

08 La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación

Marta S. Juliá

RESUMEN El presente artículo plantea un conjunto de consideraciones acerca del impacto del proceso de ordenamiento territorial ambiental del bosque nativo en Argentina a partir de las obligaciones impuestas por la Ley Nacional de presupuestos mínimos sobre bosque nativo. Se hace hincapié en los mecanismos jurídicos, políticos e institucionales que ha planteado la norma nacional y la importancia de la gestión pública que debe realizarse teniendo en cuenta la diversidad de condiciones territoriales en las que debe aplicarse. La implementación en el área rural supone restricciones y limitaciones a un conjunto de actividades productivas, turísticas, de subsistencia que deben considerarse en virtud de los importantes servicios ambientales que estas áreas brindan al conjunto de la sociedad de la región.

SUMMARY This article outlines a set of considerations about the impact of environmental land use planning process of the rainforest in Argentina from its obligations under the National Budget on native forest minimum. Emphasizes Juridical mechanisms, and institutional policies raised the national standard and the importance of gestinpblica must take into account the diversity of territorial conditions in which to apply. The implementacin in the rural area restrictions and limitations is a set of productive activities, touristic, subsistence to be considered under stas important environmental services provided to all areas of society regin.

Palabras clave derecho ambiental | legislación ambiental de bosque nativo

Key words environmental law | environmental legislation native forest

Fecha de recepción: 14 | 03 | 2010

Fecha de aceptación: 26 | 06 | 2010

Dra. Marta S. Juliá

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales,
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E-mail: abmsjulia@hotmail.com
dramartajulia@gmail.com

1. Introducción

El presente trabajo forma parte del desarrollo de una línea de investigación jurídica ambiental que si bien toma en cuenta aspectos normativos en el análisis ha centrado su objeto en lo ambiental (Juliá, 2009). Es por ello que la consideración de los contextos en que se sancionan las normas es el punto de partida metodológico para el abordaje de los problemas objeto de estudio.

En este aspecto nos interesa destacar, en el proceso de implementación de la ley de ordenamiento territorial del bosque nativo en Argentina, el impacto que produce a partir de dos ejes: por una parte algunas referencias sobre la situación del recurso bosque nativo y, por otra, el análisis de algunos aspectos jurídicos e institucionales de la implementación de la política pública en materia de bosque nativo formulada a través de una ley nacional.

La problemática ambiental vinculada a la pérdida y al deterioro de bosque nativo ha sido manifestada con especial énfasis en los últimas décadas despertando el interés de profesionales, especialistas, organismos gubernamentales y no gubernamentales y la comunidad en general, tanto en la comunidad internacional como, en particular, en los diversos países de la región.

Las cifras sobre las áreas desmontadas, la pérdida de biodiversidad, el deterioro del suelo y los procesos asociados como la desertificación son alarmantes y constituyen un indicador que, por su difusión y conocimiento, los distintos actores sociales empiezan a tener en cuenta en el marco de sus preocupaciones.

De acuerdo a “los valores presentados, la pérdida de bosque nativo en los 50 años entre 1937-1987 fue de 2.355.308 hectáreas, mientras en los últimos 19 años la pérdida de bosque nativo fue de 6.436.899 hectáreas. Esta situación pone en evidencia que Argentina atraviesa uno de los períodos de deforestación más relevantes de su historia, provocada fundamentalmente por la conversión de la tierra forestal en tierra agrícola (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2009).

En las apreciaciones en cuanto a la transformación del bosque nativo “es claro que la Argentina al igual que los países del cono sur ha sufrido una merma muy importante y desigual de sus superficies forestales en las distintas provincias dando lugar a otro tipo de actividades productivas sobre extensos territorios” (Brown, 2009).

El uso y explotación de los recursos naturales se han incorporado e incrementado los debates en torno al desarrollo, las variables como la pérdida de recursos, pérdida de especies o de biodiversidad son conceptos que intervienen para establecer los límites a procesos o actividades que deterioran el ambiente. Así, por ejemplo, “un fenómeno de la magnitud del cultivo de soja en Argentina, que, además, se produjo a gran velocidad, no podría dejar de afectar a la sociedad, tanto en el ámbito local o regional como en el nacional” (Reborati, 2005).

Las temáticas ambientales forman parte del análisis de quienes se ocupan desde las más diversas perspectivas del desarrollo y que van sustentando las modalidades, los límites, las alertas en el desarrollo teniendo en cuenta la situación de los recursos naturales existentes (Cepal-Pnuma, 2002; Gallopín, 1991; Leff, 2000, entre otros).

La postura frente a la gestión de los recursos naturales está íntimamente ligada a los procesos de desarrollo de nuestros países y la posición que tomemos en el contexto internacional para preservarlos, usarlos, explotarlos nos posiciona frente a los modelos políticos económicos imperantes.

A su vez la distribución de los recursos se relaciona con la existencia y calidad de vida de las comunidades que viven de dichos recursos o que dependen de los mismos a través de la recepción de sus servicios y nos plantea demandas en los sistemas políticos nacionales y provinciales, según el caso.

Se reconoce que los estados, “de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la responsabilidad de asegurar que las actividades que se llevan a cabo en la jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el medio de otros estados o de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo” (Jaquenod de Zsogon, 2008).

Nuestros países han tenido que llevar a cabo un proceso de institucionalización de la problemática, fortaleciendo y jerarquizando los sectores gubernamentales que se ocupan de la problemática ambiental y en este contexto asumir la complejidad de los diversos problemas que forman parte del “ambiente” (Juliá, Del campo, Foa Torres, 2009).

En realidad, queda claro “que son las relaciones de poder las que regulan el uso, la disponibilidad y la utilización de los elementos de la naturaleza. Esta regulación realimenta al poder, y divide a la sociedad en función de esa disponibilidad y de su usufructo: de esta forma las relaciones entre los humanos son intermediadas por la naturaleza así como la naturaleza ha sido marcada por las acciones humanas” (Alimonda, 2008).

Los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas en materia ambiental conforman un nuevo escenario para el estudio y profundización, donde las políticas, las instituciones ambientales, los instrumentos técnicos y normativos establecen desafíos tanto en la aplicación de normas como en el control y fiscalización de su cumplimiento.

2. Antecedentes normativos

La temática de los recursos naturales en general y del bosque nativo en especial ha sido objeto de preocupación para su preservación, protección o defensa desde hace mucho tiempo, con formulación de normas a nivel nacional como la Ley nacional Nº 13.273 de defensa de la riqueza forestal sancionada en septiembre de 1948, por ejemplo.

La ley de defensa forestal hace más de 60 años ya establecía en su primer artículo que “Declárense de interés público la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques. El ejercicio de los derechos sobre los bosques y tierras forestales de propiedad privada o pública, sus frutos y productos, queda sometido a las restricciones y limitaciones establecidas en la presente ley”.

El marco normativo conformado desde el dictado de la ley de defensa de la riqueza forestal hasta la actualidad sufrió distintas modificaciones que fueron actualizando y complementando su texto original. En 1995 se dicta el decreto 710 que aprueba el texto ordenado de la ley (el que comprende un conjunto importante de modificaciones al texto original de ley).

La ley 13.273 es una ley de tipo especial que requiere la adhesión por parte de las provincias para su aplicación. Esto pone de relieve la importancia de las producciones normativas provinciales en materia de bosques, ya que regulaban los recursos naturales a través de las leyes propias y algunas normas que incorporaban por adhesión.

Este régimen normativo era esencialmente provincial en muchas temáticas y la nación, por su parte, regulaba algunas cuestiones en forma de leyes especiales a las que las provincias adherían, especialmente en casos de no tener normada una problemática determinada.

Esta situación cambió, ya que, en la consideración del sistema jurídico argentino, existió un hecho que determinó la inserción de la dimensión ambiental en el sistema: la reforma de la Constitución en 1994 con la incorporación de la cláusula ambiental.

En el nuevo orden jurídico establecido a partir de la reforma, en el artículo 41, en uno de sus preceptos, la distribución de competencias en materia ambiental formula en el tercer párrafo “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”.

Esta facultad de la Nación acerca de dictar presupuestos mínimos en materia ambiental se ejerce después de ocho años (a excepción de la evaluación de impacto minero dictada en 1995) y es a partir de 2002 que se dictan las distintas normas que se encuentran vigentes (General de Ambiente, PCBs, Gestión ambiental de aguas, entre otras) lo que incorpora un debate interesante a nivel doctrinario sobre el alcance y significado de estas normas (De Benedectis, 2003; Rossi, 2000; Sabsay y Di Paola, 2003; Valls, 2003, entre otros).

En general, la discusión parlamentaria de las leyes de presupuestos mínimos no tuvo mayor difusión, sólo en los ámbitos académicos, técnicos y profesionales se plantearon discusiones acerca de aspectos diversos como constitucionalidad, alcance, relación con otras normas, etc. Ejemplo de ello fueron las discusiones realizadas por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales con funcionarios, especialistas y académicos (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2003).

Aún hoy persisten debates sobre estas normas, su reglamentación y aplicación que da lugar a la sistematización y análisis de las leyes de presupuestos mínimos (Bec y Franco, 2010; Nonna, 2008).

En este marco las demandas de la sociedad no se hicieron sentir tan fuerte como hasta el tratamiento legislativo de la ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo, situación promovida por organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que difundieron e instalaron el debate sobre el tema en Argentina.

3. El contexto de la nueva ley 26.331

La preservación del bosque nativo viene destacándose en los últimos años a través de denuncias sobre desmontes legales e ilegales, pérdidas de grandes espacios de bosque nativos para tierras dedicadas al uso agrícola, procesos de desertificación y de pérdida de biodiversidad en las diferentes eco-regiones que componen el mapa argentino.

Durante el tratamiento legislativo de la ley de protección de bosque nativo se llevó a cabo una importante campaña, liderada por organizaciones no gubernamentales ambientales, de difusión de la discusión de la ley, por una parte y de compromiso a la sociedad civil a través de solicitudes de firmas apoyando la sanción de la ley, con campañas publicitarias en diversos niveles e instancias sobre el tema que se desarrollaron en forma paralela.

Las distintas jurisdicciones sintieron durante el mencionado proceso las presiones sobre las instituciones a cargo de la gestión ambiental en la temática denunciando sobre los desmontes y el estado de deterioro de los bosques nativos en sus territorios. Probablemente este fue el primer impacto de una ley que estaba aún en tratamiento, porque las consecuencias en el territorio ya se estaban percibiendo y debatiendo las consecuencias de las políticas de protección del bosque nativo.

En los trabajos de análisis sobre la ley se destaca que: “Por otra parte, luego de varios años de estar pendiente y de ser reclamada por numerosos y reconocidos sectores de la sociedad, se sancionó en noviembre de 2007 la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos (Nº 26.331)” (Salerno, 2009).

En otra apreciación, “Y el importante debate generado en torno a la misma durante su paso por el Congreso Nacional, es reflejo de la trascendencia que puede tener para nuestro país su correcta aplicación”. “Y su paso por el Congreso significó la adecuación del proyecto original y su enriquecimiento a través del debate aportado por los representantes de 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).

“Una situación de tal naturaleza logró un involucramiento de la sociedad civil sin precedentes en la temática ambiental, puesto de manifiesto en la recolección de 1.400 millón de firmas que apoyaron la solicitud al Senado de la nación para la urgente aprobación de un proyecto de ley protector del bosque nativo que había sido aprobado en marzo de 2007 por la Cámara de Diputados” (Quispe Merovich, 2009).

Los medios de comunicación realizaron un particular seguimiento sobre esta norma, como no ocurrió con las anteriores leyes de presupuestos mínimos. A modo de ejemplo hemos tomado *La Voz del Interior* como medio de mayor tirada en el interior del país considerando sólo titulares. En octubre de 2007 se puede observar en titulares: “Ley de Bosques: consiguieron el millón de firmas” (*La Voz del Interior*, 2007); o en título y texto del mismo mes “El Senado recibió el millón de firmas. Greenpeace entregó al Congreso los votos de los miles de argentinos que piden la urgente protección de los bosques. Buenos Aires. Greenpeace, junto con otras organizaciones ambientalistas, entregó ayer al Congreso de la Nación más de un millón de votos virtuales recolectados en favor del reclamo de la aprobación de una ley de bosques, con el fin de proteger el medio ambiente” (*La Voz del Interior*, 2007) y en noviembre el título era: “Piden que se sancione hoy la ley de bosques nativos” (*La Voz del Interior*, 2007).

El tratamiento legislativo culmina con la sanción de la ley 26.331 en diciembre de 2007. 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, entre otras numerosas actividades.

4. Algunos aspectos de la nueva ley

La ley 26.331 puede caracterizarse desde su formulación como una ley de presupuestos mínimos cuyo alcance y significado nos remite, por una parte, a las facultades otorgadas a la Nación en el tercer párrafo del artículo 41 de la C.N. teniendo en cuenta el tipo de norma que fue sancionada. Por otra parte, como norma ambiental, aparece enmarcada en los principios y criterios establecidos en la ley 25.675 General del Ambiente.

La ley general del ambiente define los instrumentos de la gestión ambiental (donde hace referencia al ordenamiento territorial) y los principios que guían la política y la gestión, que también van a ser utilizados por la ley de bosque nativo (tanto el principio de prevención como el de precaución).

Claramente en su título estos presupuestos mínimos son de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. La ley tiene un conjunto

de disposiciones que son operativas y que por tanto deben aplicarse desde su promulgación y algunos aspectos que requieren de reglamentación.

La ley 26.331 fue sancionada el 28 de noviembre de 2007 y fue promulgada de hecho el 19 de diciembre de 2007. El Decreto N° 91/09 reglamentario de la ley fue dictado después de un importante proceso de discusión y participación de los representantes de las distintas jurisdicciones en la Comisión de Bosque Nativo y en la Comisión de Tratamiento legislativo en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), citados en los considerandos del decreto.

La ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental y establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que prestan los bosques de acuerdo a lo que establece el artículo 1º de la ley. Lo que nos plantea claramente una estrategia de acompañar la protección con fomento y específicamente fondos.

Entender el carácter de la política fijada por la ley conduce al análisis de los objetivos que se establecen, donde la tarea central es el ordenamiento territorial del bosque nativo y a partir de allí se promueve la conservación por un lado pero se plantea un objetivo mayor que es la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y otros cambios del uso del suelo en los sectores próximos a los bosques nativos.

Considerando lo abrumador de los datos en cuanto a la pérdida de recursos, regular y controlar la disminución, son objetivos más que importantes. La perdurabilidad en el tiempo es un objetivo a largo plazo que dependerá de la implementación de la política de conservación planteada.

Se destaca que incorpora la atención hacia los procesos que ya se están desarrollando en el área de bosques nativos sean de tipo ecológico como culturales que benefician a la sociedad.

El uso de nuevos criterios de derecho ambiental impone medidas que probablemente no puedan medirse o cuantificarse en el corto plazo, pero es importante considerar las medidas no sólo preventivas sino también precautorias que hacen al buen gobierno.

Por último establece el uso de medidas de fomento en actividades de enriquecimiento, restauración, conservación, mejoramiento o manejo sostenible del bosque nativo utilizando estos mecanismos de promoción, beneficio, fomento.

En la ley destacamos como aspecto central el ordenamiento territorial de bosque nativo que debe realizarse en todo el territorio argentino. Es una gestión política “obligatoria”, si es que podemos denominarla en estos términos, o “impuesta” desde la propia ley sancionada.

La política de ordenamiento se impone como un presupuesto mínimo básico que deben tener todas las jurisdicciones en el territorio argentino y al definir el concepto de ordenamiento territorial de bosque nativo establece que es “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” (artículo 4º). Por lo cual se entiende como ordenamiento territorial “a la norma”, esto es cualquier instrumento jurídico que zonifique los bosques existentes en el territorio de una jurisdicción determinada de acuerdo a las categorías de conservación. (Así la provincia de Salta lo realizó por Ley pero hay provincias que aprobaron su ordenamiento por decreto y luego enviaron el proyecto a la legislatura, como por ejemplo Santa Fe y Catamarca.)

En el capítulo sobre ordenamiento, lo primero que fija la ley es un plazo de un año para realizar el ordenamiento de bosque nativo existente en el territorio de cada jurisdicción con varias condiciones: 1- de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el anexo de la ley, 2- estableciendo las distintas categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten.

La situación al vencimiento del plazo fue que una sola jurisdicción había cumplido con el proceso: la provincia de Salta; el resto de las provincias estaba en diferentes instancias de trabajo para lograrlo.

Una consideración aparte es la exigencia que se establece para realizar el ordenamiento territorial a través de un proceso participativo como una de las condiciones establecidas en el artículo 6º de la ley.

La imposición de un plazo y una modalidad en el ordenamiento constituye un umbral de exigencia que deben cumplimentar las provincias al realizar el ordenamiento territorial. Un umbral que no es bajo, ya que es un importante debate el que debe realizarse a través del proceso de participación. Esta actividad supone planificación, organización y debate con los distintos actores en el territorio.

En forma inmediata la norma establece que desde la autoridad nacional de aplicación se brindará a solicitud de las autoridades de aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el ordenamiento.

La tarea exigida e impuesta por la norma, supuso la asignación de recursos en forma prioritaria para cumplir con las exigencias de la ley y lo que ocurrió fue la solicitud de asistencia económica, como de otro tipo, en forma inmediata. Pero la ejecución de los fondos no llegó a las jurisdicciones durante 2008-2009. Esto dio lugar a diferentes situaciones: provincias que llevaron adelante el ordenamiento con recursos propios, provincias que avanzaron en parte con sus recursos esperando la asistencia, provincias que no realizaron ninguna tarea hasta no recibir asistencia.

Por lo tanto el segundo impacto para las jurisdicciones fue la obligación de realizar una actividad como la de ordenamiento territorial del bosque nativo, con exigencias técnicas y económicas, sin asistencia y con un plazo exiguo. Esta situación se observa como un reclamo que formó parte del orden del día de las asambleas ordinarias del Consejo Federal de Medio Ambiente y motivo de discusión e incorporación en las actas del mismo.

En el artículo siguiente se establece el significado del incumplimiento por parte de las provincias que “no podrán autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y

aprovechamiento de los bosques nativos” (artículo 7) a lo que se agrega en el artículo 8 que “Durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la presente ley y la realización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, no se podrán autorizar desmontes”.

El tercer impacto para las jurisdicciones es la presión directa en el territorio de la prohibición del desmonte y las restricciones en la utilización y aprovechamiento del bosque nativo. Los sectores alcanzados por estas prohibiciones y restricciones fueron muchos y diversos, que caracterizamos de acuerdo a los que usan o explotan el recurso: elaboradores de leña y carbón, los que necesitan tierras: emprendedores inmobiliarios, agricultores, ganaderos, industriales, entre otros.

Estos actores con variados intereses resistentes a las exigencias de la ley, con actividades clandestinas en algunos casos, con especulación en el valor de la tierra, en otros casos, con reclamos hacia la autoridad frente a sus trámites administrativos para obtener permisos y habilitaciones de actividades que se restringen.

Las jurisdicciones debieron nombrar la autoridad encargada de ejecutar la ley en cada provincia, lo que también produjo su impacto interno en la administración ya que otros sectores dependen de nuevos trámites, que importan permisos y actuaciones en materia de fiscalización y control de cumplimiento de la nueva ley (áreas agrícolas, riego, colonizaciones, obras públicas, emprendimientos turísticos, actividades planificadas en por distintas áreas del estado, vialidad, entre otras).

Otro aspecto del ordenamiento importante es que se deben establecer las distintas categorías de conservación de los bosques nativos establecidos en el artículo 9 de la ley.

- *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.

Las categorías se traducen en el territorio en el tipo de actividades que los habitantes pueden desarrollar. Las exigencias mayores se imponen en zona roja donde los proyectos son limitados, técnicamente justificados, ser sustentables y que no impliquen un cambio en el uso del suelo.

En realidad las leyes establecen categorías de conservación de los bosques nativos en el territorio y queda formulado de hecho un mapa de situación en las áreas con bosque nativo, que se va actualizando a través del tiempo. La trascendencia de contar con un mapa que representa la valoración actual del estado de los bosques nativos, la planificación de actividades que quedan en cada área.

5. Las autoridades ambientales o de bosques nativos: la tarea de implementación

Las provincias tienen como primera y principal tarea establecida por la ley 26.331 designar la autoridad de aplicación de la ley, cumplir los aspectos operativos e iniciar el proceso de ordenamiento territorial del bosque nativo.

En cada provincia a través de diferentes instrumentos normativos se designaron las autoridades de aplicación de la ley. La exigencia de la ley tuvo en cuenta el panorama institucional de las áreas que gestionan los bosques nativos que, en las distintas jurisdicciones es diferente, en algunas dependen de áreas ambientales, en otras de Ministerios de Agricultura, con variada jerarquía y composición.

Por lo tanto uno de los primeros actos administrativos que debieron realizar las provincias es determinar la autoridad de aplicación a través de Decretos, estableciendo el área de la administración a cargo de tal tarea. Así en la provincia de Salta depende del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en Catamarca de la Secretaría del Agua y el Ambiente, en Córdoba de la Secretaría de Ambiente y en Santiago del Estero de Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras, para citar algunos ejemplos.

En la jurisdicción nacional la autoridad de aplicación se determina en la propia ley en el artículo 11 en 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.

El sector institucional definido queda, de ésta forma, en el área ambiental, en el marco de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, dentro de la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad donde existe la Dirección de Bosque.

La trascendencia en la definición de las instituciones que quedan a cargo de la implementación de la política de protección de los bosques nativos en Argentina está vinculada a la cantidad de obligaciones que surgen a partir de la propia ley. Ello implica responsabilidades institucionales, políticas, jurídicas y administrativas de verdadera relevancia en el marco normativo en el

que se inserta la temática del bosque nativo como política pública por un lado y como parte del sistema jurídico ambiental por otra.

Las primeras obligaciones que aparecen en las instituciones que son nominadas como autoridad de aplicación son:

1. *Identificación y análisis del marco normativo ambiental vigente en la jurisdicción.* La ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo irrumpe en un marco normativo de una jurisdicción donde debo identificar que tengo regulado sobre la temática, cuales son las normativas vigentes y aplicables al tema y en que medida viene esta ley a modificarlas o derogarlas tácitamente ya que es superior en rango y jerarquía.

2. *Adecuación al nuevo orden ambiental en las leyes de presupuestos mínimos vigentes,* lo que significa tener en cuenta esta ley de presupuestos mínimos de bosque nativo queda sujeta a lo establecido en la ley general del ambiente, donde sus disposiciones son de orden público y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en la ley general.

Por tanto las leyes provinciales deben cumplir con lo establecido por la ley de bosque nativo y pueden complementar con nuevas normas que exijan más y no menos que estas o sus normativas vigentes en tanto no contradigan lo establecido por la ley de protección de bosque nativo

3. *Como Autoridad de Aplicación llevar adelante las acciones y actividades establecidas en la ley como controlar el cumplimiento de la misma.* En este aspecto, en el capítulo 9 sobre fiscalización establece que le corresponde a las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción fiscalizar el permanente cumplimiento de la presente Ley, y el de las condiciones en base a las cuales se otorgaron las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos. En el capítulo octavo crea el registro de infracciones donde se establece que Las Autoridades de Aplicación de las distintas jurisdicciones remitirán la información sobre infractores de su jurisdicción y verificarán su inclusión en el registro nacional, el cual será de acceso público en todo el territorio nacional. Ya es una actividad concreta a tomar en cuenta.

Entre los aspectos a tener en cuenta en la ley destacamos tres ejemplos que determinan distintas obligaciones para la autoridad como “Todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos requerirá autorización por parte de la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente”, además que “No podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo)” y que “Se prohíbe la quema a cielo abierto de los residuos derivados de desmontes o aprovechamientos sostenibles de bosques nativos”.

Las Autoridades de Aplicación deben conocer y aplicar la ley de protección de bosques nativos ya que son las responsables del control y la fiscalización de su cumplimiento de las prohibiciones, las restricciones y las actividades y acciones que les establece deben desarrollar.

Este es otro gran impacto jurídico e institucional de la ley en este caso para el organismo gubernamental que tiene a su cargo la aplicación y ejecución de la política de protección del bosque nativo en cada territorio sujeto a una jurisdicción.

La tarea de las jurisdicciones por otra parte la podemos diferenciar en un aspecto técnico que es relevar el estado actual de las áreas de bosques nativo, caracterizarla de acuerdo a los criterios fijados, compatibilizarlas con las actividades existentes en el territorio y las planificaciones hacia el futuro, con las acciones comprometidas y proyectadas en obras y emprendimientos por el estado y tener las bases técnica de los mapas constatados en el terreno.

Por otro lado una tarea participativa que se debe por un lado informar a la población acerca de la ley de protección del bosque nativo, las obligaciones, prohibiciones y restricciones que establece, lo que se debe hacer que es el ordenamiento territorial del bosque nativo y por otro lado desarrollar el proceso participativo es decir organizar las modalidades en que se va a desarrollar, los lugares, convocatorias, formas de participación, registro, conclusiones y la propuesta final consensuada.

Luego ya se ingresa al ámbito del Poder Legislativo de cada provincia donde se tratará la propuesta de ley elaborada como producto del procesos participativo lo que también implica un impacto en la discusión parlamentaria ya que hasta donde van a respetar el consenso y que actores van a acceder a la discusión en esta instancia.

Las provincias que han cumplimentado el dictado de su ley de ordenamiento territorial de bosque nativo a través de un proceso participativo son actualmente siete (Salta, Santiago del Estero, Corrientes, Chaco, Formosa, San Luis y Misiones), las provincias que sus proyectos se encuentran en el ámbito legislativo son dos (Córdoba, Catamarca) y el resto de las provincias se encuentran en distintas instancias técnicas del proceso.

Sobre el total de jurisdicciones que son 24 (23 provincias y Ciudad autónoma de Buenos Aires) sólo 7 tienen el ordenamiento territorial del bosque nativo aprobado por ley provincial en un proceso participativo y 2 en proceso legislativo lo que no llega ni a la mitad de jurisdicciones. Ello muestra lo complejo del proceso ya que han transcurrido dos años y medio desde la sanción de la ley.

6. Reflexiones finales

El dictado de la ley 26.331 configuró la formulación de una política pública en materia de bosque nativo de gran relevancia ambiental para el territorio argentino. Las consecuencias de la aplicación de la política se van percibien-

do en diversos actores gubernamentales, en áreas de la administración ambientales o no, en los actores sociales locales y en especial en los actores de las áreas rurales que cuenta con bosques nativos en distintos estados de conservación.

Las maneras en que se implementa la ley en cada provincia responden a múltiples situaciones de contexto que se deben considerar en el análisis. Uno de ellos es el marco jurídico político e institucional en el que se llevan a cabo los controles y fiscalizaciones, los procesos participativos y la discusión legislativa para ejecutar las obligaciones impuestas por la ley 26.331 donde podemos observar, especialmente en el tiempo que demandan, que están condicionando fuertemente cada uno de los procesos.

Resaltamos el impacto sobre las instituciones (sean de tipo ambiental u otra área designadas) que tienen a cargo la ejecución de la política pública en materia de bosque nativo. Las denominadas Autoridades de Aplicación de la ley son, en definitiva, quienes reciben impactos en el área gubernamental por tener que realizar un conjunto de actividades jurídicas e institucionales en la implementación de la política.

Los impactos que reciben las autoridades de aplicación de las normas los podemos diferenciar en a) normativos b) institucionales c) políticos y administrativos.

Los impactos de tipo normativos se inician con la formulación de la política, con la adaptación de la normativa vigente a los presupuestos mínimos de protección del bosque nativo, con la correspondiente revisión y análisis normativo en la jurisdicción y luego con la elaboración de nuevas normas para la ejecución de la política (designación de la autoridad de aplicación, ley provincial de ordenamiento territorial de bosque nativo, entre otras).

Los impactos de tipo institucionales recaen en el área designada para ejecutar la política que debe planificar, organizar y ejecutar actividades técnicas, jurídicas, políticas e institucionales para cumplir con las actividades que establece la ley. Las tareas de ordenamiento del territorio suponen el diagnóstico actualizado del estado de conservación de los bosques nativos, el relevamiento de los permisos, actividades, aprovechamientos que se realizan en el territorio, la constatación en terreno del estado de situación, la elaboración de mapas teniendo en cuenta regiones, características que son propias de cada provincia hasta la formulación de una base técnica para el ordenamiento. La organización del proceso participativo, la interacción con las áreas gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil, entre otras actividades.

Los impactos políticos están vinculados a la autoridad que desarrolla y ejecuta la política por tanto es el sector con quien se discute, debate, reclama, la política sobre protección de los bosques nativos. Asimismo debe asumir las contradicciones entre la política formulada a nivel nacional y la política provincial de ejecutarla en el territorio.

Como impactos administrativos se pueden observar los requerimientos de recursos materiales y humanos para la planificación y ejecución de las tareas del ordenamiento por una parte y de la fiscalización y el control por otras.

Hemos puesto el énfasis en el ámbito gubernamental ya que es el actor que ejecuta

la política en este momento en la mayoría de las jurisdicciones. Ello no disminuye la importancia que tienen los impactos del ordenamiento sobre los otros actores en el territorio donde existen los bosques nativos, como así también sobre actores externos al área de bosques con interés en su conservación.

Las poblaciones locales que subsisten con actividades de uso y explotación de los bosques nativos (hacheros, elaboradores de carbón, vendedores de leña, pequeños productores y artesanos) van a recibir las restricciones a sus actividades y muchos no acceden a la información y participación tan fácilmente como los actores urbanos.

El concepto del área rural que es donde se ordena no ha sido incorporado en el marco de la ley de protección. Los actores rurales deberían tener un rol protagónico en el proceso participativo para la elaboración de las leyes de protección del bosque nativo, lo cual es sumamente complejo en nuestras regiones.

Los tiempos en el desarrollo de las actividades en el territorio van marcando las acciones y las reacciones de la población frente a las decisiones que se toman y que afectan a los diferentes actores, sus actividades y los intereses que se ven restringidos cuando se realiza el ordenamiento.

Por último, la ejecución de este tipo de políticas genera permanentes impactos en los diferentes actores que alcanzan, muchos de los cuales se convierten en verdaderos conflictos socio-ambientales o reavivan conflictos ya existentes acerca de los límites y restricciones a las actividades individuales frente al interés público.

Registro bibliográfico

Juliá, M.S.
“La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación”.

Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 6, n° 6, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 169-184).

Bibliografía

Alimonda, Héctor (2008): “Introducción” en *Gestión Ambiental y Conflicto Social en América Latina*. CLACSO.

Altieri, M. A y Pengue, W.A : “La soja transgénica en América Latina: una maquinaria de hambre, deforestación y devastación socio-ecológica” publicado 21 de abril 2006 <http://www.biodiverdadia.org/content/view/full/23297>.

Barkin, D. (2001): “Superando el paradigma neoliberal: desarrollo popular sostenible” en Ciarracca, N. *¿Un nueva ruralidad en América Latina?*, CLACSO.

Bec, E. y Franco, H.J. (2010): *Presupuestos mínimos de protección ambiental*. Cátedra Jurídica, Buenos Aires.

Brown, Alejandro (2009): “Bosques nativos de Argentina ¿seguimos lamentando lo perdido o vemos qué hacemos con lo que tenemos?”, Congreso Forestal Mundial, Buenos Aires Argentina.

CEPAL-PNUMA (2002): “La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y El Caribe: desafíos y oportunidades”. Santiago de Chile.

De Benedectis, L.: “Comentarios acerca de la ley General del Ambiente (ley nacional 25.675)”, *Doctrina Judicial*, Buenos Aires: La Ley, 2003-1, pp. 436-442.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2003): *Presupuestos mínimos de protección ambiental recomendaciones para su reglamentación*, FARN-UICN, Buenos Aires.

Gallopin, G. et al. (1991): “Ambiente y desarrollo en América Latina y El Caribe: problemas, oportunidades y prioridades”. Río Negro: Grupo de análisis de sistemas ecológicos.

Jaquenod De Zsogon, Silvia (2008): *Derecho Ambiental. Sistemas Naturales y Jurídicos*. Dikinson, Madrid.

Juliá, Marta S. (2008): “El abordaje jurídicos de problemas ambientales”, *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

Juliá, Marta Susana, Del Campo, Cristina y Foa Torres, Jorge (2009): *La institucionalización ambiental en Argentina*. Lerner, Córdoba.

Juliá, M.S. (2007): “Cuáles son los límites para dictar presupuestos mínimos ambientales?”, *Anuario X del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

— (2005): “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, *Lexis Nexis, Revista de Derecho Ambiental*, N°1, enero-marzo.

La Voz del Interior (2007): Córdoba, Argentina, octubre.

Leff, E. (coordinador) (2000): *La complejidad ambiental*. México: Siglo XXI - PNUMA.

Moreno, Diego (2009): “Una ley clave para el desarrollo sustentable”, en Informe FARN.

Nonna, S. (2008): *Presupuestos mínimos de protección ambiental*, Estudio, Buenos Aires.

Pérez, E. (2001): “Hacia una nueva visión de lo rural”, en Ciarracca, N. *¿Un nueva ruralidad en América Latina?*, CLACSO.

Quispe Merovich, Carina (2009): “Los presupuestos mínimos de protección ambiental”, en Informe Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Reborati, C. (2005): “Efectos sociales de los cambios en la agricultura”. *Ciencia Hoy*, N° 87.

Rossi, A. (2000): “Los presupuestos mínimos de protección ambiental y la lógica constitucional”. *Jurisprudencia Argentina* N° 6197, Buenos Aires, junio, pp. 17-34.

Sabsay, D.N. y Di Paola, M.E. (2003 C): “El federalismo y la nueva ley General del Ambiente”, *Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo*, N° 32, Buenos Aires: La ley, ADLA, p. 3771-3778.

—— (2003): “La participación pública y la nueva Ley General del Ambiente”. *Anales de Legislación Argentina, Boletín informativo* N° 14, Buenos Aires: La Ley, pp. 29-36.

Salerno, Gonzalo (2009): Artículo inédito.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación (2009): *Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible*. Argentina. Buenos Aires, p. 34.

Valls, M. (2003): “La ley 25.675 General del Ambiente. Una miscelánea de medidas protectoras del ambiente uniforme que sigue dispersando la legislación ambiental federal”. *Lexis Nexis Jurisprudencia Argentina*, fascículo N° 12, Buenos Aires, septiembre, p. 72-81.

—— (2000): *Jurisprudencia Ambiental*, Buenos Aires: Ugerman.