

GREENPEACE

Campaña Biodiversidad
Julio 2006

Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos



La alternativa para
**Salvar los Bosques
en Argentina**

Indice

Indice 2
Introducción 3
La Emergencia Forestal y la Competencia Federal 6
 I - Introducción: hechos y preguntas 6
 II - El derecho a un ambiente sano - un derecho operativo (artículos 41 y 43 de la CN) 9
 III - La organización del Estado 10
 IV - Marco Jurídico Supremo 16
 V - Ley de Defensa de la Riqueza Forestal Nacional 21
 VI - Conclusiones y Responsabilidades 24
Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: La única alternativa para salvarlos.. 29
Greenpeace Reclama 34



Greenpeace Argentina
Zabala 3873
Buenos Aires
Tel: (011) 45518811
Fax: (011) 45520775
www.greenpeace.org.ar

Introducción

De los bosques obtenemos bienes y servicios indispensables para nuestra supervivencia tales como alimentos, maderas, medicamentos y otros. Los bosques juegan un papel fundamental en la regulación climática, el mantenimiento de las fuentes y caudales de agua y la conservación de los suelos. Por ello, las selvas y bosques son uno de los patrimonios naturales más importantes, pero también es el más amenazado y depredado por la mano del hombre.

De los múltiples problemas ambientales que afronta el país, algunos son de escala eco-regional, es decir que tienen una magnitud tal que prácticamente cualquier sector de la eco-región puede verse afectado por ellos. Algunas de estas amenazas que afectan a las masa boscosas de la Argentina son la deforestación o transformación de los bosques y la degradación o explotación forestal insustentable.

Deforestación / transformación de ambientes naturales.

Existe una importante controversia sobre cuál era la superficie “natural u original” forestal de la Argentina. Algunos autores señalan un total de 42.000.000 de hectáreas (ha) de bosque y alrededor de 127.000.000 de arbustales y sabanas, es decir, un 60% de la superficie total del país (Morello y Matteucci, 1999). Sin embargo, estas estimaciones se basan en supuestos difíciles de corroborar hoy en día y son dependientes de lo que se consideró en distintos momentos históricos como “bosque”. En la actualidad, se estima que el total se ubica entre 28.000.000 de ha de bosque (Morello y Mateucci, 1999) a 36.000.000 (Merenson, 1992).

El Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos realizado en el año 2002 estimó una superficie total de 33.190.442 ha entre tierras forestales y bosques rurales (SAyDS, 2003). Estos bosques son transformados a una tasa aproximada de 250.000 ha anuales, principalmente en el Chaco Seco (70% del total), el Chaco Húmedo y la Selva Pedemontana de las Yungas (Gasparri y Grau.). Algunos ecosistemas forestales, como las Yungas o los “bosques de tres quebrachos” del Chaco Seco, están en una situación verdaderamente comprometida, dada la intensidad de los procesos de transformación para ampliar la frontera agropecuaria – principalmente, soja– (Brown *et al.*, y Adámoli,). Incluso, se habla de una “pampeanización del Chaco”, que significa la implantación del modelo industrial agrícola pampeano en la eco-región chaqueña (Morello *et al*). De la eco-región de la Selva Paranaense original que se comparte con Brasil y Paraguay, sólo resta un 7%, que se encuentra mayoritariamente en el sector argentino (Placci y Di Bitetti.).

El proceso de conversión de ecosistemas naturales en tierras de cultivo responde a una multitud de variables y necesidades socio-económicas, políticas, tecnológicas y hasta climáticas que inducen este comportamiento por parte de los productores agropecuarios. Ante esta situación, le corresponde al Estado planificar - consensuada e inteligentemente- el desarrollo de estos procesos, a fin de no comprometer la provisión de bienes y servicios ambientales para las generaciones futuras.

El conflicto suscitado por la desafectación de una Reserva Provincial en Salta para destinarla a la producción de soja y cítricos es, por un lado, una preocupante muestra de la forma en que gran parte de la sociedad (a través de sus gobernantes) dirime el falso conflicto entre ambiente y producción (Cruz *et al.*). Por otro lado, la resolución final de ese mismo caso revela que también existe una parte importante de la sociedad que está preocupada por la sustentabilidad del crecimiento económico, y que a través del diálogo responsable es posible alcanzar soluciones en las que todas las partes obtengan un beneficio.¹

Sobreexplotación forestal / degradación.

La sobreexplotación forestal y la consiguiente degradación de la estructura del bosque son procesos difíciles de medir en grandes extensiones. Esto se debe a la subestimación de los registros vinculados con la explotación forestal, a la falta de información sobre la superficie realmente afectada por la explotación y a la ausencia de un método confiable para estimar la degradación a partir de imágenes satelitales en cada región. Sin embargo, la degradación es un proceso reconocido y muy extendido en gran parte de las eco-regiones con bosques, particularmente en aquellas accesibles al ser humano y al ganado. Los sistemas forestales están intervenidos en porcentajes muy elevados, y quedan muy pocos espacios sin intervenir fuera de las áreas protegidas (AP) e incluso dentro de las mismas, dado que es común la explotación previa a la expropiación para crear estas áreas.

Por otro lado, la Selva Paranaense tiene más del 89% de sus bosques remanentes en niveles medianos a elevados de degradación y fragmentación, y sólo posee menos de 40.000 ha de bosques prístinos (Mac Donagh y Rivero). El sistema de explotación forestal convencional tiene un efecto severo sobre la biodiversidad de esta eco-región (Placci y Di Bitetti).

Los ambientes áridos como el Chaco Seco, el Monte, la Estepa Patagónica y la Puna presentan una presión extendida y muy intensa de sobrepastoreo, actividad que, generalmente, está asociada a los incendios intencionales que contribuyen aún más al proceso de degradación (Ginzburg y Adámoli, ; Torrella y Adámoli,).

Tan sólo en la eco-región del Monte, en la última década, casi 10.000.000 de ha fueron afectadas por incendios (Pol *et al.*) lo que representa cerca del 30% de la eco-región. En el Chaco Húmedo, la superficie quemada de pastizales y sabanas asciende a un valor entre 2 y 4.000.000 de ha anuales (Ginzburg y Adámoli,). Estos procesos de degradación asociados al sobrepastoreo aumentan inexorablemente la

¹ En 1995 la Provincia de Salta, declara a los lotes 32 y 33 del Departamento de Anta Área Natural Provincial Protegida mediante decreto 3397/95. El objetivo era preservar 25.000 has de ambientes de transición entre el Chaco Seco y selva de montaña de esa zona. El 6 de Abril de 2004 el Gobierno de la Provincia de Salta, promulga por decreto N°809 la ley N°7274 que desafecta los lotes fiscales N° 32 y 33 quitándole la categoría de Área Natural Protegida, autorizando al Poder Ejecutivo a vender dichas tierras mediante licitación pública. La Reserva, se encontraba habitada por una comunidad indígena Wichi y criollos. Luego de dieciocho meses de protestas y acciones legales que contaron con fuerte respaldo público nacional, en octubre de 2005, el gobierno nacional, a través de la Administración de Parques Nacionales, decide firmar un acuerdo con la Provincia de Salta, por el cual dispone convertir el área en un nuevo Parque Nacional protegido a perpetuidad. También se acordó que 800 hectáreas serán escrituradas a nombre de la comunidad wichi.

desertificación a escala eco-regional, como ocurre en la Estepa Patagónica (Paruelo *et al.*), y también son observables en eco-regiones húmedas como las Yungas y los bosques patagónicos.

En estos últimos, el ganado ha alterado significativamente la composición florística y la estructura de los bosques nativos, incluso dentro de los parques nacionales, y en varios sitios el ganado ha impedido la recuperación postfuego (Premoli *et al.*).

Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la República Argentina (OTBNA)

Greenpeace sostiene que el uso de los recursos debe tener un carácter ordenado y sustentable, involucrando participativamente a las comunidades locales. Proteger muestras representativas de cada ecosistema, utilizar responsablemente los recursos naturales y restaurar los bosques y selvas destruidos y degradados, es lo que proponemos y por lo que seguimos trabajando para lograr corregir los usos de la tierra que están afectando las últimas grandes reservas naturales.

El Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos que proponemos es un instrumento de política ambiental nacional cuyo objeto es regular el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente, particularmente la preservación y el aprovechamiento sustentable de los bosques nativos, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos sin que se produzca una disminución en su nivel de calidad.

En base a criterios científicos, el Ordenamiento Territorial es una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. Este ordenamiento se logrará a partir de estrategias de planificación del uso de la tierra en las escalas locales (provinciales y municipales) que se combinarán con estrategias de planificación del desarrollo regional y de integración territorial en los ámbitos estatales, regionales y nacionales.

Existen los mecanismos para comprometer a las provincias a dirigir, en términos territoriales, sus decisiones para cumplir con el objetivo de administrar bajo principios de uso sostenible a los bosques nativos. Para que esto pueda desarrollarse, se debe establecer un marco normativo que sea capaz de organizar, armonizar y administrar la ocupación y el uso del espacio, desembocando en el desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo. El Ordenamiento Territorial de los bosques nativos es la herramienta para equilibrar objetivos económicos, sociales y ambientales.

La Emergencia Forestal y la Competencia Federal²

I - Introducción: hechos y preguntas

De distintos informes oficiales, así como de otras fuentes de información pública, surgen los siguientes hechos:

1. La Cámara de Diputados de la Nación declaró que vería con agrado que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior, arbitre las medidas tendientes a declarar la emergencia forestal nacional y en consecuencia disponer, en acuerdo con las provincias, la prohibición absoluta de desmontes de los recursos forestales nativos en todo el territorio argentino hasta tanto se sancione una Ley de Presupuestos Mínimos para la protección de los mismos.³
2. Se presenta una total disparidad en la responsabilidad y tratamiento de esta problemática por cada administración provincial respecto de los recursos bajo su dominio, y por lo tanto una política disgregada a lo largo del país en relación a la utilización de los recursos naturales. El 9 de marzo de 2005 la Legislatura de la Provincia de Córdoba sancionó la Ley N° 9219 que prohíbe por el término de diez años el desmonte de bosques nativos en cada una de las parcelas – públicas o privadas- ubicadas en todo el ámbito de la Provincia. En el mismo sentido, la Provincia de Santa Fe –por medio de la Ley N° 12.366 de noviembre de 2004- suspende la tala rasa, el desmonte y quema de bosques nativos o especies exóticas incorporadas al patrimonio natural en todo el territorio provincial por el plazo de ciento ochenta días, debiéndose definir un plan de manejo de conservación y explotación sustentable de los bosques nativos, el que entrará en vigencia inmediatamente después de finalizado el plazo mencionado. Este plazo ha finalizado, sin que exista hasta el momento el plan de manejo previsto legalmente. La tasa de desmonte de uno de los departamentos de la provincia del Chaco (12 de Octubre) ascendió entre los años 2002-2004 a 9,34 % (más de 12.000 hectáreas)⁴; en el partido de Anta, provincia de Salta, la misma tasa de pérdida de bosque nativo ha alcanzado el 2.09 %, lo que representa más de 66.000 hectáreas.⁵

² Elaborado por la Dra. Natalia Machain, Coordinadora Política Ambiental y Conservación, Área de Investigación y Capacitación, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Abogada (U.B.A.), Especialista en Gestión Ambiental (I.T.B.A.).

³ Declaración de fecha 04/05/2005.

⁴ “Para tener una noción de la magnitud de los valores de la tabla anterior, se cita la tasa anual de deforestación mundial (para el período 1990-2000) según Puyravaud (2003) que es de – 0.23 %” según el informe de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Mapa Forestal de la Provincia del Chaco, Actualización Año 2004. Informe producido en Mayo 2004.

⁵ Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Mapa Forestal de la provincia de Salta, Actualización Año 2004, elaborado en Julio de 2004.

3. Argentina se encuentra en estado de emergencia forestal; se ha anunciado que si el país quiere llegar a las 100 millones de toneladas de granos, prácticamente tendría que extenderse la frontera agropecuaria entre 12 y 15 millones de hectáreas; entonces ello hace inferir que en los próximos años estaríamos convirtiendo el 50% de la actual cobertura de bosques nativos.⁶ Los impactos que conlleva la deforestación sobre los ecosistemas y los recursos naturales son múltiples y de trascendencia, entre los que se puede citar: reducción de la biodiversidad; pérdida de biomasa; aumento del efecto invernadero y del calentamiento global⁷; alteración en el régimen hidrológico, disminución de la capacidad de retención e infiltración del agua, entre otros efectos sobre el recurso hídrico; aumento de erosión y de sedimentación de suelos; fragmentación de paisaje; migración de fauna que, en los casos de especies endémicas, puede llegar a provocar la extinción de la especie; aumento de la caza furtiva y comercio ilegal de maderas.⁸ Constituye un agravante el hecho de que el reemplazo de los bosques por la agricultura se realiza principalmente por el monocultivo de soja. Además, aún cuando está muy difundida en el país la práctica de siembra directa, continúan utilizándose técnicas de labranza que deterioran el suelo y que, en última instancia, producen desertificación. Por otro lado, las precipitaciones en las regiones donde se produce el mayor avance de la frontera agrícola constituyen un factor limitante para la agricultura, lo cual sumado al potencial deterioro del suelo, aumenta la incertidumbre en cuanto a la rentabilidad y sustentabilidad a largo plazo de ese tipo de producciones. Los bosques nativos de Argentina se encuentran severamente degradados, requieren un manejo que favorezca su recuperación, así como ser presentados como una alternativa viable de uso del suelo frente a la agricultura.⁹

⁶ Informe GEO Argentina 2004 - Perspectivas del Medio Ambiente de la Argentina / Elaborado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Pág. 74.

⁷ Una hectárea de bosque nativo de Ñire patagónico (*Nothofagus antartica*) podría “fijar” una tonelada de carbono al año y de este modo contribuir a mitigar los efectos del cambio climático terrestre provocado por el constante incremento de gases contaminantes (La Nación, Viernes 2 de septiembre de 2005, “Ñire, un árbol del sur que reduce la contaminación”; estudio realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA-, Patagonia Sur y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral –UNPA- bajo el nombre “Aprovechamiento sustentable del bosque nativo”). En relación con este tema, el Presidente de la Nación Néstor Kirchner, sostuvo en la X Conferencia Internacional sobre Cambio Climático: “Nuestro Gobierno ha puesto en marcha políticas y medidas que constituyen una expresión de la voluntad de mitigar el cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así como la protección de los ecosistemas. Como parte de esas decisiones se incluye en primer término la promoción de energía de fuentes renovables en orden a asegurar su participación creciente en la matriz energética, la búsqueda de la eficiencia energética mediante programas dirigidos a tal fin y la preservación de los bosques nativos. Asimismo, el desarrollo de una nueva agenda ambiental nacional que propone un tratamiento sistemático de las principales cuestiones ambientales e integra la dimensión regional como una categoría central de las acciones de gobierno, refleja el compromiso que habrá de ser permanente de esta administración con la cuestión ambiental, de modo de recuperar el pleno ejercicio de los derechos ambientales a los ciudadanos de nuestro país” 15/12/2004. <http://www.presidencia.gov.ar/>.

⁸ Impactos detallados en el Informe GEO Argentina 2004, Pág. 76.

⁹ Informe sobre Deforestación en Argentina. Diciembre 2004. Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. www.medioambiente.gov.ar

4. Las cifras muestran un avance incontrolado de la frontera agropecuaria y la consecuente pérdida de biodiversidad. El bosque no representa sólo madera, sino múltiples usos productivos de fundamental valor para nuestra calidad de vida.¹⁰ El Primer Inventario Forestal de Bosques Nativos, realizado por la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en 2002, evidencia que el patrimonio nacional de bosques nativos es de 33.910.442 hectáreas, de los 105 millones que había a comienzos del Siglo XX. En menos de dos siglos la Argentina perdió más de dos tercios de su patrimonio forestal autóctono, a una velocidad de aproximadamente 500 mil hectáreas por año.¹¹

De acuerdo a los hechos señalados caben al menos algunos interrogantes:

¿Es legítimo que los argentinos perdamos irreversiblemente la riqueza de nuestras tierras y recursos naturales y, con ello, la posibilidad de desarrollarnos sustentablemente? Y ¿es esta la única generación titular del derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano?

¿Es conforme a derecho que el Estado Federal informe la emergencia forestal y que no actúe en consecuencia?

¿Es aceptable que cada administración provincial adopte decisiones tan disímiles frente a lo informado por el Estado Federal? y, asimismo, ¿pueden las autoridades provinciales desatender los preceptos constitucionales bajo el pretexto del dominio de los recursos naturales existentes en su territorio?

¿Pueden las provincias y el Estado Federal ignorar los fundamentos históricos de la conformación de la unidad nacional?

¿Surge de nuestra Constitución que los derechos fundamentales de los ciudadanos quedan supeditados a la resolución de las cuestiones de competencias entre el Estado Federal y las provincias? O, más bien, ¿existe verdaderamente un “problema” de competencias?

Muchos de los interrogantes enunciados encuentran respuesta en la Constitución Nacional, tanto en lo que respecta a los derechos y garantías fundamentales de todos los habitantes, como así también en lo que hace a la organización de nuestra forma de gobierno e instituciones. Estos se desarrollan a continuación.

¹⁰ La Nación 14/07/2004 – Editorial Bosques Nativos en Peligro.
http://www.lanacion.com.ar/04/06/17/do_610851.asp

¹¹ La Nación 25/06/2005. Suplemento Solidario. La Argentina ya perdió más de dos tercios de su patrimonio forestal.
http://www.lanacion.com.ar/edicionimpresa/suplementos/solidarios/nota.asp?nota_id=715691

II - El derecho a un ambiente sano - un derecho operativo (artículos 41 y 43 de la CN)

La Convención Constituyente reunida en el año 1994 incorporó la dimensión ambiental a nuestra Constitución, en concordancia con el reconocimiento internacional del derecho a un ambiente sano que se desprende de la declaración del medio ambiente como patrimonio común de la humanidad.¹² Se expresa de este modo al sostener que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...” (artículo 41, primera parte).

Hoy en día, el derecho a un medio ambiente sano - de acuerdo con la formulación de la Declaración de Estocolmo de 1972, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente- es un derecho humano fundamental que posibilita el ejercicio de los demás derechos fundamentales por su relación con el derecho a la vida.¹³ Tengamos presente que, frente a cualquier situación de conflicto, el principio *pro homine* coordinado con el principio *pro libertatis* implican que el intérprete o decisor deben buscar y aplicar la norma que en cada caso resulte más favorable para la persona humana y para su libertad y derechos.¹⁴

Como consecuencia del reconocimiento de este derecho humano, se contempla el mandato indispensable para el Estado de llevar adelante las acciones necesarias para que exista un goce efectivo de esta libertad constitucional.¹⁵ Por ello se contempla expresamente que “las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales” (segunda parte del artículo 41). Con ello, resulta visible la trascendencia práctica y operativa del derecho a un ambiente sano dispuesto por la Constitución, dado que se trata de una obligación expresa y sin condición alguna dirigida a las autoridades de todos los niveles jurisdiccionales y órganos de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial). En el mismo sentido, la cláusula se transforma en un mandato integrador al incluir como responsables en la preservación del ambiente y de la recomposición de los daños a todos los habitantes de la Nación.

Cabe destacar que la mayoría de las nuevas constituciones provinciales abordan la cuestión ambiental, incorporando el derecho a un ambiente sano y equilibrado, y la consiguiente obligación de los ciudadanos de actuar en consecuencia con esta meta.¹⁶

¹² Sabsay, Daniel A. – Onaindia, José M. *La Constitución de los Argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*. 6ta. edición ampliada y actualizada. Errepar, Buenos Aires, 2004.

¹³ López Alfonsín, Marcelo - Tambussi, Carlos Eduardo. *El Medio Ambiente como Derecho Humano*, en Gordillo, Agustín. *Derechos Humanos*, Fundación de Derecho Administrativo, 4ª ed., Buenos Aires, 1999.

¹⁴ Bidart Campos, Germán J. *Tratado Elemental del Derecho Constitucional Argentino*. Nueva edición ampliada y actualizada 1999-2000. Tomo I-A. Pág. 388

¹⁵ Sabsay, Daniel A. – Onaindia, José M. Op. cit. Pág. 147.

¹⁶ Sabsay, Daniel A. – Onaindia, José M. Op. cit. Pág. 148

Los mencionados aspectos del artículo 41 de la Constitución de la Nación Argentina ciñen los acuerdos fundamentales que han guiado a los primeros constituyentes en el Preámbulo de la Constitución, el cual constituye un elemento de interpretación indispensable, dado que los fines, principios y valores que enuncia deben guiar a los gobernantes y gobernados.¹⁷ En este sentido, y de acuerdo al tema que nos convoca, se destacan *constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior y promover el bienestar general*.

El artículo 41 sintetiza la concepción de un modelo de desarrollo sustentable, mediante la inclusión de los componentes interdependientes ambiental, económico, social y cultural, que precisamente cristalizan los objetivos de la unión nacional, la justicia, el bienestar general, para las generaciones presentes y futuras.

Por otro lado, el artículo 43 de la Constitución Nacional consagra la tutela judicial de los derechos constitucionales mediante la acción de amparo al establecer que se podrá interponer esta acción especialmente en lo relativo a los derechos que protegen al “ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general”. La novedad que se ha incorporado luego de la reforma se trata de la posibilidad de entablar acciones colectivas de defensa de estos derechos, ampliando la legitimación procesal del afectado al defensor del pueblo y a las asociaciones con fines relacionados. Con ello, se modifican las concepciones tradicionales del acceso a la justicia, ampliándose las garantías para la protección de las libertades fundamentales, y promoviendo un efectivo cumplimiento de los mandatos constitucionales.¹⁸

III - La organización del Estado

Los derechos y obligaciones que surgen de la Constitución redundan en una aproximación indispensable para guiar nuestra observación de la realidad y la resolución de los conflictos que puedan suscitarse. También, es trascendente la forma en que nos hemos organizado como Estado a fin de reconocer los espacios de responsabilidad y de las relaciones entre los habitantes de la Nación y sus representantes.¹⁹

El Estado argentino surge en el año 1853, organizándose por medio de la Constitución Nacional de ese mismo año²⁰, y estableciendo que la Nación Argentina

¹⁷ Bidart Campos, Germán J. Op. cit. Pág. 324.

¹⁸ Sabsay, Daniel A. *Constitución y Ambiente en el marco del Desarrollo Sustentable*, en Ambiente, Derecho y Sustentabilidad, La Ley, Walsh, J.R. Editor, Buenos Aires, 2000.

¹⁹ Bidart Campos, Germán J. Op. Cit. Pág. 604 y ss. En tal sentido, los cuatro componentes del Estado son: población, territorio, poder y gobierno, donde:

- la población consta de hombres y mujeres que, en su convivencia, forman grupos, asociaciones, instituciones, etc., y se relacionan en interacciones y procesos sociales
- el territorio es la base física o espacio geográfico donde se asienta la población
- el poder consiste en la capacidad, competencia o energía de que el Estado dispone para cumplir su fin, y
- el gobierno es el conjunto de órganos que ejercen el poder del Estado a través de sus diversas funciones.

²⁰ Como expresara Bidart Campos, el poder constituyente originario permanece abierto hasta 1860 cuando se incorpora la provincia de Buenos Aires.

adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal (artículo 1º), importando una descentralización política del poder con base física, geográfica y territorial. El sistema federal está compuesto por las fuerzas centrípeta y centrífuga en cuanto compensa en la unidad de un solo Estado la pluralidad y la autonomía de varios, en este caso las provincias argentinas.²¹ En términos constitucionales, las provincias son unidades políticas que componen nuestra federación, y son autónomas, aunque no soberanas.

El sistema de reparto de competencias constitucional ha establecido que las provincias “conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” (artículo 121). Esto implica que el principio imperante es que las provincias son titulares de una competencia general, en tanto que el Estado Federal posee una competencia de excepción, que le ha sido delegada por aquéllas. Pueden existir, entonces, competencias *exclusivas del estado federal*, y de las *provincias*; competencias *concurrentes*, competencias *excepcionales del estado federal y de las provincias*, y competencias *compartidas entre el estado federal y las provincias*.

De acuerdo con nuestra Constitución, entre las competencias exclusivas del Estado federal se encuentra: la intervención federal, declaración de estado de sitio, las relaciones internacionales, el dictado de los códigos de fondo o de derecho común y de las leyes federales o especiales, la regulación del comercio.

Este deslinde (reparto) de competencias establecido se enmarca, sin embargo, en el sistema de relaciones que conforma a cualquier estructura federal, a saber²²:

- La **subordinación**, que se expresa en la *supremacía federal*, proporcionando cohesión y armonía a través de la consideración del equilibrio entre *unidad y pluralidad*.
- La **participación**, que reconoce la colaboración de las provincias en la formulación de las decisiones del gobierno federal y,
- La **coordinación**, que delimita las competencias propias del Estado Federal y de las provincias.

Luego, la estructura federal requiere *subordinación* a la *ley suprema* conformada por la Constitución Federal, las leyes del congreso (federales y de derecho común) y a los tratados internacionales y de derechos humanos (arts. 31 y 75. inc. 22 – CN). Con ello, y dada la necesaria *participación y coordinación*, la Constitución establece que “los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación” (art. 128 - CN).

²¹ Bidart Campos, Germán J. Op. cit. Pág. 646

²² Bidart Campos, Germán J. Op. cit. Pág. 650 y ss.

La Constitución nos acerca a un sendero de respuestas que nos compromete con las actividades y decisiones que contemplen la sustentabilidad del desarrollo, en miras al cumplimiento de metas comunes, y al reconocimiento del derecho humano a un ambiente sano y equilibrado. Asimismo, los componentes del Estado y todo el sistema estructurado por nuestra Constitución Nacional implican un modelo de equilibrio en el que cada provincia goza de autonomía, aunque la misma no implica vulnerar el pacto histórico según el cual el pueblo decidió conformar una única Nación.

a. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental

Una de las competencias delegadas por las provincias al gobierno federal se encuentra en el artículo 41 de la Constitución cuando indica que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. En concordancia con esta cláusula constitucional, el Congreso Nacional sancionó en el año 2002 la Ley General del Ambiente (en adelante LGA), entre otras normas de presupuestos mínimos específicas.²³

Así, respetando las competencias locales, las provincias han delegado al gobierno federal el establecimiento de normas básicas que importan un interés común de magnitud suficiente como para unificar los criterios desde la federación, quedando la competencia remanente a las provincias (que se reservan para sí la facultad de dictar todas las normas que estimen convenientes para regular la temática ambiental en sus respectivos territorios como complemento de aquéllas, y sin menoscabar ese mínimo de exigencia).

Las disposiciones de la mencionada LGA son consideradas de orden público, debiendo ser utilizadas para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia (art. 3º). Esta ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (art. 1º). Esto implica que la norma de presupuestos mínimos se aplica a todo el territorio nacional sin perjuicio de las normas que se dicten localmente.

Se establecen expresamente que los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados por la ley (art. 5º), los que deben guiar la interpretación y aplicación de la LGA y de toda otra norma o política a través de la cual se ejecute la política ambiental (art. 4º). Estos principios son:

- Congruencia
- Prevención
- Precaución

²³ Ley N° 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, Ley N° 25.612 de Presupuestos Mínimos sobre Gestión Integral de residuos industriales y de actividades de servicios, Ley N° 25.831 sobre Presupuestos Mínimos de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, Ley N° 25.670 sobre Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs, Ley N° 25.916 sobre Gestión de residuos domiciliarios.

- Equidad intergeneracional
- Progresividad
- Responsabilidad
- Subsidiariedad
- Sustentabilidad
- Solidaridad
- Cooperación

Más que meras declaraciones, estos principios han sido incorporados como instrumentos para la toma de decisión. Precisos, funcionales y operacionales, los principios de la LGA resultan de una importancia trascendental en nuestro sistema, en tanto plasman las líneas indiscutidas dentro de las que el Estado Federal y las provincias deben transitar en la elaboración, proyección y ejecución de políticas ambientales, así como de toda actividad y ejercicio de funciones.

Directamente vinculados con el tema que nos ocupa: La **solidaridad** implica que “la Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos”; la **responsabilidad** implica que “el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan”; la **sustentabilidad** quiere decir que “el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras”, la **precaución** indica que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”; la **cooperación** resulta en que “los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta”.

El Poder Judicial nacional y provincial ha aplicado en variadas oportunidades estos principios como herramienta para fundar sus decisiones.²⁴

²⁴ Nuestros tribunales, en distintas jurisdicciones, han aplicado ya los preceptos y principios comprendidos en las distintas leyes de presupuestos mínimos dictadas por el Congreso Nacional. Algunos fallos de trascendencia en este sentido son: "Verzeñassi Sergio Daniel y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ Acción de Amparo Ambiental", Juzgado de Instrucción N°3 de Paraná - Paraná - Entre Ríos, 03/06/2004; "Figueroa, Eusebio Sebastián y otros s/ Amparo", Cámara Laboral, de Apelaciones, y en lo Contencioso Administrativa, de la Ciudad de Cipolletti, Provincia de Río Negro, 08/07/2004; "Barragán, José Pedro C/ GCBA y otros s/ Amparo Ambiental", Primera Instancia / Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributaria- II - Ciudad de Buenos Aires, 2003; "Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes c/ENRE - EDESUR s/ cese de obra de cableado y traslado de subestación transformadora", Cámara Federal de Apelaciones de La Plata - II - La Plata - Provincia de Buenos Aires, 08/07/2003; "Villibar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/ Amparo", Primera Instancia / Cámara de Apelaciones Esquel - Provincia del Chubut 25/04/2003; "Castellani, Carlos Edgardo y otros - Acción de Amparo - Apelación - Recursos de Casación e inconstitucionalidad", Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Córdoba - 03/11/2003; "Ficchi, Francisco José c/ SAGPyA s/ Amparo", Juzgado Federal N°2 - Secretaría N 1º - Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, 11/08/2003; "Werneke,

Además de los principios, la LGA ha tratado diversos instrumentos de política y gestión ambiental, entre los que se encuentran (art. 8º): el ordenamiento territorial, el estudio de impacto ambiental, la educación ambiental y el acceso a la información y a la participación ciudadana. Más adelante se volverá sobre estas prescripciones de la ley a fin de establecer su importancia para la resolución de dificultades ambientales como las que plantea la emergencia forestal.

Asimismo, y teniendo en cuenta las restantes normas de presupuestos mínimos específicas, se destaca que al momento no se ha sancionado una norma de estas características relativa a los bosques, ecosistemas boscosos, recursos forestales y producción forestal, lo cual constituye una deuda del Congreso Nacional.

b. Los Bosques en el sistema de deslinde de competencias y de dominio²⁵

El sistema de deslinde de competencias en materia ambiental establecido por el artículo 41 de la Constitución es complementado por la disposición constitucional por medio de la cual las provincias poseen el dominio originario sobre los recursos existentes en su territorio, lo que incluye el dominio sobre los bosques (art. 124 – CN).

El Código Civil de la Nación define al dominio como “el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona” (art. 2506). Resulta pertinente, sin embargo, distinguir el concepto de “dominio” con el de “jurisdicción”: la jurisdicción supone una masa de competencias atribuido a un órgano de poder, sobre las bases de la función o las funciones que le son propias del Estado, para cumplir determinadas actividades.²⁶ El dominio es sobre las cosas, mientras que la jurisdicción es sobre las *relaciones*.²⁷ Esto implica que, muchas veces, determinadas cosas se encuentran bajo la órbita de personas que pueden no ser sus dueñas.

Adolfo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo - Med. Cautelar s/ Incidente de Apelación”, Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca, Sala II, Sec. 1., 17/02/2005; “Averiguación Presunta Infracción a la Ley 24.051, expte. 2512” Secretaría Penal 4, Juzgado Federal de Primera Instancia de Campana, Provincia de Buenos Aires 24/05/2005”; “Fundación CEDHA Patagonia c/Municipalidad de San Carlos de Bariloche s/amparo por mora” Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Tercera Circunscripción Judicial de Río Negro. Expte. 157-016-04. 25/10/04; “Asociación Oikos Red Ambiental c/Gobiernos de la Provincia de Mendoza s/acción de amparo s/inc.” Expte. 78.245. SCJM; “Empresa Landnort S.A.” Cámara Federal de San Martín Sala 1. Expte. 4016/04; “Municipalidad de Magdalena c/Shell Capsa y otros s/ disposición de residuos peligrosos” Año 2002/3 Juzgado Federal Nro. 2/ Cámara Federal de La Plata.

²⁵ Resulta innecesario ahondar sobre la importancia de los bosques en sí, y de la riqueza de ecosistemas que existen en el territorio Argentino, porque es un hecho indiscutido y conocido por todos; será suficiente con recordar que “las masas forestales autóctonas, a diferencia de los cultivos y al igual que el suelo y el agua, son sistemas vitales, con capacidad de autoconservación y autorregulación. Se trata de ecosistemas de máxima complejidad, en tanto son el fin último de la evolución vegetal, involucrando beneficios tangibles e intangibles indispensables para la continuidad de la vida sobre el planeta”, Carlos Merenson, Hacia un manejo forestal sustentable en la República Argentina. Revista de Ciencias Forestales – Quebracho N° 7, Junio 1999.

²⁶ Rosatti, Horacio D. *Derecho Ambiental Constitucional*. Ed. Rubinzal – Culzoni. Buenos Aires. 2004. Pág. 108

²⁷ Rosatti, Horacio D. Op. cit. Pág. 108

Este “dominio originario” puede ser comprendido, por una parte, como una referencia histórica en el sentido de preexistencia de las provincias al Estado Federal y, por otro, como una advertencia a los titulares de dominio en el sentido de que ese derecho no implica un derecho de disposición (explotación)²⁸ desligado de otras responsabilidades (como la obligación general de no dañar, de preservar, entre otras).

En el marco de los puntos anteriores, podemos sintetizar que:

- las provincias de la federación poseen el dominio originario de los recursos naturales dentro de su territorio,
- que la jurisdicción (competencia) ambiental es preeminentemente local pero que,
- es posible que exista jurisdicción (competencia) federal sobre los mismos recursos bajo determinadas circunstancias legalmente previstas, o delegadas por las provincias.

El dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales no invalida la jurisdicción nacional en esta materia por razones de planificación y como garantía del uso racional de los recursos y de la sustentabilidad ambiental²⁹, en un marco de respeto por las autonomías provinciales.

c. La Unidad Territorial como componente indispensable de la Nación

La *unidad territorial* implica que, no obstante la pluralidad de provincias, el territorio del Estado Federal es uno solo. Asimismo, este principio sostiene el sentido del estado federal pues no tiende solamente a salvaguardar la unidad integral de la federación, sino también a resguardar la territorialidad de cada provincia que la integra.³⁰ Este principio resulta totalmente útil y aplicable a la cuestión ambiental, la cual debe encararse en cuanto a la gestión desde un punto de vista ecosistémico.

Por otra parte, el principio está profundamente relacionado con el “ambiente”, dado que los ecosistemas son unidades; así lo entiende el Convenio sobre la Diversidad Biológica –que la República Argentina ha ratificado- cuando define al ecosistema como un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.³¹

Asimismo, cuando el constituyente de 1994 ha establecido la potestad de la Nación de dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental, ha pensado en este sentido.

²⁸ Rosatti, Horacio D. Op. cit. Pág. 109

²⁹ Rosatti, Horacio D. Op. cit. Pág. 109

³⁰ Bidart Campos, Germán J. Op. cit. Pág. 666

³¹ Convención sobre la Diversidad Biológica, Art. 2°

Hasta el momento el Estado Federal no ha dictado presupuestos mínimos en cuestión de bosques, y –más allá de informar la emergencia forestal – no ha habido intervención de los organismos nacionales al respecto de las cuestiones que pudieran tener injerencia federal. Luego, el uso de los bosques y sus recursos está siendo llevado adelante exclusivamente por cada una de las provincias donde se encuentren.

IV - Marco Jurídico Supremo

De acuerdo con los hechos mencionados al inicio, es visible que la Argentina presenta un problema de profunda gravedad ambiental. Ya se vio que esta situación se sucede aparentemente por una cuestión relacionada con la distribución de competencias mencionada: las provincias poseen el dominio sobre sus recursos y, asimismo, demandan y ejercen una jurisdicción absoluta sobre los mismos; la Nación (incluyendo al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo) no han adoptado decisiones con miras a proteger el interés común aplicables a todo el territorio.

Sin embargo, y por dificultosa que resulte la resolución de este tipo de cuestiones, ante todo existe una obligación constitucional de las autoridades (incluidas las provinciales) de proveer³² a la protección del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, así como también un deber constitucional de todos los habitantes de la Nación de preservarlo.

Es decir que estamos obligados a buscar soluciones, acuerdos, establecer y ejecutar políticas, en el marco de la legalidad vigente, la cual brinda diversas normas desde el vértice de la pirámide jurídica que deberán ser tenidas en cuenta conforme a su jerarquía.

A continuación se realiza una enunciación de algunos de estos pilares con el objetivo de continuar analizando nuestro sistema para poder alcanzar el camino de resolución a la emergencia forestal que sufre nuestro país.

a) Tratados Internacionales

De acuerdo con la Constitución Nacional, el Congreso Nacional tiene la facultad exclusiva de aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales (art. 75 inciso 22). Asimismo, los tratados tienen jerarquía superior a las leyes. Por otra parte, la Constitución ha incluido tratados internacionales de derechos humanos que poseen jerarquía constitucional, no derogando artículo alguno de las declaraciones y garantías reconocidos por la Carta Magna, y funcionando como complementarios de estos.

³² Diccionario de la Real Academia Española. Proveer: (Del lat. providēre). 1. tr. Preparar, reunir lo necesario para un fin. U. t. c. prnl. 2. tr. Suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin. 3. tr. Tramitar, resolver, dar salida a un negocio.

La comunidad internacional conformada por cada uno de los Estados soberanos, se ha visto en la necesidad de establecer normas para la regulación de sus relaciones, las cuales reflejan valores comunes que intentan ser cristalizados en la política internacional consensuada respecto de diversas materias. De estos consensos han surgido normas jurídicas internacionales que reflejan acuerdos, contemplando el más variado género de bienes, intentando dar soluciones equitativas a los conflictos e intereses que sobre aquellos se presentan, o estableciendo valores comunes que deben guiar las actividades de los Estados parte y de sus ciudadanos en el marco interno e internacional. De acuerdo a ello, **el Estado Argentino está obligado a actuar conforme las obligaciones asumidas frente al concierto de naciones.**

i) Convenio sobre la Diversidad Biológica³³

El Convenio sobre la Diversidad Biológica –CDB- compromete a los Estados Contratantes a elaborar estrategias o programas para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, siendo el objetivo principal su conservación, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada (art. 1º).

Asimismo, la Convención ha establecido algunas definiciones de trascendencia, entre las que se encuentran las siguientes:

Por **diversidad biológica** se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas. Por **ecosistema** se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional. Por **utilización sostenible** se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

La utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica implica que cada parte contratante³⁴:

- Integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones;
- Adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica;

³³ La República Argentina ha aprobado el Convenio mediante Ley N° 24.375, y ratificado por el PE el 22.11.1994. Entró en vigor general en el año 1993.

³⁴ Artículo 10º

- Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible;
- Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido;
- y
- Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.

De este modo, la Convención implica para el Estado Argentino una obligación real y concreta de desarrollar determinados comportamientos y abstenerse de otros, a fin de cumplimentar el compromiso asumido.

Asimismo, y en cumplimiento de una de las obligaciones que surgen de este Convenio, el Estado Argentino ha elaborado la Estrategia Nacional de Biodiversidad³⁵. Un principio rector de esta estrategia nacional es que **los argentinos deseamos mantener la diversidad de especies, genes y ecosistemas del país y nos preocupa su pérdida, así como la pérdida de los valores y conocimientos que a lo largo de cientos de años han gestado en torno a ellos las diversas culturas y comunidades que hoy conviven en el territorio nacional. A la vez, consideramos que la conservación de esa riqueza es fundamental para el bienestar de los habitantes de nuestro país y reconocemos que su conservación es de interés para la humanidad (Principios).**

Esta Estrategia, asimismo, ha sido resultado de un proceso de integración, trabajo interdisciplinario y consulta a diversos sectores coordinado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con el objetivo de contribuir a capitalizar las acciones en marcha, vertebrando los numerosos esfuerzos ya existentes en el país, así como a identificar las deficiencias o vacíos y planificar los próximos pasos necesarios³⁶. En este sentido, y luego del esfuerzo realizado, lo coherente sería que tanto el Estado Nacional como las provincias actuaran conforme con la Estrategia.

ii) Convención de Cambio Climático³⁷

La Convención –ratificada por la República Argentina– establece como objetivo general lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible (art. 2º).

³⁵ Resolución Nº 91/2003 del 27/01/2003, de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

³⁶ Ver El papel de la Estrategia

³⁷ La República Argentina ha aprobado este acuerdo por Ley Nº 24.295 y ratificado el PE en 11/03/94. Entró en vigor general en el año 1994.

Entre sus previsiones, y teniendo en cuenta que los bosques son sumideros de carbono³⁸, se establece que las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades, deberán promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos (art. 4º).

Resulta reiterativo mencionar que esta Convención debe ser cumplida por Argentina.

b) Ley General del Ambiente

Tal como se mencionó, los presupuestos mínimos de protección ambiental son normas centrales que deben ser cumplimentadas por todos los habitantes de la Nación, y deben guiar las decisiones y políticas de los representantes del pueblo. Así, la LGA aporta los siguientes elementos fundamentales:

- La **responsabilidad por daño ambiental**, definido este como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos (art. 27), y la previsión de que aquél que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción, o –para el caso de que no sea técnicamente factible- la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente -art. 28- (¿serán conscientes los usuarios, y los funcionarios y autoridades pertinentes del daño actual o del posible daño a futuro si se perpetúa esta situación de emergencia?).
- La previsión de que toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de **evaluación de impacto ambiental**, previo a su ejecución -art. 19- (¿en todos los casos de autorizaciones o actividades de deforestación y/o utilización de los ecosistemas boscosos, se estará realizando la evaluación de impacto ambiental correspondiente?)
- La obligatoriedad de la **participación pública** y el mandato para las autoridades de institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. Si bien la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes, para el caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública. Estos procedimientos de participación pública debe asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en especial, en las etapas de planificación y evaluación de resultados -arts. 20 y 21- (¿las autoridades provinciales estarán cumpliendo con esta previsión procesal en todos los casos?).

³⁸ Por "sumidero" se entiende cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera (de acuerdo con las definiciones de la Convención).

- La necesidad de contar con un **ordenamiento ambiental** para desarrollar la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación; este ordenamiento deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable -arts. 9 y 10-.

Es interesante señalar que recientemente la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, por medio de la Resolución N° 685/2005³⁹, ha conformado el Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio en el ámbito de ese organismo.

El fundamento de esta decisión administrativa de la autoridad de aplicación directa de la Ley General del Ambiente⁴⁰ ha sido dar cumplimiento al mandato de esta ley, avalando la postura de la responsabilidad del Estado Federal en la cuestión.

Los objetivos de esta nueva norma son:

- Incorporar la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo territorial para proveer a que ese desarrollo sea sustentable.
- Potenciar el efecto de las políticas y programas sectoriales de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable integrándolas en las estrategias de desarrollo nacionales y provinciales (en el marco del Plan Estratégico Territorial).
- Identificar y fortalecer su vinculación con líneas de investigación y desarrollo de conocimientos y tecnologías aplicadas a los usos sustentables de los recursos de las diferentes eco-regiones, a su regulación y al relevamiento del estado y las dinámicas de cambio en el uso de los recursos ambientales en el territorio.
- Fortalecer los ámbitos institucionales dedicados al ordenamiento ambiental del territorio en los diferentes niveles de gestión.

c) Pactos Federales Ambientales

A fin de superar las dificultades que plantea la cuestión ambiental, como la superación de las divisiones políticas, resulta evidente la necesidad de la coordinación interinstitucional. Por esa razón se creó el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros, a partir del Acta Constitutiva del año 1990. Luego, el Pacto Federal Ambiental firmado entre las provincias y el gobierno federal en el año 1993 confirmó este sentido, y reconocieron como referencia al Programa 21 aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992.

³⁹ Resolución del 9 de Agosto de 2005

⁴⁰ De acuerdo con el Decreto N° 481/2003 del 05/03/2003.

La Ley General del Ambiente ratifica estos acuerdos federales, a partir de la creación del Sistema Federal Ambiental instrumentado a través del COFEMA. Este sistema tendrá como objeto desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires (arts. 23-25 de la LGA).

V - Ley de Defensa de la Riqueza Forestal Nacional⁴¹

El Congreso Nacional sancionó en el año 1948 la Ley de Defensa de la Riqueza Forestal⁴². Esta norma define a los bosques como “toda formación leñosa, natural o artificial, que por su contenido o función sea declarada en los reglamentos respectivos como sujeta al régimen de la presente ley” (art. 1º), y entiende por tierra forestal a “aquella que por sus condiciones naturales, ubicación o constitución, clima, topografía, calidad y conveniencias económicas, sea inadecuada para cultivos agrícolas o pastoreo y susceptible, en cambio, de forestación, y también aquellas necesarias para el cumplimiento de la presente ley”.⁴³

Se encuentran sometidos al régimen de la Ley (art. 2º):

- Los bosques y tierras forestales ubicados en jurisdicción federal
- Los bosques y tierras forestales de propiedad privada o pública ubicados en las provincias que se acojan al régimen de la ley
- Los bosques y tierras forestales protectores ubicados en territorio provincial, siempre que los efectos de esa calidad incidan sobre intereses que se encuentren dentro de la esfera de competencia del gobierno federal, sea porque afecten al bienestar general, al progreso y prosperidad de dos o más provincias o de una provincia y el territorio federal.

Dentro de la clasificación que detalla la norma⁴⁴, se define a los bosques **protectores** como los que por su ubicación sirvieran para proteger el suelo,

⁴¹ El ordenamiento de los recursos forestales a nivel nacional esté regulado por, entre otras, las siguientes normas: Ley N° 25.509 sobre Creación del derecho real de superficie forestal, constituido a favor de terceros, por los titulares de dominio o condominio sobre un inmueble susceptible de forestación o silvicultura; Ley N° 25.080 sobre Inversiones para bosques cultivados; Ley N° 25.857 sobre Estabilidad fiscal para la actividad forestal.

⁴² Ley N° 13.273, Texto Ordenado por Decreto N° 710/95 del 13/11/1995

⁴³ Se realiza una cita textual pues se trata de definiciones funcionales a la norma en sí, diferente de una definición de “bosque”.

⁴⁴ ARTICULO 5º — Clasifícanse los bosques en: a) protectores; b) permanentes; c) experimentales; d) montes especiales; e) de producción.

ARTICULO 6º — Decláranse bosques protectores aquellos que por su ubicación sirvieran, conjunta o separadamente, para: a) proteger el suelo, caminos, las costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive; b) proteger y regularizar el régimen de las aguas; c) fijar médanos y dunas; d) asegurar condiciones de salubridad pública; e) defensa contra la acción de los elementos, vientos, aludes e inundaciones; f) albergue y protección de especies de la flora y fauna cuya existencia se declare necesaria. ARTICULO 7º — Decláranse bosques permanentes todos aquellos que por su destino, constitución de su arboleda y/o formación de su suelo deban mantenerse, como ser: a) los que formen los parques y reservas nacionales, provinciales o municipales; b) aquellos en que existieren especies cuya conservación se considere necesaria; c) los que se reserven para parques o bosques de uso público. El arbolado de los caminos y los montes de embellecimiento anexos disfrutarán del régimen legal de los bosques permanentes.

caminos, las costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive; proteger y regularizar el régimen de las aguas; fijar médanos y dunas; asegurar condiciones de salubridad pública; defensa contra la acción de los elementos, vientos, aludes e inundaciones; albergue y protección de especies de la flora y fauna cuya existencia se declare necesaria; y, también, a los bosques **permanentes** como aquellos que por su destino, constitución de su arboleda y/o formación de su suelo deban mantenerse, como ser: los que formen los parques y reservas nacionales, provinciales o municipales; aquellos en que existieren especies cuya conservación se considere necesaria; los que se reserven para parques o bosques de uso público.

Estos bosques pueden ser declarados de utilidad pública y sujetos a expropiación, cualquiera sea el lugar de su ubicación, aunque el objeto de la expropiación se vincule a mejorar el “aprovechamiento de las tierras”. La expropiación será ordenada en cada caso por el Poder Ejecutivo Nacional, en cualquier tiempo que lo estime oportuno, previos los informes pertinentes y el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la ley de expropiación (art. 2º).

Para todos los casos, la ley establece que **queda prohibida la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales** (art. 11º), y que los propietarios, arrendatarios, usufructuarios o poseedores a cualquier título de bosques naturales no podrán iniciar trabajos de explotación de los mismos sin la conformidad de la autoridad forestal competente, que deberán solicitar acompañando el plan de manejo (art. 12º).

Esta norma denota la importancia que la riqueza forestal tuvo para Argentina, pero dista de ser una eficaz solución a los problemas que en la actualidad enfrentan los ecosistemas boscosos en el país.

Al tratarse de una ley nacional –y no de presupuestos mínimos- su ámbito de aplicación principal es sobre jurisdicciones federales y, para el caso de adhesión por parte de las provincias, la autoridad de aplicación correspondiente será la que se establezca por cada jurisdicción provincial (de modo que la aplicación y el grado de cumplimiento de las previsiones legales quedará sujeta a las condiciones y situación institucional de cada provincia)⁴⁵, así como también a la reglamentación específica que sancione cada jurisdicción (**dado que la Nación no ha reglamentado en forma general la Ley de defensa de la riqueza forestal**).

ARTICULO 8º — Serán considerados bosques experimentales: a) los que se designen para estudios forestales de especies indígenas;

b) los artificiales destinados a estudios de acomodación, aclimatación y naturalización de especies indígenas o exóticas. ARTICULO 9º — Se entenderán por "montes especiales" los de propiedad privada creados con miras a la protección u ornamentación de extensiones agrícolas, ganaderas o mixtas. ARTICULO 10. — Se considerarán bosques de producción, los naturales o artificiales de los que resulte posible extraer periódicamente productos o subproductos forestales de valor económico mediante explotaciones racionales.

⁴⁵ Un ejemplo de esta insuficiencia es que algunas provincias que han adherido a la ley son las que presentan situaciones de deforestación y degradación más alarmantes: este es el caso de provincias como Salta (Ley de adhesión N° 5242) y Santiago del Estero (Ley de adhesión N° 5113).

Por otra parte, el único caso de posible intervención nacional en territorio provincial es de difusa interpretación: debe tratarse de bosques protectores y que –dice expresamente la norma- “los efectos de esa calidad incidan sobre intereses que se encuentren dentro de la esfera de competencia del gobierno federal, sea porque afecten al bienestar general, al progreso y prosperidad de dos o más provincias o de una provincia y el territorio federal”. Más allá de la intención del legislador, la realidad es que esta previsión requiere de la decisión de la administración pública nacional.

Luego, la Ley de defensa de la riqueza forestal nacional aparecería como insuficiente para solucionar un problema ambiental como lo es la emergencia de nuestros bosques nativos, lo que nos lleva a afirmar que existe una carencia de normas de presupuestos mínimos pertinente.⁴⁶

Por otro lado, no obstante esta marcada necesidad, y teniendo en cuenta el marco legal constitucional mencionado hasta el momento, las autoridades nacionales podrían adoptar decisiones para dar una respuesta o solución a la problemática de la emergencia forestal basándose en las obligaciones internacionales asumidas, como así también en el mandato constitucional del artículo 41.

Nuestro sistema legal fundamental brinda herramientas para la solución de problemas ambientales en todo el territorio nacional: contamos con valores y principios estructurales, con derechos y obligaciones expresas, con herramientas de diálogo, participación, coordinación, elaboración de políticas y toma de decisiones.

Existen normas nacionales generales y sectoriales, acuerdos internacionales, acuerdos internos y leyes provinciales ambientales⁴⁷; hay un sistema federal en funcionamiento y distintas autoridades provinciales y nacionales con injerencia en la cuestión.

Los habitantes de la Nación tienen obligación de preservar el ambiente, y las autoridades la de proveer al goce del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, contemplando –asimismo- los derechos de las generaciones futuras.

⁴⁶ No debe olvidarse que la Nación cuenta con una potestad exclusiva de raigambre constitucional para dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental, y que se han dictado normas en tal sentido aplicables a otros recursos o cuestiones ambientales de trascendencia (recursos hídricos, residuos industriales y domiciliarios, PCBs); y resulta indispensable contar con una norma de tal nivel jerárquico sobre una temática que presenta un interés común para la federación como ser la conservación, uso y gestión de sus ecosistemas, bosques y recursos derivados.

⁴⁷ Entre algunas de las leyes provinciales al respecto podemos citar: Ley N° 3964/94 de la Provincia del Chaco sobre Principios rectores para la preservación, recuperación, conservación, defensa y mejoramiento ambiental; Ley N° 1060/93 de la Provincia de Formosa sobre Política Ecológica y Ambiental; Ley N° 5063/98 de la Provincia de Jujuy sobre Medio Ambiente; Ley N° 5961/92 de la Provincia de Mendoza sobre Preservación del Medio Ambiente; Ley N° 7070/00 General del Ambiente de la Provincia de Salta; Ley N° 11717/99 de la Provincia de Santa Fé sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

⁴⁸ Godillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Parte General. 5ta. edición. Buenos Aires. Fundación de Derecho Administrativo. 2000. Cap. III-23

Por cierto, esta previsión surge directamente de la voluntad del pueblo soberano expresada directamente en la Convención Constituyente, y de uno de los principales elementos del Estado de Derecho: el sometimiento de toda la organización estatal a un régimen jurídico pre-establecido⁴⁸.

Sin embargo, y dicho esto, también es posible seguir afirmando que hay emergencia forestal, degradación de los ecosistemas del territorio argentino, pérdida de la biodiversidad, y ausencia de coordinación entre los organismos responsables.

VI - Conclusiones y Responsabilidades

Si contando con las herramientas claras y pertinentes, existe aun un problema de tal magnitud y de semejantes efectos actuales y futuros, deberíamos pensar en las causas. La dificultad en la aplicación y cumplimiento de las normas en Argentina es una realidad que merece de atención y de trabajo⁴⁹, así como también la incomprensible anomia cotidiana por la que se debilitan nuestros propios acuerdos fundamentales.⁵⁰

Por ello, resulta imperioso que frente a una situación de emergencia, aquéllos quienes tienen funciones específicas den lugar a decisiones acordes con sus responsabilidades legales.

Luego, es posible afirmar que:

- La Nación Argentina está conformada por un territorio integral, único, que –no obstante el régimen de dominio vigente- debe ser comprendido, utilizado, y protegido como un todo.⁵¹

⁴⁹ Un desarrollo de esta problemática y de los factores que afectan esta realidad: Di Paola, María Eugenia. *Hacia la construcción de una programa de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina*, en 1era., Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina, FARN, Buenos Aires, 2003.

⁵⁰ Nino, Carlos Santiago. *Un país al margen de la ley*. Emece, 1992, p. 119. Dijo Nino que “para quienes el ejercicio de observar alrededor no les resulta convincente conviene dar algunos ejemplos notorios de incumplimiento generalizado de normas en actividades de producción de bienes y servicios. Un primer ejemplo que abarca una situación ampliamente generalizada es la despreocupación por el medio ambiente y el equilibrio ecológico con que se desarrollan muchas actividades productivas. Si bien el problema de la contaminación es una verdadera cuestión planetaria que preocupa a los organismos internacionales y a las grandes potencias, en nuestro país debería tomarse una rápida conciencia del tema, ya que estamos llegando a extremos inaceptables de degradación de nuestro ecosistema”.

⁵¹ Supongamos dos hipótesis (absurdas): que en un momento en el tiempo, las autoridades de algunas provincias de la federación, en ejercicio de su dominio originario, decidieran explotar en forma absoluta y definitiva a todos los ejemplares de todas las especies de fauna silvestre que se encuentran en sus territorios respectivos; o decidieran permitir un uso absoluto de sus suelos para la extracción mecánica de la cantidad total de nitrógeno existente en cada territorio respectivo, y su posterior uso en otras actividades productivas. Estas son hipótesis absurdas (al presente), que nos permiten preguntarnos: ¿podría cada una de esas provincias alegar que está ejerciendo el derecho de dominio originario sobre sus recursos, tal como lo establece el artículo 124 de la CN?. Sí, cada una de las provincias podría realizar tal afirmación. Pero, ¿podría el Estado Federal alegar que no tiene competencia, ni jurisdicción, ni obligación alguna frente a una situación de tales características

- El Estado Federal, teniendo en cuenta los precedentes citados, tiene competencia y obligación de establecer los presupuestos mínimos para el uso, manejo y conservación de los bosques en todo el territorio de la Nación
- Los estados provinciales tienen obligación de cumplir con los preceptos constitucionales relativos a proveer al cumplimiento del derecho enunciado en el artículo 41, de los acuerdos internacionales ratificados por el Estado, de cumplimentar con sus mismas normas internas (y que, de más está decir, muchas provincias no están cumpliendo al permitir la deforestación de los bosques nativos)
- Si bien las provincias son autónomas, deben subordinarse a la Constitución y atender su propio interés local, como así también el interés de toda la Nación (en especial en aquellos casos en los que, como el de los bosques, las acciones u omisiones desarrolladas a nivel local puedan tener un efecto directo en el territorio de otras provincias o de todo el país)
- El Estado Federal tiene el mandato de dar cumplimiento a los acuerdos internacionales y a sus mismos actos propios, por lo que debe intervenir en las decisiones y/o en la coordinación de las decisiones conjuntas cuando se trata de situaciones de emergencia que importen un interés común (como el de la protección de los bosques nativos y sus ecosistemas asociados)⁵²
- Las autoridades nacionales tienen competencias específicas relativas a la protección de la salud y el ambiente, así como de las relaciones interiores.⁵³

(donde se involucrarían compromisos internacionales asumidos por el Estado Federal, Derechos Humanos y constitucionales en peligro, efectos ecosistémicos, y en la cual el interés, la unidad y el bienestar de toda la Nación se encontraría en riesgo?). No, el Estado Federal no podría aducir tal argumento, porque estaría incumpliendo con sus metas, responsabilidades, competencias y obligaciones.

⁵² Recordemos que si bien, como sostiene Gordillo, la responsabilidad de los agentes públicos no tiene un funcionamiento eficaz en la Argentina, es necesario tener presente que además de la responsabilidad civil, penal administrativa o disciplinaria que pudiera recaer sobre los agentes – representantes del pueblo–, también existe la responsabilidad política. Godillo, Agustín. Op. cit. Cap. XIII-Pág. 37.

⁵³ De acuerdo con la Ley de Ministerios N° 22.520 (texto actualizado). Son competencias del **Ministerio del Interior**, entre otras: Entender en las relaciones y en el desenvolvimiento con los gobiernos de las provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires, y en las relaciones y cuestiones interjurisdiccionales y coordinar políticas que coadyuven y fomenten la formación de regiones en el territorio nacional, a los fines establecidos en el artículo 124 de la Constitución Nacional; Intervenir, juntamente con las áreas competentes, en la gestión, elaboración, ejecución y supervisión de políticas de acciones tendientes a optimizar el funcionamiento armónico de los espacios integrador a los efectos previstos en los artículos 75, inciso 24, y 124 de la CN. Son competencias del **Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación**, entre otras: Entender en todo lo inherente a la preservación y protección ambiental y a la implementación del desarrollo sustentable, en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional; Entender en el relevamiento, conservación, recuperación, protección y uso sustentable de los recursos naturales, renovables y no renovables; Entender en la propuesta y elaboración de los regímenes normativos relativos a la calidad de los recursos ambientales, a la conservación y utilización de los recursos naturales, al desarrollo sustentable, al ordenamiento ambiental del territorio y a la calidad ambiental; Entender en el ordenamiento ambiental del territorio y en la planificación de los diferentes aspectos de la gestión ambiental nacional y su impacto en la calidad de vida; Entender en la aplicación de los tratados internacionales relacionados con los temas de su competencia, e intervenir en la formulación de convenios internacionales en los asuntos propios de su área. Son competencias del **Ministerio de Economía y Producción de la Nación**, entre otras, Entender en la elaboración de los regímenes de las actividades relacionadas con los sectores forestal y pesquero; Entender en la fiscalización sanitaria de la producción agropecuaria, forestal y pesquera; Entender en la normatización, registro, control y fiscalización sanitaria de alimentos, en el ámbito de su competencia, en coordinación con el Ministerio de Salud; Entender en la tipificación, certificación de calidad y normalización para la comercialización de los productos

En particular, y tomando en consideración los puntos analizados, puede sintetizarse las siguientes cuestiones:

La ciudadanía y los habitantes

- Los habitantes tienen el deber de preservar el ambiente
- El derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras está tutelado por la Constitución, pudiendo ser solicitado su amparo en forma expedita y rápida, tanto por los particulares, como por la colectividad.⁵⁴

Autoridades Provinciales

- Las provincias tienen el dominio originario de sus recursos, pero no pueden hacer un uso y/o disposición irracional de los mismos

primarios de origen agropecuario, forestal y pesquero; Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización de los regímenes de las actividades relacionadas con los sectores agropecuario, forestal y pesquero, e intervenir en lo referente a minerales de lechos marinos.

⁵⁴ De acuerdo con el Artículo 43 citado, los artículos 19 a 21 de la Ley General del Ambiente. Un caso interesante en tal sentido es “Verzeñassi Sergio Daniel y ot c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ Acción de Amparo Ambiental”. La demandada -Poder Ejecutivo Provincial- mediante el dictado del Decreto N° 1317/04, ha derogado los Decretos 4519 y 4785/03 dejando sin efecto la declaración de emergencia ambiental de sustentabilidad ecológica, social y productiva del Bosque Nativo en la Provincia de Entre Ríos, retro trayendo las cosas al estado jurídico institucional anterior a la declaración de la emergencia ambiental, escenario que posibilitó y promocionó la actual devastación de la diversidad biológica en marcha, y sin haber cumplimentado la instrumentación del Plan de Preservación, Recomposición y Sustentabilidad del Bosque. El presentante solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto N° 1317/04 y se ordene al Poder Ejecutivo el mantenimiento de la emergencia ambiental del bosque nativo y la diversidad biológica que lo conforma, y se establezca un plazo de dos años para la conformación de la estrategia Provincial de Diversidad Biológica, a fin de que en dicho marco se elabore y apruebe un plan de Preservación, Recomposición y Sustentabilidad del Bosque Nativo. En la decisión judicial se sostiene que las disposiciones del decreto cuestionado no atienden a la finalidad legal emergente en particular del art. 41 de la C.N. y de la Ley 25675, deviniendo irrazonables, arbitrarias y por tanto ilegítimas. Esto se debe a que el régimen establecido por el decreto atacado es manifiestamente insuficiente el régimen transitorio dispuesto por el Decreto N° 1317/04 para la preservación del bosque o monte nativo y su biodiversidad en el ámbito del territorio provincial -en particular, la apertura del registro de desmonte y el otorgamiento de permisos en la situación de grave estado ambiental del monte nativo, como surge acreditado con los informes y estudios académicos agregados a estos autos, y fundamentalmente, arbitrario frente a la ausencia de estudios de impacto ambiental relativos a la prosecución de la actividad de tala prevista y al no cumplimentar los presupuestos mínimos exigidos para asegurar una gestión sustentable y adecuada del medio ambiente, en los términos del art. 41 de la C.N. y la Ley 25.675 (art. 1°)- ni garantizar la sujeción de las decisiones particulares que eventualmente se tomen en materia ambiental a los principios requeridos por el art. 4° de la LGMA (Ley General del Ambiente), en particular el de prevención, el precautorio y el de sustentabilidad. Por ello, decide ordenar a la autoridad ejecutiva que se abstenga de aplicar las normas del Decreto N° 1317/04 PS en cuanto regla la autorización de desmontes del bosque nativo en el territorio provincial, solo a los fines de su concesión, debiendo por tanto abstenerse de otorgar permiso alguna hasta tanto se cuente con estudios de impacto ambiental que confieran certidumbre respecto de las consecuencias de los permisos y prohibiciones que fuera menester disponer en la materia y precisen sus alcances, y se dicten normas -permanentes o transitorias- que cumplimenten la finalidad legal contenida en la C.N. -art. 41- y Ley 25.675 -LGMA- y aseguren adecuada y suficientemente su preservación, bajo los apercibimientos a los que hubiere lugar.

- Se encuentran obligadas al cumplimiento de la Constitución Nacional, los Tratados y Acuerdos internacionales ratificados por el país, las normas de presupuestos mínimos⁵⁵, así como también por sus leyes internas. Todas sus normas internas, a su vez, deben subordinarse a los preceptos constitucionales
- Teniendo en cuenta la estructura Federal de la República Argentina, así como los pactos federales pasados y actuales, pueden y deben participar en el proceso de toma de decisiones trascendentes para el Estado Federal, teniendo en miras las metas, valores y garantías que dieron lugar a la conformación de la Federación, estableciendo canales de coordinación en cuestiones de interés general para el país
- Rigen en todo el territorio de la Nación los principios de política ambiental establecidos en la Ley General del Ambiente, y las herramientas de gestión allí detalladas, en especial, la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental, los procesos de participación pública y el ordenamiento territorial y ambiental, en los términos allí establecidos

Autoridades Nacionales

- Las autoridades nacionales se encuentran obligadas a asegurar la vigencia de los principios, derechos y garantías constitucionales, y de las obligaciones asumidas por el Estado Federal con la comunidad internacional
- La *supremacía constitucional*, la *unidad territorial*, la *cohesión* y la *integración* de la Nación son de un interés preponderante que implica la asunción de responsabilidades y acciones concretas para mantener en vigencia del ordenamiento Federal
- Nuestro sistema legal incluye obligaciones de actuar directas y concretas para el gobierno federal sobre la protección del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo en los términos de la Constitución Nacional, que se encuadran dentro de las funciones establecidas por ley para el Poder Ejecutivo Nacional y sus órganos dependientes
- El principio de legalidad imperante implica una obligación para el Poder Ejecutivo de actuar de acuerdo con las normas vigentes⁵⁶, complementando la razonabilidad que todos los actos deben presentar, y reflejando un criterio de justicia, coherencia y buena fe.⁵⁷ La razonabilidad se relaciona directamente con la proporcionalidad de los actos: informar la emergencia forestal y no actuar en consecuencia atenta contra este principio supremo
- Una opción imperiosa en este marco es el dictado de una norma de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos, en el marco del artículo 41 de la CN que, asimismo, será debatida y aprobada por representantes de las distintas provincias que conforman la Federación

⁵⁵ Leyes que, por cierto, han sido aprobadas por ambas Cámaras del Congreso Nacional (recordemos que en el Honorable Senado de la Nación cada provincia cuenta con representantes elegidos por los ciudadanos de sus respectivos territorios).

⁵⁶ Artículo 19 de la Constitución Nacional: no gobiernan los hombres sino la ley... (Bidart Campos, Germán J. Op. cit. Pág. 802).

⁵⁷ Artículo 28 de la Constitución Nacional.

De acuerdo con todo lo expuesto, es posible concluir que sólo hace falta la decisión firme de las autoridades nacionales para solucionar la emergencia forestal en el territorio nacional *in totum*, promoviendo una política de desarrollo sustentable. Esta decisión sería legítima -sin duda alguna- a la luz de la Constitución Nacional y los acuerdos internacionales vigentes.

Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: La única alternativa para salvarlos

En la actualidad estamos asistiendo a un fenómeno sin precedentes en relación a la transformación de nuestros bosques nativos. Esta situación es particularmente dramática en el Norte de la República Argentina en procura de ampliar la superficie agrícola. De no mediar acciones inmediatas por parte del Estado Nacional y de las Provincias involucradas, en pocos años mas perderemos irremediablemente superficies importantes e irremplazables de nuestro patrimonio natural.

Anualmente alrededor de 250.000 hectáreas de bosque están siendo eliminadas. El 70% de esa deforestación se produce en el Chaco Seco. Las otras áreas con importantes tasas de deforestación son: Chaco Húmedo, Selva Paranaense y Yungas.⁵⁸

Estamos ante la inminencia de perder algunos sistemas forestales como los bosques subhúmedos en el ecotono Chaco-Yungas donde ya se perdió mas del 50% de su superficie en áreas de aptitud agrícola ("Selva Pedemontana") y bosques de la frontera Chaco-Santiago del Estero ("bosques de tres quebrachos") en el Chaco Seco, donde mas del 80% ya ha sido transformado en tierra agrícola.

La conversión de ecosistemas naturales en tierras de cultivo es producto de una serie de factores sociales, económicos, políticos, tecnológicos y hasta climáticos. De todos ellos se destaca la presión que ejerce la ampliación de los cultivos de soja motorizada por la demanda internacional de estos granos.

Si el estado no ordena este crecimiento, actualmente fuera de control, se corren serios riesgos de perder ambientes naturales de forma irreversible. Corresponde al estado planificar el desarrollo de estos procesos de manera de asegurar la provisión de bienes y servicios ambientales a las generaciones futuras y que hoy brindan estos ecosistemas.

Todo proceso de expansión de la frontera agrícola comienza con un cultivo muy bien cotizado -como hoy es la soja y ayer fue el algodón- que provoca una expansión del mismo hasta en zonas que en otras circunstancias serían dejadas de lado. A la falta de racionalidad ambiental en el modo en que se produce esta expansión no es posible corregirla mediante los procedimientos tradicionales como lo son las evaluaciones de impacto ambiental que estudian caso por caso de manera aislada. El criterio que debe imponerse es una visión que planifique y regule la expansión agrícola a escala regional.

Hoy los cambios y transformaciones del bosque nativo que están ocurriendo se producen sin que exista un proceso de planificación regional que permita orientar la expansión hacia tierras con mejor aptitud potencial y que resguarde, por otro lado, espacios de conservación de la biodiversidad regional a largo plazo.

⁵⁸ "La Situación Ambiental Argentina 2005", Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires 2006.

Con tecnologías y procedimientos productivos apropiados es posible hacer un uso múltiple del territorio con la premisa de que esos usos perduren en el largo plazo. La idea es que respetando corredores biológicos y aplicando apropiadas prácticas de manejo, esas tierras se mantengan en las mismas o mejores condiciones productivas. En caso contrario, además de perder el bosque se perderá en forma irreversible la biodiversidad y las tierras productivas.

Para desarrollar una planificación estratégica de conservación al largo plazo, es necesario establecer un plan consensuado de Ordenamiento Territorial que contemple las necesidades actuales y la sustentabilidad de las actividades productivas sin comprometer a futuro la persistencia de la biodiversidad y otros bienes y servicios ambientales del bosque.

Las áreas boscosas representan ecosistemas naturales y productivos críticos para el mantenimiento de la biodiversidad regional, para el desarrollo sustentable del sector forestal y para el mantenimiento de los servicios ambientales (como el agua para riego, el esparcimiento y el ecoturismo). También estas áreas boscosas son relevantes para la obtención de recursos de subsistencia (leña, productos medicinales, recolección de miel, etc.) para una parte importante de las comunidades rurales y periurbanas.

El Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos que proponemos es un instrumento de política ambiental nacional cuyo objeto es regular el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente, particularmente la preservación y el aprovechamiento sustentable de los bosques nativos, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos sin que se produzca una disminución en su nivel de calidad.

El Ordenamiento Territorial debe proveer a la Nación y las Provincias de los criterios fundamentales para decidir el uso del bosque atendiendo las necesidades productivas y de conservación. Para que el mismo pueda brindar respuestas en ambos sentidos es necesario que dicho ordenamiento se realice en una escala representativa de regionalmente.

Debemos crear los mecanismos para comprometer a las Provincias a adoptar, en términos territoriales, decisiones con el objetivo de ordenar el uso sostenible de los bosques nativos. Para que esto pueda ocurrir se debe crear un marco normativo apropiado. Una norma legislativa nacional que sea capaz de generar un proceso capaz de organizar, armonizar y administrar la ocupación y el uso del espacio, promoviendo el desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo; estructurando objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio.

Para evaluar el valor ambiental de las distintas unidades de paisaje o unidades de bosque presentes en cada Provincia, se deberían emplear los siguientes criterios ecológicos y categorías de conservación⁵⁹:

⁵⁹ Basado en "Propuesta de Ordenamiento Territorial Adaptativo para Areas Boscosas", preparado por Fundación Pro Yungas, Junio 2006.

Criterios Ecológicos y Categorías de Conservación:

- **1) Superficie:** las comunidades vegetales y animales requieren un tamaño mínimo de hábitat disponible para asegurar su supervivencia. Esto es particularmente importante para poblaciones de animales con áreas de acción grandes, como es el caso de los grandes carnívoros y herbívoros habitantes de las extensas superficies de bosques.
- **2) Vinculación con los otros pisos altitudinales:** para muchas especies animales de selva y bosque como por ejemplo, especialmente aves, la preservación de gradientes altitudinales completos es fundamental, ya que las mismas utilizan distintos pisos altitudinales de vegetación en diferentes épocas del año en búsqueda de recursos alimenticios adecuados. Por ejemplo, la vinculación de un parche de bosque con los otros pisos altitudinales de las Yungas y/o del Chaco aumenta su valor de conservación.
- **3) Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional:** la ubicación de parches de bosques cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial como así también a Monumentos Naturales, aumenta su valor de conservación, se encuentren dentro del territorio provincial o en sus inmediaciones. Adicionalmente, un factor importante es la complementariedad de las unidades de paisaje **y la integración regional** consideradas en relación con el ambiente presente en las áreas protegidas existentes y el mantenimiento de importantes corredores ecológicos que vinculen a las áreas protegidas entre sí. Para ello también se deberá contar con un apoyo importante de organismos administradores de recursos naturales tales como APN, universidades, ONGs, etc.
- **4) Existencia de valores biológicos sobresalientes:** algunos elementos de los sistemas naturales se caracterizan por ser raros o poco frecuentes. La presencia de ejemplos de este tipo de elementos o sistemas, como lagunas permanentes, poblaciones de árboles viejos de especies de valor forestal, pozones grandes en ríos, poblaciones únicas en la eco-región de plantas o animales, presencia de endemismos, sectores de palmares y sectores de sabanas, sectores bien conservados de Selva Pedemontana, Chaco Seco, Chaco Serrano y Selva Paranaense, otorgan al sitio un alto valor de conservación.
- **5) Conectividad entre eco-regiones:** para especies de grandes mamíferos principalmente, es fundamental la existencia de corredores boscosos y riparios que garanticen la conectividad entre eco-regiones y que permitan el desplazamiento de especies. Esto favorecería la conservación de estas especies al largo plazo garantizando la persistencia de un área mínima crítica para especies demandantes de grandes espacios.
- **6) Estado de conservación:** determinar el estado de conservación de un parche implica un análisis del uso al que estuvo sometido en el pasado y de las consecuencias de ese uso para las comunidades que lo habitan. De esta forma, la actividad forestal, la transformación del bosque para agricultura o para actividades ganaderas, la cacería y los disturbios como el fuego, así como la intensidad de estas actividades, influyen en el valor de conservación de un

sector, afectando la diversidad de las comunidades animales y vegetales en cuestión. La diversidad se refiere al número de especies de una comunidad y a la abundancia relativa de éstas. Se deberá evaluar el estado de conservación de una unidad en el contexto de valor de conservación del sistema en que esta inmerso y de la atención internacional que el mismo presenta.

- 7) Potencial forestal: el potencial forestal se refiere a la disponibilidad actual de recursos forestales o a su capacidad productiva futura, lo que a su vez está relacionado con la intervención en el pasado. Esta variable se determina a través de la estructura del bosque (altura del dosel, área basal), la presencia de renovales de especies valiosas y la presencia de individuos de alto valor comercial maderero. En este punto es también relevante la información suministrada por informantes claves del sector forestal provincial habituados a generar planes de aprovechamiento y estudios de impacto ambiental en el ámbito de las Provincias.
- 8) Potencial de sustentabilidad agrícola: las características particulares de ciertos sectores hacen que, una vez realizado el desmonte, no sea factible la implementación de actividades agrícolas económicamente sustentables al largo plazo. De esta forma, se realizan desmontes en sitios valiosos de bosque y luego de pocos años la actividad agrícola se abandona por no ser rentable o directamente impracticable sin fuertes inversiones adicionales (por ejemplo salinización de suelos). En estos casos el deterioro del valor ecológico de un sector de bosque no redundará en beneficios económicos significativos. La evaluación de esta variable implica hacer un análisis cuidadoso de la aptitud que tiene cada sector para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo. Para ello se deberá contar adicionalmente con un apoyo importante de instituciones del medio, tanto gubernamentales como privadas y del conocimiento importante de profesionales de la Provincia.
- 9) Potencial de conservación de cuencas: algunas áreas poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua para riego en cantidad y calidad necesarias. En este sentido, tienen especial valor las áreas de cabecera, los bordes de ríos y la franja de “bosques nublados”, los sitios Ramsar, etc.
- 10) Presencia de comunidades aborígenes o poblaciones rurales: distintos grupos humanos (campesinos, indígenas y habitantes periurbanos) con diferentes historias en la región habitan las áreas boscosas o sus áreas colindantes y utilizan sus recursos naturales. Caracterizar su condición étnica, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso será necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de acciones estratégicas que permitan solucionar o al menos mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo.

Estos criterios de zonificación no son independientes entre sí, por lo que un análisis ponderado de los mismos permite obtener una estimación del valor de conservación de un determinado sector, al cual se le asigna una de las siguientes categorías de conservación:

- **Categoría I (rojo)**: Sectores de muy alto valor de conservación que **NO** debe transformarse. Incluirá áreas que por su ubicación 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 sometidos a otros usos como aprovechamiento forestal sustentable, turismo, recolección, investigación científica, etc.
- **Categoría II (amarillo)**: Sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que con la implementación de actividades de restauración puede tener un valor alto de conservación y que podrán ser utilizados con las mismas limitaciones contempladas en la Categoría I.
- **Categoría III (verde)**: Sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de un esquema de Ordenamiento Territorial predial con una visión regional y en el marco del EIA correspondiente.

Greenpeace Reclama

- Declarar el estado de "**Emergencia Forestal**" para los bosques nativos en todo el territorio nacional.
- Establecer una **Moratoria a los Desmontes** de bosques nativos en todo el país por el plazo de 1 año. Esencial para evitar la aceleración de los desmontes por razones especulativas durante el proceso de Ordenamiento Territorial.
- Durante ese plazo cada Provincia debe desarrollar un **Ordenamiento Territorial** en las zonas de bosques nativos en su jurisdicción de manera que el territorio sea utilizado de manera racional, compatibilizando las necesidades sociales, económicas y ambientales, para definir el usos de los ecosistemas y el cambio del uso de suelo. Este proceso debe generar:
 - a. Informe preliminar sobre la situación ambiental y social de las distintas áreas boscosas de la Provincia que identifique y describa las áreas críticas tanto en lo ambiental como en lo productivo y social.
 - b. Mapa de valorización de áreas para la conservación de la biodiversidad acorde a las unidades ambientales forestales predominantes de la Provincia.
 - c. Propuesta de Ordenamiento Territorial de las Áreas Boscosas de la Provincia que considere y exprese territorialmente las categorías mencionadas y que compatibilice el mantenimiento y la eventual expansión de las actividades productivas sin comprometer la persistencia de la biodiversidad al largo plazo.
 - d. Diseño de un Plan de Monitoreo Ambiental Provincial.
 - e. Ley de Ordenamiento Territorial Provincial.
- Establecer un régimen que establezca los **Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos**.