo de los bosques y su adecuado aprovechamiento.

En un sentido amplio, se considera bosque urbano a toda zona forestal influida por la población urbana; en un sentido restringido, se refiere a los árboles y zonas arboladas de las ciudades: árboles de jardines y huertos, arboles de calles y parques, los remanentes y los que crecen en tierras baldías y abandonadas.

Desde que el ser humano empezó a vivir en grandes ciudades inició la transformación más agresiva y evidente del ambiente, realizando construcciones y modificando el paisaje y, por si esto fuera poco, considerando como tierras improductivas las de los bosques, fomentó su desmonte.

En la actualidad, las sociedades han empezado a conocer y reconocer los múltiples beneficios de tipo ambiental, económico, social, psicológico

* Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

y cultural que el arbolado urbano genera, provenientes de su propio funcionamiento individual y ecosistema.

Los parques y bosques urbanos proporcionan importantes servicios ecosistémicos en las ciudades, como la filtración del aire, regulación del microclima, reducción del ruido, captación del agua, recreación y cultura, producción de alimentos, ahorro de energía y control de la erosión de los suelos. Algunos estudios indican que los árboles pueden reducir hasta en 4 grados la temperatura ambiente.

Los bosques asociados a espacios urbanos mejoran la relación existente entre la sociedad y la naturaleza y conectan las ciudades con su entorno. Y constituyen una de las herramientas más idóneas para acercar la gente de la ciudad a la naturaleza.

En los países industrializados la investigación y el desarrollo de la silvicultura urbana ha progresado notablemente, mientras que en los países en desarrollo es incipiente e insuficiente, y los bosques están sometidos a la presión que deriva del crecimiento demográfico y de la extensión del uso de la tierra para agricultura y pastizales.

Aunque las ciudades en el mundo ocupan sólo el 2% de la superficie del planeta, son responsables del 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Este nuevo milenio será urbano

Según el especialista alemán Guido Kuchelmeister, la urbanización es una tendencia mundial, el nuevo milenio será urbano y las zonas urbanas de los países en desarrollo recibirán el 90% del crecimiento mundial de 10.000 millones de personas previsto para el 2050. El 85% de los latinoamericanos y la mitad de los africanos y asiáticos vivirán en ciudades. Las zonas periurbanas tienen los índices más altos de crecimiento y reciben hasta el 70% de los migrantes de las zonas rurales así como los migrantes de la ciudad misma.

Estas consecuencias medioambientales del crecimiento urbano y la rápida urbanización de la pobreza están recibiendo cada vez mayor atención en los foros internacionales y en este contexto, los países más dedicados y avanzados en el tema han emprendido acciones de reforestación,

ordenamiento de bosques y la creación de zonas verdes tanto urbanas como periurbanas como verdaderos instrumentos del desarrollo y como fuentes para aumentar la calidad de vida de las urbes.

A su vez, al celebrarse el día mundial del hábitat el 3 de octubre, la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) llamó a proteger los bosques urbanos, haciendo hincapié en que además de mejorar la calidad de los ambientes urbanos, también puede mitigar los impactos de eventos meteorológicos graves y, según señaló su Director Eduardo Rojas, “*las buenas prácticas en la silvicultura urbana y periurbana pueden contribuir a ciudades con resiliencia en el sentido de la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático*”. Y, en el año 2012, ha previsto realizar una revisión a nivel mundial de las acciones más eficaces en el ámbito de la regulación urbana de bosques.

Competencia municipal

En el milenio urbano, la silvicultura urbana es un planteamiento moderno del cuidado de los árboles que requiere planificación a largo plazo, coordinación profesional y fundamentalmente, participación local.

Es de destacar que todas y cada una de las medidas relacionadas a los árboles, parques y bosques urbanos se están dejando a la responsabilidad de los municipios, pues se considera que el bosque urbano es un sistema de recursos que puede ser cultivado y administrado en todas las tierras de jurisdicción de una municipalidad, tanto de propiedad privada como pública y como señalé anteriormente, aunque las definiciones varían, ello comprende desde los árboles localizados en las aceras hasta parcelas de parques o bosques, huertas, etc.

Los ciudadanos en general y las empresas sanitarias, eléctricas, inmobiliarias, de telecomunicaciones, etc., están sujetos a ordenanzas municipales que regulan *i.a.* el manejo del arbolado urbano.

Muchas veces encontramos en las legislaciones vigentes en nuestro país que el concepto de multifuncionalidad que cumple el arbolado urbano está ausente.

Es común que cuando se aborda el tema de la arborización urbana no existan definiciones claras y gran parte del tiempo y de los recursos se

dediquen a la solución de las áreas verdes, pero es importante señalar que las áreas verdes son una parte menor en relación al total de las superficies urbanas que pueden y deben ser arboladas.

Un federalismo ambiental

En nuestro país, la reforma constitucional receptó las directivas de la cumbre de Río de Janeiro en orden a que los países dicten leyes ambientales eficaces (Ppio, 11), al consignar en el párrafo tercero del art. 41 de la C.N. *“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”*.

A partir de ello se habla de un federalismo ambiental puesto que aparece un nuevo sistema de reparto de competencias legislativas entre la nación, las provincias y los municipios.

Los municipios tienen la misma competencia legislativa maximizadora que las provincias sólo que deben considerar el piso ambiental de las leyes de presupuestos mínimos que dicta la Nación y las complementarias de la provincia a la que pertenecen.

Ciudad de Córdoba

Claro está que los árboles son importantes para las comunidades, pero su plantación, mantenimiento y protección requiere inversión de recursos, lo que incluye tiempo y dinero, una adecuada educación ambiental y una eficiente gestión municipal.

En la ciudad de Córdoba, podemos decir que recién a partir de la tercera década del S. XX logró situarse una visión de conjunto para la elaboración de un plan urbano. Hubo así distintos planes (regulador y de extensión, regulador, diagnóstico) en 1927, 1954, 1973, el PEC 1993-1999, el PECba 2003/06, el Plan Maestro de 2007.

Pero el conjunto de regulaciones respecto del fraccionamiento, uso y ocupación del suelo, edificación, arbolado público constituye un sistema

normativo que no ha sido revisado -salvo modificaciones parciales y unas pocas excepciones - desde su elaboración entre los años 80/90.

Las principales disposiciones son:

- O. 5454 de explotación de áridos.
- O. 6936 regula el control de calidad de la atmósfera en el ejido municipal alterado por la combustión de vehículos.
- Dcto. 43/E/97 control de humo.
- O. 7000 de arbolado público, sus modificatorias.
- O. 7104, Reglamento de Protección Ambiental, marco jurídico para todas las acciones a desarrollar en relación a los recursos suelo, agua y flora entre otros aspectos.
- O. 8133: localización de actividades económicas.
- O. 8056: ocupación del suelo en áreas intermedias y periféricas.
- O. 8057: ocupación del suelo en área central.
- O. 8060. Fraccionamiento del suelo.
- O. 8978: atentado a la ecología y medio ambiente humano.
- O. 9058: modificatoria de la 7000 relacionada a parques y forestación de áreas verdes).
- O. 9387 Código de Edificación.
- O. 9612 residuos urbanos.
- O. 9847: de impacto ambiental.

Pero la ciudad ha sufrido un importante retroceso en los últimos años, evidenciándose una degradación general de la oferta disponible tanto de los espacios verdes como de los equipamientos que los componen. La ciudad registra una carencia de estructura cualificada de espacios públicos acordes en escala y distribución a su desarrollo urbano metropolitano.

Si bien, según los informes oficiales la ciudad cuenta con 1200 ha. de espacios verdes, la mayoría de los estudios ambientales señalan que son insuficientes y alertan sobre la notable disminución y deterioro progresivo que ha sufrido el arbolado público, sin reposición y por su contaminación por laboreo agropecuario.

En el ejido urbano de nuestra ciudad la mayor parte de la forestación se ha realizado con especies introducidas. Por eso, es de destacar que la Resolución 087/07 autoriza a plantar árboles de especies nativas en las veredas de la ciudad de Córdoba acordes al ancho de la vereda y del retiro verde de la propiedad.

Un problema de todos

La forestación de nuestras ciudades es un imperativo sin precedente alguno y para poder ser enfrentado y abordado con éxito requerirá una comprensión cabal por parte de cada sociedad, de las virtudes y defectos que presenta la institucionalidad que su respectiva región tiene para el fomento y conservación del arbolado de la ciudad.

En muchos países, como Japón y Estados Unidos, ha quedado demostrado que la participación del pueblo en el cuidado de los árboles de las ciudades ayuda a reforzar el sentimiento de comunidad al darle la oportunidad de colaborar en beneficio del medio ambiente local.

Porque la silvicultura urbana ya ha dejado de ser patrimonio exclusivo del sector público, se requiere la participación de empresas privadas para su estudio y financiamiento y también la educación e información de los ciudadanos, puesto que la conservación y ordenación de muchos planes urbanos sólo es posible por el compromiso y actuación de los residentes.

RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS AL DOMINIO EN LAS ÁREAS BOSCOSAS AFECTADAS POR INCENDIOS EN ITALIA Y LAS RECIENTES ORIENTACIONES DE LA JURISPRUDENCIA ITALIANA

Mirta Liliana BELLOTTI *

Resumen: El trabajo estudia las restricciones normativas al dominio de áreas boscosas afectadas por incendio en Italia y las recientes orientaciones de la jurisprudencia italiana. La idea se basa en la tutela de las zonas boscosas y pasturas dañadas por el fuego, con el fin de combatir los incendios dolosos de bosques con finalidades de especulación edilicia.

Palabras-clave: Restricciones administrativas - Incendios deliberados - Especulación edilicia.

Abstract: The paper studies policy constraints to the domain of forest areas affected by fire in Italy and recent guidelines of the Italian courts. The idea is based on the protection of woodlands and pastures damaged by fire, in order to combat forest fires set for the purpose of building speculation.

Keywords: Constraint to the domain - Forest arson - Building speculation.

I. Introducción

Las emergencias por incendios en Italia tienden a disminuir cada año, pero todavía conservan dimensiones importantes. El patrimonio forestal italiano, se encuentra entre los más grandes de Europa. Por su dimensión y gran variedad de especies, constituye una riqueza inmensa

* Abogada. Doctorando de la Universidad Nacional de Córdoba y *Alma Mater* de Bologna-Italia. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

desde el punto de vista ambiental, económico, el equilibrio del territorio y el mantenimiento del paisaje.

Sin embargo, cada año, sobre todo el periodo estivo, se produce el incendio de miles de hectáreas de bosques, muy frecuentemente debido a causas dolosas ligadas a la especulación edilicia, y al descuido del hombre¹.

En 2004 crecía el peligro de incendios, las llamas de origen doloso fueron 3.968 (el 61,7% del total), con una incidencia superior a los periodos 1998 a 2004. Éste es uno de los datos más preocupantes registrados en el Dossier sobre incendios del Cuerpo forestal del Estado, el cual señala también las dificultades de las operaciones de oposición (sólo fueron 22 los arrestos en flagrancia del respectivo delito)².

En 2008, el procesamiento de datos indica que los incendios han disminuido el cincuenta por ciento en toda Italia en relación al verano de 2007, recordado como uno de los más ardientes de los últimos tiempos. También se detectó la contundente disminución de las superficies boscosas arruinadas por el fuego. Diversos factores han determinado la notable disminución del número de incendios forestales en la Península itálica, desde el mayor uso por parte de los municipios italianos del catastro de las áreas calcinadas, a la creciente coordinación entre las fuerzas de policía y los diversos entes que se dedican a sofocar incendios, sin olvidar el mejoramiento de las condiciones climáticas³.

También en 2009 los incendios en bosque disminuyeron, pasando de 6.479 en 2008 a 5.422, el número más bajo de los últimos 18 años, el 20% menos respecto a 2008, si bien en el Sur de Italia y en las islas son todavía demasiados. Estos datos son de Ecosistema incendios, en el dossier 2010 de Legambiente y Protección civil.

La emergencia por incendios en 2009 ha involucrado el 16 % de los municipios italianos, frente al 19% registrado en el año anterior. Es un resultado positivo que algunas en algunas Regiones, representa un cambio importante. En particular en Umbría, con un importante patrimonio

¹ Benedetto CAMPANELLA, "Comuni in prima linea a difesa del territorio", *Guida agli Enti Locali*, 25 de julio de 2009, n. 30, pág. 54.

² Guida agli Enti Locali, 25 de junio de 2005, n. 25, pág. 10, Incendi dolosi in crescita Parte dalle Regioni il piano di prevenzione.

³ Benedetto CAMPANELLA, ob. cit., pág. 54.

forestal, en el último bienio ha logrado a disminuir el 70% los municipios afectados por incendios, Basilicata los ha reducido a la mitad, mientras que en Apulia (Puglia en italiano) han bajado un tercio. Sin embargo todavía es complicada la situación en Cerdeña ⁴.

En los primeros ocho meses de 2011 los incendios aumentaron el 66% respecto al mismo periodo del año anterior. Desde el 1 de enero al 10 de agosto de 2011, según los datos del Cuerpo forestal del Estado, se han verificado 3008 incendios en bosques, que han dañado 16.487 hectáreas de las cuales 8.245 en áreas boscosas y 8.242 en zonas no boscosas. Ello surge del dossier Ecosistema Incendios 2011 de Legambiente y protección civil ⁵.

II. Origen histórico de la normativa

La tutela de las zonas boscosas y pasturas dañadas por el fuego, con el fin de combatir los incendios dolosos de bosques con finalidades de especulación edilicia, ha sido inicialmente establecida en Italia por la ley del 1 de marzo de 1975, número 47. El art. 9 de la misma, modificado e integrado por el art. 1 bis del D. L. 30-8- 1993, número 332, convertido en ley el 29 de octubre de 1993, ley número 428, ha prohibido las construcciones de cualquier tipo y dispuso que los instrumentos urbanísticos, no pudieran cambiar el destino de esas zonas, es decir dar un destino distinto a aquel que tenían antes del incendio.

El texto del art. 9 inc. 4 disponía que: “Nelle zone boscate comprese nei piani di cui all’articolo 1 della presente legge, i cui soprassuoli boschivi siano stati distrutti o danneggiati dal fuoco, è vietato l’insediamento di costruzioni di qualsiasi tipo. Tali zone non possono comunque avere una destinazione urbanistica diversa da quella in atto prima dell’incendio” ⁶.

⁴ Guida agli Enti Locali, 7 de agosto de 2010, n. 32, pág. 10, Legambiente: incendi in calo, male Sud e isole.

⁵ Guida agli Enti Locali, 24 de septiembre de 2011, n. 38, pág. 9, Incendi boschivi, roghi in aumento del 66%.

⁶ Traducción: “En las zonas boscosas comprendidas en los planes mencionados por el art. 1 de la presente ley, cuyas superficies han sido destruidas o dañadas por el fuego, se prohíbe la instalación de construcciones de cualquier tipo. Tales zonas no pueden tener una destinación urbanística distinta de aquella que tenían antes del incendio”.

Pero el Consejo de Estado, juzgó ilegítimo el deniego de autorización edilicia en zonas boscosas, motivado en el daño por incendio, cuando se tratase de una intervención que hubiera estado permitida anteriormente al incendio ⁷. En el año 2008, en la sentencia 1048, este Tribunal ha reiterado que la prohibición de edificación en suelos afectados por el fuego, según el art. 9,1 ley de 1 marzo 1975 n. 47, no podía ser extendida a las intervenciones que hubieran estado permitidas en presencia del bosque ⁸.

III. Ley marco en materia de incendios en zonas boscosas

La ley de 21 de noviembre de 2000, número 353 “Legge quadro en materia di incendi boschivi”, ha sido sancionada como consecuencia de la repetición de graves incendios que dañaron el patrimonio boscoso nacional. Esta ley se aprobó después de un largo itinerario parlamentario. El proyecto de ley fue presentado en el Parlamento en mayo de 1996 ⁹.

De frente a la amplia devastación de los bosques italianos, ocurrida en los últimos años, la ley en examen, define el marco orgánico del régimen normativo, dirigido a la prevención y a la lucha contra el problema de los incendios en los bosques ¹⁰.

Esta ley del 21 de noviembre de 2000, tiene por finalidad la conservación y la defensa del patrimonio boscoso italiano como bien insustituible para la calidad de vida y constituyen principios fundamentales del ordenamiento, según el art. 117 de la Constitución italiana (art. 1, inc. 1). Este objetivo se persigue también a través de medidas de prevención y lucha activa contra los incendios, y justifica las limitaciones de uso y de destino de los inmuebles boscosos incendiados, fijadas por el art. 10 de esta ley, para impedir que la especulación edilicia afecte el patrimonio boscoso ¹¹.

⁷ C. Stato, sez. V, 25 de mayo de 1995, n. 832 en *Foro it.*, 1995, III, 607.

⁸ C. Stato, sez. V, 15 de julio de 1998, n. 1048 en *Riv. giur. edilizia*, 1998, I, 1390.

⁹ Stefano CORBETTA, *Incendi boschivi: in vigore la legge-quadro* en *Dir. pen. proc.*, 2001, n.1, pág. 47.

¹⁰ Pietro Alessio PALUMBO, *Il Problema Incendi Boschivi: l'auspicata Legge-quadro n°353/2000*, disponible en <http://www.diritto.it/articoli/ambiente/palumbo1.html>

¹¹ Cass. Sez. III, 5 de octubre de 2011, n. 36104 disponible en <http://lexambiente.it/urbanistica/160/7576-urbanistica-piano-aziendale-di-sviluppo-agricolo.html>

Las regiones aprueban el plan regional de programación de las actividades de prevención y lucha contra los incendios en bosques, sobre las líneas guía y las directivas deliberadas, dentro de los sesenta días desde la entrada en vigor de la ley n. 353/2000, por el Consejo de Ministros, considerando la propuesta del Ministro delegado de la coordinación de la protección civil, que recurre a la Agencia de protección civil, al Departamento de protección civil, a la Presidencia del Consejo de ministros, al Cuerpo forestal del Estado y al Cuerpo nacional de bomberos. Las regiones aprueban este plan dentro de los ciento cincuenta días de la deliberación de las líneas guías. El plan, se somete a revisión anual (art. 3 L. n. 353/2000).

En caso de incumplimiento de las regiones, la función de sustituirlas se asigna al Ministro delegado para la coordinación de la protección civil, que dispone las actividades de emergencia para la extinción de los incendios forestales, teniendo en cuenta las estructuras operativas en las provincias, los municipios y las comunidades de montaña (art. 3 inc. 4 L. n. 353/2000).

IV. Las nociones de incendio forestal y zona boscosa

La ley marco que estudiamos define el instituto del incendio forestal, entendiendo por tal “*un fuoco con suscettività a espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all’interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree*” (art. 2) ¹². La definición supone un fuego de notable proporción y virulencia, que se caracteriza por su posibilidad de extenderse, comprendiendo toda forma de incendio, antrópica o no antrópica, dolosa, culposa o accidental ¹³. Este

¹²Traducción: “Un fuego con la susceptibilidad de expandirse a las áreas boscosas, arbustivas o arboladas, incluidas eventuales instalaciones e infraestructuras antrópicas situadas en dichas zonas o sobre terrenos cultivados o incultos y en las pasturas limítrofes a dichas zonas”.

¹³Ferdinando PARENTE, “Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell’Area”, *Riv. Notariato* 2012, 04, pág. 941. Ferdinando PARENTE, “Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco”, *Riv. Notariato* 2002, 06, pág. 1.385.

concepto identifica un fuego en potencial expansión sobre áreas boscosas, comprendiendo estructuras e infraestructuras antrópicas ¹⁴.

La determinación de “zona boscosa” no puede prescindir de la consulta de la legislación forestal nacional y regional, implica la individualización de áreas dotadas de específicas características biofísicas y territoriales.

El decreto legislativo del 18 de mayo de 2001, n. 227, que regula el sector forestal, en el art. 2, inc. 1 dispone que los términos “bosque” y “selva” se equiparan, el art. 6 inc. 1, especifica que “*i termini bosco, foresta e selva sono equiparati*”; *all’art. 6, comma 1, precisa che “Nelle more della emanazione delle norme regionali...si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d’arboricoltura da legno di cui al comma 5. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti...”* ¹⁵.

La ley n. 353/2000 art. 10 inc. 1, asimila a las zonas boscosas, las áreas destinadas a pastura, a efectos de la tutela de los incendios ¹⁶.

La jurisprudencia ha sostenido que la noción de bosque comprende numerosas hipótesis de vegetación: “De una lectura sistemática de la normativa en materia de bosques y de las específicas finalidades de salvaguardia del territorio perseguidas por la ley, emerge con claridad, que

¹⁴Pietro Alessio PALUMBO, op. cit.

¹⁵Traducción: “en caso de mora de la normativa regional... se considerarán bosques los terrenos cubiertos por vegetación forestal asociada con el árbol o arbusto de origen natural o artificial, en cualquier etapa de desarrollo, los castaños, el alcornoque y la mancha mediterránea, con exclusión de los jardines públicos y privados, los árboles de la calle, el castaño cultivado para fruto y los sistemas de la frutticoltura y arboricoltura a los que se refiere el apartado 5. Las mencionadas formaciones vegetales y los terrenos sobre los que surgen deben tener una extensión no inferior a 2.000 metros cuadrados y ancho promedio de no menos de 20 metros y que cubran al menos el 20 por ciento, con las medidas tomadas de la base exterior de los troncos”.

¹⁶Ferdinando PARENTE, “Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco”, cit.

en el ámbito de las medidas protectoras de los bosques están sin duda comprendidas las hipótesis de vegetación no solamente reconducibles a aquella de alto follaje, incluyéndose también la vegetación calificable como mancha mediterránea, además de la cultivación de frutos de diverso tipo (conforme art. 2 y 10 L. n. 353/200, art. 2, c. 1 d.lgs. n. 227/2001): con especial referencia a los árboles de olivo que como es sabido pueden alcanzar volúmenes y alturas considerables y que, bajo ese perfil, pueden ya incluirse entre los árboles de alto follaje, además todavía está vigente la disciplina dictada por el decreto del 27 de julio de 1945, n. 475, referida a la prohibición de derribar tales árboles, excepto en número limitado y con específica autorización de las autoridades competentes”¹⁷.

“La finalidad de salvaguardia del territorio y de sus entidades naturales indispensables para la vida no pueden ser restringidas a limitadas hipótesis de particulares tipos de bosque y de pastura, colocando tal conclusión en estridente contraste, no sólo con la normativa referida a la salvaguardia de los olivos, sino también en evidente contradicción con la disciplina general en materia foresta, que admite la extensión de la tutela incluso a la simple maleza, como bien ha puesto en evidencia la jurisprudencia penal”¹⁸.

Concuerdando con ese criterio la jurisprudencia penal, la cual afirma que la zona estaba cubierta por mancha mediterránea llamada alta, es decir de una vegetación compuesta en modo dominante de especies como enebros, acebuches, phillyrea, masilla, euphorbia, aulagas y otras formas de vegetación arbustiva: esta compleja vegetación cubría el 100% sin solución de continuidad. En consecuencia estaba presente el instituto jurídico de bosque según el art. 2 inc. 6 D.Lgs. 227/2001¹⁹.

¹⁷C. di Stato, Sez. IV - 9 de julio de 2010, n. 4457 disponible en http://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/CDS/Cds_2010_n.4457.htm

¹⁸C. di Stato, Sez. IV - 9 de julio de 2010, n. 4457, cit.

¹⁹Cass. penale Sez. III, 23 de enero de 2007 (c.c. 16/11/2006), n. 1874 disponible en <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/Cassazione/Cassazione%202007%20n.1874.htm>

V. Las limitaciones en las zonas boscosas dañadas por el fuego

Con el objeto de asegurar la conservación del patrimonio boscoso nacional italiano, y la defensa de los incendios forestales, el art. 10 inc. 1 de la ley 353/2000, modificado por el art. 4 inc. 173 , L. 24.12.2003, n. 350, con vigencia desde 01.01.2004, ha prescrito:

- Las zonas boscosas y pasturas cuyas superficies han sido dañadas por el fuego no pueden tener una destinación diferente a aquella preexistente al incendio, por lo menos durante quince años, desde la producción del mismo. Esta limitación debe ser especialmente anotada en todos los actos de compraventa de inmuebles, bajo pena de nulidad del acto. Se permite la construcción de obras públicas que sean necesarias a la salvaguardia del interés público y del ambiente.

- En estas áreas además se prohíbe por diez años la construcción de edificios, como también de estructuras e infraestructuras destinadas a habitaciones civiles y actividad productiva, excepto las obras cuya realización fuera ya prevista antes del incendio en los instrumentos urbanísticos vigentes en esa fecha. En los municipios sin plan regulador se prohíbe por diez años toda edificación sobre áreas dañadas por fuego.

- Durante cinco años están prohibidas las actividades de reforestación y de ingeniería ambiental financiadas con recursos públicos, excepto que sean autorizados por el Ministro del ambiente en las áreas nacionales naturales protegidas o de las Regiones e los demás casos.

- Están prohibidas por diez años la pastura y la caza.

De este modo el legislador nacional italiano ha introducido, en el cuerpo de la ley que estudiamos, limitaciones al goce y utilización de las áreas afectadas por el evento incendiario. Se trata de restricciones administrativas al dominio con la finalidad de tutelar el patrimonio forestal ²⁰.

²⁰ La doctrina argentina explica que las restricciones administrativas al dominio se establecen con el objeto de lograr concordancia entre los derechos de dominio de los particulares y los intereses públicos. Limitan la amplitud del derecho de dominio de los particulares y de acuerdo a la doctrina en general se modifica el alcance del carácter absoluto, que el Derecho Romano atribuía al derecho real que otorga mayor número de facultades sobre una cosa a su titular.

VI. Prohibición de cambiar destinación del inmueble

El art. 10 inc. 1, ley n. 353/2000 prohíbe cambiar, por lo menos durante quince años, el destino de uso de la zona incendiada, refiriéndose a la utilización urbanística preexistente al incendio. La ley no establece un plazo taxativo de duración, individúa un periodo de al menos de quince años, por ello Parente sostiene que, constituye una indicación legislativa mínima, susceptible de ser extendida por los ordenamientos regionales ²¹.

Las leyes regionales, en muchos casos, si bien reenviando al contenido del art. 10 de la ley nacional, han transferido a la discrecionalidad de los municipios la estimación de la dimensión temporal de esta prohibición.

Esta restricción puede ser dejada sin efecto por razones de interés público y por necesidades ambientales. En efecto, se permite la construcción de obras públicas esenciales a la salvaguardia del interés general y del medio ambiente (art. 10, inc.1, l. n. 353/2000).

La ley marco impone la obligación de mencionar esta restricción, en todos los actos de compraventa de inmuebles situados en las zonas boscosas y pasturas afectadas por el fuego, bajo pena de nulidad del negocio traslativo (art. 10 inc. 1). Este deber se establece durante los quince años en los que la restricción está vigente.

Marienhoff enseña que “la restricción señala, así, el marco o esfera dentro del cual el particular podrá ejercer su derecho”. Villegas Basabilvaso cita a Mayer, la restricción es “una debilitación inherente a la propiedad de una manera general”, y agrega “las restricciones son límites normales de la propiedad”, son “una condición legal inherente al ejercicio, uso y goce de la propiedad”. Bielsa enseña que las restricciones al dominio “constituyen un presupuesto necesario del reconocimiento del derecho de propiedad en el Estado y derivan de la propia naturaleza de ese derecho y de la necesidad de conformarlo al derecho ajeno”. En concordancia con Mayer agrega, se trata de una debilitación inherente a la propiedad y establecida de manera general.

En la doctrina italiana se llaman vínculos. Estos vínculos explica Parente, son vínculos objetivos, es decir impuestos sobre determinados inmuebles sin indicar las personas gravadas, son reales y siguen el bien durante todo el periodo de su duración. Son también vínculos de finalidad, es decir, tienen un objeto, la tutela del patrimonio forestal. F. PARENTE Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco, cit.

²¹ Ferdinando PARENTE, “Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell’Area”, cit.

Este deber de mención no impone límites a la facultad de disposición, cumple la función de informar al adquirente de la existencia de prescripciones legales que reducen parcialmente el contenido de uso y goce del inmueble.

El texto de la ley marco en materia de incendios menciona solamente los actos de compraventa, sin embargo Parente sostiene que la interpretación axiológica impone la obligatoriedad de esta mención en todos los tipos de actos jurídicos, que tiene por objeto inmuebles boscosos dañados por el fuego, potencialmente idóneos e efectuar un intento especulativo. En esta perspectiva, además de la mención en los contratos de compraventa, se debe insertar en todos los actos traslativos o constitutivos de derechos reales a título oneroso, verbigracia, la permuta, la dación en pago, la constitución de renta vitalicia, el aporte societario²².

Según el texto literal de la norma y el fundamento de la disposición, en opinión de Parente, están excluidas de este deber de mención los actos de donación y los actos que constituyen liberalidad, siempre que no se presten a intentos especulativos²³.

VII. Las restricciones a la actividad edificatoria

Se prohíbe por diez años la construcción de edificios, estructuras e infraestructuras destinadas a la habitación o a las actividades productivas, excepto los casos en los cuales la construcción haya sido prevista en fecha anterior al incendio por los instrumentos urbanísticos vigentes.

Parente sostiene que aunque la disposición normativa utilice la expresión superficie, debe considerarse que la prohibición se extiende a toda actividad edificatoria y de transformación del inmueble, porque el Código Civil italiano asimila en el derecho de superficie la construcción efectuada sobre el suelo a aquella subterránea. (art. 951, inc. 1 y art. 955 del CC italiano). Agrega que ello es conforme a la finalidad de la norma²⁴.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

Esta parte del inc. 1 del art. 10 ha sido modificado, en el texto anterior la excepción se aplicaba sólo cuando existía una autorización o concesión de edificación, anterior al incendio.

La finalidad de esta disposición es impedir que el área pase a ser edificable como consecuencia del incendio, según la jurisprudencia debe ser interpretada en el sentido que la prohibición no se puede extender a los actos de edificación permitidos antes del incendio, en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Administrativo de la Región Apulia (Puglia en italiano)²⁵.

La jurisprudencia ha observado que la modificación de la norma, debe entenderse con el significado que el instrumento urbanístico debe prever las obras a realizar en términos puntuales, no siendo suficiente una indicación en términos generales²⁶.

La Casación ha juzgado que el plan de hacienda de desarrollo agrícola, en cuanto es funcional a la concreta realización de las elecciones urbanísticas delineadas por el Plan Regulador General, es un instrumento de actuación, con la consecuencia, que a los fines de la aplicación de la ley 353 de 2000, art. 10, autoriza la realización de edificios, estructuras y infraestructuras para habitación y actividades productivas en las superficies afectadas por incendios forestales²⁷.

VIII. La restricción quinquenal de reforestación y de obras de ingeniería ambiental con recursos públicos

La restricción por cinco años, contados desde la producción del incendio (art. 10, inc.1 L. n. 353/2000), de ejecutar obras de reforestación

²⁵ Consiglio Stato, sez. V, 15 luglio 1998, n. 1048 cit. da T.A.R. Puglia, 14 de febrero de 2012, n. 276 disponible en http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Lecce/Sezione%203/2011/201100050/Provvedimenti/201200276_01.XML

²⁶ Cass. penale Sez. III., 28 de abril de 2011, n. 16592, disponible en http://www.ambientediritto.it/sentenze/2011/Cassazione/Cassazione_2011_n._16592.htm

²⁷ Cass. penale Sez. III, 5 de octubre de 2011, n. 36106 disponible en <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/Cass.%20III%20-%2036106.11%28cut%29.pdf>

y de ingeniería ambiental con recursos financieros públicos se fundamenta en la particular naturaleza de los fondos.

Estas actividades se permiten si se financian con fondos privados y en la hipótesis del financiamiento público, autorizado por el Ministerio del ambiente en las áreas boscosas nacionales, o de las regiones competentes en los demás casos.

Esta prohibición queda sin efecto en el caso de la existencia de situaciones documentadas de desequilibrio hidrológico o de condiciones en las cuales, será urgente la tutela de especiales valores ambientales y paisajísticos.

IX. La restricción a la actividad de pastura y de caza

La prohibición de realizar actividades de pastura y de caza en las superficies afectadas por incendios forestales, expresamente limitada a las áreas boscosas y no se ha incluido las áreas de pastura²⁸ (art. 10, inc. 1 L. n. 253/2000).

También esta restricción tiene duración decenal, comienza a correr desde ella producción del incendio.

En caso de trasgresiones a esta restricción, se inflige una sanción administrativa pecuniaria, que oscila entre un parámetro mínimo y uno máximo, con previsión de una calificación más severa por violación a la prohibición de caza (art. 10, inc. 3 L. 353/2000).

Además de todo esto, la ley marco sobre incendios forestales veda todas las acciones incluidas aquellas que potencialmente puedan producir incendios en los bosques, en las área y en los períodos más riesgosos (art. 10 cin. 5, art. 3 inc. 3, apartado f L. 353/2000). En caso de violación a estas prohibiciones, prescribe multas que duplican su monto si se trata de responsables pertenecientes a los cuerpos de organizaciones de voluntarios y estructuras anti-incendios o perteneciente al personal

²⁸Ferdinando PARENTE, "Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco", cit.

estacional, reclutado para las actividades de prevención y de soporte. (art. 10, inc. 6 y 7 L.)²⁹.

X. Las restricciones también son aplicables ante la falta de relevamiento de los terrenos boscosos incendiados

El inc. 2 art. 10 de la ley n. 353/2000 establece que: *“I comuni provvedono, entro novanta giorni dalla data di approvazione del piano regionale di cui al comma 1 dell’articolo 3, a censire, tramite apposito catasto, i soprassuoli già percorsi dal fuoco nell’ultimo quinquennio, avvalendosi anche dei rilievi effettuati dal Corpo forestale dello Stato. Il catasto è aggiornato annualmente. L’elenco dei predetti soprassuoli deve essere esposto per trenta giorni all’albo pretorio comunale, per eventuali osservazioni. Decorso tale termine, i comuni valutano le osservazioni presentate ed approvano, entro i successivi sessanta giorni, gli elenchi definitivi e le relative perimetrazioni. è ammessa la revisione degli elenchi con la cancellazione delle prescrizioni relative ai divieti di cui al comma 1 solo dopo che siano trascorsi i periodi rispettivamente indicati, per ciascun divieto, dal medesimo comma”*³⁰.

El Consejo de Estado ha juzgado que las restricciones del inc. 1 son operativas aunque las administraciones respectivas no hayan cumplido

²⁹ Ibidem.

³⁰ Traducción: Los municipios proceden, dentro de noventa días desde la fecha de aprobación del plan regional, según el inc. 1 art. 3, a realizar un censo, a través del correspondiente catastro, de las superficies dañadas por el fuego en el último quinquenio, usando también los relevamientos efectuados por el Cuerpo forestal del Estado. El catastro se actualiza anualmente. La lista de dichas superficies debe ser expuesta por treinta días, en el municipio para eventuales observaciones. Transcurrido ese plazo, los municipios evalúan las observaciones presentadas y aprueban, dentro de los sucesivos sesenta días, las listas definitivas con los perímetros correspondientes. Se admite la revisión de la lista con la cancelación de las inserciones referidas a las prohibiciones del inc. 1, sólo después que hayan transcurridos los períodos respectivos, para cada prohibición del mismo inc. 1.

las mencionadas obligaciones de verificación. En efecto, sería incoherente, en relación a la *ratio* de la norma, a los principios generales del ordenamiento y al correcto seguimiento de los intereses públicos implicados en el art. 1 de la misma ley 353/2000, sostener que la aplicación de las prohibiciones, y además las prescripciones fundamentales de la norma, sobre todo caracterizadas por la sanción penal en caso de violación (dictada por el sucesivo inc. 4 del mencionado art. 10), pueda ser subordinada al efectivo cumplimiento de una actividad administrativa de mera certificación, y por ello de carácter declarativo, no constitutivo³¹.

La Casación se ha pronunciado en el sentido de la inmediata operatividad de la prohibición de edificación, evidenciando que la falta de actuación del reconocimiento del correspondiente catastro no puede ser confundida con la falta de una condición suspensiva de eficacia de la ley, porque no se puede pensar sin contradecir el fin de la norma, que su actuación se ha confiado a la diligencia de un funcionario³².

El Tribunal Administrativo de Liguria agrega que, si se razona en sentido contrario, la persecución de los principios fundamentales del Estado estaría subordinado, *sine die*, a la voluntad de organismos administrativos locales que operan no en el ámbito de sus efectivas prerrogativas de persecución del interés público para las respectivas comunidades locales, sino en ejecución de una mera actividad de certificación, delegada por un ley fundamental del Estado.

El Tribunal Administrativo de Liguria cita seguidamente el sucesivo inc. 4, en el caso de una prohibición de realización de edificios, de estructuras e infraestructuras para habitación o actividades productivas, sobre superficies dañadas por el fuego, según el inc. 1 art., se aplica el art. 20, inc. 1, apartado c, de la ley del 28 de febrero de 1985, n. 47. El juez, en la sentencia de condena, dispone la demolición de la obra, y el restablecimiento de estado anterior del lugar. La previsión de la sanción penal por la violación de la prohibición del inc. 1 constituye una confirmación, de la relevancia de los principios que tutela la prescripción en examen.

³¹ Consiglio di Stato, Sez. 5, 1 de julio de 2005, n. 3674 disponible en <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2005/CdS/gen.lug/Cds%202005%20n.3674.htm>

³² Cass., Sez. 3 penale, 25 de febrero de 2010, n. 7608 disponible en <http://lexambiente.it/urbanistica/160/6416-urbanistica-zone-boscate-gia-incendiate.html>

Este tribunal explica que el reenvío efectuado por el inc. 4 del art. 10 ley 353/2000 al art. 20 apartado c le 47 ya mencionada, es evidentemente *quod poenam*, es decir sólo con el fin de individualizar la sanción a aplicar, ello surge del hecho que la norma dicta autónomamente en términos exhaustivos el comportamiento objeto de sanción, limitándose a no indicar la pena para la cual, en efecto, efectúa el reenvío; además, la naturaleza del reenvío emerge también de la sucesiva indicación autónoma de las sanciones accesorias ³³.

XI. Las sanciones previstas

El art. 11 de la ley 353/2000 ha establecido sanciones penales para el incendio forestal, introduciendo el art. 423 en el Código penal italiano, y realizando modificaciones a los artículos 424, 425 y 449 de ese código.

Las violaciones de las prohibiciones del art. 10 de la ley 353/2000 son penadas con sanciones administrativas.

En el caso de trasgresiones a la restricción de edificación sobre superficies afectadas por incendios, se aplica el art. 20 inc. 1, apartado c, ley 28 del 28 de febrero de 1985, n. 47, sustituido por el art. 44 inc. 1 del d.P.R., la pena prescrita es el arresto hasta dos años y multa de 15. 493 a 51, 645 ³⁴.

El juez en la sentencia de condena, dispone la demolición de la obra y el restablecimiento del estado anterior de los lugares, a cargo del responsable (art. 10 inc. 4, ley 353/2000).

El incumplimiento a la prohibición de pastura y caza, se castiga con una sanción administrativa pecuniaria, que oscila entre un parámetro mínimo y uno máximo, con previsión de una calificación más severa por violación a la prohibición de caza (art. 10, inc. 3 L. 353/2000)

³³T.A.R. LIGURIA - Genova, Sez. 1 , 21 de febrero de 2003, n. 225 disponible en <http://www.ambientedititto.it/sentenze/2003/TAR/Tar%20Liguria%20-%202003%20n.225.htm>

³⁴Aldo FIALE, *Diritto Urbanistico*, XII edizione, Napoli, 2006, pág. 479.

XII. Consideración final

La ley marco de incendios forestales 353/2000 de Italia, es un completo instrumento, que contempla eficaces medidas y restricciones al dominio con el objeto de proteger el importante patrimonio forestal, sobre todo de los incendios con fines de especulación urbanística.

Puede servir como un moderno modelo para el derecho de otros países que se propongan salvaguardar sus bosques.

**PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES A NIVEL
INTERNO E INTERNACIONAL:
INSTITUCIONALIDAD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL
EN LA PROTECCIÓN Y GESTIÓN DE LOS BOSQUES
DE LOS PAÍSES SUDAMERICANOS ***

Edgar Gustavo FERNÁNDEZ SUÁREZ **

*“No heredamos la Tierra de nuestros padres,
la hemos recibido en préstamo de nuestros hijos”*
(Proverbio de los pueblos originarios de Norteamérica).

Resumen: El trabajo estudia los problemas relacionados con la protección de los bosques nativos en América del Sur, la normativa aplicable, el impacto del creciente interés público ante el proceso alarmante de deforestación, los efectos sobre las poblaciones y el equilibrio ambiental.

Palabras-clave: Protección - Bosques - América del Sur.

Abstract: The paper studies the problems related to the protection of native forests in South America, the applicable regulations, the impact of the growing

* El presente trabajo ha sido premiado (Primer Premio) en el Concurso de Monografías 2011 sobre el tema “Protección de los bosques a nivel interno e internacional”, organizado por *Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales y el Instituto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración* de la Academia, y las filiales Córdoba del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), del Instituto Argentino Chileno de Cultura.

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid), Especializado en Estudios Internacionales (Escuela Diplomática de Madrid), Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Católica de Córdoba). Profesor Adjunto de Derecho Político en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Director de la Maestría y especialización en Administración Pública del Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas de la Universidad Nacional de La Rioja.

public interest due to alarming deforestation process, the effects on people and the environmental balance.

Keywords: Protection – Forests – South America.

Sumario: 1. Introducción. 2. La importancia ambiental y económica de los bosques en América Latina y el Caribe. 3. La protección de los bosques: el marco jurídico internacional. 4. La protección de los bosques: el marco jurídico regional sudamericano. 4.1. Argentina. 4.1.a. Disposiciones constitucionales y legislación. 4.1.b. El caso de la Provincia de Córdoba. 4.5. Un panorama general de la legislación forestal en otros países de la región. 4.2. Brasil. 4.2.a. Disposiciones constitucionales y legislación. 4.2.b. El controvertido tratamiento forestal de la región Amazónica. 4.3 Bolivia - 4.4. Chile 4.4.a. Disposiciones constitucionales y legislación 4.4.b. Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. 4.5. Un panorama general de la legislación forestal en otros países de la región. 5. Conclusiones. 6. Reflexión final.

1. Introducción

Los problemas relacionados con la protección de los bosques nativos en América del Sur han cobrado un creciente interés público debido al proceso alarmante de deforestación, cuyas consecuencias para las poblaciones y el equilibrio ambiental son demasiado visibles, han generado una considerable presión de las organizaciones ambientalistas y de la opinión pública en general, que se ha hecho sentir en las áreas de los gobiernos de la región encargadas, precisamente, de elaborar políticas ambientales y velar por el cumplimiento de las normativas vigentes en la materia.

En cierto punto, puede afirmarse que una buena parte de los países de la región ha reformulado en años recientes la legislación forestal conforme a las directivas y recomendaciones de los organismos internacionales especializados y orientadas a favorecer un manejo sustentable de sus recursos forestales y de biodiversidad¹. Una muestra de ello es el

¹ América Latina y el Caribe albergan siete de los lugares con mayor diversidad biológica del mundo: los Andes tropicales, el Caribe, la región forestal atlántica de América del Sur, Mesoamérica, el cerrado brasileño, la región de Chocó - Darién y el occidente del Ecuador, y el centro de Chile. Los diez países que cuentan con esta mayor diversidad biológica del mundo, el Brasil, Colombia, el Ecuador, México y el Perú se encuentran en

Informe de la vigésimo quinta Reunión de la *Comisión Forestal para América Latina y el Caribe* (COFLAC)² llevada a cabo en Quito, Ecuador, 29 de septiembre al 3 de octubre de 2008, en la cual se señala que: “(...) *hay una **dinámica** muy alta en la actualización de las políticas, la legislación y la institucionalidad forestal, incluyendo mecanismos de diálogo y concertación, en muchos países. Se hace necesario prestar especial atención a la creación y desarrollo de tales instancias, así como al incremento de la **socialización** de las políticas y las normas entre la población de los países*”³.

Efectivamente, uno de los aspectos destacados de los cambios normativos están referidos a una concepción diferente de institucionalidad forestal que pasó de la centralidad del rol que desarrollaron los organismos forestales oficiales a una institucionalidad más plural e inclusiva, en la que los actores económicos del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel crecientemente protagónico en la elaboración de políticas y normativas sostenibles de los recursos forestales⁴.

En este estudio monográfico se abordará la cuestión de la protección de los bosques en el marco regional sudamericano, centrando la atención en: (a) la adecuación legal de las normativas nacionales a las exigencias de carácter internacional; (b) el grado de la institucionalidad que cada país le ha otorgado el tema, como un índice indicativo de la importancia de la materia como política pública; y, (c) las previsiones legales que en las

América Latina: además, “Centroamérica, con sólo el 0,5% de las tierras emergidas del mundo, alberga el 7% de la diversidad biológica global”. Cfr. *Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Áreas Protegidas*, Colombia, 1997. “Áreas protegidas en Latinoamérica: de Caracas a Durban”, Unión Mundial para la Naturaleza, 2003.

² Organismo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Su misión es servir como cuerpo estatutario y consultivo de apoyo a las labores forestales de la FAO y de asesoramiento en la formulación de políticas forestales. También se encarga de revisar y coordinar su aplicación en la Región e intercambiar información entre los países. Sus reuniones son bianuales.

³ Véase en *Informe de la 25ª Reunión de la COFLAC*, página 7. Los términos destacados en negrita no son originales.

⁴ VV.AA. *Leyes Forestales en América del Sur*. Documento de trabajo. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Santiago de Chile, abril de 2010, p. vi.

normas nacionales prevén la participación social en la gestión, elaboración, gestión o co-gestión y supervisión del cuidado de los bosques por parte de las organizaciones sociales mencionadas anteriormente.

Si bien es cierto que no existe una definición unívoca de bosque, en este trabajo se adoptarán las definiciones utilizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU)⁵ en sus evaluaciones periódicas de los recursos forestales. Así, denominamos “Bosque” a la *“Tierra con una cobertura de copas (o densidad de población equivalente) de más del 10 % y superficie de más de 0,5 hectáreas. Los árboles deben poder alcanzar una altura mínima de 5 metros en su madurez in situ”*. Mientras que consideraremos a las *“Otras tierras boscosas como aquellas tierras con una cobertura de copas (o densidad de población equivalente) de entre un 5 y un 10 % de árboles que puedan alcanzar una altura de 5 metros en su madurez in situ, o una cobertura de copas (o densidad de población equivalente) superior al 10 % de árboles que no puedan alcanzar una altura de 5 metros en su madurez in situ y de arbustos o matorrales”*.

En Botánica, se lo define en términos genéricos. Se considera bosque (*lat. boscus*) al sitio poblado por árboles y matas, distinguiéndose diferentes tipos como el de explotación forestal, de o en galería, maderable, pluvial, protector, ribereño y virgen⁶.

Los bosques son los ecosistemas terrestres más extensos, ocupando el 30% de la superficie emergida del planeta, a lo que se añade su enorme valor en términos de biodiversidad, asociada especialmente a los bosques tropicales. Los ecosistemas forestales albergan estimativamente al menos el 75% de las especies continentales y una parte importante de la biomasa terrestre⁷.

⁵ <http://www.unece.org/timber/fra/definit.htm>.

⁶ Confr. P. FONT QUER, *Diccionario de Botánica*, 2ª reimp., Barcelona, Labor, 1965, pág. 146.

⁷ M. RUIZ PÉREZ - C. GARCÍA FERNÁNDEZ - J. A. SAYER: “Los servicios ambientales de los bosques”. *Ecosistemas (Revista Científica y Técnica de Ecología y Medio Ambiente)* 16 (3), septiembre 2007, pág. 81.

El aumento poblacional, la fuerte competencia por espacios para la agricultura y la demanda creciente de madera han desencadenado un vertiginoso proceso de deforestación, que sigue afectando a unos 13 millones de ha al año. Desde la década de los setenta se tomará conciencia de la pérdida acelerada de la superficie forestal, constatando los límites de un desarrollo rural basado en la producción maderera. Surgirá, en consecuencia, un nuevo enfoque forestal más orientado hacia modelos de gestión forestal integrados que cuestionan la visión monodimensional del bosque como productor exclusivo de madera⁸.

La superficie mundial de bosques nativos es de 3.400 millones de hectáreas, de las cuales 1.640 millones corresponden a bosques templados y boreales, principalmente compuestos por coníferas y 1.760 millones a bosques y selvas tropicales. Por su parte, la superficie de bosques implantados alcanza unos 200 millones de hectáreas, según estimaciones de la FAO (Organismo para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas). Empero, debido a causa de la deforestación, la pérdida neta de superficie forestal mundial alcanza los 7.3 millones de hectáreas (0,18% de la superficie de bosques del planeta). El 65% de la pérdida anual de bosques se concentra en Sudamérica principalmente en la región amazónica, alcanzando 3.1 millones de hectáreas al año⁹.

2. La importancia ambiental y económica de los bosques en América Latina y el Caribe

A mediados de la primera década del siglo, la cubierta forestal de América Latina y el Caribe alcanzaba todavía las 924 millones de hectáreas (46% de la superficie terrestre total de la región y al 23% del área forestal total del mundo). De ese total, el 90% del área forestal se encuentra en América del Sur, el 9% en América Central y México y el 1%

⁸ M. RUIZ PÉREZ - C. GARCÍA FERNÁNDEZ - J. A. SAYER, op. cit., pág. 82.

⁹ Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005. FAO, 2005. Citado por el Consejo Federal de Inversiones en su Informe General del Sector Forestal. Disponible en <http://www.cfired.org.ar/Default.aspx?cId=107>

en el Caribe. Los cinco primeros países con mayor cubierta forestal son el Brasil (477,7 millones de hectáreas), el Perú (68,7 millones), México (64,2 millones), Colombia (60,7 millones) y Bolivia (58,7 millones), datos que equivalen al 79% del área forestal total en América Latina y el Caribe¹⁰.

Para el año 2005 los bosques naturales (bosques naturales, más bosques modificados y seminatural) de América Latina y el Caribe contaban con una extensión de 861 millones de hectáreas, lo que representaban casi un 22% de la cubierta forestal del mundo y un 41,9% de la superficie de la región. En el 2005 los bosques plantados representaban el 1,4% del área total de bosques en la región y el 9,4% de los bosques plantados en el mundo. En este sentido, América del Sur -principalmente Brasil, Chile, Argentina y Uruguay- poseen cerca de un 88% del total de la superficie de bosques plantados de la región. Las especies preferidas para la reforestación son los pinos (*Pinus spp.*), eucaliptos (*Eucalyptus spp.*) y el pino Paran (*Araucaria angustifolia*)¹¹.

Pero, por otro lado, la pérdida neta anual de la superficie forestal en América Latina y el Caribe entre 1990 y 2005, osciló entre 4,5 y 4,7 millones de hectáreas, significando alrededor del 51 y 65% del cambio neto mundial anual correspondiente a estas etapas (bosque natural y plantado). En las dos décadas recientes, las superficies protegidas y con fines de conservación cubrieron el 20% de la superficie total de la región analizada, lo que en el balance ha incidido en una disminución del uso de los bosques naturales para el suministro de madera y su reemplazo por los bosques plantados¹². Cabe señalar que, al contrario de lo que ha sido tradicional, para la administración de las áreas protegidas se van generalizando nuevas modalidades de responsabilidad compartida entre el Estado, los gobiernos locales, las organizaciones comunales y las empresas privadas, en lugar de la exclusiva responsabilidad de los entes públicos estatales.

¹⁰ VV.AA., *Tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina y el Caribe*. (reimp. 2007), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Estudio FAO: Montes, 148, Roma, 2006, pág. xi.

¹¹ Op. cit., pág. xii.

¹² Op. cit., pág. xiii.

3. La protección de los bosques: el marco jurídico internacional

Para afrontar los problemas derivados de la degradación ambiental, las Naciones Unidas organizaron diversas cumbres internacionales de carácter extraordinario denominadas como *Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, también conocidas como Cumbres de la Tierra. Éstas tuvieron lugar en Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002) y Copenhague (2009).

La primera de ellas, denominada *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* se realizó en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972 y dio como resultado la creación del “*Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*” (PNUMA), el principal programa de las Naciones Unidas a cargo de los asuntos del medio ambiente. En esta conferencia mundial sobre temas del medio ambiente, si bien no hubo acuerdos importantes, significó la toma de conciencia sobre la gravedad del agotamiento del ozono, el calentamiento de la tierra y el deterioro de los bosques.

Consecuentemente, la Asamblea General por resolución 38/161 de 19 de diciembre de 1983, aprobó la creación de una comisión especial designada como “*Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*” (CMMAD), cuya finalidad era informar al organismo acerca del “*medio ambiente y la problemática mundial hasta el año 2000 y más adelante*”¹³. En 1987, dicha comisión presentó a la Asamblea General un documento muy difundido desde entonces, titulado “*Nuestro Futuro Común*”, o simplemente “*Informe Brundtland*”¹⁴, en el que se definió por primera vez el alcance de la expresión de “*desarrollo sostenible*”, como aquel que “*satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”. La Comisión llamó la atención sobre los resultados a los que estaban conduciendo las políticas de

¹³ Documentación de las Naciones Unidas. Guía de Investigación. Puede consultarse en: <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>

¹⁴ Se refiere al nombre de su presidente, la doctora Gro Harlem Brundtland, parlamentaria noruega que ocupó en varias ocasiones el cargo de primer ministro (1981, 1986/89 y 1990/96).

desarrollo tradicionales -mayor pobreza, vulnerabilidad y degradación del ambiente- que serán a largo plazo, insostenibles para las generaciones venideras. Por eso la Comisión expuso que la humanidad tiene la capacidad para lograr un *desarrollo sostenible*, que implica limitaciones que comienzan por un reparto equitativo de los recursos y el apoyo de los sistemas políticos que garanticen una efectiva participación ciudadana en los procesos de decisión, es decir, más democracia a niveles nacional e internacional¹⁵. El informe exhortaba a los Gobiernos actuar con responsabilidad mediante el apoyo un desarrollo que sea económica y ecológicamente sostenible.

De conformidad con el informe de la Comisión Mundial (CMMAD), la Asamblea General aprobó la resolución 44/228, el 20 de diciembre de 1988, y convocó la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (también conocida como la “Conferencia de Río” o la “Cumbre de la Tierra”), para “*elaborar estrategias y medidas para detener o invertir los efectos de la degradación del medio ambiente*”¹⁶. Dicha resolución identificó nueve áreas “*de mayor importancia para mantener la calidad del medio ambiente de la Tierra y, sobre todo, para lograr un desarrollo sostenible y ambientalmente racional en todos los países*”.

En 1990 se iniciaron negociaciones internacionales específicamente orientadas a la firma de un convenio mundial sobre bosques, a propuesta y con el apoyo del G-7 (grupo de los siete principales países industrializados). El propósito de esta acción fue avanzar sobre la factibilidad de concluir un convenio sobre bosques en 1992, con ocasión de la Conferencia de Río de Janeiro. Sin embargo en el transcurso de las negociaciones fue evidente que los Estados no estaban dispuestos a alcanzar un consenso sobre el contenido de un convenio sobre bosques; más aún no pocos gobiernos no justificaban la conveniencia de negociar

¹⁵El documento de la Comisión centró su atención en (a) población y recursos humanos, (b) especies y ecosistemas, (c) energía, (d) industria y (e) los problemas urbanos.

¹⁶Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ, “El fideicomiso como instrumento jurídico de fomento en materia turística. El Fondo nacional de Fomento al turismo”. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pág. 108. En www.juridicas.unam.mx

un convenio de esta naturaleza. Como veremos, apenas las negociaciones diplomáticas alcanzaron para aprobar -sin fuerza jurídica obligatoria- una anodina “*Declaración de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo*” (Principios relativos a los bosques)¹⁷.

La *Conferencia de Río de Janeiro*, realizada del 3 al 14 de junio de 1992, aprobó no sólo la creación de la “*Comisión sobre el Desarrollo Sostenible*” sino también tres acuerdos importantes: el **Programa 21**, un programa de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, por el que se establece un conjunto de principios que definen los derechos y deberes de los Estados, y la mencionada **Declaración de principios relativos a los bosques**¹⁸, destinada a orientar el manejo sostenible de los bosques a escala mundial.

Adicionalmente, se dispuso de dos instrumentos jurídicamente vinculantes abiertos a la firma: la “*Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*” (UNFCCC - *Framework Convention on Climate Change*), que más tarde llevaría al **Protocolo de Kyoto** (1997) sobre el cambio climático¹⁹; y el “*Convenio sobre la Diversidad Biológica*”²⁰.

¹⁷Ruis, Barbara M.G.S. “A falta de un convenio forestal, diez tratados sobre árboles”. *Revista internacional de silvicultura e industrias forestales* (Unasylva – FAO), n° 206. Vol. 2001/3. Edición monográfica: “Convenios mundiales sobre los bosques”, Roma. También disponible en la red: <http://www.fao.org/docrep/003/y1237s/y1237s02.htm>

¹⁸“Principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo”. Programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente, Anexo III. Véase en: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-3annex3s.htm> Documentos de Naciones Unidas, 2000.

¹⁹Luego de la Convención, los gobiernos continuaron con las negociaciones para determina los objetivos y los métodos de la reducción de emisiones. Después de dos años y medio de negociaciones intensas, se adoptó el Protocolo de Kyoto (Japón), el 11 de diciembre de 1997. El Protocolo tiene los mismos objetivos, principios e instituciones de la Convención, pero la refuerza de manera significativa ya que las Partes se comprometen a lograr objetivos individuales y jurídicamente vinculantes para limitar o reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Entre todos los países suman un recorte de las emisiones de gases de efecto invernadero de un 5% con respecto a los niveles de 1990 en el periodo de compromiso de 2008-2012. El Protocolo entró en vigor el 16 de febrero de

En la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en la que participaron ciento setenta y dos gobiernos conjuntamente con más de 2.400 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG)²¹, se trataron específicamente temas como el escrutinio sistemático de patrones de producción especialmente de la producción de componentes tóxicos como el plomo en los combustibles y los residuos contaminantes; las fuentes alternativas de energía al uso de combustibles fósiles; la congestión en las ciudades y los problemas de salud debido a la contaminación ambiental y la escasez de agua.

Con relación a nuestro tema, la **Declaración de principios relativos a los bosques**, significó un tímido paso destinado a concientizar a los gobiernos y a la opinión pública mundial, acerca de la gravedad de las consecuencias de la deforestación y desertificación para el equilibrio del Medio Ambiente a escala mundial y su grave impacto en el recalentamiento global.

En primer lugar, la *Declaración de Principios* reconoce a los Estados el derecho soberano de explotar sus propios recursos de acuerdo a su propia política ambiental sin perjudicar al medio ambiente de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional; pero, al mismo tiempo señala la necesidad de la cooperación internacional para promover un ambiente económico internacional propicio para el desarrollo sostenido y ecológicamente racional de los bosques de todos los países que incluya, entre otras cosas, el estímulo de modalidades sostenibles de producción y consumo para erradicar la pobreza y promover la seguridad alimentaria (principios 1° y 7°, inc. a).

2005. Véase <http://unfccc.int> En el Protocolo se hace una referencia más explícita a los bosques que en la Convención, ya que el artículo 2° dispone que cada una de las partes industrializadas «aplicará y/o seguirá elaborando políticas y medidas, por ejemplo (...), la promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación».

²⁰ La Cumbre de la Tierra impulsó varias iniciativas importantes como la conferencia mundial sobre pequeños Estados insulares en desarrollo, y las negociaciones para una “Convención de Lucha contra la Desertificación” entre otros acuerdos.

²¹ Al mismo tiempo participaron unas 17.000 personas en el Foro de ONG que se convocó paralelamente y al que se le dio status consultivo.

Los recursos y las tierras forestales deberían ser objeto de una ordenación sostenible a fin de atender a las necesidades sociales, económicas, ecológicas, culturales y espirituales de las generaciones presentes y futuras, mediante políticas y las estrategias nacionales que establezcan un marco adecuado en pro de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques y las tierras forestales, que incluya el establecimiento y fortalecimiento de instituciones y programas en la materia.

En el principio 2° se reclama la asistencia de las organizaciones de la sociedad civil al señalar la conveniencia de promover *“la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, la industria, la mano de obra, las organizaciones no gubernamentales y los particulares, los habitantes de las zonas forestales y las mujeres, en el desarrollo, la ejecución y la planificación de la política forestal del país, y ofrecer oportunidades para esa participación”*.

En el 4° principio se reconoce *“la función vital que cumplen los bosques de todo tipo en el mantenimiento de los procesos y el equilibrio ecológicos en los planos local, nacional, regional y mundial mediante, entre otras cosas, la función que les cabe en la protección de los ecosistemas frágiles, las cuencas hidrográficas y los recursos de agua dulce y su carácter de ricos depósitos de diversidad biológica y recursos biológicos y de fuente de material genético para productos biotecnológicos, así como para la fotosíntesis”*.

Asimismo advierte sobre la necesidad de reconocer y apoyar, en las políticas forestales que se implementen, la cultura, los intereses y los derechos de las poblaciones indígenas, de sus comunidades y de los habitantes de las zonas boscosas, comprometiéndolos en la tarea de conservación y aprovechamiento racional de los bosques.

La Declaración recomienda una labor de *reverdecimiento* de la Tierra, por medio de medidas positivas y transparentes orientadas a la reforestación, la forestación y la conservación forestal, para mantener y aumentar la cubierta forestal y la productividad de los bosques incluidas las tierras improductivas, degradadas y deforestadas (principio 8°).

Otro de los aspectos destacables de la Declaración es la relacionada con la protección de ejemplos representativos o singulares ecológicamente viables de bosques, incluidos bosques primarios o antiguos, bosques de importancia cultural, espiritual, histórica o religiosa y otros bosques singu-

lares y valiosos de importancia nacional (8.f); como así también la protección del material genético y los consecuentes derechos soberanos de los países donde se encuentren los bosques (8.g).

La Declaración no ignora la existencia de problemas que obstaculizan los esfuerzos por lograr la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales, como la falta de otras opciones accesibles a las poblaciones o sectores pobres habitantes tanto de zonas urbanas como rurales (9°). Y, en este sentido, el principio 11° hace responsables a los países desarrollados en colaborar con la ordenación, conservación y desarrollo de sus recursos forestales, promoviendo y financiando el acceso a tecnologías ecológicamente racionales o transfiriendo tecnologías y conocimientos de conformidad con las disposiciones pertinentes del **Programa 21**. Asimismo propende a la cooperación internacional mediante el apoyo a las investigaciones científicas y a los inventarios y evaluaciones forestales (12°) y a las actividades de educación, capacitación y al fortalecimiento de los aspectos sociales de la silvicultura.

Después de la Cumbre de Río, la Asamblea General convocó un período *extraordinario* de sesiones -también conocido como “Cumbre para la Tierra + 5”- para examinar y evaluar la ejecución del Programa 21²².

En el 55° período de sesiones, la Asamblea General aprobó la resolución 55/199, de 20 de diciembre de 2000, y convocó la **Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible** (también conocida como “Río + 10”), un examen decenal del progreso alcanzado en la ejecución del Programa 21 desde 1992.

De este modo, la **Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo**, realizada entre el 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, aprobó un informe que incluyó una **Declaración política**, por la cual los Estados Miembros asumieron “*la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible*” y un **Plan de aplicación**, por el que los Estados Miembros se comprometieron a “*llevar a cabo actividades con-*

²²Resoluciones 47/190 y 51/181 AG de 1997.

*cretas y a adoptar medidas en todos los niveles para intensificar la cooperación internacional”*²³.

Pero en lo que se refiere específicamente al tema de la protección de los bosques, tiempo después de la Conferencia de Río, se sucedieron diversas actuaciones institucionales, como la conformación del **Grupo Intergubernamental sobre los Bosques** (GIB, 1995 - 1997), el **Foro Intergubernamental sobre Bosques** (FIB, 1997 - 2000) y, finalmente, en al inicio del siglo, el **Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques** (FNUB), cuya continuidad permanece hasta el presente²⁴. Como organismo de cooperación del Foro, se creó la **Asociación de Colaboración en materia de Bosques** (ACB), un organización voluntaria integrada por catorce organizaciones de relevancia internacional en el desarrollo de programas sobre bosques, y cuya misión es apoyar la tarea del Foro y reforzar el compromiso político a largo plazo para la ordenación y la explotación sostenibles de los bosques.

Se puede decir, en suma, que los convenios mundiales de mayor significación en relación con los bosques son la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** (CMNUCC)²⁵, que reconoce la importancia de los bosques en el balance global de los gases efectos invernadero (GEI); el **Convenio sobre la diversidad biológica** (CDB), que se ocupa de la biodiversidad forestal a través de un Programa de trabajo ampliado; y la **Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación** (CNLUD)²⁶, cuyo texto reconoce también la importante contribución e los bosques en el logro de sus objetivo.

²³ <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/descargas/johannesburgo01.pdf>

²⁴ El Foro ha llevado a cabo nueve sesiones ordinarias. La última se efectuó desde el 24 de enero al 4 de febrero de 2011.

²⁵ Si bien se menciona tan sólo una vez a los bosques (art. 4º.1.d): “Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación, la conservación y el reforzamiento de (...) los bosques, etc.”. El texto de la Convención fue aprobado en Nueva York, el 9 de mayo de 1992. La Convención entró en vigor el 21 de marzo de 1994, tras haber recibido 166 firmas hasta esa fecha.

²⁶ La desertificación es un fenómeno mundial que afecta a un 40% aproximadamente de la masa terrestre. Un 70% de todas las tierras secas están afectadas por la desertificación, con una superficie de 36 millones de km², siendo los países menos

4. La protección de los bosques: el marco jurídico regional sudamericano

4.1. Argentina

4.1.a. Disposiciones constitucionales y legislación

En materia forestal, la República Argentina ha ratificado la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre en 1980, el Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1994, Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países afectados por sequía grave o desertificación en 1996 y el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2001.

La reforma constitucional de 1994 incluyó disposiciones relacionadas con la protección del medio ambiente. El artículo 41° reconoce a todos los habitantes el derecho a “*un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano*” pero teniendo en cuenta que “*las actividades productivas satisfagan sus necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlas*”. Entre otras obligaciones, el artículo 41° obliga a las autoridades a proteger este derecho, “*a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales*”. Asimismo prohíbe “*el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los residuos radioactivos*”. Este importante artículo consagra derechos y deberes para los individuos y deberes para el Estado.

adelantados, los más afectados por ese fenómeno. Se calcula que más de mil millones de personas en cien países están afectados directamente por la desertificación, o se encuentran en situación de riesgo. Uwe HOLTZ: “La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y su dimensión política”, Bonn, Unión Interparlamentaria (UIP) y Secretaría de la CNULD, 2003, p. 4. Documento elaborado para la 5° Mesa Redonda de Parlamentarios.

Algunos tratadistas consideraron que la cláusula ambiental se encuentra debió haber sido incluida en el artículo 14°, ya que éste se refiere a los derechos de los que gozan los habitantes de la Nación; como así también el párrafo que indica las distribución de competencias entre la Nación y las provincias que debió incluirse en la parte correspondiente a la Competencia del Congreso (artículo 75°)²⁷.

En cuanto al artículo 43° admite que toda *persona* puede interponer acción expedita y rápida de amparo contra cualquier forma de discriminación y en “*lo relativo a los derechos que protegen al ambiente...*”. Cuando el artículo se refiere a “toda persona” debe interpretarse en sentido amplio, abarcando al afectado, a las asociaciones registradas conforme a la ley que propendan a la defensa del medio ambiente, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público²⁸.

El 28 de noviembre de 2007, Argentina sancionó la ***Ley Nacional de Presupuestos Mínimos para Protección del Bosque Nativo N° 26331***, y cuya reglamentación se efectuó dos años después mediante el Decreto P.E.N. N° 91/2009. Otras normas que datan desde tan temprano como 1948, complementan la legislación en materia de protección y explotación de los bosques naturales e implantados²⁹. Esa ley dispuso que cada una de las provincias deben dictar leyes que efectúen un ordenamiento territorial de sus bosques de manera participativa con las organizaciones ambientalistas locales (art. 6°).

La reglamentación de la ley define al ordenamiento territorial como un instrumento de gestión para zonificar territorialmente el área de los

²⁷ Zlata DRNAS DE CLÉMENT, *Relaciones de Córdoba en el Mercosur en materia de Medio Ambiente*, Córdoba, Marcos Lerner Editora Córdoba, 1996, pág. 177.

²⁸ DRNAS DE CLÉMENT, op. cit., pág. 180.

²⁹ Debemos mencionar las siguientes disposiciones legales: ley 13273 de Defensa de la Riqueza Forestal; ley 24857 Forestación. Estabilidad Fiscal; ley 25080 de Inversión Forestal; decreto 33/99 reglamentario de la ley 25080; ley 26432 Inversión para Bosques Cultivados. Prórroga y Reforma; ley 24688 Bosques Andinos Patagónicos; resolución 256 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos; resolución 450 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Modificación de la resolución 256/09 por la que se crea el Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos.

bosques nativos en cada jurisdicción, de acuerdo a las diferentes categorías de conservación con la finalidad de determinar en qué zonas el bosque debe ser objeto de una fuerte protección (zona roja), manejado de manera sustentable (zona amarilla), o permitido el cambio de uso de suelo (zona verde). Con este propósito la ley nacional exige la observación de una serie de criterios de sostenibilidad entre los cuales se encuentran, entre otros, la vinculación con otras comunidades naturales, el estado de conservación, el potencial de conservación de cuencas, el valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas.

Luego de vencido el plazo establecido en la ley 26331 para que las provincias efectúen el ordenamiento territorial de sus bosques, once de las 24 provincias – Chaco³⁰, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Mendoza, Santiago del Estero³¹, Río Negro, Salta³², San Luis y Tucumán lo hicieron y sancionaron la ley provincial correspondiente; mientras que otras provincias como Jujuy, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego realizaron el ordenamiento pero lo aprobaron por decreto o resolución, restando aún su aprobación por ley provincial³³.

4.1.b. *El caso de la Provincia de Córdoba*

En casi todos los casos los procesos de deliberación legislativa fueron controvertidos por las presiones de los actores productivos y los defensores ambientalistas. Una de esas situaciones controvertidas y aún no satisfactoriamente resueltas es el caso de la provincia de **Córdoba**. Mediante el decreto del Poder Ejecutivo provincial N° 848/08 se designó a la Secretaría de Ambiente, como autoridad de aplicación de la ley 26.331. A su vez, dicha Secretaría puso en marcha el *Proceso y Programa del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos*³⁴. Para garantizar la

³⁰ Ley provincial 6409/09.

³¹ Ley provincial 6942. Los numerosos conflictos generados por el desmonte excesivo, favorecieron un temprano ordenamiento de los bosques en la provincia antes que la Nación, aunque fue necesario adecuarla a los requisitos de la ley 26331.

³² Ley 7543/09. Decreto 2785/09. Por decreto 3676/09 se crea el “Consejo Asesor del Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo de la Provincia de Salta”

³³ Véase <http://www.vidasilvestre.org.ar>

³⁴ Resolución n° 328/08

participación exigida por la ley 26331, la Unidad Ejecutora del Proceso debió conformar una *Comisión de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (COTBN)*, integrada por miembros de sectores gubernamentales y de la sociedad civil, identificadas como competentes en el OTBN: la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba, la Administración de Parques Nacionales, la Agencia Córdoba Turismo, las Comunas y Municipios dentro de las regiones incluidas por el Ordenamiento, la Dirección General de Catastro, la Dirección General de Rentas, las Entidades del Agro, el INTA, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la Provincia de Córdoba, los Movimientos Campesinos, las ONGs Ambientalistas, la Secretaría de Cultura, la Subsecretaría de Recursos Hídricos y las Universidades públicas y privadas de la Provincia³⁵.

El 21 de mayo de 2009 se realizó una Audiencia Pública con más de mil asistentes, en la que se trató el ante proyecto de ley elaborado por la COTBN. En octubre de 2009 comenzó a debatirse en la Legislatura la propuesta de la COTBN elaborada tras largos meses de una intensa actividad de consultas y aportes intersectoriales para la resolución de conflictos ambientales característicos de cada zona, que fueron recogidos en

³⁵D. ATALA; F. BAUDO; M.A. ÁLVAREZ IGARZABAL; F. FERNÁNDEZ; A. MEDINA, *Proceso y Programa de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba*, Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba. Córdoba, 2008, pág. 17. Las organizaciones integrantes de la COTBN fueron: Unidad Ejecutora para Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba, Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentos de la Provincia de Córdoba, Secretaría de Turismo de la Provincia de Córdoba, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Programa Social Agropecuario (PSA - SAGPyA), Universidad Nacional de Córdoba (GIOT-Ecología Agrícola, Cat. PC, CExR SEU, CERNAR, MAM, AAAM, CZA, ISEA, IMBIV), Universidad Nacional de Río Cuarto, Universidad Nacional de Villa María, Administración de Parques Nacionales, Regional Centro (APN), Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), Federación Agraria Argentina (FAA), Colegio de Ingenieros Agrónomos de la provincia de Córdoba, Colegio de Biólogos y las ONGs FUNAM, CEDHA, Ecosistemas Argentinos, Grupo Escalera, Wichan, PCRSC, Foro de los Ríos y Fundación Conydes. La Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ), formó inicialmente parte de la Comisión pero decidió retirarse voluntariamente y solicitar a la Secretaría de Ambiente que disolviera la composición de la Comisión. Véase <http://www.leydebosquescordoba.com.ar/el-proceso-pre-legislativo>

los talleres regionales efectuados en localidades representativas de las siete cuencas hídricas principales: Sebastián el Cano, Río Cuarto, Cruz del Eje, Ballesteros, Villa General Belgrano, Villa Dolores y Río Ceballos. Finalmente el 27 de julio de 2010, para evitar que la labor de la COTBN quede en el vacío y evitar las interferencias de otros actores que se le oponen, ocho legisladores presentan el proyecto elaborado en la *Comisión de Asuntos Ecológicos* de la Legislatura, tomando así formal estado parlamentario (n° 5662/L/2010), pero inesperadamente, el 4 de agosto la Unicameral aprobó un proyecto alternativo aprobado entre los bloques mayoritarios y partidos menores y elaborado por el Ministerio de Agricultura y Ambiente, que no había sido debatido en la *Comisión de Asuntos Ecológicos*³⁶. Debido a la polémica que trajo consigo un texto de ley que ignoró las propuestas de la COTBN, se han efectuado hasta la fecha reclamos judiciales para lograr su derogación considerada como inconstitucional y contraria a la ley nacional 26.331. Tal es el caso de la Universidad Nacional de Córdoba, que por medio de una Resolución del Consejo Superior no sólo expresó su preocupación por lo aprobado por la Legislatura y efectuó el reconocimiento de la labor realizada por la Comisión de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo (COTBN) en defensa del bosque nativo cordobés, sino que decidió crear una comisión de expertos para realizar los reclamos judiciales pertinentes³⁷. Por su parte, la Universidad de Río Cuarto presentó un amparo contra la Provincia pidiendo la inconstitucionalidad de 12 artículos de la ley 9814, entre los

³⁶Ley Provincial 8814, promulgado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto n° 1772/10.

³⁷En otras provincias la sanción de leyes vinculadas a la ley n° 26.331 ha generado numerosos conflictos judiciales. En la Provincia de Corrientes el Juez Gustavo René Bufill de la Justicia Civil de la ciudad de Mercedes (Corrientes) declaró la nulidad absoluta del decreto 1439/09 por no haber surgido de un proceso participativo (22/12/09). Por su parte, la Universidad Nacional de Salta presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una acción declarativa de certeza solicitando se declare inconstitucional la ley provincial 7543 por considerarla contraria a la ley nacional de presupuestos mínimos y no considerar a las comunidades aborígenes de Salta. Otro caso es el de las comunidades mapuches Motoco-Cárdenas y Cayún, de Lago Puelo, y Leopoldo Quilodrán y Lorenzo Pulgar Huentuquidél, de El Hoyo de la provincia de Chubut las cuales presentaron una acción de amparo contra la ley provincial de bosques, porque no participaron del proceso legislativo. Comunicado del Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) de 20 de agosto de 2010.

que se destacan, por ejemplo, la autorización de la ley provincial para actividades de producción en zonas de máxima conservación lo que no permite la norma nacional.

Las objeciones a esta ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (9814), radican en las diferencias técnicas y legales con la ley nacional, como por ejemplo, el mapeo del ordenamiento territorial y algunos pasajes del texto legal que impiden su acreditación en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Los efectos comienzan a sentirse. Quince provincias, entre las que se encuentran Santiago del Estero, Misiones, Formosa y Chaco ya recibieron los fondos de la Nación por proyectos de conservación de bosques en el marco de la ley 26331 -Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de Bosques Nativos-³⁸. Cabe recordar que el dinero del Fondo Nacional está destinado a compensar a productores que en sus tierras tienen bosques que deben proteger y también para fortalecer la autoridad de aplicación de la norma, en este caso la Secretaría de Ambiente de la Provincia.

4.2. Brasil

4.2.a. Disposiciones constitucionales y legislación

Según el artículo 23, y 7 de la Constitución brasileña de 1988 es competencia común de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, “proteger el medioambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas” (inc. 6), “preservar los bosques, la fauna y la flora” (inc. 7). Y a continuación, el artículo 24 establece como competencia de la Unión, de los Estados y del Distrito Federal, legislar concurrentemente sobre “bosques, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medioambiente y control de la polución y responsabilidad por daños al medioambiente” (inc. 6).

³⁸En total serían unos 20 millones para repartirse en un 70 por ciento entre productores y un 30 para la Secretaría. En Juan Pablo Martínez: “La primera cosecha dejó afuera a Córdoba. La ley local es rechazada por la Nación, que no manda los fondos. La Provincia no habla”, *Diario Día a día*, Córdoba, 17 de octubre de 2011.

Sin embargo, es el artículo 225° del capítulo VI, del Título VIII - del Medio Ambiente, el que se refiere extensamente a la cuestión ambiental. Al respecto, establece que *“todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo, y preservarlo para las generaciones presentes y futuras”*³⁹. En el mismo artículos se declara que *“la floresta Amazónica brasileña⁴⁰, la Mata Atlántica, la Sierra del Mar, el Pantanal Mato Grossense y la zona Costera son patrimonio nacional, y su utilización se hará en la forma de la ley, dentro de las condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente, incluyendo lo re referente al uso de los recursos naturales”* (art. 225°, 4).

Brasil tiene en ejecución un **Programa Forestal Nacional** (PFN) creado a inicios de de este siglo por el Decreto N° 3.420/00, y en cuya formulación contó con amplio proceso participativo. El Programa tiene como objetivo coordinar las políticas públicas sectoriales para promover el desarrollo forestal sustentable conciliando, al mismo tiempo, el uso de los recursos con la protección de los ecosistemas. Una **Comisión Nacional Forestal** (CONAFLOOR) fija las directrices para la implementación de las acciones del Programa y permite articular la participación de los diversos grupos de interés en el desarrollo de las políticas públicas del sector forestal brasileño⁴¹.

³⁹ Señala además que para asegurar la efectividad de este derecho, incumbe al poder público, entre otros, “a) preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y procurar el tratamiento ecológico de las especies y ecosistemas; b) preservar la diversidad y la integridad del patrimonio genético del país y fiscalizar a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético; y c) proteger la flora y fauna, prohibiéndose las prácticas que pongan en riesgo su fusión ecológica y/o provoquen la extinción de especies”.

⁴⁰ La ley 11284 de 2006 radica en que determina que más del 80% de las tierras boscosas de la Amazonía pertenece al gobierno, e incluye las reservas indígenas, los parques nacionales, las reservas nacionales, las reservas de extracción, las reservas biológicas y otras categorías de áreas protegidas.

⁴¹ *Leyes forestales de América del Sur*, op. cit., pág. 10. El Programa Nacional de Bosques se compone por tres subprogramas: 1) SUSTENTAR para manejo de bosques, 2)

Asimismo, Brasil cuenta con un complejo entramado de instituciones y organismos tan numerosos como diversos por sus competencias y niveles de jurisdicción destinados a la planificación, la definición de políticas y ejecución de instrumentos de política y la aplicación legal en los niveles federal, estadual y local. De este modo, las competencias forestales del Estado Federal las centraliza el *Ministerio del Medio Ambiente*, a través de organismos autónomos como el *Servicio Forestal Brasileño (SFB)*, con competencia exclusiva en la gestión de los bosques de propiedad pública, y el *Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA)*, cuya misión es controlar y fiscalizar el uso, manejo y transporte de los recursos forestales.

Por su parte el Departamento Forestal dependiente de la *Secretaría de Biodiversidad y Bosques* del Ministerio del Medio Ambiente, coordina y dirige las políticas públicas en materia forestal y coordina el Programa Forestal Nacional a través de la CONAFLOOR.

Adicionalmente, cabe destacar al *Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICMCB)*, organismo responsable de la gestión de las *Unidades de Conservación*, entre ellas, las reservas de uso sustentable como los bosques nacionales, las reservas de extracción y las reservas de desarrollo sustentable. A su vez, en cada uno de los estados se han conformado Secretarías, Institutos, Fundaciones, etc., para administrar los recursos forestales y las áreas protegidas de carácter estadual.

Algunas de las normas legales de Brasil que pueden considerarse como relevantes para la gestión del ambiente y de los recursos forestales, son los siguientes⁴²:

a) Ley que define la Política Nacional sobre Medio Ambiente de 1981.

FORESTAR para expansión de la base forestal, y 3) FLORECER para prevención y combate de los incendios forestales. Entre los principales objetivos podemos señalar: a) estímulo al uso sostenible de los bosques nativos y plantados, b) fomento de las actividades de reforestación, principalmente de pequeñas propiedades rurales, c) recuperación de las áreas de preservación permanente, de reserva legal, y alteradas, d) apoyo a las iniciativas económicas y sociales de las poblaciones tradicionales e indígenas que viven en los bosques y, e) prevención y combate de incendios forestales.

⁴²*Leyes forestales...*, op. cit., pág. 11.

b) Código Forestal Brasileño de 1965 (con modificaciones posteriores).

c) Programa Nacional de Bosques. Decreto 3420 de 2000.

d) Ley del Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza de 2000 y Reglamento de 2002.

e) Ley de Gestión de Bosques Públicos para la Producción Sostenible de 2006.

f) Ley sobre Uso y Protección del Bosque Atlántico de 2006.

g) Ley de Gestión de Bosques Públicos para la Producción Sostenible. Ley 11284 de 2006.

h) Ley del Bioma del Bosque Atlántico (ley 11428 de 2006) y su reglamento (decreto 6660 de 2008).

4.2.b. *El controvertido tratamiento forestal de la región Amazónica*

Sin embargo, pese a las garantías y compromiso de orden constitucional y a la proliferación de normas que procuran racionalizar el uso de los recursos forestales, existen cuestiones no resueltas satisfactoriamente y cuyas consecuencias, tanto actuales como futuras, motivan la preocupación de Estados y organismos internacionales con relación a la Amazonia.

La ley 11284 de 2006 establece un reordenamiento de la legislación (derogando seis leyes) para regular la “*gestión de las florestas públicas para una producción sostenible*”. Entre las disposiciones más polémicas se encuentra aquella que posibilita la concesión de empresas privadas para la explotación de florestas públicas por cuarenta años, lo que en la práctica significaría disponer de unos trece millones de hectáreas en una primera etapa y, posteriormente, alcanzar unos cincuenta millones⁴³.

Lamentablemente, hay que subrayar que esta permisividad se da también en otros países amazónicos como Bolivia (1999), Colombia y Perú (2005), disposiciones legales que demuestran una fuerte acción

⁴³Dilma ANDRADE DE PAULA y Elder ANDRADE DE PAULA GIRBAL-BRACHA: “Agronegocio y ambientalismo: reconstruyendo hegemonía”. Capítulo de la obra de Noemí María y Sonia Regina de Mondonça (comp.): *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007, pág. 351.

sincronizada de grupos económicos transnacionales para una explotación generalizada de los recursos naturales de esos Estados⁴⁴.

La sanción de una norma de esta naturaleza alimentó la creciente resistencia de los grupos, de organizaciones ambientalistas no Gubernamentales, de los movimientos campesinos y de las poblaciones nativas que se oponen a una mercantilización de la naturaleza sin consideraciones alguna de sustentabilidad y respeto por el equilibrio ecológico⁴⁵.

La región de la Amazonia alberga biodiversidad estimada en millones de especies vegetales y animales, además de contar con un inmenso potencial hidroeléctrico y minero, lo que en conjunto atrae los más agresivos y variados intereses económicos que ponen en riesgo la integridad de sus ecosistemas y de la diversidad socio – ambiental, como consecuencia del desmonte generalizado y la continua degradación de otros recursos naturales. La región Amazónica es ligeramente mayor que la cuenca del Río Amazonas, con una superficie total de 7.186.750 km², de los cuales 6.3 millones son áreas forestales, lo que representa el 56% del total mundial de bosques. La importancia geoeconómica de la región, potenciada por una de las riquezas más codiciadas, la gran reserva de agua potable que representa para la humanidad, la convierte en una región de primordial interés geopolítico.

Una de las respuestas del Estado Federal a las presiones internas y externas ha sido en las últimas décadas la creación de las Áreas Protegidas, con la finalidad de garantizar el ordenamiento territorial, la integridad de los ecosistemas, los servicios ambientales y las garantías de las poblaciones tradicionales y pueblos indígenas. En la actualidad, las áreas protegidas representan el 43,9% de la región amazónica brasileña (2.197.485 km²), lo que representa el 25,8% de Brasil⁴⁶.

⁴⁴ *Ibíd.*, pág. 351.

⁴⁵ *Ibíd.*, págs. 354 y 355. En marzo de 2011, en la selva amazónica, en Jirau, se encendió la mayor protesta social de trabajadores que se recuerda en muchos años en Brasil, cuando más de ochenta mil obreros de todo el país paralizaron las construcciones hidroeléctricas, refinerías y usinas termoeléctricas. Véase Raúl ZIBECHI, “Rebelión en la Amazonia brasileña”, 14 de abril de 2011. Portal de *Centre Tricontinental* (CETRI), <http://www.cetri.be/spip.php?article2168&lang=es>

⁴⁶ Mariana VEDOVETO, “Áreas Protegidas en la Amazonia brasileña: avances y desafíos”. 26 de Mayo de 2011. Accesible en <http://www.oecoamazonia.com/es/articulos/9-artigos/223-areas-protégidas-na-amazonia-brasileira-avancos-e-desafios>

Desde 1999, la creación de Unidades de Conservación federales ha representado la estrategia del Gobierno para atender a las metas de ordenamiento del territorio y combate al desmonte ilegal; la protección de regiones con alto valor biológico; y la atención a las demandas de las poblaciones tradicionales y de producción forestal sostenible. Esta política contó con el apoyo de las organizaciones ambientalistas y sociales con actuación en la región. De este total, las Unidades de Conservación (federales y estatales) correspondían al 22,2% del territorio amazónico mientras las Tierras Indígenas homologadas, declaradas e identificadas abarcaban 21,7%⁴⁷. Con el objetivo de materializar la participación indígena en las políticas de gestión, manejo y protección de sus territorios, se creó la Comisión Nacional de Política Indigenista (CNPI) en 2006 con la finalidad de coordinar las acciones estatales en defensa de los derechos indígenas involucrándolos en la gestión y manejo sostenible de los recursos naturales de sus tierras legalmente reconocidas. No obstante, las Áreas Protegidas aún sufren constantes amenazas a su consolidación como la deforestación posterior a su creación por ley. A modo de ejemplo en el estado de Mato Grosso, esa área aumentó de 2% (24,59 km²) en 2008 a 7% (80,65 km²) en 2009⁴⁸.

4.3. Bolivia

Un caso notable de protección ambiental y, en particular de los bosques, es el de la República Plurinacional de Bolivia que goza de una nueva Constitución desde 2009⁴⁹. El texto constitucional dedica, inicialmente,

⁴⁷El Estado de Amazonas posee la mayor extensión de Áreas Protegidas en la Amazonia, (799 mil km²), seguido por Pará (686 mil km²). En términos relativos, el estado de Amapá posee la mayor proporción de Áreas Protegidas (70,4% de su territorio), seguido por Roraima (58,2%) y Pará (55%). Por otro lado, el estado de Mato Grosso (19,8%) y Tocantins (21,4%) abarcan las menores proporciones.

⁴⁸Mariana VEDOVETO, art. cit.

⁴⁹La Constitución Política de Bolivia es el decimoséptimo texto constitucional en su historia. Entró en vigencia el 7 de febrero de 2009, fecha en la que fue promulgada por el Presidente Evo Morales, tras ser aprobada en un referéndum con un 90,24% de participación. El voto aprobatorio alcanzó un 61,43% del total, es decir, 2.064.417 votos. El “no”, por su parte, alcanzó 1.296.175 sufragios (38,57%).

al derecho Ambiental dos artículos de su Capítulo V°, Sección I°, en los que establece la necesidad de promover el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, así como la conservación del medioambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras. Los mencionados artículos indican que “las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado” (art. 33°), y agrega que “cualquier persona a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercer acciones legales en defensa del derecho al medioambiente sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente” (art. 34°).

Pero, en diversos puntos del texto constitucional se hace referencia a la cuestión del cuidado del medio ambiente, como por ejemplo el cometido de la educación (art. 80) que entre otras cosas deberá propender a “*la conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y el territorio para el vivir bien*”.

Las temáticas de los bosques y tierras forestales, la flora y fauna silvestre y las áreas protegidas, han sido contempladas en la Constitución de 2009 en 62 artículos (del 342 al 404) al medioambiente, recursos naturales, tierra y territorio, convirtiendo estos temas en políticas de desarrollo nacional. Durante todo el período legislativo de 2010 se trató la formulación de una nueva ley forestal coincidente con las nuevas disposiciones constitucionales como el de la judicatura agroambiental, y los principios asociados al vivir bien, expresión que denota la influencia de la cosmovisión indígena.

Pero la Constitución dedica específicamente, en el Capítulo VII, Sección IV, a los recursos forestales. El artículo 386 señala que “*los bosques naturales y los suelos forestales son de carácter estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano*” y precisa que el Estado “*promoverá las actividades de conservación y aprovechamiento sustentable*”; y el artículo 387, que establece que “*el Estado deberá garantizar la conservación de los bosques naturales en las áreas de vocación forestal, su aprovechamiento sustentable, la conservación y la recuperación de la flora, fauna y áreas degradadas*”.

El siguiente capítulo está dedicado a la Amazonia al que considera “*un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral del país por su elevada sensibilidad ambiental, biodiversidad existente, recursos hídricos y por las ecoregiones*” (art. 390); e integra a los pueblos indígenas por medio de sus autoridades y los habitantes

de la amazonia, mediante la creación de un organismo especial, descentralizado, con sede en la amazonia, para promover actividades propias de la región (art. 391, III).

4.4. Chile

4.4.a. Disposiciones constitucionales y legislación

La Constitución de Chile reformada en 2009, señala en su artículo 19, numeral 8, Capítulo III. De Los Derechos y Deberes Constitucionales: “*el derecho de todas las personas a vivir en un medioambiente libre de contaminación*”, e indica que “*es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza*”. A continuación establece que “*la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medioambiente*”.

El artículo 20° prosigue con el tema ambiental para consagrar una acción específica para la defensa del medioambiente, denominada el “*recurso de protección*”, que permite a los afectados en su derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, acudir a la Corte de Apelaciones. Por último, la Constitución consagra en el artículo 24, el derecho de propiedad pero admite la posibilidad de limitarla “*cuando lo exijan los intereses de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental*”.

En materia ambiental y forestal, las normas que se directamente están vinculadas a los bosques son Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (2004), la Ley de Bosques de (1931), el Decreto ley de Fomento Forestal (1974) y, recientemente la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (2008)⁵⁰.

La institucionalidad forestal está representada por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Instituto Forestal (INFOR), ambas entidades dependientes del Ministerio de Agricultura. La CONAF es una

⁵⁰ VV.AA. Leyes Forestales en América del Sur, op. cit., pág. 15.

entidad de derecho privado y su principal tarea es administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo del sector forestal, mediante la conservación del patrimonio silvestre y el uso sostenible de los ecosistemas forestales. Por su parte el INFOR, como instituto tecnológico del Estado de Chile, es una entidad de derecho privado y su objetivo principal es transferir conocimientos científicos y tecnológicos de excelencia, para el uso sostenible de los recursos y ecosistemas forestales y el desarrollo de productos servicios derivados, así como generar información relevante para el sector forestal, en los ámbitos económico, social y ambiental.

Recientemente, mediante promulgación de la Ley 20417 de 2010 se creó el Ministerio del Medio Ambiente, que obligará a un rediseño de la institucionalidad en materia de áreas protegidas, biodiversidad y otros temas forestales ⁵¹.

4.4.b. Ley 20283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal

La ley se orienta a la protección, recuperación y mejoramiento del bosque para asegurar la sustentabilidad forestal y medioambiental. La nueva norma lega distingue al bosque nativo, de preservación, amplía la definición de los bosques de conservación y protección, crea la categoría de bosques de uso múltiple y renoval. Además, incluye la definición de ordenación y formación xerófila ⁵².

Asimismo introduce algunas modificaciones del marco institucional, pues otorgar facultades reglamentarias al Ministerio de Agricultura, reconoce funciones a la Corporación Nacional Forestal (CONAF), vinculadas con la aplicación de la ley, y crea un Consejo Consultivo del Bosque Nativo.

En este último caso, es interesante destacar que establece la participación civil a través de dos miembros escogidos por los gremios profesio-

⁵¹ La ley contempla también la creación del Servicio de Evaluación Ambiental, responsable de la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la Superintendencia Ambiental.

⁵² Xerófilo, pero, con mayor precisión, se dice de los vegetales adaptados por su estructura a los medios secos, por su temperatura u otras causas. Real Academia española, 23ª edición.

nales, distintas ONG, propietarios forestales, entre otros; quienes intervendrán en la absolución de consultas, formulación de observaciones sobre política forestal y otras, en conjunto con el Ministro de Agricultura.

Entre otras consideraciones establece disposiciones para las regulaciones para los planes de manejo; la tala en bosques de conservación y la protección bajo medidas especial; la regula lo concerniente a formaciones xerofíticas; regula el transporte de productos forestales y no forestales; y un plan de reforestación.

Para la promoción, incentivo, fomento y financiamiento, la ley crea el Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo; establecen beneficios tributarios; y destina recursos para fomentar la investigación ⁵³.

4.5. Un panorama general de la legislación forestal en otros países de la región

En la actualidad, otros países de la región sudamericana están en proceso de reformulación de nuevas leyes forestales: en Colombia (2006), en Perú (2008) y Ecuador. Sin embargo, en los dos primeros aún no pueden dar resultados debido a dificultades a objeciones a la constitucionalidad de las mismas.

En Colombia, la Constitución de 1991, aborda el tema del medioambiente vinculándolo con la necesidad de lograr el desarrollo sostenible. En el Capítulo III del Título II “De los Derechos Colectivos y del Ambiente”, eleva la protección ambiental a la categoría de derecho colectivo, al señalar que “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano” (artículo 79°), y luego prosigue que “*es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*”. El artículo 80 establece que “*el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sosteni-*

⁵³ VV.AA. Leyes Forestales en América del Sur, op. cit., págs. 18 y 19.

ble, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.

Como derivación de la Constitución de 1991 surgieron dos que afectan a la gestión forestal: la Ley General Ambiental de 1993, y la fallida Ley General Forestal de 2006, la cual finalmente fue derogada en 2007 por ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional. No obstante, existen numerosas normas en materia forestal anteriores a la nueva Constitución que conforma un marco jurídico complejo y difuso, que permiten llevar adelante una política de bosques a cargo del Consejo Nacional de Política Económica y Social, creado en 1996 y dependiente de la Presidencia de la República ⁵⁴.

La República Bolivariana de Venezuela posee una moderna legislación medioambiental tendiente a promover la gestión sustentable de los recursos naturales. En materia forestal se destaca la Ley de Bosques y Gestión Forestal de 2008, que recoge las modificaciones en la materia incluidas en la Constitución de 2007.

Uno de los tantos aspectos destacables de la Ley de Bosques y Gestión Forestal es la inclusión del tema de los bienes y servicios *derivados* de los ecosistemas y recursos naturales que integran el patrimonio forestal del país.

La ley venezolana en su texto integra principios asociados a la gestión forestal y define los distintos tipos de bosques, al tiempo que establece un régimen institucional, que distribuye competencias entre los diferentes ministerios sectoriales; competencias de los municipios en actividades como la planificación y conservación, entre otras de índole local. Otro aspecto importante es la definición de los ámbitos de participación popular, por ejemplo, en la ejecución de proyectos, control social, guardianía ambiental, etc. Contempla la consulta a comunidades indígenas en asuntos de su interés. En otras palabras, abre un régimen participativo.

Un aspecto novedoso de la ley es la inclusión de la conservación de los *servicios ambientales*. El artículo 106 por ejemplo, determina que “*el Ministerio del Poder Popular, con competencia en materia ambiental, podrá acordar, mediante normas técnicas, el pago por servicios*

⁵⁴Leyes Forestales (...), op. cit., pág. 19.

ambientales a comunidades organizadas involucradas en proyectos de conservación del patrimonio forestal que generen un beneficio colectivo, favoreciendo la prestación de servicios públicos o contribuyendo al mantenimiento del equilibrio ecológico y al mejoramiento de la calidad de vida a nivel local”.

5. Conclusiones

Hemos visto a través de los ejemplos elegidos como ilustrativos, cómo en los países sudamericanos el tema ambiental ha alcanzado rango constitucional, al reconocer el derecho de las personas a vivir en un ambiente saludable y protegido y equilibrado. Consecuentemente en los Estados de la región se ha experimentado un importante cambio en la legislación forestal, particularmente en los últimos cinco años (Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, Venezuela y Chile) y en otros como Bolivia, Perú y Ecuador, están en proceso de elaboración de una nueva legislación forestal.

La mayoría de las normas pone énfasis en la preservación y conservación de los recursos forestales en función de la sustentabilidad y el desarrollo forestal; del aprovechamiento racional de tierras y recursos forestales, la prevención de la degradación y la desertificación.

Tales normas se ordenan en función de variadas dimensiones: herramientas de la gestión forestal, ordenamiento territorial, principios de la gestión y manejo forestal, conservación de la biodiversidad y valoración de servicios ambientales ⁵⁵.

En cuanto a la institucionalidad en materia forestal, hay tres criterios. En algunos casos está bajo la competencia de una autoridad ambiental; en otros, bajo la autoridad agraria-productiva; y, por último, en esquemas institucionales compartidos entre ambas autoridades. No obstante, llama la atención que, en todos los casos, la autoridad forestal nacional, se ubica jerárquicamente en el segundo o tercer nivel (secretarías y subsecretarías) y aún en cuarto nivel (Direcciones o Comisiones, etc.) en los ministerios de

⁵⁵Leyes forestales de América del Sur, op. cit., pág. 44.

ambiente o agricultura. En parte puede explicarse en el hecho de que el tema forestal no tiene la prioridad en materia productiva, lo que no significa que no tenga dimensiones importantes en algunos de los países ⁵⁶.

Uno de los aspectos valiosos que nos arroja este breve estudio acerca de la gestión de los bosques, es el creciente proceso de incumbencia de la participación social tanto en el respeto por los derechos de las comunidades locales como en la gestión y responsabilidad del cuidado y explotación sustentable. Si bien aún dista mucho de ser satisfactoria la participación social en la institucionalidad forestal, se han logrado mejoras sustanciales en el plano constitucional y en las recientes reformas o innovaciones legislativas en los diversos países sudamericanos.

Tiene mucho que ver en este proceso la interpelación de la opinión pública y de la acción en defensa del bosque y del medio ambiente de los numerosos movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales con relación a la acción del Estado y de los grupos económicos vinculados a la explotación forestal o agrícola, como es el caso de la producción sojera. La participación social constituye, sin duda, un sostén legitimador de la gestión forestal. Hemos visto cómo ha sido integrada en las normativas sobre bosques como rol consultivo con incidencia tanto en la formulación y aplicación de las políticas forestales, como en la propia gestión.

En otros casos, como el de Argentina y Venezuela, las constituciones y sus leyes permiten a la participación de personas naturales y jurídicas colaborar en actividades de protección y denuncia (caso de recurso de amparo) como una extensión de los derechos humanos. En este sentido, merece destacarse por las novedades que introduce en la materia del cuidado del bosque y explotación forestal, y por la posibilidad de participación social directa de la Ley Forestal de Venezuela de 2008, a la que ya se ha hecho referencia ⁵⁷.

⁵⁶ A pesar que algunos países en desarrollo, como Brasil y Chile, tienen una importante participación en la actividad forestal, el comercio mundial de la madera está muy concentrado, y es así, que los principales flujos comerciales se dan entre países desarrollados. Informe "La producción forestal". Consejo Federal de Inversiones, disponible en <http://www.cfired.org.ar>

⁵⁷ Leyes forestales de América del Sur, op. cit., pág. 46.

Un tratamiento especial merecería el tema de la incorporación del nuevo concepto de valor total de los ecosistemas forestales entendido como servicio ambiental. En la actualidad se intentan desarrollar mecanismos que permitan captar parte de este valor como estrategia para conservar y gestionar los bosques de un modo sostenible. Así, la evaluación económica de los servicios ambientales se ha centrado en cuatro bloques fundamentales: *“biodiversidad, fijación de carbono, ciclo hidrogeológico educación y ocio. La conservación de la biodiversidad y la función protectora de suelos y cuencas hidrográficas son los servicios reconocidos desde hace más tiempo, existiendo figuras específicas de protección forestal asociadas a espacios naturales protegidos para estos fines”*⁵⁸.

Éste, es un aspecto a ser considerado dentro de la legislación forestal, definiendo su concepto y precisando cuáles son los servicios ambientales considerados para efectos de aplicación de la ley (Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela)⁵⁹.

Por último, se advierte la omisión de una cuestión, cuyo valor va creciendo progresivamente en el mundo económico es el acceso a recursos genéticos forestales. Lamentablemente no está muy contemplado en la legislación de los países sudamericanos. Tan sólo en Venezuela menciona la recolección de material genético y su utilización, como una de las acciones a incluirse dentro de la gestión forestal

6. Reflexión final

Como se ha visto muy someramente, el panorama legislativo en los países de América del Sur en materia de protección de los bosques, puede considerarse satisfactorio ya que no puede hablarse de vacíos legales

⁵⁸ M. RUIZ PÉREZ - C. GARCÍA FERNÁNDEZ - J. A. SAYER, op. cit., pág. 83.

⁵⁹ Hasta el momento solamente Paraguay exhibe actualmente, una legislación específica de servicios ambientales (Ley 3001/2006 de Valorización y Retribución de los Servicios Ambientales). Brasil debate actualmente un proyecto de ley de pago de servicio de bosque consistente en un incentivo económico, para los propietarios de áreas forestales que se comprometen a evitar la deforestación.

o de falta de previsión. Las Constituciones y las normas nacionales contemplan la necesidad de proteger a los bosques de destrucción salvaje a los que son diariamente sometidos con las consecuencias gravísimas para el equilibrio climático ya comentado al inicio.

La pregunta que cabe hacerse es, si las leyes no faltan, ¿por qué se mantiene una lucha desigual para proteger la forestas de los grupos que comprenden lo que está en juego para la Humanidad toda contra las poderosas corporaciones económicas, inmobiliarias y financieras que parecen arrasar toda vegetación que se interponga a su búsqueda insaciable de rentabilidad, y con frecuencia con la complicidad de los gobiernos?

Una respuesta a la complejidad del problema puede ser la necesidad de contar una conciencia pública profunda y extensa acerca del valor de los bosques para vida humana y la salud del planeta, así como las posibles soluciones. Vivir en un ambiente sano es no sólo un derecho de tercera generación sino también un deber ciudadano con implicancias morales de largo alcance, ya que está en juego las posibilidades de una vida de calidad para las próximas generaciones. En este sentido, no sólo es necesario una actualización normativa, que concilie los principios ambientales con los propios del manejo forestal sustentable, (biodiversidad, participación ciudadana en procesos de toma de decisiones y gestión forestal, responsabilidad común diferenciada, solidaridad y corresponsabilidad en la prevención y manejo de impactos negativos, etc.), sino también una sólida **educación ambiental**⁶⁰ que comprometa a todos los sectores sociales y que, desde la educación formal e informal, se establezcan las bases de un revolucionario cambio en la relación ser humano y ambiente que hasta ahora se ha mantenido con el consecuente desastre ecológico que hoy nos abrumba.

El objetivo de la educación sobre medio ambiente debe proponerse no sólo generar conciencia ciudadana sino también “sentar las bases para una participación activa y con pleno conocimiento de causa del individuo y de los grupos sociales en la protección del medio ambiente y el uso prudente y racional de los recursos naturales”⁶¹.

⁶⁰ Algunas pocas normas contemplan la educación ambiental forestal (leyes de Brasil, Ecuador y Paraguay).

⁶¹ Agenda 21, capítulo 36: “Fomento de la Educación, la Capacitación y la Toma de Conciencia”. Citado en Alicia MORALES LAMBERTI, *Derecho Ambiental. Instrumentos de política y gestión ambiental*, Córdoba, Alveroni, 1999, pág. 497.

ÍNDICE

Presentación	9
Protección internacional de los bosques <i>Zlata Drnas de Clément</i>	13
Análisis de la obligación de conservación de los bosques en el ámbito internacional <i>María Cristina Rodríguez de Taborda</i>	27
Organismos y entidades internacionales dirigidos a la protección de bosques <i>Marta Susana Sartori</i>	43
Convención Internacional de Maderas Tropicales <i>Gloria Rosenberg</i>	57
La protección de los bosques en el Mercosur <i>María Alejandra Sticca</i>	73
La protección de la flora y los bosques nativos en el Derecho ambiental argentino <i>José Alberto Esain</i>	79
La protección del bosque nativo en Argentina: aspectos político-institucionales <i>Marta S. Juliá y Jorge Gabriel Foa Torres</i>	135
Bosques nativos, posesión y propiedad indígena: centralidad de la noción de territorio y sus cosmovisiones <i>Alicia Morales Lamberti</i>	147

Ordenamiento ambiental de bosques nativos, su importancia y consecuencias sociales y económicas. La noción de territorio y sus cosmovisiones <i>Adriana Listoffsky y Lidia Medina</i>	175
Los bosques como patrimonio natural y cultural <i>Carmen del Valle Arévalo y María Ofelia Zamzem</i>	187
Casos más frecuentes de incumplimiento a la normativa forestal en la provincia de Córdoba <i>Graciela Tronca y Rafael Consigli</i>	195
Regulación urbana sobre bosques <i>Susana Beatriz Galván</i>	207
Restricciones administrativas al dominio en las áreas boscosas afectadas por incendios en Italia y las recientes orientaciones de la jurisprudencia italiana <i>Mirta Liliana Bellotti</i>	213
Protección de los bosques a nivel interno e internacional: Institucionalidad y participación social en la protección y gestión de los bosques de los países sudamericanos <i>Edgar Gustavo Fernández Suárez</i>	229

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de diciembre de 2012

