

REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO PARA LA PROTECCION FORESTAL A NIVEL NACIONAL Y DE LAS PROVINCIAS

Mirta E. MARRE de LEYTON

INTRODUCCION

La temática forestal abarca dos grandes aspectos perfectamente diferenciables y que es necesario tener en cuenta cuando se trata de formular políticas, diseñar estrategias o elaborar planes y programas orientados al desarrollo del sector:

1) El de la forestación comercial, implantada con criterio predominantemente económico, que es promocionada mediante mecanismos diversos en todos los países, por ser fuente de materias primas maderables indispensables para el consumo de importantes industrias (construcciones, mueblería, celulosa y papel, etc.).

2) El de la forestación protectora, generalmente nativa o espontánea, pero que puede ser también implantada y cuya finalidad esencial es el resguardo y conservación de otros recursos: suelos, aguas, flora, fauna y del ambiente en general.

Dentro de la segunda categoría encontramos superficies forestales que son, en algunos casos, susceptibles de explotación y se denominan "bosques de protección productivos"; en otros casos en cambio, donde la función de protección es primordial e irreconciliable con cualquier tipo de explotación se las reserva -mediante normas precisas- a una función conservacionista, se las denomina entonces "montes de protección no productivos" (1).

La legislación forestal refleja de algún modo

esta diferenciación y, en consecuencia, trata de acompañar mediante normas adecuadas los requerimientos de uno y de otro tipo de bosques -que a pesar de ser idénticos como realidad natural- requieren un tratamiento legal y administrativo con matices diferentes.

Nuestro régimen forestal -al igual que la totalidad de los extranjeros- consagra normas precisas y muy rigurosas destinadas a la conservación y ordenación de los denominados bosques "protectores" y "permanentes"; mientras que somete a los "de producción" a un conjunto de disposiciones generales de conservación, pero compatibles con la función económica prioritaria que éstos desempeñan.

Podemos afirmar que toda la legislación forestal apunta en definitiva a evitar la tala desmedida y/o apresurada de los bosques y la deforestación de tierras que son por naturaleza forestales, con el objeto de respetar las necesidades naturales de crecimiento de las mismas y mantener sus funciones ecológicas que no son siempre incompatibles con un aprovechamiento racional.

En el presente informe se sintetizan -con la intención final de realizar un análisis crítico- los resultados alcanzados a través de un trabajo que comprendió la recopilación y sistematización de los antecedentes normativos-legales y de administración- acerca de la problemática de la protección, conservación y ordenación forestales y que han tenido vigencia en el país tanto a nivel nacional como de todas las provincias, a partir del año 1948. El estudio ha tomado esa fecha como punto de referencia debido a que -como se verá- recién en ese año se dio la primera legislación completa, sistemática e independiente destinada a la conservación e incremento del patrimonio forestal argentino.

El Dr. Fernando Brebbia, en un análisis de la evolución del régimen forestal argentino señala que: en lo que hace al establecimiento de normas legales que permitieran controlar la explotación abusiva de los bosques, la legislación anterior a la Ley N° 13.273 (Ley Nacional de Bosques sancionada en el año 1948, que se denominó "Ley de Defensa de la Riqueza Forestal") fue escasa

e insuficiente. Existían en el país, simultáneamente, una legislación nacional y otra local, aunque ninguna gravitó en la defensa del bosque y los resultados están aún a la vista (2).

En efecto, recién en el año 1948 se unificaron mediante dicha Ley Nacional las normas tendientes a la conservación, ordenación e incremento del patrimonio forestal de la Nación.

Los resultados logrados con la aplicación de esa legislación, desde entonces, han sido variables, estimándose en general por los expertos en esta temática que no han sido suficientes las medidas legales existentes o bien que no se han aplicado correctamente, observándose graves deficiencias en el contralor de las mismas por los organismos de administración (3).

En consecuencia, aplicar rigurosamente la legislación proteccionista en los bosques nativos que han sobrevivido a irracionales explotaciones; iniciar la ordenación y reforestación de los degradados; encarar con claridad la forestación de tierras con definida aptitud para ese fin y controlar estrictamente la explotación racional y aún mejoradora a que puedan ser sometidos, son objetivos fundamentales que no pueden postergarse en materia de política forestal.

Se observará en el trabajo que hemos considerado, por un lado, el régimen forestal nacional de la Ley 13.272 vigente y por otro, los regímenes forestales provinciales. Ello obedece a que, siendo una materia que constitucionalmente es facultad de las provincias, éstas han regulado con normas propias -y con desigual intensidad y coherencia como veremos- acerca de sus bosques y tierras forestales. Coexisten entonces, un régimen nacional y legislaciones provinciales especiales en esta materia.

CAPITULO I

EL REGIMEN NACIONAL DE PROTECCION FORESTAL:

1. Antecedentes:

Recién en el año 1948, con la sanción de la Ley Nacional de Bosques N° 13.273, vino a llenarse el vacío existente en el país en materia de legislación forestal. Las normas dictadas con anterioridad sólo tocaban el tema en forma complementaria o secundaria, no estando satisfecha la necesidad de un régimen integral en la materia.

El antecedente más inmediato de la Ley 13.273 es la Ley de Tierras N° 4.167 del año 1903. En su texto se incluyeron algunas medidas destinadas de modo específico al tema de los bosques nativos de propiedad fiscal, cuya explotación se trataba de regular a través de normas tales como:

- el Estado mandaría explorar y medir las tierras fiscales, de modo que se determinarían sus condiciones de irrigación, su aptitud para la agricultura, ganadería, explotación de bosques y yerbales.
- mientras no se dictara una ley de Bosques, el Poder Ejecutivo podría conceder hasta 10.000 has. en com-

cesión para su explotación y por el término máximo de 10 años.

- los arrendatarios de terrenos con bosques no tendrían derechos de explotación sino en la proporción necesaria para sus cercados y la leña de consumo.
- en el radio de las poblaciones, el Poder Ejecutivo reservaría la explotación de bosques para las necesidades de la localidad.

En el mismo año 1903 se dictó un Decreto Reglamentario de la Ley de Tierras. En relación con los bosques fiscales se determinó la formación de una Comisión Forestal Asesora -en el ámbito del Ministerio de Agricultura- destinada a expedirse sobre: extensión de los bosques fiscales y superficies que fuera conveniente reservar o bien destinar a explotación; variedades de maderas; normas conservacionistas destinadas a bosques de propiedad privada, etc..

Se prohibió el corte de maderas y leña en los bosques fiscales; se estableció que no podrían hacerse concesiones de bosques en terrenos que no hubieran sido explorados; se reglamentaron las concesiones en bosques susceptibles de explotación y se implantó el uso de guías forestales para el transporte.

Se determinó finalmente, que mientras no se organizara una Inspección especial de bosques, la aplicación de las normas correspondería a la División de Tierras y Colonias.

Por Decreto del mes de octubre de 1906 se dictaron nuevas normas reglamentarias que ampliaron las disposiciones de la Ley de Tierras a través de la sanción de un Régimen Forestal al que quedarían sometidos: los terrenos con bosques pertenecientes al Estado Nacional; los de las provincias que quisieran acogerse a los beneficios de la reglamentación y los de los municipios, corporaciones o particulares que lo solicitasen.

Quedó entendido por "régimen forestal" al plan administrativo que tendría por objeto la conservación y aumento de la riqueza forestal del Estado, impidiendo su destrucción, utilizando sus productos por explotaciones racionales y fomentando el arbolado en lugares donde

no existiera.

Desde 1906 y hasta 1927 se produjeron una serie de modificaciones que alteraron el esquema administrativo creado por la Ley de Tierras -trasladando reiteradamente las atribuciones de la Dirección General de Tierras en materia forestal a otros organismos- aunque manteniendo las normas contenidas en ella y en sus reglamentos.

Recién en enero de 1927 se dictó un nuevo Reglamento para la Dirección General de Tierras, volviéndose a colocar dentro de la órbita de sus atribuciones la temática de los bosques.

El Reglamento contenía un capítulo denominado "Régimen Forestal", que incluía una extensa serie de medidas tendientes a la conservación de estos recursos, concesión de permisos, guías de tránsito, etc..

Aunque se mantuvo esta legislación, se produjeron algunos cambios en lo que hace a los organismos de administración con competencia -no exclusiva aún- en materia forestal.

En 1932 se creó la Sección Técnica de Bosques; en 1935 una División de Bosques Independiente de la de Yerbales y también en ese año se creó la Policía Forestal, todas dependientes de la Dirección General de Tierras.

En 1939, por Decreto N° 51.060, fue creada la División Forestal dependiente de la Dirección de Agricultura en el Ministerio análogo; en el año 1943 esa División fue elevada a la jerarquía de Dirección; nació así la Dirección Forestal del Ministerio de Agricultura de la Nación que fue el primer organismo independiente y exclusivo para atender la administración de los recursos forestales.

En el año 1948, por Ley Nacional N° 13.273, se estructuró la Administración Nacional de Bosques como ente rector de la política forestal nacional y organismo de aplicación del régimen forestal.

El análisis detenido de la Ley Nacional 13.273, permite comprobar que no faltan en su texto medidas que tiendan a proteger y conservar el patrimonio forestal del país.

Al igual que las legislaciones de la mayoría de los países, nuestra Ley de Bosques ha consagrado un importante conjunto de disposiciones tendientes a limitar el ejercicio de los derechos de propiedad sobre los bosques y tierras forestales, con el fin de evitar que sean explotados irracionalmente en desmedro de su integridad natural y económica.

"La Ley 13.273, en sus 87 artículos divididos en 11 Capítulos, contempla temas tan importantes como la conservación de los bosques naturales mediante ordenación forestal, la preservación y lucha contra incendios forestales, la forestación y el régimen de los bosques fiscales entre otros. Si bien el empobrecimiento de nuestros bosques naturales continuó, no obstante la vigencia de la Ley Nacional 13.273, a la que adhirieron las provincias, ella motivó una nueva etapa con la promoción de los bosques cultivados (4).

Tal como se advierte en la apreciación del Ingeniero Ordano, que ha sido reiteradamente planteada por los expertos en la problemática forestal argentina, a pesar de la vigencia de la Ley 13.273, poco es lo que se avanzó en la tarea de detener el sostenido e irracional proceso de explotación de los bosques naturales.

Ello se debió, obviamente, a deficiencias en la aplicación de las normas legales y no a fallas u omisiones en el texto legal, que en su letra y en su espíritu, se adecuó a las necesidades del control de la utilización de los productos derivados de los bosques nativos.

En un dictamen de la Comisión Nacional de Bosques del año 1980, que trata sobre "Reformas de la Ley 13.273", se sugiere la reforma de algunos artículos, pero "manteniendo siempre los conceptos primordiales que animaron la redacción de la Ley de Defensa de la Riqueza Forestal, a la que se considera un acertado con-

junto de normas y disposiciones cuyo importante objetivo es la defensa, acrecentamiento y promoción de la producción forestal".

En efecto, la Ley 13.273 declaró de "interés público" la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques; limitando en consecuencia, el ejercicio de los derechos de propiedad sobre los bosques y tierras forestales de propiedad privada o pública.

Declaró también de utilidad pública y sujetos a expropiación, cualquiera sea el lugar de su ubicación, los bosques clasificados como protectores y/o permanentes y los inmuebles necesarios para realizar obras de forestación y reforestación, tendientes al mejor aprovechamiento de las tierras. La expropiación debe ser ordenada por el Poder Ejecutivo, en cualquier tiempo que lo estime oportuno, previos los informes pertinentes y el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la Ley de expropiación (artículo 1°).

2.1. Organismos de aplicación:

En los bosques y tierras forestales ubicados en jurisdicción federal, corresponde la aplicación de las normas y su fiscalización al organismo federal (Administración Nacional de Bosques) convertida actualmente en Instituto Forestal Nacional.

En las provincias adheridas, según el artículo 5°, la aplicación de la Ley compete a los organismos provinciales creados a tal efecto que tienen además, el ejercicio del poder de policía sobre los bosques.

Tal como ocurre con los aspectos vinculados con la forestación comercial, la implementación y el control de tan extenso conjunto de medidas proteccionistas, sobre vastas zonas cubiertas de bosques y vegetación nativa, exige la presencia de servicios forestales provinciales jerarquizados y dotados de recursos económicos y técnicos. En este sentido el Ingeniero Cozzo, en una Ponencia presentada en el "V Congreso Forestal Argentino" manifestaba que "lamentablemente en los últimos

años varias provincias argentinas han desarticulado y disgregado las dependencias técnicas y administrativas de sus servicios forestales, perdiendo jerarquía institucional, dispersándolos en nuevos organigramas más o menos afines pero de menor trascendencia, haciéndolos perder su nivel de acción y su prestancia a nivel nacional" (5).

2.2. Clasificación de los bosques:

La Ley 13.273 (artículo 7°) establece las siguientes categorías de bosques:

1) Protectores: aquellos que por su ubicación sirvieran, conjunta o separadamente, para:

- Fines de defensa nacional.
- Protección de suelos, caminos, costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses y para prevenir la erosión de las planicies en terrenos en declive.
- Proteger y regularizar el régimen de las aguas.
- Asegurar condiciones de salubridad pública.
- Defensa contra la acción de los elementos, vientos, aludes e inundaciones y albergues y protección de especies de la flora y fauna cuya existencia se declare necesaria.

2) Permanentes: aquéllos que por su destino, constitución de su arboleda y/o formación de su suelo deban mantenerse, como ser:

- a) Los que forman los parques y reservas nacionales, provinciales y/o municipales.
- b) Aquéllos en que existieran especies cuya conservación se considera necesaria.
- c) Los que se reservan para parques o bosques de uso público.

Se dejan comprendidos también dentro del régimen legal de los bosques permanentes: el arbolado de los caminos y los montes de embellecimiento anexos.

3) Experimentales:

a) Los que se destinen para estudios forestales de especies indígenas.

b) Los artificiales destinados a estudios de acomodación, aclimatación y naturalización de especies indígenas o exóticas.

4) Especiales: Los de propiedad privada creados con miras a la protección u ornamentación de extensiones agrícolas, ganaderas o mixtas.

5) De producción: Los naturales o artificiales de los que se pueda extraer periódicamente productos o subproductos forestales de valor económico, mediante "explotaciones racionales".

2.3. Régimen forestal común, especial y de los bosques fiscales:

Encontramos en la Ley 13.273 tres tipos de regímenes forestales:

a) El régimen forestal común aplicable a todo tipo de bosques y tierras forestales.

b) El régimen forestal especial que contiene normas específicas de ordenación y conservación para los bosques protectores y permanentes.

c) El régimen de los bosques fiscales donde se ubican todas las disposiciones vinculadas con el uso, protección y aprovechamiento racional de los bosques ubicados en terrenos de propiedad fiscal, ya sean nacionales o provinciales.

2.3.1. Régimen forestal común:

Dentro de este grupo de normas se encuentra un título dedicado a la "prevención y lucha contra incendios". Las disposiciones contenidas en el mismo (artículos 19° al 24°), determinan que:

- Toda persona que tenga conocimiento de un hecho de esta naturaleza, está obligada a formular de inmediato la denuncia a la autoridad más próxima.

- Las autoridades civiles y militares deben facilitar elementos, medios de transporte y personal para extinguirlo.

- La autoridad forestal o en su defecto la más cercana al lugar, puede convocar a todos los habitantes habilitados físicamente entre 15 y 50 años que habiten en un radio de 40 kilómetros, para que contribuyan con sus servicios personales en la extinción del incendio. Esta obligación tiene el carácter de "carga pública".

- Se prohíbe llevar o encender fuego en el interior de los bosques, así como los rozados y quemas de limpieza sin autorización administrativa.

También se encuentran, dentro del régimen forestal común, algunas normas destinadas a la forestación y reforestación en bosques protectores. Una de ellas (artículo 26°), determina que esas tareas serán ejecutadas por el Estado con el consentimiento del propietario, o bien directamente por éste, con la supervisión técnica de la autoridad forestal. En caso contrario o siendo necesario, se realizarán los trabajos previa expropiación del inmueble.

Otra disposición (artículo 27°), establece que toda superficie de condición forestal con carácter de protectora, que se encuentre abandonada o inexplorada por un término mínimo de diez años, queda sujeta a forestación o reforestación, pudiendo el Estado realizarla sin necesidad de expropiación. Si el propietario enajenara la tierra o explotara el bosque, el importe de los trabajos realizados por el Estado, deberá ser reintegrado al Fondo Forestal.

2.3.2. Régimen forestal especial:

Las normas contenidas en el régimen especial (artículos 31° a 33°), son de aplicación exclusiva en los bosques protectores y permanentes.

La ley establece que la declaración de un bosque como protector comporta las siguientes cargas y restricciones a la propiedad:

a) Dar cuenta en caso de venta o de cambio en el régimen de la misma.

b) Conservar y repoblar el bosque en las condiciones técnicas que se requieren.

c) Realizar la posible explotación con sujeción a las normas técnicas que a propuesta del interesado se aprueben.

d) Recabar autorización previa para el pastoreo en el bosque o para cualquier género de trabajo en el suelo o subsuelo que afecte su existencia.

e) Permitir a la autoridad forestal la realización de las labores de forestación y reforestación.

El procedimiento para la inscripción en el Registro de bosques protectores se podrá iniciar (artículo 31°) de oficio o a instancia de la parte interesada. Los dueños de parques protectores o permanentes según el artículo 33°, podrán solicitar una indemnización que se fijará administrativamente si hubiese acuerdo y se pagará en cuotas anuales susceptibles de reajuste, por la disminución efectiva de la renta del bosque que fuera consecuencia directa o inmediata de la aplicación del régimen forestal especial, dentro del límite máximo de rentabilidad producido por una explotación racional. Los beneficios que perciban los titulares del dominio del bosque por la aplicación de este régimen, son sin perjuicio del derecho de la administración de optar por la expropiación del inmueble, fijándose la indemnización de acuerdo a las bases especificadas y a las que determina la ley de expropiación.

2.3.3. Régimen de los bosques fiscales:

Entre las normas contenidas en el sistema aplicable a los bosques y tierras forestales de propiedad fiscal (artículo 34° a 46°), aparecen también algunas importantes medidas en materia de conservación y protección.

Según el artículo 34° de la ley, los bosques y tierras forestales que formen el dominio privado del Estado son inalienables, salvo aquellas tierras que por

motivos de interés social y previos los estudios técnicos pertinentes, se considere necesario destinar a la colonización o formación de pueblos, de conformidad con las leyes respectivas.

En lo que se refiere a los bosques protectores y permanentes de propiedad fiscal (de la Nación, provincias adheridas, municipios y entidades autárquicas), determina que solamente podrán ser sometidas a explotaciones mejoradoras (artículo 37°).

Para los bosques fiscales de producción establece que:

a) La explotación sólo podrá iniciarse cuando se haya ejecutado previamente un relevamiento forestal, se haya aprobado el plan correspondiente y practicado el deslinde, la mensura y demarcación del terreno, en la medida en que las circunstancias lo permitan.

b) La explotación se realizará por concesión, previa licitación pública, por administración o por intermedio de empresas mixtas. El Poder Ejecutivo deberá determinar, en base a los estudios técnicos y económicos, los plazos, superficies máximas, regularidad y demás modalidades de las explotaciones; requisitos que han de reunir los adjudicatarios, etc..

c) La explotación de bosques fiscales queda sujeta al pago de un aforo fijo, móvil o mixto. Su monto será establecido teniendo en cuenta: especie, calidad y aplicación final de los productos; precios de venta; fomento de la industrialización de maderas argentinas y otros factores determinantes del costo de producción.

El artículo 46° establece que se prohíbe la ocupación de bosques fiscales y el pastoreo en los mismos sin permiso de la autoridad forestal. Que la simple ocupación de bosques o tierras forestales no servirá de título de preferencia para su concesión y que la caza y la pesca en los bosques fiscales sólo serán permitidas en las épocas reglamentarias, previa autorización y de acuerdo con las leyes de la materia.

Todas las normas que hemos mencionado, que la Ley 13.273 incorporó con el objeto de proteger los bosques fiscales son complementarias de las contenidas en

los regímenes forestales común y especial.

El esquema se completa con la definición de un conjunto de contravenciones forestales, estableciéndose en cada caso, las penalidades que corresponden a los infractores de las disposiciones de conservación, las que la ley contiene y que hemos señalado en grandes rasgos en estas páginas.

CAPITULO II

LOS REGIMENES PROVINCIALES DE PROTECCION FORESTAL:

1. Generalidades:

Como hemos señalado en otra parte de este trabajo, las facultades originarias para legislar en materia de recursos forestales corresponden a las provincias por no haber sido expresamente delegadas en el Congreso de la Nación.

Sin embargo, un sector de la Doctrina ha interpretado que la preservación del patrimonio forestal, que es materia de interés público, determinaría la necesidad de adoptar un régimen jurídico nacional que establezca las pautas mínimas de un manejo racional y ordenado de los recursos que al Estado le interesa preservar e incrementar en orden a evidentes razones de índole ecológica y económica.

Ello avalaría la posición de que la regulación debe ser de carácter nacional, como ocurre efectivamente en la mayoría de las legislaciones forestales de otros países.

Otro sector de la Doctrina ha interpretado que la facultad de legislar en materia de bosques corres-

ponde tanto a la Nación como a las provincias. En este sentido podría hablarse de facultades concurrentes, que entrarían en la órbita de las atribuciones del Congreso, por las facultades de fomento que se le han otorgado y de las provincias, porque no han delegado sus atribuciones en esta materia.

Al sancionarse la Ley 13.273, en el año 1948, prevaleció la posición favorable a establecer una regulación de carácter general para todo el país.

Para no vulnerar las autonomías de las provincias, se adoptó el mecanismo de la adhesión que reconocía ya antecedentes en la legislación argentina. En virtud de él, se les permitió optar por adherir al régimen nacional, con lo cual adquieren la posibilidad de gozar de una serie de beneficios generales que se crean para la forestación a nivel nacional; o bien regirse por sus propias leyes provinciales.

Todas las provincias argentinas han formalizado la adhesión al régimen nacional. Lo han concretado dictando "Leyes Provinciales de Adhesión" la mayoría de ellas y otras mediante convenio con el organismo forestal nacional ratificado por ley provincial.

La revisión de las distintas legislaciones provinciales nos ha permitido advertir variados grados de formalización jurídica en los sistemas forestales provinciales.

Algunas sólo han dictado las respectivas Leyes de Adhesión, de extensión muy limitada, que no contienen prácticamente disposiciones ordenadoras para el sector. Es más, en algunos casos, como el de Mendoza, esas leyes no han sido reglamentadas lo que ha originado un vacío evidente en materia de legislación forestal. Tampoco se ha tomado el recaudo de declarar, en la Ley de Adhesión, que se toma la Ley Nacional como ley de la Provincia, para ser aplicada por el organismo provincial.

A estas características responden en general los esquemas normativos de las que se rigen por las "Leyes de Adhesión al Régimen Nacional de la Ley 13.273", que presentan como se verá más adelante, características muy similares.

Otras provincias, en cambio, a pesar de la adhesión formal al régimen nacional, han dictado verdaderos sistemas legales conformados por un conjunto de normas precisas estructuradas en base a las reglas básicas de la Ley Nacional y con una reglamentación propia. Si bien, como se verá en estas páginas, son las menos numerosas, representan una alternativa positiva digna de ser imitada por otras provincias donde los recursos forestales no han gozado de una legislación adecuada.

La sistematización temática que hemos realizado acerca de los contenidos de las legislaciones forestales provinciales refleja en consecuencia, las situaciones dispares que venimos señalando. Es por ello que hablamos por un lado de leyes provinciales de adhesión y por otro, de regímenes forestales provinciales.

En el presente capítulo hemos sintetizado, en primer lugar, las normas que en materia de recursos forestales han incorporado las nuevas constituciones de las provincias argentinas y en segundo lugar las normas proteccionistas -para el árbol y el bosque- que se han ido sancionando a partir del año 1948 a medida que se concretaban las adhesiones al régimen nacional de defensa de la riqueza forestal (Ley 13.273).

2. Antecedentes constitucionales:

El Dr. Eduardo Pigretti, en su obra "Derecho de los Recursos Naturales", analiza el contenido de las constituciones de las nuevas provincias argentinas -dictadas después del año 1955-, que incorporan el problema forestal. El preciso desarrollo del tema, que hace el Dr. Pigretti, nos exime de la tarea de volver a realizarlo, por lo cual en este punto seguimos en líneas generales su trabajo.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe del año 1962, en su artículo 28º, expresa que el Estado provincial "resguarda la flora y la fauna autóctona y proyecta, ejecuta y fiscaliza planes orgánicos y racionales de forestación y reforestación".

La de Santa Cruz por su parte, contiene una norma en la que se declara: "la ley agraria tenderá a la defensa de los suelos, fomentando la forestación y reforestación, riego, defensa de las especies vegetales y velará por la explotación racional de los mismos" (artículo 74°). Por el artículo 103°, inciso 19, cuando trata de las facultades acordadas expresamente a la Legislatura, prevé la de sancionar una Ley de Bosques.

La Constitución de la Provincia de La Pampa, en su artículo 61°, determina que entre las atribuciones de la Legislatura Provincial está la de "legislar sobre bosques y dictar leyes de defensa contra la erosión y de protección a la riqueza forestal".

La de Chubut agrupa bajo un mismo título la problemática de las aguas, los minerales y los bosques. Bajo el título "Régimen de las Aguas, Sustancias Minerales, Bosques y Parques" establece que los bosques y zonas forestales fiscales son propiedad inalienable del Estado. Su explotación, defensa, mejoramiento y ampliación se regirán por normas que tienen los poderes públicos provinciales y especifican la obligatoriedad del deslinde de las superficies afectadas a parques provinciales. La única jurisdicción administrativa sobre la materia será la de la Dirección Provincial de Bosques y Parques que se creará y reglamentará por ley".

La Constitución de la Provincia de Neuquén, más escueta, se limita a referirse al dictado de leyes sobre bosques y a la protección de la forestación en la Provincia. Según el artículo 245°, "los bosques situados en tierras fiscales son propiedad exclusiva de la Provincia. Su conservación, acrecentamiento y explotación, deberá reglamentarse por ley que al efecto dictará la Legislatura". El artículo 246° expresa: "La Ley general de Parques establecerá normas silviculturales de práctica mundial más adelantada, fomentará la iniciativa privada y colectiva tendiente a la creación de industrias, a la explotación racional e intensiva, al aprovechamiento integral y científico de la madera, simultáneamente con un plan de reforestación que asegure la perpetuidad y acrecentamiento de los bosques, propenda al autoabastecimiento de produc-

tos forestales a la Provincia y a la Nación".

Las Constituciones de las provincias de Misiones, Formosa y el Chaco, se explayan un poco en la consideración del tema del bosque, debido a que como es por todos conocido, en ellas el árbol, los productos derivados, provenientes de sus extensos bosques nativos y hoy también de los implantados, constituyen la base de la actividad económica de la provincia y el motivo de la ocupación de la gran mayoría de su población activa. Además, la devastación sufrida por las masas forestales de esas provincias, han motivado una toma de conciencia acerca de la necesidad de una regulación adecuada.

La de Misiones expresa "el bosque será protegido con el fin de asegurar su explotación racional y lograr su mejor aprovechamiento social. Entre las atribuciones de la Legislatura se destaca nuevamente la necesidad de "planificar una plantación forestal que persiga una racional explotación de sus bosques y la forestación y reforestación" (artículo 10°).

La de Formosa, por su parte, incorpora una medida programática tendiente al aprovechamiento racional de los bosques, teniendo en cuenta las necesidades de recuperación, conservación y mejoramiento de las especies, la reposición de aquéllas de mayor interés económico y la forestación de zonas de producción.

La Constitución de la Provincia del Chaco, del año 1958, también hace referencia al tema:

a) Bajo el título "Riqueza Forestal", enuncia que el bosque será protegido con el fin de asegurar su explotación racional y lograr su mejor aprovechamiento social (artículo 40°). Entre las instituciones encargadas de la defensa de la producción básica de la provincia, esta Constitución contempla a aquéllas compuestas por funcionarios e integrantes de las entidades cooperativas, para la defensa efectiva de la actividad forestal, dentro de la cual el aprovechamiento racional es el aspecto más relevante (artículo 41°).

Finalmente, entre las atribuciones del Poder Legislativo, se coloca la de "legislar sobre tierras públicas, bosques y colonización" (artículo 115°). El artículo

209°, ordena la sanción preferente de una ley sobre bosques.

La Constitución de Río Negro, en el artículo 86°, menciona entre las facultades del Poder Legislativo, la de sancionar leyes de bosques.

3. Leyes Provinciales de adhesión al Régimen de la Ley Nacional 13.273:

Las provincias de Buenos Aires, Neuquén y Mendoza, en las leyes mediante las cuales formalizaron la adhesión al régimen de Defensa de la Riqueza Forestal (números 5.699/52; 65/59 y 2088/52 respectivamente), han incorporado una norma por la cual "se autoriza al Poder Ejecutivo a celebrar convenios para coordinar:

1) Las funciones o servicios provinciales y nacionales de conservación forestal.

2) Los planes para la explotación de los bosques fiscales provinciales, especialmente en lo relativo a oportunidades para realizarlos, montos de los aforos y/o derechos de explotación, forestación y reforestación".

En cuanto a los bosques protectores, esas leyes han ratificado la vigencia de las normas de la Ley 13.273 a los efectos de su manejo y conservación. No han incorporado otras normas, ni establecido disposiciones de adecuación del texto nacional a las provincias. En general resultan muy escasas -cuando las hay-, las normas consagradas por esas leyes provinciales en materia de protección y ordenación forestal.

La ley de Adhesión de la Provincia de Salta (N° 5.242/78), constituye una excepción en este sentido, ya que ha incorporado un conjunto de modernas normas conservacionistas en la materia.

En un capítulo denominado "Del aprovechamiento de los bosques fiscales", expresa que ...se efectuará con sujeción a lo que sobre el particular dispone la Ley N° 13.273. Y agrega que se podrá realizar: por administración directa de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables, por empresas del Estado o mixtas;

por cooperativas de obreros; por adjudicación directa o licitación pública y sujetos -en todos los casos-, a las disposiciones que establezca la reglamentación de la ley.

Contiene además un capítulo muy extenso y completo sobre "contravenciones forestales" en el que se detallan con toda precisión las que se consideran infracciones a las leyes de defensa y protección forestal (nacional y provincial), y se incorporan las penalidades a aplicar a los infractores, lo que constituye un importante avance en materia de contralor forestal provincial.

4. Los Regímenes Forestales Provinciales:

4.1. Catamarca:

Por Decreto-Ley Forestal N° 863/56 se crea la División de Bosques, delegándose en ese organismo todas las facultades necesarias para la aplicación integral de la Ley 13.273, de conformidad con lo prescripto por la ley de adhesión N° 1576.

Entre los fines de la División se señalan:

a) Ejercer la administración de todos los bosques y tierras forestales de propiedad de la Provincia y de los municipios, así como los de propiedad particular cuyo usufructo se expropie por aplicación de la Ley Nacional.

b) Llevar estadísticas actualizadas del sector y publicarlas periódicamente.

c) Confeccionar el mapa forestal de la Provincia.

El Decreto-Ley otorga a la División de Bosques, un conjunto de importantes facultades: en primer lugar todas las que surgen de las disposiciones de la Ley Nacional y particularmente, en materia de contralor. En este sentido se la faculta a requerir, de la policía provincial y de las otras dependencias de la Administración, colaboración para las vigilancias e inspecciones que sean necesarias para un resguardo adecuado del patrimonio forestal.

Estas normas se han completado con la redacción del Decreto N° 2.948/59, que reglamenta en forma muy amplia el uso obligatorio de las guías para el transporte de productos forestales en todo el territorio de la Provincia, lo que constituye uno de los elementos fundamentales en el contralor de la actividad.

4.2. Misiones:

La primera Ley Forestal de la Provincia de Misiones (N° 251/65), declaró de interés público la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques; instituyendo un conjunto de restricciones y limitaciones al ejercicio de los derechos de propiedad sobre los mismos.

Estableció por el artículo 7° que los adjudicatarios de madera de los bosques fiscales, estarían obligados a reforestar en el territorio de la Provincia, por lo menos a razón de cinco árboles de pino o similar de fibra larga por metro cúbico de pino abatido y tres árboles de cualquier especie comercial o industrial por metro cúbico de otra especie abatida.

A tal efecto, al tiempo de comenzar la explotación, se debía iniciar la forestación aludida, con presentación de planes en la proporción indicada, conforme al volumen de explotación concedido, sin cuyo requisito no se podía obtener materias primas de los bosques fiscales.

Nótese la importancia de esta norma en una Provincia cuya principal fuente de recursos han sido las masas boscosas naturales -a las que se agregan en el presente importantes bosques cultivados- y que debido a una política de conceciones excesiva, sumadas a un escaso contralor de las explotaciones derivadas, veía notablemente menguada la riqueza de sus bosques, lo que llevó a la sanción de medidas urgentes en torno de su protección.

En el año 1977 se sancionó un nuevo cuerpo normativo, la Ley N° 854 denominada de "Defensa de la Riqueza Forestal de la Provincia de Misiones", que fue modificada en 1979.

Según el texto ordenado en este último, por Ley N° 1129, se declararon de interés público: el uso óptimo de los bosques, la defensa, enriquecimiento y ampliación de los mismos y de las tierras forestales.

Es de hacer notar que este complejo legal se ha ocupado de definir el concepto de "uso óptimo de los bosques" para especificar los límites de una racional explotación, estableciéndose qué debe entenderse por funciones de los bosques que sean compatibles con las normas de la ordenación forestal.

En cuanto a la clasificación de los bosques, retoma la adoptada por la Ley 13.273: protectores, permanentes, experimentales, especiales y de producción.

En el artículo 9°, establece que el Ministerio de Asuntos Agrarios deberá proceder a elaborar y actualizar oportunamente mapas de clasificación de bosques de la Provincia, teniendo en cuenta en forma cualitativa y cuantitativa las características florísticas, faunísticas, topográficas, edáficas, de tendencias económicas y recreativas de cada región; así como a establecer las normas básicas para el manejo de cada tipo de bosque.

Es necesario enfatizar que, por ser la legislación forestal de Misiones una de las más modernas del país, los conceptos que contiene son en gran medida adecuados a la realidad del sector que tienden a regular, resultando técnica y jurídicamente hablando, una avanzada en la materia. Aún cuando adopta, en algunos casos, las propias normas del régimen nacional, las incorpora totalmente remozadas en su forma y su contenido.

A título de ejemplo, merecen destacarse las que se refieren a las denominadas "reservas forestales" y "reservas semilleras". Declara comprendidas bajo esas definiciones a importantes superficies boscosas -delimitadas en los Anexos de la Ley-, que pasan en consecuencia, a formar el patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado provincial.

Cuenta además con dos extensos capítulos que se refieren al régimen aplicable a las tierras forestales privadas y fiscales.

En cuanto a las primeras, especifica que todas

aquellas áreas cubiertas por masas leñosas nativas, que no revistan el carácter de bosque protector o permanente, cuyo aprovechamiento no sea económicamente rentable o bien que estén desprovistas de vegetación leñosa, podrán ser "convertidas" en tierras "de cultivo", agrícola o forestal; previa presentación de una solicitud que deberá ser aprobada por el organismo forestal.

Las tierras desmontadas para usos no forestales, deberán ser reforestadas en un 15% con las especies exóticas o nativas que al efecto determine ese organismo.

En relación con las tierras forestales fiscales -no incluidas dentro de las reservas-, podrán ser cedidas -a cualquier título y en el marco de las modalidades de la legislación vigente en la Provincia-, a particulares o instituciones oficiales provinciales o nacionales.

Dentro de las reservas forestales, el Poder Ejecutivo podrá otorgar tierras en arrendamiento, cuando el suelo esté desprovisto de vegetación leñosa o cuando existiendo ésta, carezca de valor económico. La tierra deberá destinarse a la implantación forestal en forma exclusiva y excluyente, el plazo máximo del arrendamiento será igual al turno de corta de las especies elegidas y sólo podrá ser ampliado cuando sea técnica y económicamente aconsejable.

La ley autoriza al Poder Ejecutivo a otorgar a los municipios ubicados en el área de tierras fiscales, superficies para destinar al aprovechamiento forestal -hasta 100 hectáreas de acuerdo a un plan previo- en las condiciones fijadas por la ley y a la implantación de bosques, con el fin de atender a necesidades presupuestarias.

Se incorpora un extenso título dedicado al contralor forestal en el que se incluyen normas destinadas a regular:

- a) Sistemas de medición para productos y sub-productos.
- b) Derechos de inspección para productos forestales elaborados en la Provincia, provenientes de bosques nativos o implantados tanto fiscales como privados.
- c) Transporte y guías.
- d) Obrajes y tenencia de maderas.

Finalmente, en lo referente a infracciones y penalidades, la ley se explyea en la incorporación de normas destinadas a evitar extracciones, rozados y apeos de ejemplares forestales en los bosques fiscales a los efectos de su preservación.

4.3. Chaco:

La Provincia del Chaco cuenta también con un moderno régimen forestal que fue sancionado en el año 1979 mediante Ley N° 2386.

Declara de interés público la defensa, regeneración, mejoramiento y ampliación de los bosques, estableciendo restricciones al ejercicio de los derechos sobre los mismos, en modo especial para los bosques protectores.

La ley incorpora una norma novedosa en materia de planificación de las reservas forestales de la Provincia: la autoridad de aplicación deberá velar para que los recursos forestales -públicos o privados-, contengan como mínimo reservas globales no menores de 25 años de aprovechamiento. Cuando éstas se aproximen al mínimo, se alentará en forma especial la forestación para equilibrar la oferta y demanda futuras (artículo 15°). Cuando los recursos globales bajen de 20 años, la autoridad de aplicación está facultada, a través de decreto del Poder Ejecutivo, a limitar toda forma de explotación en bosques privados o fiscales, en la medida en que sea necesario.

Establece la forma de calcular las reservas: tomando como base el inventario forestal y la extracción de los últimos tres años, más el crecimiento de la demanda.

En un capítulo destinado al régimen de los bosques fiscales se determina su inalienabilidad, con las excepciones de rigor determinadas por causas de interés general y muy limitadas dada la necesidad de su protección.

En cuanto a los bosques protectores y perma-

nentes sólo podrán ser sometidos a manejos de mejoramiento.

La ley otorga especial relevancia al tema de la adjudicación para el aprovechamiento de bosques fiscales nativos, regulando las formas jurídicas de la misma y las obligaciones de los beneficiarios.

En materia de contralor incorpora una serie de normas muy actualizadas, todas las cuales tienden a efectivizar la protección del patrimonio boscoso de la provincia.

4.4. Córdoba:

Esta provincia, por Ley 6.344 del año 1975, ha modificado el régimen forestal vigente desde el año 1956 (Ley 2.111), incorporando algunas importantes medidas en materia de protección.

Entre ellas:

a) No se pueden iniciar trabajos de explotación de bosques, del dominio público o privado, sin la conformidad de la autoridad forestal, que en todos los casos fijará un plan de trabajos.

b) Se prohíbe la permanencia de animales en lugares públicos arbolados.

c) Se definen las contravenciones forestales (encender fuego, arrancar o lesionar árboles, destruir señales, ceder, transferir o intercambiar guías de tránsito, utilizar guías vencidas o adulteradas, etc.).

d) Se prohíbe contratos de compraventa de bosques con fines de explotación, sin la intervención de la autoridad forestal.

5. Normas de protección contenidas en leyes y decretos especiales:

5.1. En materia de Reservas Forestales:

Mediante leyes especiales, las provincias han

declarado algunas zonas como "reservas forestales" con el objeto de proteger las especies que en ellas vegetan. Ello comporta la inclusión de las mismas en un régimen especial de contralor que tiende a limitar todo tipo de explotaciones, permitiéndose sólo ordenaciones mejoradoras de las masas forestales objeto de la reserva. Por ejemplo, Catamarca, Reserva Forestal de Tucumano (Ley 1.977 de 1960). Mendoza, Reserva Forestal de Ñacuñán (Ley 2.821 de 1961). Mendoza, Parque Provincial Aconcagua (Ley 4.807 de 1983). Misiones, varias zonas de Reserva delimitadas en detalle en el texto legal (Ley 628 de 1976).

Hablando ya en términos generales, algunas leyes provinciales han definido conceptos vinculados con la declaración, por parte de la provincia, de zonas o áreas de reserva forestal.

La Rioja:

Por Ley 3.619 de 1975 ha establecido que el Poder Ejecutivo, por medio de los organismos técnicos competentes, realizará los estudios necesarios para determinar zonas de reserva forestal. Una vez finalizados esos estudios, deberá enviar a la Honorable Cámara de Diputados, los proyectos de ley declarándolos de utilidad pública y sujetos a expropiación. Deberá además reglamentar la forma y métodos de preservación de esas zonas.

Misiones:

Según la Ley 628 de 1976, a que ya hicimos referencia, ha definido las "reservas forestales" como aquellas superficies cubiertas de masas leñosas o que deberían presentar esa característica por su aptitud de uso del suelo, que por razones económicas, sociales o ecológicas deberán estar sujetas a los principios técnicos de la ordenación forestal para asegurar la producción de una renta sostenida y la permanencia a perpetuidad de este recurso natural en un todo de acuerdo al concepto

de uso múltiple del bosque.

Ha incorporado también el concepto de "reservas semilleras" como las áreas que contengan ródales que por su calidad y/o especie resulte de interés destinarlas a la producción de semillas con exclusión de todo otro tipo de aprovechamiento.

Todos los bosques y tierras forestales incluidos en esas categorías, integran el patrimonio de reserva forestal del Estado, quedando bajo la dirección y tutela del Ministerio de Asuntos Agrarios.

Chaco:

La Ley N° 2.040 de 1977 de la Provincia del Chaco -que trata del Régimen de Colonización-, establece en materia de tierras fiscales que éstas pueden ser destinadas en orden primero de prioridad, a su afectación como reservas forestales cuando ello resulte de interés para la protección del patrimonio forestal provincial.

Córdoba:

La Provincia de Córdoba sancionó en el año 1983, por Ley N° 6.964, un régimen destinado al establecimiento de "áreas naturales de la Provincia". Todo lo relacionado con la protección de esas áreas queda a cargo de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales, dependiente del Ministerio de Economía.

5.2. En materia de forestaciones protectoras de márgenes de agua y caminos:

Santiago del Estero:

En esta Provincia, por Ley N° 2.852 del año 1959, se establecieron algunas medidas proteccionistas

entre las cuales merecen destacarse: una que prohíbe la explotación forestal y toda otra actividad que modifique el estado natural de la flora en las tierras que se encuentren sobre las márgenes de los ríos que surcan el territorio de la Provincia, hasta una profundidad de 300 metros desde cada margen. Otra, mediante la cual se faculta al Poder Ejecutivo a firmar convenios con los propietarios ribereños, en las zonas ya explotadas, a fin de restituir la flora a su estado natural.

San Juan:

Mediante Decreto-Ley N° 12 del año 1963, se dictaron normas destinadas a proteger los árboles dentro del territorio de la Provincia y pertenecientes al dominio público.

El texto legal define al "arbolado público" como el existente en calles, caminos, plazas, parques, jardines públicos y bordes de cauces de riego y/o desagües naturales o artificiales de dominio público. Lo declara sujeto al régimen de protección bajo la potestad administrativa de la provincia o los municipios, según corresponda. Establece además, la obligación de forestar las márgenes de todos los caminos provinciales (a cargo de la Dirección Provincial de Vialidad) y cauces de agua (a cargo del Departamento de Hidráulica).

Mendoza:

En esta Provincia la primera Ley que se ocupó del tema de la conservación de las forestaciones protectoras, data del año 1938 y lleva el N° 1 1.360. Por ella se creó la Oficina de Defensa y Fomento Forestal, que tenía, entre otras funciones, la de brindar asesoramiento técnico a las reparticiones públicas en todo lo atinente a la actividad forestal y realizar el control e inspección permanente de todo el arbolado de la Provincia.

Esta ley fue derogada en año 1954 al sancio-

narse la N° 2.376 sobre "Dominio, defensa y explotación del arbolado".

El artículo primero de esta última, declara que "se considera arbolado público y sujeto a la exclusiva potestad administrativa y al régimen de esta Ley y de la Nacional N° 13.373, al existente en calles, caminos, plazas, parques... y demás lugares o sitios públicos y el que existiera plantado en las márgenes de ríos, arroyos y cauces artificiales o naturales...". Dichos árboles no podrán ser erradicados ni podados sin autorización del Ministerio de Economía.

Aún los árboles ubicados en propiedades particulares -que vegeten en los márgenes y/o cauces de riego- no podrán ser cortados sin autorización y demás directivas de la Administración Provincial de Bosques, debiendo ajustarse en todos los casos a las disposiciones contenidas en la Ley 13.273 y sus reglamentaciones, en cuanto se refiere a la explotación de bosques privados (artículo 2°).

Según el artículo 9°, corresponderá al dominio público la totalidad de los árboles que ubiquen fuera de los límites de propiedades particulares y su corte o aprovechamiento sólo podrá ser realizado por el Estado.

Todo permiso para la apertura de nuevos canales de regadío o en los existentes, aún desarbolados, llevará consigo la obligación a cargo del propietario de la parcela de tierra por donde cruza el cauce, de plantar árboles en ambas márgenes con las especies y condiciones técnicas que apruebe o fije la autoridad forestal (artículo 13°).

Las autoridades superiores de riego y las locales de los cauces están obligadas a forestar las márgenes de cauces y sitios sometidos a su jurisdicción, declarándose obligatorias como carga general para los regantes esa plantación. El Departamento General de Irrigación exigirá que en los presupuestos de cauces se destine una partida para gastos de plantación y cuidado del arbolado.

En materia de forestación de calles y caminos la ley establece textualmente que: "la apertura de nuevas calles lleva consigo la obligación por parte de los particu-

lares que la efectúan, de plantar árboles a ambos costados de la misma, en las condiciones técnicas que apruebe o fije la autoridad forestal. Idéntica obligación regirá para las municipalidades y entidades públicas, las que realizarán tales tareas con el asesoramiento de la citada autoridad" (artículo 16°).

En el año 1980 fue sancionada la Ley 4.406, complementaria del régimen de protección implantado por la Ley 2.376 en 1954. Según su texto: con el alcance previsto en el artículo 8° de la Ley Nacional N° 13.273 se declara "bosques protector" a todo el monte natural que vegete en terrenos del dominio público o privado de la Provincia de Mendoza. Y con el alcance del artículo 9° de la misma, se declara "bosque permanente" a todo el arbolado ubicado en parques, plazas, paseos... calles, caminos, cauces y terrenos del dominio público o privado de la Provincia.

San Luis:

Cuenta desde el año 1983, con un régimen de protección del "arbolado público" al que define -según la enumeración del artículo 2.340 del Código Civil-, como "todas las especies arbóreas que vegeten en predios del dominio público", para los cuales se prohíbe toda posible erradicación. Regula en detalle todos los aspectos vinculados con la poda de los forestales comprendidos en esa definición.

En materia de arbolado de nuevos caminos establece que toda apertura de calles en loteos o urbanizaciones, deberá prever el espacio adecuado para el arbolado público y obligará a quien la realice a plantar árboles en ambos costados.

Responsabiliza por el buen uso y conservación del arbolado público a las municipalidades y a los frentistas y señala una serie de acciones que se consideran contravenciones al régimen instituido, determinando las penalidades o multas a aplicar por la autoridad forestal en todos los casos de deterioro o abatimiento de forestales

publicos; los montos de dichas multas se destinaron al Fondo Provincial de Bosques.

6. Otras normas:

6.1. Policía Forestal:

La Provincia de Misiones creó -por Decreto N° 1291 de 1964-, un organismo específico para el contralor forestal, la Policía Forestal de la Provincia, en el ámbito del Ministerio de Asuntos Agrarios y como dependencia directa de la Dirección General de Tierras y Bosques. Por el mismo instrumento legal se dio a ese Organismo un reglamento orgánico.

6.2. Convenios Forestales:

En el marco de los convenios firmados por los organismos forestales de las provincias con el de la Nación, se encuentran una serie de normas que tienden a lograr la concurrencia del Servicio Nacional en las tareas de: determinación, evaluación y contralor del monte natural de las provincias; funciones éstas que por su envergadura, en muchos casos exceden las posibilidades técnicas y económicas de los propios organismos provinciales a quienes corresponde por ley el cumplimiento de tales tareas de índole administrativa.

Han firmado convenios para obtener la concurrencia de los servicios nacionales de contralor forestal, las provincias de Corrientes, Formosa, Jujuy y Río Negro.

Convenios especiales para obtener apoyo en la lucha contra incendios han firmado con la Nación las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.

La Rioja ha suscripto un convenio de carácter integral, por el cual la Administración Nacional de Bosques se comprometió a cumplir un "plan de acción forestal" en la Provincia que comprende: el contralor del monte

nativo y una línea de investigaciones sobre protección y recuperación agro-forestal.

Otros convenios, firmados por Chubut y Neuquén, comprometen la concurrencia del Organismo Nacional en la evaluación y delimitación de las áreas forestales y asistencia técnica y administrativa a los servicios provinciales de contralor.

Los convenios suscriptos entre el Instituto Forestal Nacional y el Organismo forestal de la Provincia de Mendoza en los años 1976 y 1981 -aunque tienen como propósito fundamental acordar normas para la aplicación de los sistemas de promoción-, contienen algunas pautas en materia de contralor del monte nativo. Aunque éste carece de valor comercial, por tratarse de una vegetación típica de zonas áridas, juega un rol ecológico muy importante como protector de otros recursos (suelos, fauna, etc.), de allí la necesidad de su conservación.

En el firmado en 1976 se conviene concurrencia del Organismo Nacional en materia de contralor del monte natural y prevención y lucha contra incendios.

Por el de 1981, el IFONA, se compromete a colaborar con el Organismo Provincial en las siguientes tareas: inventarios forestales de bosques nativos; prevención y lucha contra incendios; estudios, investigaciones, proyectos y programas para evaluación, uso y conservación de los recursos forestales provinciales.

CAPITULO III

RESUMEN

1. Aspectos sobresalientes del régimen nacional:

En materia de protección de los recursos forestales -fundamentalmente en los bosques nativos tanto de propiedad fiscal como privada-, las normas contenidas en la Ley Nacional 13.273 son adecuadas si nos atenemos rigurosamente a su texto. Participan además de las características generales de la legislación extranjera en esta materia.

Es más, teniendo en cuenta que todas las provincias han adherido al régimen nacional y que, en consecuencia, se ha logrado unificar las normas conservacionistas en todo el país, resulta que la legislación existente es aceptable.

Ahora bien, de acuerdo a los principios de una buena técnica legislativa, podemos afirmar que un instrumento legal de la magnitud y con los alcances de la ley 13.273, que ha quedado de manifiesto en el análisis que hemos realizado en el Capítulo I, requiere para ser correctamente aplicado una reglamentación adecuada. Cuando eso no se concreta, comienzan a producirse lagu-

nas normativas, falta de disposiciones de detalle, que llevan a dificultades en la interpretación y a erróneas aplicaciones; es lo que ocurrió con esta Ley.

Además, y dado que ha superado ya los 35 años de vigencia, es el momento de completar la estructura legal existente con una organización administrativa acorde a las necesidades del contralor, sin lo cual las normas -por más perfectas que sean-, carecen de efectividad. He aquí el aspecto neurálgico de esta problemática: si no se inicia con continuidad y eficiencia la etapa de la aplicación de la legislación que tiene dada ya el sector forestal, no hay posibilidades de obtener resultados positivos que permitan que el país proteja efectivamente su potencial ecológico, en el cual los árboles, -los bosques- juegan un rol de primera prioridad.

Como expresa un experto en la cuestión forestal argentina "nuestros recursos forestales, castigados como pocos por la desaprensión de quienes tuvieron en sus manos la responsabilidad de su utilización, conservación y manejo, reclama ya un tratamiento particular a todos los niveles" (5).

Recuérdese, en lo que respecta a las medidas proteccionistas contenidas en la Ley 13.273 (régimen forestal común), que los sectores privados vinculados con el quehacer forestal han criticado duramente las normas de esa ley, por considerarla una limitación al ejercicio de la propiedad privada sobre los bosques y tierras forestales.

Ello indica que las medidas proteccionistas existen, mereciendo destacarse entre otras:

- La obligación de presentar planes ante el Organismo de aplicación, previa iniciación de los trabajos de explotación.

- La imposición del empleo de guías para el transporte de productos forestales.

- La inscripción obligatoria en los registros especiales para plantadores, obrajeros, comerciantes e industriales madereros.

- La obligación de respetar el turno de corta según las distintas especies, fundamentalmente cuando

se trata de forestaciones beneficiosas con los regímenes de promoción.

2. La protección de los recursos forestales en las provincias:

Como ya hemos señalado, la mayoría de las provincias no han dictado regímenes forestales propios e integrales, limitándose más bien a sancionar algunas leyes aisladas, de contenido reducido. En consecuencia, casi todas ellas se rigen principalmente por las leyes de adhesión, lo que supone que deben ajustar el manejo de sus bosques y tierras forestales a las normas de la Ley Nacional.

Así ha ocurrido efectivamente en materia de protección forestal; algunas han aplicado directamente esas normas y otras han sancionado regímenes provinciales completos, que incluyen medidas de adecuación y reglamentarias al régimen de la Ley 13.273.

Estas últimas, especialmente Misiones y el Chaco, han legislado inclusive -como hemos señalado en el Capítulo II- sobre reservas forestales provinciales y sobre reforestación obligatoria en las zonas sometidas a explotaciones comerciales. Estas normas de ningún modo se contraponen con las de la Ley Nacional a la que están adheridas, sino que al contrario, representan un avance en materia de legislación y manejo del sector forestal por parte de las provincias.

Las situaciones dispares que se presentan en esta materia obedecen indudablemente a la sanción de la Ley Nacional de Bosques y a la institucionalización del principio de la adhesión por parte de las provincias, no habiendo quedado claramente definido que las que adherían estaban adoptando como propia la Ley Nacional.

En efecto, algunas -La Pampa, Chubut, Chaco, Neuquén y Río Negro-, a través de sus Constituciones, han atribuido a las legislaturas provinciales la facultad de legislar en materia de recursos forestales, con lo cual

han reivindicado las atribuciones provinciales -no delegadas en esta materia-, y lo han hecho aún a pesar de estar adheridas al régimen nacional. Lo que indica que, en el fondo, la cuestión de las atribuciones legislativas de las provincias en materia forestal sigue sin resolverse.

En particular, la Constitución de la Provincia de Chubut "contiene una doble afirmación de importancia:

a) Los bosques fiscales son inalienables.

b) Sólo la Provincia -lo que importa exclusión de la autoridad nacional-, ejercerá la jurisdicción sobre los bosques" (6).

Si las provincias están todas adheridas y -aunque no hayan dictado normas reglamentarias y de adecuación-, deben aplicar las de los regímenes forestales común, especial y de los bosques fiscales en lo que con la protección se relaciona; ¿cuál ha sido entonces el motivo de la irracional explotación de extensas superficies forestales nativas en el Chaco, Santiago del Estero, La Pampa y otras provincias?.

Es evidente que no se aplicaron correctamente las normas vigentes y fundamentalmente, no se llevó a cabo un contralor permanente y efectivo, que permitiera preservar los bosques nativos.

Las fallas no pueden adjudicarse a la calidad del régimen nacional, sino a que faltó realizar ajustes y adecuaciones por la vía reglamentaria para compatibilizar las normas nacionales con las circunstancias naturales de cada provincia. Así como lo hicieran recientemente Misiones, el Chaco y también Catamarca, al dictar normas provinciales en base al régimen nacional y que cuentan hoy con una legislación forestal de carácter integral.

Aún así, tanto para estas últimas, como para el resto de las provincias es necesario -lo hemos señalado en otra parte de este trabajo-, adecuar para la aplicación de la legislación existente una estructura administrativa en base a organismos forestales de mayor jerarquía administrativa, con recursos presupuestarios suficientes, y dotados además, de una organización eficiente destinada exclusivamente al contralor.

CONCLUSIONES:

En el libro "La Argentina Forestal" el Ing. Agr. Domingo Cozzo -experto en la cuestión forestal argentina-, revela a través de un importante conjunto de datos la depredación que sufrieron los bosques y tierras forestales del país a lo largo de toda su historia y particularmente a partir de 1880 en que comienza lo que él denomina "época de extenuación del patrimonio forestal argentino", que se extiende hasta 1950 aproximadamente.

Esa realidad es plausible aún y basta consultar las estadísticas forestales actuales que, a partir de los abultados déficits en la Balanza de Pagos, demuestran la ausencia de una política forestal que actuara en defensa de nuestros bosques y sus productos.

En efecto, "aquel rico patrimonio forestal de otras épocas se ha perdido en el sentido de su actual productividad. Ahora la Argentina es país de gran déficit en este campo de su economía, debiendo importar materias primas forestales, en una magnitud poco menos grande que la de otros productos de clásica consideración estratégica en el sentido económico y político, tal como los combustibles y metales" (7).

Para no retomar sino algunos de los datos que aporta el Ing. Cozzo, podemos destacar los siguientes: entre 1869 y 1935 los bosques de caldenes y algarrobo que cubrían los territorios de La Pampa, Santa Fe y el

Sur de Córdoba, fueron depredados en tal magnitud que el área de su superficie se redujo de 15 millones de hectáreas a 3 millones. Desde 1935 y hasta 1950 la depredación había alcanzado más de un millón de hectáreas, restando sólo 400.000 has. maderables en toda la región.

En el resto de la Provincia de Córdoba, principal centro productor de leña y carbón vegetal a principios de siglo, la devastación fue enorme. El cuadro se repite en La Rioja y Catamarca con los hornos de fundición de minerales que arrasaron los montes, inaugurando el desierto a partir de una rápida erosión de los suelos provocada por la incontrolada eliminación del monte nativo protector.

A raíz de la Segunda Guerra Mundial y cuando la Argentina no contó con combustibles minerales importados, la leña y el carbón se usaron como sustitutos, llegando a talar a razón de un millón de hectáreas por año.

Otro tanto ocurrió con los bosques de quebracho colorado, que fueron eliminados casi totalmente de Santa Fe -centro inicial principal de la industria del extracto tánico-; lo mismo sucedió en el Chaco y Formosa que hoy presentan vastas extensiones improductivas, con restos leñosos ya inservibles, testigos de la depredación provocada a sus bosques. Datos del año 1940 indican que una sola empresa taninera en sus cuatro establecimientos, consumía por día más de 1.300 Ton. de rollizos de quebracho (400.000 Ton. al año) exterminando en consecuencia 16.000 has. por año.

En resumen, los datos con que se cuenta acerca de la superficie forestal de la Argentina señalan, a través del cotejo de diversas cifras que el Ing. Cozzo ha reunido y sistematizado, los datos siguientes: para 1915 la superficie forestal, incluyendo tierras cubiertas por bosques y montes, alcanzaba los 105 millones de hectáreas; para 1938 las cifras indican la existencia de aproximadamente 70 millones de hectáreas y finalmente, para los años 1960 alrededor de 60 millones de hectáreas, de las cuales sólo 27 millones son de bosques maderables.

Entre bosques, selvas y montes simplemente

leñeros, el área de las tierras forestales de la Argentina, incluyendo también las cubiertas por matorrales improductivos, debió haber sido superior al 40% de su superficie territorial al comenzar la época de la devastación; a fin de siglo pasado, aún teníamos algo más del 33%, pero en los 50 años posteriores la eliminación resultó tan drástica que ahora quien sabe si llegamos al 20% de tierras forestales, con solamente el 13% conteniendo bosques propiamente dichos, de los que todavía no más del 10% son realmente maderables. En menos de 40 años hemos perdido más de 50 millones de hectáreas ocupadas por matorrales y por montes leñeros, muchas de las cuales son ahora campos de agricultura y ganadería extensivos, pero también desiertos o terrenos cubiertos con "fachinal" improductivo (8).

A esta irracional devastación se trató de poner límites con la sanción de la Ley Nacional N° 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal.

A la luz del examen crítico de sus normas y de las que se dictaron en su consecuencia -tanto a nivel nacional como de todas las provincias- hemos tratado de determinar cuáles han sido los aportes reales de ese complejo normativo y de la estructura administrativa por él creada, a la defensa del castigado patrimonio forestal del país.

Hemos hablado en este trabajo de las características generales del régimen nacional sancionado en el año 1948, afirmando que no faltaron en su texto normas que permitieran preservar e incrementar el patrimonio forestal argentino, siempre que mediara una aplicación acabada y eficiente de las mismas.

Hemos señalado también que todas las provincias habían concretado -hacia el año 1970- la adhesión al régimen nacional y conformado, en consecuencia, una estructura administrativa adecuada a las necesidades derivadas de la aplicación de la ley en sus respectivos territorios.

A ello debe sumarse el hecho de que algunas hayan dictado, además, medidas legales y de administración conducentes a regular la tala de bosques y montes

con una finalidad eminentemente conservacionista en el marco del régimen nacional, y que esto se observa inmediatamente a partir del momento de la sanción de la Ley 13.273.

Nos hemos referido también a las provincias que han consagrado regímenes forestales propios, haciendo uso de las facultades constitucionales en esta materia y que representan en consecuencia, una avanzada de gran significación en la historia de la legislación forestal argentina.

Esas son en grandes rasgos las características de un sistema legal y administrativo que en la letra de las normas que lo componen, es aceptable y contempla los requerimientos de una política que se proponga como objetivo básico recuperar el patrimonio forestal argentino.

No obstante, es imprescindible señalar dos hechos que han incidido de modo negativo en los resultados alcanzados con su aplicación, a partir del año 1948:

En primer lugar y como ya hemos apuntado que, habiendo cumplido la Ley 13.273 los 35 años de vigencia, no ha sido reglamentada, produciéndose en consecuencia lagunas normativas y falta de especificaciones que hicieran factible a la Administración una aplicación correcta de la extensa y compleja normativa en ella contenida.

En segundo lugar, que se han introducido a partir del año 1949, una serie de modificaciones en el texto original de la Ley Nacional que han alterado en muchos casos el sentido que inicialmente tuvieron sus normas.

El análisis realizado y esbozado en este trabajo, nos ha permitido definir un conjunto de medidas que posibilitarían, en nuestro criterio, lograr una aplicación efectiva y sostenida de las normas contenidas en el régimen jurídico-administrativo vigente en el país para la protección de los recursos forestales; ello teniendo en cuenta sobre todo, el tiempo transcurrido y las modificaciones sufridas por la Ley 13.273.

Esas medidas, que sólo vamos a dejar sintéticamente mencionadas, son:

1) Recuperar la plena vigencia de la Ley Nacional N° 13.273, dándole una reglamentación adecuada a su magnitud y complejidad con el objeto de establecer las cuestiones de detalle que permitan aplicarla íntegramente, obviando las complicaciones que han surgido de una errónea interpretación de sus normas.

2) Descentralizar la aplicación del régimen nacional, a través de los organismos forestales de las provincias.

El mecanismo de la adhesión, que consagra la "tesis intermedia" entre federalismo y unificación normativa a nivel nacional, en una materia de interés público, se adecua a las necesidades derivadas del manejo de estos recursos.

Además, las provincias han dado una respuesta positiva al adherir formalmente al sistema, con lo que se ha logrado la unificación normativa a partir de una legislación centralizada con ejecución descentralizada.

En efecto, la aplicación de la Ley 13.273 - artículo 5°- debe estar a cargo de los organismos forestales creados por las provincias como requisito para la adhesión. Lamentablemente faltaron en la ley las normas que definieran las atribuciones de esos organismos provinciales; este es uno de los conceptos fundamentales que se debe legislar mediante la reglamentación de la Ley Nacional incluyendo también las normas pertinentes en la reglamentación de las "Leyes de Adhesión".

3) Mantener la estructura administrativa creada por la Ley Nacional 13.273, fundamentalmente mantener como Organismo central de la política forestal nacional a la Administración Nacional de Bosques que en 1973 por Ley 20.531 fue transformada en Instituto Forestal Nacional -IFONA-.

Ello apunta básicamente a reimplantar -como corresponde según la Ley 13.273 vigente- la participación de las provincias en el Organismo nacional. En efecto, según su texto, el Consejo de Administración de la Administración Nacional de Bosques estará integrado por seis representantes de las provincias adheridas a la Ley Nacional elegidos entre los que integran los grupos delimitados

según la similitud de sus características forestales; además un representante de los plantadores forestales, uno por los productores, dos por los industriales, uno por los comerciantes madereros, uno por el Ministerio de Hacienda y Banco Central y uno por el Banco de la Nación Argentina.

4) Jerarquizar los Organismos forestales de las provincias.

Compartimos íntegramente una ponencia presentada y aprobada en el V Congreso Forestal Argentino, de la que es autor el Ing. Ag. Domingo Cozzo: "solicitar a las autoridades de las provincias en las cuales se ha producido un dislocamiento en la integridad y desjerarquización institucional de sus Servicios forestales, a que revean toda medida administrativa que esté impidiendo el recrear la independización estructural y de ejecutividad de dichos Servicios por ser la forma más adecuada de responder a la defensa y apoyo de los propios intereses de defensa de sus riquezas forestales" (9).

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ALMUNI, Carlos, **La Cuestión Forestal Argentina** (s/l. Ed. del autor, 1970).
- BURGOS, Julio César, **Bases para una política forestal en la zona árida y semiárida argentina con recursos hídricos, en particular para la Provincia de Mendoza**, en Actas del Primer Congreso Forestal Argentino, Servicio Nacional Forestal (Buenos Aires, 1971).
- BREBBIA, Fernando, **La jurisdicción legislativa en los bosques y tierras forestales**, (Buenos Aires, La Ley, s/f).
- CARNEVALE, Juan A., **Arboles forestales, descripción, cultivo, utilización**, (Buenos Aires, Hachette, 1955).
- CONGRESO FORESTAL ARGENTINO. 1. **Actas**, (Buenos Aires, 1969).
- CONGRESO FORESTAL ARGENTINO. 2. **Actas**, (Posadas, 1974).
- CONGRESO FORESTAL ARGENTINO. 3. **Actas**, (Buenos Aires, 1978).
- CONGRESO FORESTAL ARGENTINO. 4. **Actas**, (Goya-Corrientes, 1980).
- CONGRESO FORESTAL ARGENTINO. 5. **Actas**, (La Pampa, 1983).
- COLOMBO, Leonardo, **La Legislación Forestal**, La Ley, 25-983.
- COZZO, Domingo, **La Argentina forestal**, (Buenos Aires, Eudeba, 1967).
- COZZO, Domingo, **Arboles forestales, maderas y siviltura de la Argentina**, (Buenos Aires, Acme, 1972).
- FRANCOIS, T., **Política, Legislación y Administración Forestales**, (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1953).
- INSTITUTO FORESTAL NACIONAL, **Anuarios de Estadísticas Forestal**, (Buenos Aires, Ministerio de

Economía, 1975-1977, 1979 y 1980.

MADUEÑO, Raúl, **El régimen forestal argentino**, Leyes, Decretos, Resoluciones y Disposiciones vigentes que lo definen y orientan, (Buenos Aires, Espasa Calpe, 1945).

MARINELLI, José, **Necesidad de una vigencia nacional de la Ley Forestal**, (Buenos Aires, La Ley, 86-681).

PEREZ LLANA, Eduardo, **La economía agraria en las nuevas Constituciones provinciales**, en Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional del Litoral, 1958).

PIGRETTI, Eduardo, **Derecho de los Recursos Naturales**, (Buenos Aires, La Ley, 1971).

RECURSOS FORESTALES - República Argentina. Ministerio de Hacienda y Finanzas, 1974.

TABORDA CARO, María Susana, **Derecho Agrario**, (Buenos Aires, Plus Ultra, 1980).

PARTE LEGISLATIVA

ADLA. Anuarios de Legislación Argentina, (Buenos Aires, La Ley, 1983).

CONVENIOS FORESTALES DE LAS PROVINCIAS de Mendoza, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Formosa, Río Negro, Neuquén, Salta, Chubut, Tucumán, Santa Cruz, La Pampa.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Colección Legislativa, 1950-1983).

LEYES NACIONALES: 13.273/48, 20.531/73, 21.560/77.

LEYES, Decretos, Ordenanzas y Reglamentaciones provinciales en materia de forestación.

LEYES de Adhesión al Régimen Nacional: Catamarca, La Rioja, Buenos Aires, Neuquén, Chubut, Mendoza, Salta, San Juan, Formosa, La Pampa.

SECTOR FORESTAL, Decretos, Ordenanzas y Reglamentaciones Nacionales.