

Clara María Minaverri*
Teresa Gally **

La implementación de la protección legal de los bosques nativos en Argentina

The implementation of the legal protection of native forests in Argentina

Fecha recepción: 3 de diciembre de 2012
Fecha de aprobación: 21 de marzo de 2013

RESUMEN

En el presente trabajo se analizará profundamente el marco legal existente respecto de la protección de los bosques en Argentina, en especial de los nativos (dictada en 2007).

A su vez se analizarán las herramientas brindadas por la normativa voluntaria que podrían aplicarse a este caso.

Palabras clave: Bosques, nativos, fomento, protección, Argentina.

ABSTRACT

At the present study we will analyze the actual legal frame for the protection of forests in Argentina, especially natives (which was enacted in 2007).

Also, we will analyze the tools given by the voluntary regulations which could be applied to this case.

Key words: Forests, native, promotion, protection, Argentina.

253

INTRODUCCIÓN

En el siglo pasado se ha perdido aproximadamente el setenta por ciento de los bosques nativos de Argentina: las zonas más afectadas fueron las provincias

* Abogada, Magíster en Derecho Ambiental y Doctoranda en Derecho, Profesora de grado y posgrado Derecho Ambiental y de Responsabilidad Social (Universidad Nacional de Luján, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional Tecnológica, Universidad Católica Argentina), Investigadora del CONICET, cminaverri@derecho.uba.ar.

** Ingeniera Agrónoma, Especialista en Calidad, Profesora Adjunta del Departamento de Tecnología de la Universidad Nacional de Luján y de la Universidad Nacional Tecnológica, gallytere@mail.unlu.edu.ar

del Noroeste, los bosques chaqueños y la Selva de Yungas (en Salta, Jujuy, Tucumán y Catamarca).

Concretamente se estima que a principios del siglo pasado existían unos cien millones de hectáreas de bosques nativos, y que actualmente presenta una superficie de treinta y un millones de hectáreas de bosques nativos distribuidos mayormente entre unas seis ecoregiones: Bosques Patagónicos, Chaco Seco, Chaco Húmedo, Selva Paranaense, Yungas y Espinal, de características ecológicas, productivas y sociales muy disímiles¹.

La Ley N° 26.331 de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos fue dictada a finales del año 2007, pero fue reglamentada recién en Febrero de 2009.

Esta normativa incorporó un nuevo sistema de fomento que no existía con anterioridad para esta clase de bosques, lo cual permite que luego de cuatro años desde su sanción se pueda realizar un primer balance sobre su eficiencia en la práctica.

Sin embargo todavía existen provincias que no han finalizado la elaboración de su ordenamiento territorial (más allá de que el plazo se encuentra vencido desde el año 2008) a pesar de que revisten mucha importancia, porque a través del mismo se categorizan los bosques de acuerdo a su valor ambiental.

El control estatal resulta clave para que la aplicación sea exitosa, y se traduce a través de la supervisión que realizan los diferentes organismos que representan al Estado, respecto del cumplimiento de las obligaciones legales que le competen.

El sistema de monitoreo también plantea un desafío para garantizar la eficiencia del sistema de asignación y utilización de los fondos forestales, a través del diseño eficiente de determinados organismos de control.

De todas maneras existen otras cuestiones como el acceso a la información, que son claves para la aplicación de la normativa.

Estado de los bosques nativos en Argentina:

El sector forestal posee mucha importancia económica en el país.

De acuerdo a los datos obtenidos en 2002, se estima que el sector agropecuario representa el once por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y que el sector forestal tiene el dos por ciento.

¹ Información disponible en Fundacion Proyungas, www.proyungas.org.ar.

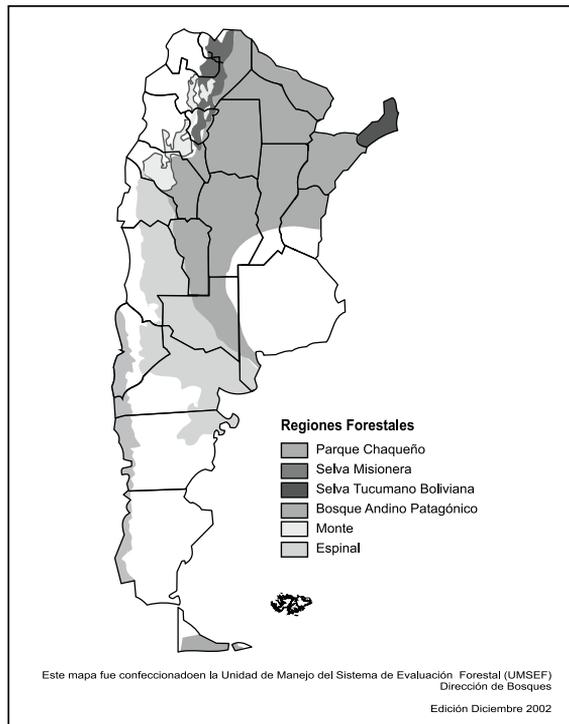
A su vez, dentro de este último los destinos industriales de la madera registrados son los siguientes:

- Cincuenta por ciento: Producción de pastas y papeles.
- Cuarenta por ciento: Madera aserrada.
- Diez por ciento: Tableros de fibras y partículas, compensados, chapas, laminados, leña y durmientes².

Además se estima que el sector posee gran potencialidad para lograr un mayor desarrollo en el futuro. Esto es así porque actualmente existen veinte millones de ha de suelos con aptitud forestal y cinco millones de ha no compiten con otros usos agropecuarios.

A continuación pueden apreciarse la diversa y gran cantidad de regiones forestales que se encuentran en Argentina, y respecto de las cuales se les aplica toda la normativa vigente que será analizada en el siguiente apartado.

Mapa 1
Mapa de regiones forestales

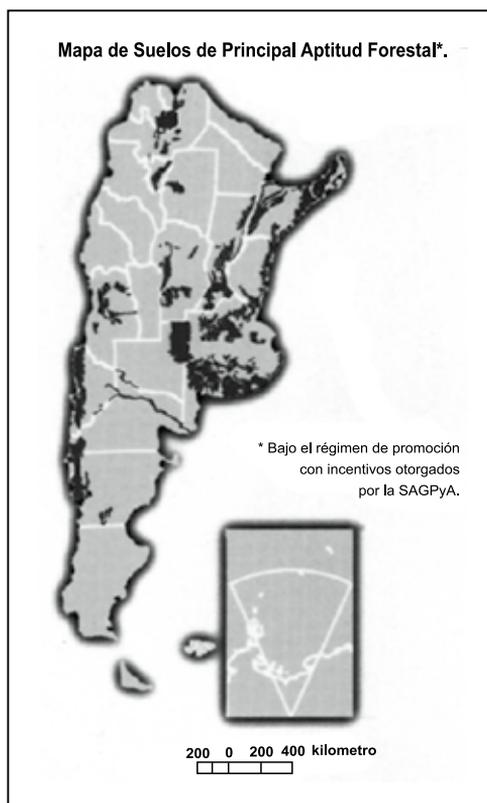


Fuente: Unidad de manejo del sistema de evaluación forestal (UMSEF)

² Información disponible en Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, www.ambiente.gov.ar.

Las industrias se abastecen en un ochenta y cinco por ciento de los bosques cultivados, y un quince por ciento de nativos (estos últimos principalmente para aserrados y laminados). Se estima que en el futuro los bosques nativos no podrán abastecer a las industrias, y los proyectos se deberán basar necesariamente en bosques implantados³.

Mapa 2 *Potencialidades forestales en Argentina*



Fuente: Unidad de manejo del sistema de evaluación forestal (UMSEF)

2. SITUACIÓN LEGAL RESPECTO DE LOS RECURSOS FORESTALES EN ARGENTINA:

Es importante aclarar que con anterioridad a la sanción de la Ley N° 26.331 de protección de bosques nativos en la República Argentina, se ha dictado diversa normativa relacionada con la protección de este recurso natural.

³ Sánchez Acosta, Martín; Vera Luis, Situación foresto-industrial de Argentina al 2005. *Memorias del III Simposio Ibero-americano de gestión y economía forestal*, Ubatuba, San Pablo, Brasil, 2005, página 1.

En primer lugar, se encuentra la Ley N° 13.273 de defensa de la riqueza forestal, siendo que el Decreto N° 710/95 aprobó su texto ordenado luego de haber sufrido diversas modificaciones. Esta normativa protege a los bosques en general, definiéndolos como toda formación leñosa natural o artificial.

En términos generales, esta ley otorga a las provincias el beneficio de poder participar en la ayuda federal afectada para obras de forestación y de reforestación, y en el régimen de crédito agrario hipotecario o especial destinado para iguales fines.

Por otro lado, también le genera obligaciones a las provincias, siendo que en principio éstas deben crear un organismo provincial de aplicación de la presente Ley, y también un fondo provincial de bosques.

Asimismo, las provincias deben aplicar el régimen federal forestal, conceder exenciones impositivas, coordinar actividades por parte de los organismos locales con la autoridad forestal federal, planes de forestación, reforestación y la explotación de bosques fiscales, provinciales o comunales.

Además, prohíbe la devastación de bosques de manera irracional, y si se llegasen a explotar los mismos deberá realizarse de conformidad con la autoridad forestal.

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

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

La Ley N° 25.080 afirma que debe instituirse un régimen de promoción para las inversiones que se efectúen en nuevos emprendimientos forestales, y en las ampliaciones de los bosques existentes. Además, menciona que podrán ser beneficiarios de dicho régimen, las personas físicas o jurídicas que realicen efectivas inversiones en las actividades objeto de la presente ley.

Luego, la Ley N° 25.509 manifiesta que debe establecerse un régimen en donde exista un derecho real de superficie forestal constituido a favor de terceros, por parte de los titulares de dominio o condominio sobre un inmueble susceptible de forestación o silvicultura.

Por último, el Decreto N° 1.332/2002 crea el Programa Social de Bosques (PROSOBO), y su Reglamento y organización de acuerdo a la Resolución N°

613/2007 dictada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina:

“El Programa está dirigido a favorecer a comunidades rurales concentradas y dispersas, contribuyendo a evitar su desarraigo, y asegurando la sustentabilidad de las actividades que promueve, mediante la autogestión, la organización y la participación comunitaria”⁴.

Asimismo, es importante destacar que en la Constitución Nacional se establece que los tratados internacionales que se aprueben de acuerdo al artículo 75 inciso 22, tienen jerarquía superior a las leyes. Asimismo, se han incorporado a este artículo tratados internacionales de derechos humanos que poseen jerarquía constitucional (funcionando de manera complementaria). En el caso particular de la República Argentina, ésta ha suscrito dos tratados internacionales que se relacionan con la temática del presente análisis, que son el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención sobre Cambio Climático, que son obligaciones reales para este país.

En otro orden de ideas, tal como lo establece el investigador Guillermo Donoso:

“Los bosques nativos del sur de Chile proveen de importantes servicios ecosistémicos, tales como la biodiversidad, protección de cuencas, captura de carbono, regulación del clima, producción de agua (cantidad y calidad).” ... “... bajo un escenario de cambio climático global, el abastecimiento de agua en cantidad y calidad se convierte en una de las principales funciones ecosistémicas de los bosques. Sin embargo, se han realizado escasas investigaciones sobre el impacto que representa el cambio de coberturas vegetales sobre el rendimiento hídrico al nivel de pequeñas y/o grandes cuencas y, en general, estos se han realizado principalmente en Estados Unidos y Europa”⁵.

Por lo tanto es fundamental que se tome conciencia que también, al cuidar los recursos forestales, y especialmente los bosques nativos, estamos preservando y generando más recursos hídricos.

Toda la normativa anterior indudablemente sentó las bases para el dictado de la Ley Nº 26.331 publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 26 de Diciembre de 2007, y que ha entrado en vigencia a partir del día 4 de Enero de 2008. Esta normativa significó un gran avance en la protección mínima de este recurso natural que anteriormente se encontraba amenazado y dañado,

⁴ Información disponible en Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, www.ambiente.gov.ar.

⁵ Donoso, Guillermo, “Valoración de los servicios ecosistémicos”, en *Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA*, Volumen XX / Nº 3 – Volumen XXI / Nº 1, Santiago de Chile, Chile, 2004, página 96.

debido a que es la primera ley para la protección de los bosques nativos que se dictó en la República Argentina.

La estructura de la presente normativa se encuentra plasmada en cuarenta y cuatro artículos y un Anexo, por lo que puede considerarse con una extensión adecuada.

3. HIPÓTESIS

Desde la sanción de la primera ley para la protección de los bosques nativos en Argentina se han producido algunos inconvenientes en la aplicación práctica de la norma (obligatoria y voluntaria), los cuales se vinculan con diversas áreas y que podrían ser superadas.

4. METODOLOGÍA

Las etapas metodológicas serán divididas en tres partes:

Fase exploratoria:

Se recopiló toda la normativa y la jurisprudencia nacional vigente vinculada con la protección de los recursos forestales en Argentina.

Fase descriptiva:

La información recogida en la etapa anterior fue clasificada y categorizada, a fin de facilitar su análisis en una etapa posterior.

De ello obtendremos información relevante para caracterizar cada una de estas variables así como para medir dos indicadores que fueron seleccionados, los cuales se desarrollarán más adelante.

Fase analítica:

El análisis de los documentos vinculantes y no vinculantes recogidos en la fase exploratoria tiene por objeto poder detectar fortalezas y debilidades, para luego realizar algunos aportes tendientes a mejorar la situación.

Desde el punto de vista metodológico se utilizará el método de observación documental y, desde el punto de vista cuantitativo se analizarán específicamente cuadros y proyecciones estadísticas realizadas por organizaciones y organismos especializados del ámbito nacional e internacional, lo cual nos dará certidumbre respecto de la autoridad de la fuente.

5. LA ELABORACIÓN DE LOS ORDENAMIENTOS TERRITORIALES:

Es importante manifestar, que tal como esta nueva ley establece beneficios y avances en la protección de los bosques nativos en la República Argentina, la misma genera nuevas obligaciones para las diferentes jurisdicciones (provincias y municipios).

Específicamente, en su artículo sexto afirma que se otorga un plazo de un año a partir de la sanción de la Ley, para que cada jurisdicción realice un ordenamiento de los bosques nativos existentes en su territorio, de acuerdo a los criterios de sustentabilidad que figuran en el Anexo. La Autoridad Nacional brindará la asistencia técnica, económica y financiera para poder materializar esta obligación.

Cabe aclarar que en el tiempo que transcurra entre la confección del ordenamiento de los bosques nativos y de la sanción de la Ley, no pueden autorizarse desmontes.

Por otro lado, en el artículo noveno se fijan tres categorías de conservación, que deben tomarse en cuenta por todas las jurisdicciones al momento de realizar el ordenamiento de los bosques mencionados.

La Categoría I (rojo), se refiere a los sectores de bosques de máxima conservación que de ninguna manera deben transformarse. En esta sección quedarían incluidas las reservas que poseen un valor biológico sobresaliente, y que pueden utilizarse para realizar tareas de investigación científica.

La Categoría II (amarillo) son los sectores de mediano valor de conservación, que con una adecuada restauración podrían ser utilizados como lugares turísticos, de recolección de recursos y también de investigación científica.

En último lugar la Categoría III (verde), son los sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, siempre siguiendo los criterios establecidos por la normativa de análisis.

Por otra parte, se debe avanzar y definir adecuadamente quién será la autoridad de aplicación de la Ley de Protección de los Bosques Nativos⁶.

⁶ Minaverly, Clara, La ley para protección de bosques nativos en la República Argentina, *III Congreso Chileno de Derecho Forestal - Ambiental*, Facultades de Ciencias Forestales y Jurídicas de la Universidad Austral de Chile, Valdivia y Corporación Nacional Forestal (CONAF), Valdivia, Chile, 19 y 20 de Noviembre de 2008, páginas 4 y 5.

Actualmente veinte de veintitrés provincias argentinas han finalizado su ordenamiento territorial; sin embargo, una de las Provincias más importantes, la de Buenos Aires, todavía no lo han terminado, a pesar de haber realizado diversas Audiencias Públicas y haber avanzado en la elaboración de diversos proyectos de ley⁷.

Esto es fundamental, porque las Provincias que todavía no han finalizado con este documento sus propietarios no pueden acceder al sistema de fomento analizado, dificultando la protección de los recursos forestales.

Por su parte, las Provincias que elaboren y aprueben por ley el ordenamiento territorial de sus bosques nativos, recibirán anualmente fondos para compensar a los titulares de las tierras que conserven los bosques nativos, a través de un aporte no reintegrable que se abonará por hectárea.

Otra temática central de la presente normativa es la relativa a la instrumentación de los desmontes en las diferentes jurisdicciones, que es de mucha importancia para las autoridades de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

La regla general que se establece en la ley es la de que todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos, requerirá necesariamente autorización de la Autoridad Nacional de la jurisdicción a la que corresponda.

Además, se manifiesta que de ninguna manera podrán autorizarse desmontes de bosques nativos correspondientes a las categorías I y II, al igual que la quema a cielo abierto de los residuos derivados de los desmontes.

Sin embargo, se deja abierta la posibilidad para que las personas físicas y jurídicas soliciten autorización para realizar un manejo sostenible de bosques nativos de las categorías I y II. Sin embargo, éstos deberán sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos.

También los que soliciten autorización para realizar desmontes de bosques nativos ubicados en la categoría III, deberán adecuar su actividad a un Plan de Aprovechamiento del cambio de uso del suelo.

Asimismo, la Ley de Protección de Bosques Nativos incorpora algunos instrumentos administrativos de política ambiental, que colaboran para lograr una mayor preservación de los bosques nativos.

⁷ Información disponible en Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, www.ambiente.gov.ar.

El primero es el instrumento de la Evaluación de Impacto Ambiental, siendo que representa un ejercicio de predicción y prevención de una incidencia no deseada en el ambiente, y por ende, en la sociedad de una acción futura llevada a cabo a través de un procedimiento jurídico y administrativo. Es un proceso destinado a mejorar el sistema de toma de decisiones, sobre la base de considerar si los proyectos, programas o políticas pretendidos, resultan ambientalmente sustentables⁸.

El procedimiento abarca desde la presentación de un proyecto por su proponente hasta la declaración, por parte de la autoridad ambiental, de los impactos ambientales de la actividad propuesta.

Luego, otra herramienta muy novedosa que ha sido incorporada por la presente normativa es la de la Audiencia Pública. Esta consiste en la realización de oportunidades de encuentro entre ciudadanos, y quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones. Su finalidad es que las personas se involucren de manera directa, en aquellas decisiones susceptibles de afectarlas. Esta institución es de carácter no vinculante⁹.

Actualmente, las Provincias en donde se han finalizado los ordenamientos territoriales son:

- Catamarca
- Chaco
- Chubut
- Córdoba
- Corrientes
- Formosa
- Jujuy
- La Pampa
- Mendoza
- Misiones
- Neuquén
- Río Negro
- Salta
- San Juan
- San Luis
- Santa Cruz
- Santa Fe
- Santiago del Estero
- Tierra del Fuego
- Tucumán

⁸ Martínez, Adriana Norma; Rosenfeld, Adriana, "Guía temática de Derecho Ambiental", Carrera de Licenciatura en Información Ambiental, asignatura Derecho Ambiental, publicación digital en la página web de la Universidad Nacional de Luján, www.unlu.edu.ar, 2008, (8.12.2012).

⁹ Martínez, Adriana Norma; Rosenfeld, Adriana, "Guía temática de Derecho Ambiental", Carrera de Licenciatura en Información Ambiental, asignatura Derecho Ambiental, publicación digital en la página web de la Universidad Nacional de Luján, www.unlu.edu.ar, 2008, (8.12.2012).



Fuente: Blog de Geografía Argentina

Luego las tres Provincias faltantes son:

- Buenos Aires
- La Rioja
- Entre Ríos

Sin embargo, a pesar de que la mayoría de las Provincias ya han finalizado con la elaboración de sus ordenamientos territoriales, se debe destacar que ha surgido otra dificultad en la aplicación práctica de la normativa.

Esta ha consistido en que se han realizado diversas presentaciones judiciales solicitando y habiéndose otorgado medidas cautelares, principalmente como consecuencia de incumplimientos en relación con la elaboración de los ordenamientos territoriales.

Algunos de estos casos son los que se detallan a continuación:

Cuadro 1:

Provincia	Medida cautelar	Situación actual
Salta	Fallo: Dino Salas solicitaron y se decretó la inconstitucionalidad y la nulidad absoluta de las autorizaciones otorgadas para desmontes.	La Corte Suprema devolvió la causa la Provincia, porque consideró que le correspondía por el dominio originario de sus recursos naturales ² . Actualmente se está esperando que se resuelva la cuestión de fondo.
Jujuy	El recurso fue presentado por comunidades y pequeños productores de Palma Solda, y solicitaron suspender desmontes, e informaron sobre irregularidades en la confección del ordenamiento territorial.	En Junio de 2012 se ha revocado la cautelar y se está esperando que se resuelva la cuestión de fondo.
Corrientes	El Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Corrientes confirmó la nulidad del decreto 1439/09 que empleó para aprobar un plan de Ordenamiento de los Bosques Nativos viciado y que atendía a intereses particulares.	El Tribunal consideró que el ordenamiento territorial no respondía al estado de derecho, no había sido construido con la participación de los actores interesados, no tenía adecuados fundamentos técnicos y hasta había desoído diversas instituciones convocadas en su confección.

Fuente: Elaboración propia

6. ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información pública es la prerrogativa que tiene toda persona de solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuado, información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado.

Esto surge del artículo 124 de la Constitución Nacional Argentina: Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

La necesidad de contar con información confiable, consistente, oportuna y de calidad es esencial para el proceso regulatorio. Uno de los lineamientos más básicos, aunque no siempre entendido, es la necesidad de mejorar el acceso a la información, dado que los marcos regulatorios que sólo se basan en abstracciones teóricas no pueden superar el problema básico de asimetría de información que la práctica rotundamente se encarga de enrostrar una y otra vez¹⁰.

Es importante destacar que los países que están en la peor situación en cuanto a índices de “calidad de vida” son también los de peor situación en términos de la cantidad y la calidad de información, de la habilidad de procesamiento de información, de la “inteligencia” en el sentido psicológico, y, consecuentemente, de la ignorancia y la incertidumbre¹¹.

Toda la información debería estar disponible en Internet y periódicamente debería darse a conocer en los principales medios de difusión (escritos, orales y televisivos) una síntesis de la misma, incluyendo la mención de la disponibilidad de más datos en el sitio web correspondiente¹².

Actualmente la normativa vigente que debe ser tenida en cuenta para aplicarse al sistema de fomento analizado en el presente trabajo es la que se describe a continuación:

¹⁰ Hantke-Domas; Michael; Jouravlev, Andrei, “Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento”. Colección documentos de proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicación digital en la página web de la CEPAL, www.cepal.org/publicaciones, Santiago de Chile, 2011 (8.12.2012), página 31.

¹¹ Klitgaard, Robert. *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Fundación Hanns Seidel, Editorial Quipos SRL, 2º edición en castellano, Depósito Legal: 4-1-571-90, 1992, páginas 248 y 249.

¹² Ordoqui Urcelay, María Begoña, “Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño”, Serie Recursos naturales e infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicación digital en la página web de la CEPAL, www.cepal.org/publicaciones, ISSN: 1680-9025, Santiago de Chile, 2007, (8.12.2012), página 65.

Cuadro 2

Fuente legal	Ley 25.831	Ley 104
Período de tiempo	2003	Reformada en 1998, 2004 y 2007 (que fue recién reglamentada)
Ámbito espacial	Nacional	CABA
Derecho otorgado	Acceso información ambiental (pública y privada). Plazo: 30 días hábiles desde la presentación.	Acceso información ambiental (pública y privada). Plazo 10 días hábiles + 10 adicionales.
Instancia de apelación	Si existe: obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho que esta ley.	Si una vez cumplido el plazo, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe negativa en brindarla.
Mecanismo institucional acceso información	Quedará habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes	Queda habilitada la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que la Ley Nº 25.831 es una norma de presupuestos mínimos ambientales¹³, por lo que es esperable que las provincias dicten su normativa provincial a los fines de cumplir con el artículo 41 de la Constitución Nacional.

¹³ Ley Nº 25.675, artículo 6: 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.

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

Sin embargo al día de la fecha esta norma no fue reglamentada, lo cual dificulta su aplicación.

Actualmente existe el Decreto N° 11.720/03 que se denomina como “reglamentario” de la Ley N° 25.831 en donde se aprobaron los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los servicios públicos, los formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Además se estableció el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

La primera limitación la encontramos al haberse dictado la norma con la estructura de una ley de presupuestos mínimos, la cual debe ser necesariamente complementada por cada provincia. Esta clase de normas siempre resulta tener parámetros y conceptos muy generales y amplios, por lo que constituyen un primer paso en relación con el avance de esta temática, pero indudablemente no resulta ser suficiente para que se logre un resultado exitoso, ya que le faltan herramientas y procesos.

Para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 104), puede definirse como una norma muy corta y escueta, lo cual puede justificarse en el hecho de que fue dictada antes de que exista la norma de presupuestos mínimos ambientales.

Además es importante destacar que Argentina actualmente no cuenta con una ley nacional para el acceso a la información pública.

Desde el año 2009 se han presentado ante el Congreso Nacional diversos proyectos de ley, pero hasta la actualidad ninguno ha prosperado pudiendo llenar esta laguna jurídica. Catorce, en la Cámara de Diputados y seis, en la Cámara de Senadores. La mitad de los proyectos se presentaron en 2009 y la otra mitad, en lo poco que va de 2010, un dato que revela el interés de los legisladores en sancionarlo¹⁴.

¹⁴ Información disponible en Asociación por los derecho civiles, www.adc.org.ar.

La escasa capacidad y la falta de conciencia sobre el problema impiden a los ciudadanos y a las organizaciones no gubernamentales de muchos países exigir un cambio¹⁵.

7. EL ACTUAL SISTEMA DE FOMENTO

La Ley de Protección de los Bosques Nativos (artículos 30 y 31), estableció la creación del *Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos*, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan.

El Fondo estará integrado por:

- a) Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al cero coma tres por ciento del presupuesto nacional;
- b) El dos por ciento del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración;
- c) Los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales;
- d) Donaciones y legados;
- e) Todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del Fondo;
- f) El producido de la venta de publicaciones o de otro tipo de servicios relacionados con el sector forestal;
- g) Los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.

Lo más importante es que el Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su Ordenamiento de Bosques Nativos.

¹⁵ Transparency International, *Informe global de la corrupción 2008*. Corrupción en el sector del agua, publicación digital en la página web de Transparency International, www.transparency.org, 2008, página 4.

La Autoridad Nacional de Aplicación juntamente con las autoridades de aplicación decida una de las jurisdicciones que hayan declarado tener bosques nativos en su territorio, determinarán anualmente las sumas que corresponda pagar, teniendo en consideración para esta determinación:

- a) El porcentaje de superficie de bosques nativos declarado por cada jurisdicción;
- b) La relación existente en cada territorio provincial entre su superficie total y la de sus bosques nativos;
- c) Las categorías de conservación declaradas, correspondiendo un mayor monto por hectárea a la categoría I que a la categoría II.

Luego, la Ley N° 26.331 (artículo 35) establece que los fondos para la protección de los bosques nativos fueron creados para la protección de bosques nativos, y serán aplicados de la siguiente manera:

- a) El setenta por ciento para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados; y
- b) El treinta por ciento a la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción, que lo destinará a desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos y a la implementación de 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.

La autoridad que implementa la aplicación del sistema de fomento es la Dirección Nacional de Bosques que se encuentra dentro de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Ver Cuadro 3.

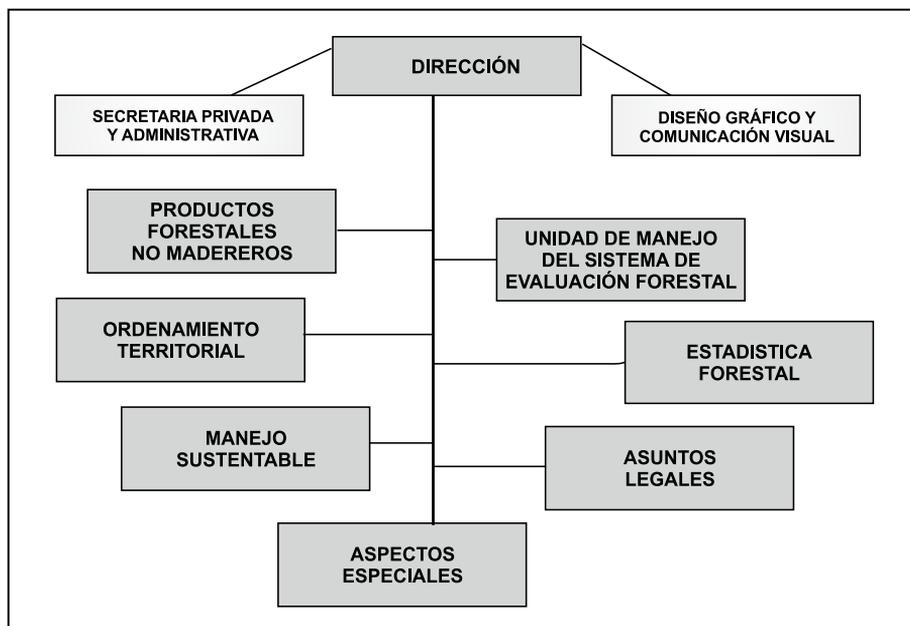
Cabe destacar que en cada provincia se crearon diversas modalidades de autoridades de aplicación de las normas de protección de los bosques nativos provinciales.

Luego, antes de dictarse la Ley para la Protección de Bosques Nativos ya existía otra normativa que funcionaba con otros sistemas de fomento desde hacía mucho tiempo.

En primer lugar, la Ley N° 24.857 (estabilidad fiscal para la actividad forestal), establece que toda actividad forestal así como el aprovechamiento de bosques comprendidos en el régimen de la Ley N° 13.273 (defensa de la riqueza forestal),

gozarán de estabilidad fiscal por el término de treinta años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto respectivo.

Cuadro 3
Organigrama de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Argentina)



Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2012.

A su vez, se le otorgan otros beneficios como créditos otorgados con condiciones especiales y algunos subsidios.

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

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

8. ACTUAL PROBLEMÁTICA VINCULADA CON EL SISTEMA DE FOMENTO DE LA LEY DE BOSQUES NATIVOS

En el mes de octubre de 2012, algunas organizaciones ambientalistas, asociaciones de productores y de la industria foresto-industrial enviaron una carta dirigida a los jefes de bloques del Congreso de la Nación.

En la misma han manifestado su preocupación frente a la insuficiente partida prevista en el proyecto de Ley de Presupuesto 2013 presentado por el Poder Ejecutivo Nacional para la conformación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.

El actual Proyecto de Ley de Presupuesto asignó al fondo menos del diez por ciento de lo estipulado por la Ley de Bosques.

En este sentido, las organizaciones firmantes plantearon a los miembros del Congreso la necesidad de proveer con lo establecido por la Ley 26.331, art. 31, incisos a) y b): en donde se establece una partida no menor del cero como tres por ciento del Presupuesto Nacional, y una asignación específica del dos por ciento de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, y que ocasionan severos daños a la conservación de los bosques nativos en el territorio, y deja a las provincias en una situación vulnerable en relación a su capacidad para implementar lo estipulado en la norma¹⁶.

Es interesante destacar que la participación civil ha sido siempre relevante en relación con esta Ley de protección de los bosques nativos, desde su sanción (en donde se había convocado a la ciudadanía que firme un petitorio) hasta actualmente con el seguimiento de su aplicación. Ver Cuadro 4.

Por su parte, los servicios ambientales han sido incorporados en el artículo 1 de la Ley N° 26.331 de protección de bosques nativos en Argentina:

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

¹⁶ Información disponible en Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), www.farn.org.ar.

Jurisdicción	Ordenamiento Territorial (1)	Ley 26331 2010 (2)	Fortalecimiento (3)	Ley 26331 2011 -Adjudicado(4)	Res. 256 (5)	Total Jurisdicción
Buenos Aires	\$ 532.395	\$ 0	\$ 869.565	\$ 0	\$ 407.372	\$ 1.809.332
San Luis	\$ -	\$ 9.267.897,00	\$ 869.565	\$ 15.937.501	\$ 460.210	\$ 26.535.173
Santa Cruz	\$ 234.355	\$ -	\$ 869.565	\$ 836.614	\$ 2.397.122	\$ 4.337.656
Santa Fe	\$ -	\$ -	\$ 869.565	\$ -	\$ 1.908.143	\$ 2.777.708
Santiago de Estero	\$ -	\$ 35.366.731,10	\$ 869.565	\$ 43.554.157	\$ 10.529.015	\$ 90.319.468
Tierra del Fuego	\$ 146.472	\$ -	\$ 869.565	\$ -	\$ 1.314.933	\$ 2.330.970
Tucumán	\$ -	\$ 4.285.714,30	\$ 869.565	\$ 7.442.714	\$ 2.276.593	\$ 14.874.586
APN	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 1.965.132	\$ 1.965.132
Totales	\$ 3.557.979	\$ 97.567.726,50	\$ 19.999.995	\$ 218.557.585	\$ 53.070.616	\$ 392.753.902

Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2012.

1. Corresponde a los montos solicitados por las provincias para realizar sus OT.
2. Montos pagados mediante el Fondo de la Ley 26.331 correspondiente al año 2010. Su rendición deberá realizarse en marzo de 2012 aprox.
3. Monto otorgado a todas las provincias por igual con fondos propios para fortalecimiento institucional y proyectos con comunidades y pequeños productores.
4. Montos otorgados mediante el Fondo de la Ley 26.331 correspondiente al año 2011 que se encuentra en distinto nivel de pago, su rendición deberá realizarse en marzo 2013 aprox.
5. Montos abonados para la ejecución de los proyectos presentados en el marco de la Res. SAyDS N° 256/2009. Su detalle obra en hojas anexas.
6. Montos rendidos bajo diferentes conceptos. Los montos son aproximados ya que algunas rendiciones fueron parcialmente observadas por la Coord. Tca. y no se sabe el detalle, mientras que otras se encuentran en análisis.

Sin embargo a lo largo del texto normativo no se toman en cuenta este concepto dentro del sistema de fomento legal de la ley. No existe un sistema de fomento puntual destinado a regular y a llevar a la práctica éste para la protección y defensa de los servicios ambientales.

9. NORMAS VOLUNTARIAS QUE COLABORAN CON LA PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS

En Argentina se está avanzando mucho en la incorporación del concepto de “valor agregado” a los productos forestales, de hecho existen diversas políticas nacionales y provinciales que tienen esos objetivos como los que se mencionarán a continuación.

La definición que resulta clave en esta cuestión es la de “Certificación Forestal”, que ha aparecido en la década de los noventa. Esta fue definida como un instrumento que contribuye a la conservación de los bosques, pero que implica que también se realice un buen manejo de los mismos para poder disfrutar de otros beneficios ambientales y sociales que impactan en la comunidad¹⁷.

La Certificación Forestal también fue definida como una herramienta útil para estimular y verificar formalmente la utilización sostenible de recursos forestales, realizada por el propietario del predio que cumple con diversos estándares como es el caso de la “etiqueta ecológica”.

En nuestro país las entidades responsables para la formación de auditores independientes que se dediquen a dicha actividad (de acuerdo a la norma IRAM 39.803), el otorgamiento, la suspensión y la modificación de la certificación es CERFOAR, (Asociación Civil para la Administración de la Certificación de bosques en Argentina)¹⁸.

Por su parte, el Organismo Argentino de Acreditación (OAA) estableció recién en el año 2011 que los documentos y los procedimientos para la evaluación y acreditación de las entidades que podrán certificar a estas organizaciones, deberán cumplir con la norma 352 IRAM que es equivalente a la norma ISO / IEC Guía N° 65.

En síntesis, en nuestro país y con este marco legal existente hasta el momento es que algunas organizaciones se encuentran avanzando en el diseño de “Principios de manejo sustentable de los bosques”. Esto ha generado un gran

¹⁷ Minaverri, Clara; Gally, Teresa. *Forest Certification updates in Argentina*, 2012 IUFRO Conference Division 5 Forests Products, Estoril, Portugal, Lisboa, Portugal, 8 al 13 de Julio de 2012, página 1.

¹⁸ *Ibid.*, página 1

interés en los productores forestales debido a que tienen la intención de obtener buenas calificaciones, las cuales les permitirán competir en mercados más exigentes.

CONCLUSIÓN PRELIMINAR

Sin duda, la Ley 26.331 representa una nueva oportunidad de contribuir, desde el sector de los bosques nativos, a potenciar el desarrollo sustentable de nuestra sociedad y, por lo tanto, las instituciones del sector científico deben asumir con la máxima responsabilidad un rol activo para contribuir al logro de los objetivos establecidos por la Ley.

En este sentido puede confirmarse la hipótesis planteada, ya que a lo largo de este trabajo se ha podido demostrar que han existido inconvenientes en la aplicación práctica de la Ley de bosques nativos, los cuales corresponden a diferentes ámbitos y que deben ser atacados multisectorialmente.

Luego, la incorporación de esta norma al Presupuesto del Estado Nacional correspondiente al año 2009 y consiguientes, constituye un nuevo avance que señala el sentido de las políticas de Estado tendientes a la planificación de las actividades forestales. Esto posibilitará la elaboración de más políticas y programas nacionales de protección, conservación, recuperación y utilización sustentable de los bosques.

El concepto de servicios ambientales conforme al diseño normativo y a la aplicación práctica no está funcionando adecuadamente como herramientas protectora de los mismos. Por eso se recomendaría que esto tenga su refuerzo legal para que su protección pueda ser efectiva.

Por su parte, el incumplimiento del otorgamiento de la totalidad de los fondos para fomento genera severos daños a la conservación de los bosques nativos en el territorio. Además deja a las Provincias en una situación vulnerable en relación a su capacidad para implementar lo estipulado en la norma.

La inexistencia de la figura de los “fiscales ambientales” sumado a la existencia de un marco jurídico relativamente débil, implica una cuestión atendible para mejorar su desarrollo.

A su vez, deben intensificarse las tareas de cualquier organismo vinculado a la protección de los bosques nativos que se dedique a controlar el funcionamiento específico del sistema de fomento, y que además difunda dicha información de manera periódica.

Además, los sistemas de fomento existentes en las normas forestales que protegen otra clase de bosques tampoco han demostrado ser más eficientes que el nuevo de bosques nativos.

Sin perjuicio del innegable progreso que significa contar con estas normas, el grado de implementación de la legislación ambiental en general es bajo. Consideramos que se requiere todavía un mayor grado de institucionalización y organización de estructuras de gobierno que puedan hacer frente a la interdisciplinariedad y dificultades que presentan las cuestiones ambientales¹⁹.

La difusión y apoyo a la participación civil y a la educación ambiental son siempre dos pilares que deben apuntalarse constantemente, debido a que son claramente los cimientos para el cambio a favor de mayor protección de los recursos naturales de un país.

La normativa voluntaria cumple una función muy importante en la protección de los bosques debido a que complementa el control legal vinculante, y/o subsana cualquier falla que pudiese surgir en el mismo.

Sin embargo cabe destacar que en Argentina este proceso se encuentra en un estado incipiente, y es fundamental que el mismo siga avanzando para poder brindar una protección efectiva a los recursos forestales.

¹⁹ Juan Rodrigo Walsh; Daniel Sabsay, *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley, ISSN: 100778280 2003, pp. 67- 82.

BIBLIOGRAFÍA

- Decreto N° 91/2009 Reglamento de la ley nacional de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos N° 26.331*, Boletín Oficial de la República Argentina, 15/02/2009.
- Ley Nacional sobre Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques nativos N° 26.331*, Boletín Oficial de la República Argentina, 29/11/2007.
- Ley N° 25.831 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental*, Boletín Oficial de la República Argentina, 23/11/2003.
- Ley N° 104 Acceso a la Información Pública*, Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 19/11/1998.
- Colombres, Raúl Alejandro, “Comentario a la ley 26.331, de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”, en *Revista Online El Dial, Suplemento de Derecho Ambiental*, 2008.
- Corte Suprema de la Nación Argentina, *Salas Dino y otros contra Salta, Provincia y Estado Nacional sobre amparo*, en www.csjn.gov.ar/jurisp/jsp/fallos, 29/12/2008.
- Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, “Anexo – Superficies Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos”, publicación digital de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, www.ambiente.gov.ar, primera edición, 2002 (8.12.2012).
- Donoso, Guillermo, “Valoración de los servicios ecosistémicos”, en *Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA*, Volumen XX / N° 3 – Volumen XXI / N° 1, Santiago de Chile, Chile, 2004.
- Hantke-Domas; Michael; Jouravlev, Andrei, “Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento”, Colección documentos de proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicación digital en la página web de la CEPAL, www.cepal.org/publicaciones, Santiago de Chile, 2011 (8.12.2012).
- Klitgaard, Robert. *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, 2° edición en castellano, Fundación Hanns Seidel, Editorial Quipos S.R.L, Depósito Legal: 4-1-571-90, 1992.
- Martínez, Adriana Norma; Rosenfeld, Adriana, “Guía temática de Derecho Ambiental”, Carrera de Licenciatura en Información Ambiental, asignatura Derecho Ambiental, publicación digital en la página web de la Universidad Nacional de Luján, www.unlu.edu.ar, 2008, (8.12.2012).

- Minaverri, Clara, "Analysis of the newly enacted law for the protection of native forests in Argentina", en *Revista The International Forestry Review*, Volume 12 (5), ISSN: 1465-5489, Commonwealth Forestry Association, Reino Unido, 2010.
- Minaverri, Clara, Gally, Teresa, "*Forest Certification updates in Argentina*", 2012 IUFRO Conference Division 5 Forests Products, Estoril, Portugal, Lisboa, Portugal, 8 al 13 de Julio de 2012.
- Minaverri, Clara; Martínez, Adriana, "Consideraciones sobre la normativa forestal y el dictado de la ley y reglamento para la protección de bosques nativos en la República Argentina", en *Revista Electrónica de la Comisión Nacional Forestal de México (Conafor)*, México, 2009.
- Minaverri, Clara. *El Derecho Forestal en Argentina*, Alemania, Editorial Académica Española (EAE), ISBN: 978-3-659-03502-9, 2012.
- Minaverri, Clara, "*La ley para protección de bosques nativos en la República Argentina*", III Congreso Chileno de Derecho Forestal – Ambiental, Facultades de Ciencias Forestales y Jurídicas de la Universidad Austral de Chile, Valdivia y Corporación Nacional Forestal (CONAF), Valdivia, Chile, 19 y 20 de Noviembre de 2008.
- Nápoli, Andrés, Vezzulla, Juan Martín y Perpiñal Daniel, "*Acceso a la información y participación pública en materia ambiental. Actualidad del principio 10 en la Argentina*", Fundación Ambiente y Recursos Naturales, publicación digital en la página web de FARN, www.farn.org.ar, Buenos Aires, 2006.
- Sánchez Acosta, Martín; Vera Luis, "Situación foresto-industrial de Argentina al 2005", *Memorias del III Simposio Ibero-americano de gestión y economía forestal*, Ubatuba, San Pablo, Brasil, 2005.
- Ordoqui Urcelay, María Begoña, "*Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*", Serie Recursos naturales e infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicación digital en la página web de la CEPAL, www.cepal.org/publicaciones, ISSN: 1680-9025, Santiago de Chile, 2007 (8.12.2012).
- Transparency International, *Informe global de la corrupción 2008*. Corrupción en el sector del agua, publicación digital en la página web de Transparency International, www.transparency.org, 2008 (7.12.2012).
- Valls, Claudia, "Normas nacionales en materia forestal", en *Revista Online El Dial, Suplemento de Derecho Ambiental*, publicación digital en la página web de la Revista El Dial, www.eldial.com.ar, 2004 (10.12.2012).
- Walsh, Juan Rodrigo; Sabsay, Daniel. *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley, 2003.