

INTRODUCCION A LA LEGISLACION FORESTAL ARGENTINA

Gerardo Denegri

1- FORMA DE GOBIERNO:

Antes de comenzar con el tratamiento de la Legislación Forestal (LFA) debemos considerar ciertos conceptos elementales de legislación y las condiciones imperantes en la República en el momento de su sanción:

Como dice la Constitución " La República Argentina adopta la forma federativa de gobierno", significando que las atribuciones políticas están distribuidas en dos órdenes gobernantes diferentes: **gobierno central** y **gobiernos locales**, que coexisten armónica y ordenadamente dentro del mismo territorio. Cada provincia goza de autonomía dicta su propia constitución y elige a sus autoridades. Estas no son delegadas del poder central.

Para coordinar un sistema federal existen tres formas:

- 1- Enumerar taxativamente las atribuciones de las provincias y todo lo demás corresponde al gobierno federal.
- 2- Igualdad de condiciones entre ambos gobiernos.
- 3- Retener las provincias todo el poder que expresamente no se delegó en la Nación

Esto último es el sistema argentino, de acuerdo al art. 104 de la constitución. Es importante aclarar que bajo la forma federal existen dos alternativas, una la CONFEDERACION, cuando se unen estados que retienen su soberanía y la otra la FEDERACION, donde cada estado cede su soberanía, pero conserva la autonomía.

2- JURIDICCION Y COMPETENCIA:

La jurisdicción, responde a idea de "ámbito territorial", donde una determinada autoridad puede ejercer sus facultades validamente.

Toda autoridad proveniente del imperio de una ley, debe tener un marco geográfico bien definido, donde pueda aplicarla. Fuera de él no tiene vigencia y se superpondría con otra Ley, que pudiera existir en ese ámbito.

Veamos un ejemplo: La Provincia de Bs. As., por razones de jurisdicción, no puede actuar en el manejo de las aguas de La Pampa, por más que perjudique su territorio. Cuando el conflicto se produce entre jurisdicciones se debe solucionar con una instancia superior, en este caso La Nación.

La competencia responde a una idea de "materia", donde una determinada autoridad ejerce su poder. De esto surge la división de los juzgados en Comerciales, Civiles, Criminales, etc. Es por ello que un juez en lo Comercial no puede juzgar un homicidio.

3- FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA NACION Y LAS PROVINCIAS EN MATERIA FORESTAL

La Constitución, sancionada en 1ro de Mayo de 1853, con sus posteriores reformas establece que tanto la Nación como las Provincias, están constituidas por tres poderes: EJECUTIVO, LEGISLATIVO y JUDICIAL.

En el art. 31 fija el orden jerárquico legal al decir que "esta Constitución, las Leyes Nacionales que dicte el congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la LEY

SUPREMA DE LA NACION y las autoridades provinciales, ESTAN OBLIGADOS CONFORME A ELLAS".

Entonces el orden de las leyes es 1° CONSTITUCION NACIONAL, 2° LEYES NACIONALES y 3° las leyes provinciales que estén acorde a ellas. Por otra parte, tanto a nivel nacional como provincial; los decretos son sancionados por el Poder Ejecutivo complementan y ordenan las leyes, su contenido normativo es reglamentario. Los actos de administración regulares se norman mediante resoluciones que expiden los ministerios.

Existen materias, que son privativas de ser legisladas únicamente por la Nación, entre las que podemos mencionar: Defensa Nacional, régimen de Aduana, Impuestos directos a la población, Deuda Externa, Emisión Monetaria, Comercio Exterior, dictar los Códigos civil, Comercial, Penal y de Minería y Los Tratados Internacionales.

Hay un segundo grupo de Leyes con atribuciones concurrentes, siempre sujetas a normas nacionales, para no crear conflictos legales, como: Policía y control, Generalidades sobre los municipios, Educación Primaria, Sistemas de administración de Justicia y materia impositiva (siempre que no se impute sobre el mismo objeto, evitando la doble imposición).

Finalmente, un tercer grupo, que es más amplio y genérico, y que da la pauta de las autonomías provinciales, dado por el art. 121 que dice que: "**las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal**". Es decir que las Provincias ejercen todo su poder para legislar, salvo en materias que específicamente delegó en la Nación.

Consecuentemente en materia de recursos naturales y específicamente en el TEMA FORESTAL NO SE HA DELEGADO EN LA NACION, por lo tanto, las provincias han reservado el tema para sí. Esta afirmación no se contradice con el caso que estando de acuerdo todas las provincias, la Nación legisle sobre un tema que requiere cierta unidad de criterio. Este tipo de leyes se llama de **adhesión** ya que es opción de las provincias aceptarla o rechazarla.

La Constitución Nacional de 1994 reafirma el concepto de la potestad de las provincias sobre sus recursos naturales, pero se introduce una salvedad pues en su artículo 41 se compromete a las autoridades a proveer la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio cultural, natural y la diversidad biológica, al mismo tiempo que asigna a La Nación la responsabilidad del dictado de las normas que contengan unos presupuestos mínimos de protección, y requiere que las provincias procedan al dictado de las leyes necesarias para complementarlas. Este mandato constitucional queda plasmado en la Ley 25.675 de Presupuestos Mínimos¹ que, en su art. 2° inciso j, solicita el establecimiento de un Sistema Federal de Coordinación Interjurisdiccional para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), hoy Ministerio de Ambiente, es el organismo del Estado nacional responsable en todo lo inherente a la preservación y protección ambiental de los recursos naturales renovables y no renovables tendientes a alcanzar un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, en el marco de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución nacional. En el plano de la problemática específica de los bosques nativos, la Subsecretaría de Medio Ambiente, a través de la Dirección de Bosques, organismo de aplicación de la Ley 13.373 y del Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas (PBNyAP), está abocados a la creación de un marco de

¹ Según el Artículo 6 de la Ley 25.675: Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

políticas, leyes, regulaciones y normas que protejan eficazmente los bosques nativos y refuercen el flujo de bienes y servicios de los mismos a la comunidad, incluyendo en particular, los aspectos sociales y de desarrollo sustentable vinculados a las zonas forestales; a la generación de la información requerida para el manejo apropiado de los bosques nativos y áreas protegidas, dando adecuado peso a la producción de bienes y servicios tanto públicos como privados y al mantenimiento del manejo de las áreas de bosques nativos, con potencial de producir flujos particularmente valiosos de bienes y servicios públicos de una manera de generar puestos permanentes de trabajo, ya sea directamente dentro del sector público, o bajo un régimen de manejo aprobado por el sector público.

Paralelo a la sanción de la Ley General de Ambiente se produce una fuerte expansión de la frontera agrícola. De este modo provincias como Chaco, Córdoba, Formosa, Salta y Santiago del Estero incrementaron la superficie cultivada, principalmente con soja, a expensas de un fuerte proceso de desmonte. Según las estimaciones efectuadas por la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal la deforestación promedió las 200.000 ha/año, para el período 1998/2002 y 300.000 ha/año para el 2002/2006.

En el contexto descripto de la aceleración en la degradación del bosque nativo, se produce un cambio en la concepción ambiental de la sociedad, especialmente la urbana, que hasta entonces no tenía conocimiento de la importancia del bosque nativo. Aparece así una combinación favorable para una segunda intervención del Estado Nacional en esta materia, generándose condiciones para la creación de un nuevo instrumento legal.

Luego de muchas negociaciones en el Congreso Nacional, que dieron respuesta a los planteos de ONGs y armonizaron intereses de las provincias, a fines del año 2007, se aprobó la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos -fue reglamentada por el Poder Ejecutivo en 2009-, tras el reclamo en ese sentido que hicieron numerosas organizaciones sociales.

La norma, a diferencia de la Ley 13.273, es de acatamiento obligatorio por parte de las provincias y establece una serie de instrumentos para proteger los bosques y financiar sus servicios ambientales.

Mediante la firma de tratados internacionales, la Nación Argentina suscribió algunos que tienen incidencia directa en el sistema forestal, como:

- Primer Plan Estratégico de la ONU, comprometiéndose el país a incluir en sus políticas y acciones las metas asociadas a 6 Objetivos:
 - Revertir el proceso de pérdida de la cubierta forestal y contribuir a las iniciativas para hacer frente al cambio climático.
 - Potenciar los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bosques.
 - Aumentar la superficie de los bosques protegidos y gestionados en forma sostenible.
 - Movilizar recursos financieros para la gestión sostenible de los bosques y fortalecer la cooperación y las alianzas en materia científica y tecnológica.
 - Promover marcos de gobernanza a partir del instrumento de las Naciones Unidas sobre los bosques y la contribución de los bosques a la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible.
 - Mejorar la cooperación, la coordinación, la coherencia y las sinergias en las cuestiones relacionadas con los bosques a todos los niveles.
- La Convención sobre la Diversidad Biológica, en su artículo primero, entre otros aspectos declara la necesidad de la conservación de la diversidad biológica, y de la utilización sostenible de sus componentes y propicia la participación justa y equitativa de sus beneficios. En el artículo tercero también se solicita a los estados signatarios que integren,

en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

- El Foro Intergubernamental de los Bosques de la Naciones Unidas, destaca la importancia de: i) las labores relativas a cuestiones taxonómicas, ecológicas y socioeconómicas para la restauración de los ecosistemas forestales y la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica forestal, ii) de los ecosistemas forestal y de los recursos forestales (incluidos los productos y servicios madereros y de otro tipo) para las comunidades indígenas y locales y iii) resalta la importancia de la utilización sostenible de la diversidad biológica forestal . En dicho contexto solicita a los gobiernos que promuevan la integración de los programas forestales nacionales con las estrategias nacionales de diversidad biológica, aplicando el enfoque por ecosistemas y la ordenación sostenible de los bosques; y alienta además a los gobiernos a que aseguren la participación del sector forestal, el sector privado, las comunidades indígenas y locales y las organizaciones no gubernamentales en la aplicación del programa de trabajo;
- La Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación, compromete a los estados signatarios a combatir la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas. La adhesión a la Convención compromete a los estados signatarios a la "lucha contra la desertificación", entendiéndose por tal a la puesta en práctica de las actividades que forman parte de un aprovechamiento integrado de la tierra de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas para el desarrollo sostenible y que tienen por objeto a: i) la prevención o la reducción de la degradación de las tierras; ii) la rehabilitación de tierras parcialmente degradadas; y iii) la recuperación de tierras desertificadas.
- La Red Internacional de Bosques Modelo propone que cada país debe establecer un proceso de desarrollo y aplicación de modelos de utilización de los recursos forestales en forma sustentable, combinando objetivos de producción, con los objetivos socioeconómicos de aquellas comunidades locales que resulten dependientes de los bosques. Ello implica enfocar el problema desde el nivel ecosistémico, para poder así permitir mantener y asegurar la calidad de los mismos. La definición adoptada por Argentina del concepto de Bosque modelo es *"Una asociación de voluntades que en consenso planifiquen y gestionen modelos de desarrollo sustentable para los distintos ecosistemas. Este modelo debe elevar el nivel de vida de las comunidades o asentamientos humanos marginados o de bajos recursos, como pauta fundamental"*. El programa se institucionalizó a través de un Plan Estratégico de Acción 2003-2005, cristalizado en la Resolución N° 444/03. Las metas del programa son: i) promover un desarrollo sustentable dentro de un marco conceptual de manejo integrado de los recursos naturales del bosque nativo; ii) propender al desarrollo de métodos, técnicas, conceptos y procedimientos innovadores en la gestión de los ecosistemas de bosque y iii) promover una planificación estratégica y con gestión participativa, que incluya un amplio rango de socios o participantes involucrados en la zona ambiental correspondiente.
- La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) incorporó una línea muy importante de uno de los tratados multilaterales sobre medio ambiente que más éxito han tenido en toda la historia: el Protocolo de Montreal de 1987, en virtud de la cual los estados miembros están obligados a actuar en interés de la seguridad humana incluso a falta de certeza científica. Reconoce que el problema del cambio climático es real. La entrada en vigor del tratado representó un gran paso, dado que se disponía de menos pruebas científicas que hoy en día. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994. La Convención reconoce que es un documento «marco», es decir, un texto que debe enmendarse o desarrollarse con el tiempo para que los esfuerzos frente al calentamiento atmosférico y el cambio climático puedan orientarse mejor y ser más eficaces.

4- SITUACION DEL PAIS ANTES DE LA SANCION DE LA LEY 13.273

Para la década del '40 existían 14 provincias y 10 gobernaciones. Estas últimas no gozaban de autonomía ni elegían a sus autoridades; el poder era ejercido por el gobierno federal a través de sus delegados. Las provincias eran Bs. As., Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Los Territorios Nacionales eran: Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Los Andes, Misiones, Neuquén, Río Negro, Sta. Cruz y Tierra del Fuego. Durante la década del '50 la mayoría de las gobernaciones pasaron a ser provincias, con la excepción de Los Andes cuyo territorio se dividió entre Jujuy, Salta y Catamarca, y Tierra del Fuego recientemente provincializada.

La Ley 13.273 fue redactada especialmente para preservar los bosques nativos y fomentar las plantaciones comerciales, que en esa época eran irrelevantes. Además, los bosques poco alterados estaban en los territorios nacionales. El problema jurisdiccional se solucionó al disponerse que se legisla sobre "tierras y bosques en territorios nacionales, tierras y bosques ubicados en provincias que se acojan al régimen de la presente Ley y los bosques protectores aún encontrándose en provincias no adheridas". Esto último es porque los bosques protectores afectan los intereses de varias provincias, aunque se encuentren en una.

De este modo, en las provincias no adheridas no rige la ley, sino solo la ley provincial. La adhesión se produce con una ley provincial que manifieste su deseo. Hoy esta ley rige en todo el país.

5- ANTECEDENTES DE LA LEY 13.273

La ley 13273 es la pieza fundamental de la legislación forestal argentina ya que intenta brindar un marco a la totalidad de la actividad. Es una ley nacional de adhesión que compromete a las provincias adherentes a legislar en consonancia con su espíritu. Data del año 1949, fue prioritariamente dirigida a normatizar el manejo y aprovechamiento (conservación y uso) de los bosques nativos. Si bien existían antecedentes dispersos que legislaban sobre aspectos parciales desde la época de la colonia no fue hasta que a comienzo de siglo la Dirección de Tierras, desde la Inspección Técnica de Yerbatales y Bosques y posteriormente la Sección Forestal, promulgó una cantidad de disposiciones tendiente a detener el deterioro y depredación de los bosques que en los territorios nacionales se daban en concesión, o eran eliminados para ampliar la frontera agrícola.

Este proceso de devastación de los bosques es un patrón de conducta que se repite desde la época colonial, producto del desconocimiento de su valor económico y de su función protectora que desemboca en una falsa apreciación que el desmonte valoriza la tierra porque la libera para actividades agrícola-ganaderas y del desprecio por la calidad de la madera local, prefiriendo importar las maderas tradicionales europeas. Por otro lado, las pocas actividades foresto-industriales existentes como la taninera, producción de durmiente, postes y combustibles se caracterizaron por un patrón de extracción destructiva que no contemplaba la continuidad del recurso. La gran colonización que se produce a comienzo de siglo producto de la conjunción de la liberación de tierras dada por la Campaña del desierto sumadas a la creación de la red ferroviaria y el aumento de la población por la inmigración provocan, junto con la ocupación efectiva del territorio nacional, la incorporación de la RA al mercado mundial y una incipiente industrialización que aumento la demanda de materias primas (algodón, yerba mate, caña de azúcar, etc.) y productos leñosos, todo lo cual exacerbó las conductas antes mencionadas.

El proceso de pérdida de bosques nativos en Argentina se estabiliza durante los años 70 y 80, pero a partir de la década de los 90 se acelera nuevamente. Este fenómeno se debe en gran parte al desarrollo tecnológico que permitió el sistema de siembra directa, la salida de la

convertibilidad en el año 2001 y el tipo de cambio real alto que duró casi una década coincidente con un alto precio de las materias primas. Según datos de la UMSEF (2007) entre 1987-1998 y 1998-2002 se deforestaba a una tasa de 180000 y 235100 ha/año, respectivamente. La mayor tasa de deforestación ocurrió en el norte del país, particularmente en Santiago del Estero, Salta y Chaco. Durante el período 2002-2006, la tasa de deforestación continuaba en aumento: 123% en Salta, 83% en Santiago del Estero, 56% en Formosa y 14% en Chaco, por encima del periodo anterior.

Para frenar este fenómeno, a fines de 2007, el Congreso Nacional aprobó la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (reglamentada por el Poder Ejecutivo en febrero de 2009), tras la presión que hicieron más de 70 organizaciones sociales y ambientales

La Ley 26.331 propone la compensación por los servicios ambientales del bosque (el primer antecedente en la legislación argentina de este mecanismo) y establece la obligatoriedad de realizar un Ordenamiento Territorial de las tierras forestales para recibir los pagos. La ley clasifica los usos posibles para los bosques desde la conservación hasta la posibilidad de transformación para la agricultura, pasando por el uso sustentable del bosque. Permite al Estado Nacional implementar políticas activas destinadas a la promoción del uso sustentable del bosque; paralelamente propicia otro incentivo para ordenar el territorio el cual prohíbe la realización de nuevos desmontes hasta que no esté finalizado el ordenamiento territorial. Por último, desde lo conceptual queda evidenciado que toda actividad que implique alteración del bosque debe ser avalada por un proceso participativo.