

## El destino de los bosques es el destino del país

ESCRIBE: CARLOS MERENSON (\*)

SUMARIO: I. Introducción. — II. La deforestación. — III. El modelo causal. — IV. Hacia una efectiva defensa de nuestra riqueza forestal. — V. La política forestal.

### I. Introducción

Son muchos los que coinciden en afirmar que no se puede alcanzar el desarrollo social sin un progreso económico que lo haga posible. También son muchos los que afirman que el progreso económico no podrá mantenerse si no es acompañado por un desarrollo social basado en la justicia y la equidad. Pero no son tantos los que perciben que el progreso económico, y por lo tanto el desarrollo social, no se podrán sustentar —en el doble sentido de tener sustentoy ser perdurables— sin proteger sus cimientos físicos: la diversidad biológica, los recursos naturales y el ambiente.

Vivimos un momento histórico caracterizado por la creciente interdependencia entre los integrantes de la especie humana, y muchas

veces perdemos de vista que aquello que nos une, además de la economía, el comercio o la tecnología, son fundamentalmente los tejidos físicos y biológicos que sostienen la vida en el planeta. Si bien es cierto que vivimos inmersos en una situación caracterizada por una profunda crisis económica y social, otra crisis, la ambiental, quizás no tan claramente perceptible pero no por ello menos grave, se agudiza día a día, comprometiendo e incluso condicionando, en una relación causa-efecto, la posibilidad de resolver la propia situación económica y social.

El paradigma de la "economía de fronteras" y sus modelos asociados de producción y consumo, aplicados a escala global desde la primera revolución industrial y hasta nuestros días, tal como postula Lester Brown (2003), han generado una verdadera "burbuja económica" que nos coloca frente al espejismo de una producción que crece incesantemente, pero que en realidad se encuentra falsamente inflada por el abuso del capital natural de la Tierra.

"Cada año la burbuja crece, mientras exigimos cada vez más de la Tierra. El problema para esta generación es la reducción de la burbuja económica global, antes que estalle," dice Brown, Presidente y Fundador del Earth Policy Institute.

Sin lugar a dudas, una economía que no registre el valor de un insumo tan grande e indispensable como lo es el capital natural sufrirá graves consecuencias. La explotación de recursos monetizados de los ecosistemas, pue-

de en forma inadvertida liquidar servicios no monetizados pero mucho más valiosos, como el almacenamiento de agua, la regulación de la atmósfera y el clima y el suministro de hábitat y biodiversidad.

Pese a sus indiscutibles adelantos, nuestra economía dilapidadora del capital natural no resulta un sistema viable para el mundo, en tanto, contradiciendo su propia lógica, está destruyendo sus sistemas ambientales de soporte, alejándose cada día más de la sustentabilidad.

La producción sustentable, que ha terminado siendo la quintaesencia de los objetivos de la Estrategia Mundial para la Conservación de Naciones Unidas, no es sino una extensión matizada del clásico concepto de la "posibilidad forestal"; según la cual, la base del aprovechamiento forestal sustentable reside en extraer sólo la renta del capital forestal.

Esta cosecha sustentable es la que acompañó el desarrollo humano durante la mayor parte de su historia, hasta que, a partir de la primera revolución industrial se produce un profundo quiebre que hoy nos ha colocado en una situación límite, y frente a ello la opción es clara: seguir con el negocio como de costumbre y ser la generación que conduce una burbuja económica, que se seguirá inflando hasta que estalle, o podemos en cambio ser la generación que estabiliza la población, erradica la pobreza, y estabiliza el clima. Los historiadores tomarán nota de nuestra elección, pero será nuestra responsabilidad elegir.

Lo cierto es que estamos dilapidando el capital natural y lo estamos utilizando en una forma altamente ineficiente. Un ejemplo paradigmá-

(Continúa en pág. 2) ▶

## FARN: veinte años de labor

ESCRIBE: DANIEL ALBERTO SABSAY (\*)

Nuestra organización ha cumplido veinte años. Se trata de un aniversario que nos impresiona y nos provoca una emoción que nos cuesta disimular en vista del tiempo transcurrido y de las tareas que se han desarrollado. Los recuerdos brotan y nos señalan un camino en el que se entrecruzan las imágenes de quienes ya no están, junto a un derrotero que se identifica con un ciclo de la historia institucional de nuestro país.

En 1982, a poco de concluida la guerra de Las Malvinas, Pedro Tarak —un querido amigo de la adolescencia, con quien hasta ese momento nos unía la pasión por la música— acababa de hacer un master en Derecho Ambiental, y me convence sobre el vínculo del mismo con Constitucional. Así me incorporo al staff de "Ambiente y Recursos Naturales", publicación trimestral dirigida por el maestro Guillermo Cano que marcó un hito en la instalación de nuestra temática en Latinoamérica. Rápidamente se impuso la creación de una organización no gubernamental, término enigmático de ONG por aquellos tiempos, y que importaba el advenimiento de una era que ya se había iniciado en

los países del norte, marcada por el surgimiento de una sociedad civil organizada como nuevo actor político-institucional.

Así las cosas, la flamante Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) comenzó a recorrer una trayectoria consagrada a diferentes líneas de acción. Sin lugar a dudas, la construcción del derecho ambiental en la Argentina fue desde el comienzo uno de nuestros máximos desvelos. Para ello en la dirección ejecutiva se contaba con el prestigio y la trayectoria del Dr. Cano, uno de los pocos latinoamericanos que había asistido en 1972, en Estocolmo, a la emblemática Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano. Tarak acompañaba a su maestro en la conducción de FARN y aportaba el bagaje de nuevas ideas que había aprendido en Pace University. Se trataba de modificar la democracia representativa de modo de tornarla participativa y desde allí se trabajaría de manera sostenida en la elaboración de nuevos modelos de gobernabilidad. Así, desde nuestra organización se discuten por primera vez en Argentina, los marcos jurídicos de nuevos institutos, como son las audiencias públicas, el derecho de libre acceso a la información, la legitimación ampliada para el acceso a la justicia

(Continúa en pág. 2) ▶

## Editorial

Reflexionar sobre el fenómeno agrícola en nuestro país, *a priori*, pareciera llevarnos casi exclusivamente hacia su dimensión económica. Las fuertes inversiones realizadas en el sector durante las últimas campañas, el alto porcentaje de empleo que directa e indirectamente genera; el porcentaje significativo que representa en términos de exportaciones totales del país, el crecimiento sostenido que se ha registrado, entre otros, surgen como temas excluyentes. Empero, la expansión de la frontera agrícola no se agota en esta dimensión económica. Hablar de este fenómeno exige también abordar otros aspectos menos promocionados como lo es el ambiental. En este sentido, se advierte que lamentablemente siguen resultando insuficientes las voces que se levantan para instalar la dimensión ambiental del avance de la frontera agrícola, esto es, pérdida de bosques, degradación de la tierra por erosión y pérdida de fertilidad, contaminación de aguas, incremento de la vulnerabilidad de hábitat naturales y biodiversidad, entre otros impactos.

Este otro escenario menos difundido despierta preocupaciones. Inquieta, por ejemplo, que en los procesos de definición de política en la materia se aliente llegar a las 100 millones de toneladas de granos, mas no se haya encarado —con una clara proyección en el corto, mediano y largo plazo— un proceso planificado y participado que sume la postergada consideración de las cuestiones ambientales y sociales. Más aun, preocupa la limitada puesta en marcha de instrumentos de política y de gestión, tales como herramientas para el ordenamiento frente al crecimiento desmedido de la agricultura en zonas no tradicionales, instrumentos para la planificación del uso de la tierra, procedimientos para la evaluación de los impactos ambientales, incentivos para la conservación y preservación de recursos, entre otros elementos.

Desde la sociedad contamos con mecanismos que nos permiten demandar el acceso a la información, bregar por nuestra participación en los procesos de toma de decisión y garantizar nuestros derechos a través del acceso a la justicia. Este es rol de la comunidad en su conjunto. La inalienabilidad de nuestros recursos, nuestros bosques, nuestra biodiversidad nos obliga a todos a extremar el ejercicio de acciones tendientes a preservarlos para nuestra generación y las generaciones futuras.

Despuntar estas otras aristas que presenta el fenómeno de la expansión de la frontera agrícola ha sido la meta en esta edición del Suplemento de Derecho Ambiental, y las valiosas contribuciones que hemos recibido nos han permitido avanzar en esa dirección. Los artículos abordan principalmente las vinculaciones entre el avance de la frontera agrícola y el desmonte, destacando el estado de emergencia que presentan nuestros bosques e identificando la necesidad de examinar los marcos jurídicos e institucionales. Continuamos con las secciones habituales de novedades legislativas y jurisprudenciales. Y por último, se ha incorporado un nuevo espacio en el que de modo de carta abierta se suma la visión y posición de un conjunto de investigadores y científicos.

Todas estas contribuciones aportan elementos que sin dudas permitirán nutrir un debate pendiente en relación a la eficacia y a la eficiencia de las políticas, las normas y las instituciones. Atendiendo con especial énfasis el contexto internacional que perfila una fuerte y creciente demanda de productos agroindustriales, y en el que la Argentina se destaca por una posición competitiva.

Vislumbramos entonces que, en el marco del avance de la frontera agrícola, el desafío será posicionar la dimensión ambiental no como una barrera al desarrollo económico sino como una variable necesaria de cuantificar y valorar al momento de planificar, legislar, instrumentar y gestionar un anhelado modelo de desarrollo sustentable para nuestro país.

### SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Año XII - N° 3

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

#### CONSEJO ASESOR ACADÉMICO

Sheila Abed  
Néstor Cafferatta  
Javier Corcuera  
José Luis Inglese  
Alejandro Iza  
Aldo Rodríguez Salas  
Daniel A. Sabsay

#### EQUIPO DE REDACCIÓN

**Directores**  
María Eugenia Di Paola  
Andrés Nápoli  
María Fabiana Oliver  
**Secretaría**  
Popi Kleinman  
**Miembros**  
Jorge Daneri  
José Esain  
María Marcela Flores  
María del Carmen García  
Gustavo González Acosta  
Diego Kravetz  
Juan Sebastián Lloret  
Augusto Paz  
Marta Rovere  
Marcela Vitale

**Coordinadora del Centro de Información de FARN**  
Patricia Aizersztejn

#### CORRESPONDENCIA

Para el envío de artículos, correspondencia y notas en colaboración:

Sres. Directores  
Suplemento de Derecho Ambiental  
Fundación Ambiente y Recursos Naturales  
Monroe 2142, 1° B  
(1428) Ciudad de Buenos Aires - Argentina  
Tel./fax: (5411) 4783-7032  
4787-5919/3820 4788-4266  
suplemento@farn.org.ar  
www.farn.org.ar/docs/suplemento/

El contenido de los artículos de este suplemento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no es necesariamente compartido por los editores o por los integrantes del Equipo de Redacción. FARN acepta y fomenta la difusión de todos los puntos de vista sobre los temas tratados en este suplemento.

## El destino...

(Viene de pág. 1) ▶

tico de nuestra irracionalidad económica, social y ambiental lo constituye la deforestación.

### II. La deforestación

La deforestación no es un proceso nuevo para la humanidad: en los tres últimos siglos el promedio de deforestación fue de 6 millones de hectáreas anuales y se dio concentradamente en el hemisferio norte, principalmente en los siglos XVIII y XIX.

En la actualidad, la deforestación no sólo ha aumentado significativamente sino que, además, ha dejado de ser patrimonio del Hemisferio Norte, para pasar a ser un proceso concentrado en el Hemisferio Sur, en nuestro hemisferio. A este proceso exclusivamente relacionado a la pérdida de superficie forestal, se le suma otro, paralelo y de enorme gravedad: la "degradación" de las masas forestales. Existen claras evidencias que permiten afirmar que la pérdida de biomasa en las masas forestales del hemisferio sur tiene lugar con una tasa significativamente más elevada que la pérdida de superficie debida a la deforestación.

La deforestación resulta un proceso ambiental y socioeconómico caracterizado por no responder estrictamente a los controles del mercado ni de los gobiernos y, por lo tanto, resulta sumamente complejo definir su modelo causal y contar con una base teórica suficiente para su explicación y proyección.

Entre las consecuencias de los diferentes modelos de desarrollo aplicados hasta nuestros días, la deforestación ocupa un lugar destacado y los desmontes para movilizar el desarrollo han resultado prácticamente inevitables.

Esto nos lleva a pensar en la existencia de una inevitable cuota de deforestación, pero, bueno es puntualizarlo, superada esa cuota, también se ha podido verificar que el proceso resultó unidireccional e irreversible. En otras palabras, hasta alcanzar la que se podría denominar "superficie forestal óptima", se registra una tasa de deforestación admisible, pero, por debajo de tal superficie, se entra en una etapa de deforestación en exceso que sólo resulta beneficiosa para unos pocos, frente a millones de personas que se ven obligadas a enfrentar los costos ambientales y socioeconómicos de sus consecuencias; tal es la situación que hoy nos toca enfrentar en Argentina.

En el pasado, en el hemisferio norte, se estableció una fuerte relación deforestación-desarrollo que no se verifica en nuestro hemisferio, en el que el óptimo de superficie forestal

tiende a cero, o lo que es igual, la deforestación, sin límite óptimo, se acelera en forma continua hasta la total extinción. Nuestro país no ha sido la excepción. A principios de siglo se calculaba la superficie cubierta por masas forestales nativas en 106.000.000 ha, un 38% del área continental argentina, mientras que en la actualidad, dicha proporción ha caído a sólo un 12,3%. Argentina en menos de un siglo se ha transformado en un país con cubierta forestal reducida, situación en la cual no se puede garantizar la sustentabilidad de componentes y procesos fundamentales, imprescindibles para la supervivencia y el desarrollo. La situación se ha tornado aún más grave, si tomamos en cuenta que el 59% del territorio continental de nuestro país se encuentra bajo condiciones de aridez y el 17% de semiaridez.

Como país con condiciones de aridez y con cubierta forestal reducida nos enfrentamos a graves problemas asociados a la insuficiente protección de las cuencas hidrográficas, la disminución en la disponibilidad de agua, la degradación de las tierras por pérdida de fertilidad y erosión, la disminución en el número de especies autóctonas, la escasez de productos forestales como la madera, la leña y los productos no leñosos que se usan con fines medicinales y alimentarios.

### III. El modelo causal

Intentemos describir resumidamente el modelo causal de la deforestación para el caso de nuestro país.

En las diferentes regiones forestales, la primer actitud frente al recurso bosque fue la de iniciar una explotación maderera, que se desarrolló en forma selectiva y hasta el punto en el que los costos de explotación y los precios de las maderas alternativas se igualaron, dejando la actividad de ser rentable.

Cuando el recurso se tornó cada vez más escaso, los costos se hicieron cada vez más altos sin que paralelamente (y tal como debiera ocurrir) se haya elevado el precio de la madera, llegándose así al estado de agotamiento del recurso. En el punto de agotamiento, el recurso forestal empobrecido perdió valor económico en tanto que la tierra mantuvo su valor potencial, conduciendo a la deforestación del área, es decir, a su conversión final. En tales casos los agentes que explotaban masas forestales nativas ignoraban el costo que les imponían a los otros y, sin incentivos para adquirir información respecto de las implicancias ecológicas de sus acciones y para salvar el recurso, ellos cosechaban tan rápido y tanto como podían.

## FARN...

(Viene de pág. 1) ▶

en defensa de intereses difusos, el proceso de evaluación del impacto ambiental, entre muchos otros.

Para cumplir con tan ambiciosos objetivos se hacía necesario interactuar con diferentes actores en aras del logro de un modelo de desarrollo sustentable dirigido a asegurar la equidad intergeneracional, ya que era primordial que todos tomáramos conciencia de nuestro papel como titulares de un derecho-deber, como es el que nos reconoce la satisfacción de un ambiente sano. Por ello se trabajó con otras organizaciones, con los sectores gubernamental, empresario, universitario y científico, a lo largo y a lo ancho del país y de la región. Gracias al apoyo de numerosos donantes nacionales y extranjeros pudimos entablar diferentes programas que fueron marcando los rumbos futuros. Tomamos la precaución de no señalar a ninguno de ellos, para no ir en desmedro de los restantes, sin embargo es posible conocerlos consultando nuestro sitio web.

Con el correr del tiempo entendimos que a la elaboración de proyectos legislativos y de polí-

ticas, a la organización de todo tipo de encuentros, a las tareas de capacitación, debían sumarse el litigio. Es así, como desde hace más de cinco años nuestra organización ha patrocinado un número importante de acciones, frente a casos seleccionados, de entre los numerosos conflictos sometidos a nuestra consideración por los vecinos, los afectados y las organizaciones no gubernamentales.

Al mismo tiempo nos abocamos a trabajar en la efectiva implementación de las normas ambientales a través de un programa específico que desarrolla su actuación en la capacitación, en la determinación de indicadores de aplicación y cumplimiento, en la labor con jueces y fiscales, en la elaboración de recomendaciones y propuestas concretas a las autoridades a partir del análisis y del diálogo intersectorial, entre otras acciones. De este modo, tratamos de contribuir en la construcción de una cultura de respeto a la ley que permita que rija el principio de legalidad, tan relegado en nuestras latitudes.

Una apuesta más reciente ha sido la decisión de profundizar, a través de la investigación y

Por otra parte, la valuación de los beneficios indirectos del recurso forestal no era debidamente apreciada por los Gobiernos ni la sociedad, con lo cual no se comprendía la ventaja del aprovechamiento sustentable. Así la maximización de beneficios individuales disminuyó la producción de bienes colectivos, generando externalidades adversas y unidireccionales, y el problema se expandió a nivel de región y país.

Prevalciendo los horizontes políticos, económicos y sociales de corto plazo, las consecuencias de la deforestación que se tornan más serias sólo en el horizonte de largo plazo fueron totalmente ignoradas. El creciente grado de pobreza, en especial en el ámbito rural, aceleró el proceso de deforestación, definiendo migraciones, presionando sobre el recurso forestal para incorporar tierras al cultivo de subsistencia y la provisión de leña.

Numerosos aspectos institucionales también influyeron para el avance de la deforestación. Las masas forestales han sido y son controladas por una o más autoridades públicas forestales, a las que se suman otras autoridades públicas de diversos sectores (agrícolas, de colonización, seguridad, defensa, energía, etc.) y además autoridades federales, provinciales, municipales, locales, etc. Frente a lo anterior, resultó prácticamente imposible garantizar una efectiva y coordinada planificación, ejecución y control. La creciente pérdida de nuestra superficie boscosa reconoce entonces sus principales causas en la explotación selectiva e irracional del recurso maderero; seguida por la conversión por expansión de la frontera agropecuaria; sumándose al proceso el excesivo corte de madera para ser utilizada como leña. Se puede afirmar que fundamentalmente fallamos en la asignación de usos del suelo y ello redundó en la alarmante caída de la superficie forestal nativa.

Por otra parte, la excluyente valorización del recurso suelo como factor de producción agroexportadora definió una relación antagónica con el recurso forestal y los recursos asociados.

A partir de ello, y como no podía ser de otra forma, hemos llegado a una situación límite, respondiendo sin duda a una concepción reduccionista de la problemática que plantea el manejo integrado de los recursos naturales; por lo cual se deberán afrontar graves consecuencias en las dimensiones ecológica, económica y social.

### IV. Hacia una efectiva defensa de nuestra riqueza forestal

En el ámbito forestal.

En el campo de las ciencias forestales la "ordenación forestal" brinda una respuesta efectiva y global al problema de la deforestación.

Pero, el modelo causal de la deforestación en Argentina y las particulares características de sus ecosistemas boscosos no posibilitan un traslado mecánico de la práctica ordenadora del Hemisferio Norte. En la mayor parte de los casos, en nuestro país, y previo al diseño y ejecución de verdaderos planes de ordenación, se debe desarrollar una intensa tarea restauradora.

Nuestra problemática en materia de masas forestales nativas es, antes que nada, una problemática de restauración.

Hasta la fecha, no hemos podido consolidar un sistema orgánico y coordinado capaz de revertir el proceso de degradación y pérdida del patrimonio forestal nativo, ni siquiera de detenerlo. En base a datos del Primer Inventario de Bosques Nativos, se puede afirmar que la situación es sumamente grave, encontrándose las áreas que aún tienen cubierta forestal en un avanzado estado de degradación. De continuar las actuales tendencias, todas aquellas formaciones leñosas nativas físicamente accesibles desaparecerán en el corto y mediano plazo. Hoy, en algunas regiones del Parque Chaqueño duplicamos la tasa anual de deforestación de Haití, considerada la mayor del mundo; y no hace falta mencionar que no es casual el grado de extrema pobreza que posee Haití, como vivo ejemplo de la relación que en nuestro hemisferio se establece entre deforestación y pobreza.

La solución al problema requerirá de múltiples y complejas decisiones y de largos procesos. La gravedad del caso amerita la adopción de una medida preventiva de como por ejemplo la declaración genérica de las masas forestales nativas como protectoras en los términos de la ley 13.273. Paralelamente, resulta indispensable el establecimiento de un sistema de premios y castigos que promueva la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos.

*Restauración, ordenación, bosques protectores y sistemas de promoción resultan necesarios, pero no serán suficientes.* Si el principal motor de la deforestación es el avance de la frontera agropecuaria, es en ese ámbito en el que se deben buscar las soluciones.

En el ámbito agrícola

Las proyecciones indican que para el año 2030 se requerirá que la producción mundial anual aumente en mil millones de toneladas de cereales respecto de los niveles actuales, alcanzando 2900 millones de toneladas anuales.

Los países en desarrollo dependerán, cada vez más, de la importación de cereales, carne y leche, y se espera que los exportadores tradicionales de granos, entre ellos nuestro país, produzcan el excedente necesario para cubrir la

diferentes líneas de trabajo, las vinculaciones entre el comercio, las inversiones, el ambiente y el desarrollo, promoviendo una visión de sustentabilidad en las agendas pública y privada. A ello se agrega, la labor que asumimos de impulsar iniciativas que interrelacionen las actividades productivas y comerciales con los aspectos ambientales, abordando nuevas herramientas, tal es el caso de la Responsabilidad Social Empresaria.

Asimismo, desde sus inicios la Fundación promueve el estudio de los aspectos jurídicos e institucionales relacionados con la conservación y la biodiversidad. En este sentido, y a partir del año 2003, se ha otorgado especial énfasis al enfoque ecosistémico y a su incorporación a las políticas públicas, a partir del desarrollo de proyectos relacionados con estas temáticas.

Nuestro trabajo editorial ha sido intenso. Prueba de ello es el Suplemento de Derecho Ambiental que desde hace más de diez años publicamos junto con La Ley. También a lo largo de estas dos décadas se han ido sumando manuales y libros, entre los que queremos destacar el compendio anual de las monografías editadas en el concurso Adriana Schiffrin. Todos estos materiales integran nuestra especializada

biblioteca del Centro de Información Jurídico-Ambiental, creado en 1992, en el que además se recopila, organiza y difunde información sobre la vasta temática de trabajo de FARN.

La crisis que asoló a la Argentina desde el año 2001 nos impuso además la necesidad de profundizar y priorizar nuestra labor en temas vinculados con la "construcción de ciudadanía", como una forma de contribuir a la búsqueda de soluciones que la sociedad reclamaba. De ese modo, junto a otras ONG elaboramos una serie de documentos titulados Una Corte para la Democracia que sentaron las bases para la reforma del más alto tribunal de la República.

Más allá de lo realizado, nuestro desafío es mirar hacia delante. Queremos depositar en el recuerdo de los maestros Guillermo Cano y Germán J. Bidart Campos, quienes en el pasado condujeron a FARN, nuestro compromiso con vistas a un futuro venturoso en el que se logre el desarrollo sustentable en nuestra querida patria.

Daniel A. Sabsay  
Director Ejecutivo FARN

brecha. El desafío será entonces lograr que tales niveles de producción se alcancen bajo sistemas sustentables.

Existen tres fuentes principales de crecimiento de la producción: expandir el área de cultivo, incrementar la frecuencia de las cosechas y aumentar los rendimientos.

Sin lugar a dudas, alcanzar en el corto plazo un sustancial aumento de la cosecha anual de granos y oleaginosas plantea el inmenso desafío de sumar área sembrada sin dañar a ecosistemas vitales como por ejemplo los bosques y los humedales. Un aspecto básico y fundamental en el camino hacia la sustentabilidad de nuestro sector agrícola resulta alcanzar un *ordenamiento territorial* que resuelva las largas e inconducentes discusiones sobre lo que se debe y no se debe hacer en cada rincón de nuestro amplio territorio.

Resulta necesario pensar en términos diferentes, preguntándose cómo podemos producir ecológicamente en lugar de preguntarse cómo podemos producir y luego cómo podemos remediar. Es necesario formular y aplicar

planes integrados de ordenamiento del uso de suelos y agua, basados en la utilización sostenible de los recursos renovables y en la evaluación integrada de los recursos socioeconómicos y ambientales. También es fundamental promover programas que aumenten de manera sustentable la productividad de la tierra y la utilización eficiente de los recursos hídricos en la agricultura. Expandir la frontera agrícola, llevar la ganadería a zonas marginales, desarrollar planes de colonización, no deben ser sinónimo de devastación. Presionar sobre bosques y selvas es iniciar un camino sin retorno, aun para la actividad pretendidamente promovida.

Si es menester llevar la agricultura y la ganadería a territorios de predominio leñoso, ello deberá hacerse racionalmente, evaluando todas y cada una de las variables en juego, desarrollando sistemas agro-silvo-pastoriles. Una planificación como la descrita sólo puede ser el fruto del trabajo de equipos multidisciplinares, que desarrollen todas las actividades que concurren para la obtención del mejor uso múltiple de los ecosistemas, haciendo posible su persistencia e inclusive su incremento.

## V. La política forestal

Toda la actividad forestal, tanto pública como privada, debe desarrollarse en el marco de una política forestal. La inexistencia de una política específica resulta, sin duda, la máxima expresión de abandono, de falta de interés y comprensión por parte de la sociedad en su conjunto, y especialmente de la clase política dirigente, frente a la dependencia significativa respecto del recurso forestal para satisfacer muchas de sus demandas económicas, sociales y ambientales.

En nuestro país, al igual que ha ocurrido con los países de la región, se dieron políticas de carácter parcial, normalmente vinculadas al sector de las forestaciones industriales, caracterizadas por la definición de algún sistema de promoción, que, aun cuando importante, no debe ser confundido con una política forestal.

Existe una imagen poco clara del sector y de su real importancia en términos de producción, seguridad y supervivencia, y ello es así, entre

otras cosas, porque resulta difícil interpretar una actividad marcada por el signo del largo plazo, dentro de una coyuntura nacional e internacional urgida por el corto plazo, ignorando el efecto multiplicador inmediato que implica el lanzamiento de un auténtico plan de desarrollo forestal. Una Política Forestal constituye una cuestión de Estado, y por lo tanto reconoce una dimensión superior a los problemas de un gobierno.

Debemos poner punto final a la devastación forestal. Hay que tomar conciencia que si no lo hacemos, si no cumplimos con este deber generacional, difícilmente nuestros hijos puedan hacerlo. Nos encontramos a pocas décadas de la desaparición de las masas forestales físicamente accesibles. No se puede perder un minuto más. La cuenta regresiva está corriendo hacia una meta que está a menos de un ciclo de nuestras especies nativas. La situación de nuestro patrimonio forestal nativo es grave y más graves aún resultarán las consecuencias de su degradación y pérdida. Frente a ello lo único que no cabe es la indiferencia y la inacción. Se juega el destino de los bosques, se juega el destino del país. ♦

# La emergencia forestal y la competencia federal

ESCRIBE: NATALIA MACHAIN

**SUMARIO: I. Introducción: hechos y preguntas. — II. La organización del Estado. — III. Marco Jurídico Supremo. — IV. Ley de Defensa de la Riqueza Forestal Nacional. — V. Conclusiones y Responsabilidades.**

## I. Introducción: hechos y preguntas

De distintos informes oficiales, así como de otras fuentes de información pública, surge que la Argentina se encuentra en estado de emergencia forestal (1), presentándose 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.

Como ejemplos de esta situación podemos mencionar que la provincia de Córdoba sancionó la ley 9219 (Adla, LXV-C, 3094) 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; mientras que, por otra parte, de acuerdo con 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), 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); en similar informe correspondiente a la provincia de Salta se estima que en el partido de Anta de esa provincia, la misma tasa de pérdida de bosque nativo ha alcanzado el 2,09%, lo que representa más de 66.000 hectáreas.

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 foresta-

les nativos en todo el territorio argentino hasta tanto se sancione una Ley de Presupuestos Mínimos para la protección de los mismos (2).

Las cifras muestran un avance incontrolado de la frontera agropecuaria y la consecuente pérdida de biodiversidad, pero es necesario tener presente que el bosque no representa sólo madera, sino múltiples usos productivos de fundamental valor para nuestra calidad de vida (3). 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 (4).

Debemos saber que 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 global (5); 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 (6).

De acuerdo a los hechos brevemente 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?*

Dado que 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 (7), muchos de los interrogantes enunciados encuentran respuesta particular en el art. 41: "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; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. 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. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de pro-

tección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales (...)". Asimismo, la Constitución proporciona respuestas 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, los que se desarrollan a continuación.

## II. 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; lo mismo sucede con 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 (8).

El Estado argentino surge en el año 1853, organizándose por medio de la Constitución Nacional de ese mismo año (9), y estableciendo que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal (art. 1°), 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 (10). 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" (art. 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

(Continúa en pág. 4) ▶

## NOTAS

(\*) Natalia Machain es especialista en Gestión Ambiental e investigadora en Política Ambiental y Conservación del Área de Investigación y Capacitación de FARN. Agradezco a Carina Quispe por los valiosos aportes realizados.

(1) 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), p. 74.

(2) Declaración de fecha 04/05/2005.

(3) La Nación 14/07/2004 — Editorial Bosques Nativos en Peligro. [http://www.lanacion.com.ar/04/06/17/do\\_610851.asp](http://www.lanacion.com.ar/04/06/17/do_610851.asp)

(4) 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](http://www.lanacion.com.ar/edicionimpresa/suplementos/solidarios/nota.asp?nota_id=715691)

(5) En relación con este tema, y con la preservación de los bosques nativos, ver las palabras que el

Presidente de la Nación sostuvo en la X Conferencia Internacional sobre Cambio Climático. 15/12/2004. <http://www.presidencia.gov.ar/>

(6) Impactos detallados en el Informe GEO Argentina 2004, p. 76.

(7) SABSAY, Daniel A. - ONAINDIA, José M., "La Constitución de los Argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994", 6ª ed. ampliada y actualizada, Errepar, Buenos Aires, 2004.

(8) BIDART CAMPOS, Germán J. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", t. I-A, p. 604 y sigtes., Nueva edición ampliada y actualizada 1999-2000.

(9) Como expresara BIDART CAMPOS, el poder constituyente originario permanece abierto hasta 1860 cuando se incorpora la provincia de Buenos Aires.

(10) BIDART CAMPOS, Germán J. op. cit. p. 646.

## La emergencia...

(Viene de pág. 3) ▶

competencia de excepción, que le ha sido delegada por aquéllas. Pueden existir, entonces, competencias *exclusivas del Estado federal*, y de las *provincias*; *competencias concurrentes*, 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 encuentran: 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 saber (11): 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).

La Constitución nos acerca a un sendero de respuestas que nos compromete con las actividades y decisiones que contemplan 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. Los Bosques en el sistema de deslinde de competencias y de dominio

El sistema de deslinde de competencias en materia ambiental establecido por el art. 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 (12). El *dominio* es sobre las cosas, mientras que

la *jurisdicción* es sobre las *relaciones* (13). Esto implica que, muchas veces, determinadas cosas se encuentran bajo la órbita de personas que pueden no ser sus dueñas.

Este "dominio originario" puede ser comprendido, por una parte, como una referencia histórica en el sentido de preexistencia de las competencias al Estado Federal y, por otra, como una advertencia a los titulares de dominio en el sentido de que ese derecho no implica un derecho de disposición (explotación) (14) 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 involucra la *jurisdicción nacional* en esta materia por razones de planificación y como garantía del uso racional de los recursos y de la *sustentabilidad ambiental* (15), en un marco de respeto por las *autonomías provinciales*.

### b. 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 tiene solamente a salvaguardar la *unidad integral* de la federación, sino también a resguardar la *territorialidad* de cada provincia que la integra (16). 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 *ecosistemas vegetales*, animales y de *microorganismos* y su medio no viviente que interactúan como una *unidad funcional* (art. 2°). 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.

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 encuentran.

### III. Marco Jurídico Supremo

De acuerdo con los hechos mencionados al inicio, es visible que la Argentina presenta un problema de profunda gravedad ambiental. 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 decisión alguna para 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 la *obligación* constitucional de las autoridades (incluidas las provinciales) de promover (17) 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, 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 enunciaci3n de algunos de estos pilares con el objetivo de continuar analizando nuestro sistema para poder alcanzar el camino de resoluci3n a la *emergencia forestal* que sufre nuestro pa3s.

#### a. Tratados Internacionales

La *comunidad internacional* conformada por cada uno de los *Estados soberanos*, se ha visto en la necesidad de establecer normas que reflejen 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 aquéllos 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, y las previsiones constitucionales relativas a los *tratados internacionales* (art. 75), el Estado Argentino está obligado a actuar conforme a las obligaciones asumidas frente al *concierto de naciones*.

#### i) Convenio sobre la Diversidad Biológica (18)

El *Convenio sobre la Diversidad Biológica* —CDB— compromete a los *Estados Contratantes* a elaborar *estrategias o programas* 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. 1°).

La *utilización sostenible* de los componentes de la *diversidad biológica* implica que cada parte contratante (art. 10) 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*; 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 medidas* para la *utilización sostenible* de los recursos biológicos.

De este modo, la *Convención* implica para el Estado Argentino una *obligación* implícita y concreta de *desarrollar* determinados comportamientos y abstenerse de otros, a fin de *cumplimentar* el *compromiso* asumido (19).

#### ii) Convención de Cambio Climático (20)

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 antropogénicas* 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 *maneras sostenibles* (art. 2°). Los *bosques* son sumideros de carbono (21), 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. 4°).

#### b. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental — Ley General del Ambiente

Una de las competencias delegadas por las provincias al gobierno federal se encuentra en el art. 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 complementarias, sin que aquéllas 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. Sus disposiciones son de *orden público*, debiendo ser utilizadas para la *interpretación* y *aplicación* de la *legislación específica* sobre la materia (art. 3°). 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. 1°). Esto implica que la *norma de presupuestos mínimos* se aplica a todo el *presupuesto* 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. 5°), 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. 4°). Estos *principios*, que son más que meras *declaraciones* y se transforman en *instrumentos* para la *toma de decisión*, son: *Congruencia*, *Prevención*, *Precaución*, *Equidad intergeneracional*, *Progresividad*, *Responsabilidad*, *Subsidiariedad*, *Sustentabilidad*, *Solidaridad* y *Cooperación*.

Además de los *principios*, la LGA ha tratado diversos *instrumentos* de *política* y *gestión ambiental*, entre los que se encuentran (art. 8°): el *ordenamiento territorial* (art. 8°); el *impacto ambiental*, la *educación ambiental* y el *acceso a la información* y a la *participación ciudadana*.

#### NOTAS

(11) BIDART CAMPOS, Germán J. op. cit. p. 650 y sigtes.

(12) ROSATTI, Horacio D., "Derecho Ambiental Constitucional", p. 108, Ed. Rubinzal CULZONI, Buenos Aires, 2004.

(13) ROSATTI, Horacio D. op. cit. p. 108

(14) ROSATTI, Horacio D. op. cit. p. 109

(15) ROSATTI, Horacio D., op. cit. p. 109

(16) BIDART CAMPOS, Germán J., op. cit. p. 666

(17) Diccionario de la Real Academia Española. Proveer: (del lat. providere). I. tr. Preparar, reunir

lo necesario para un fin. U. t. c. prnl. 2. tr. Suministrar o facilitar lo necesario para un fin. 3. tr. Tramitar, resolver, dar salida a un negocio.

(18) La República Argentina ha aprobado el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (Adla, LIV-D, 4363), y ratificado por el PE el 22/11/1994. Entró en vigor general en el año 1993.

(19) Por medio de la Resolución N° 91/2003 del 27/01/2003, de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, se ha sancionado la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* en cumplimiento con las previsiones del esta Convención.

(20) La República Argentina ha aprobado este acuerdo por ley 24.295 (Adla, LIV-A, 56) y ratificado el PE en 11/03/94. Entró en vigor general en el año 1994.

(21) 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).

(22) Es interesante señalar que recientemente la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, por medio de la Resolución N° 685/2005, ha conformado el Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio en el ámbito de ese organismo.

### 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. 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).

### IV. Ley de Defensa de la Riqueza Forestal Nacional (23)

El Congreso Nacional sancionó en el año 1948 la Ley de Defensa de la Riqueza Forestal (24). 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. 1°), 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".

Se encuentran sometidos al régimen de la Ley (art. 2°) 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 y 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 norma, se define a los bosques *protectores* como los que por su ubicación sirvieran para 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; 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. 2°).

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. 11), 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. 12).

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) (25), 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).

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. 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.

No obstante esta marcada necesidad, 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 art. 41.

### V. Conclusiones y Responsabilidades

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 ambientales; hay un sistema federal en funcionamiento y distintas autoridades provinciales y nacionales con injerencia en la cuestión.

Como consecuencia del reconocimiento del derecho humano a un ambiente sano y equilibrado, se contempla el mandato indispensable para el Estado de llevar adelante las acciones necesarias para que exista un goce efectivo de esta libertad constitucional, (26) debiendo las autoridades proveer al goce de este derecho, contemplando —asimismo— los derechos de las generaciones futuras.

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 preestablecido (27).

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 trabajo (28), así como también la incomprensible anomia cotidiana por la que se debilitan nuestros propios acuerdos fundamentales (29). Por ello, resulta imperioso que frente a una situación de emergencia, aquellos quienes tienen funciones específicas den lugar a decisiones acordes con sus responsabilidades legales.

Luego, y recordando que los bosques son ecosistemas y sistemas vitales de máxima complejidad, que involucran beneficios tangibles e intangibles indispensables para la continuidad de la vida sobre el planeta (30), es posible afirmar que de acuerdo con nuestro sistema legal:

\* 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 (art. 43, CN).

\* 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 (31).

\* 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 art. 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 en todo el país); asimismo, y si bien tienen el dominio originario de sus recursos, no pueden hacer un uso y/o disposición irracional de los mismos.

\* 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).

\* 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.

\* 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 y, también, tienen competencias específicas relativas a la protección de la salud y el ambiente, así como de las relaciones interiores (32).

\* El principio de legalidad imperante implica una obligación para el Poder Ejecutivo de actuar de acuerdo con las normas vigentes (33), complementando la razonabilidad que todos los actos deben presentar, y reflejando un criterio de justicia, coherencia y buena fe (34). 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.

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. ♦

### NOTAS

(23) El ordenamiento de los recursos forestales a nivel nacional esté regulado por, entre otras, las siguientes normas: ley 25.509 (Adla, LXII-A, 18) 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 25.080 (Adla, LIX-A, 88) sobre Inversiones para bosques cultivados; ley 25.857 sobre Estabilidad fiscal para la actividad forestal (Adla, LIV-A, 111).

(24) Ley 13.273, Texto Ordenado por dec. 710/95 del 13/11/1995 (adla, VIII-178; LV-E, 5985).

(25) 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 —Adla, XXXVIII-B, 2174—) y Santiago del Estero (Ley de adhesión N° 5113 —XXXVII-B, 2244—).

(26) SABSAY, Daniel A. - ONAINDIA, José M. op. cit. p. 147.

(27) GORDILLO, Agustín. "Tratado de Derecho Administrativo", Cap. III-23, t. I, 5ª ed., Parte General, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000.

(28) Un desarrollo e investigación 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 1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina, FARN, Buenos Aires, 2003.

(29) NINO, Carlos Santiago, "Un país al margen de la ley", p. 119, Emece, 1992.

(30) MERENSON, Carlos, "Hacia un manejo forestal sustentable en la República Argentina", Re-

vista de Ciencias Forestales-Quebracho N° 7, junio 1999.

(31) Supongamos dos hipótesis: las autoridades de algunas provincias de la federación, en ejercicio de su dominio originario, deciden 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 deciden permitir un uso absoluto de sus suelos para la extracción mecánica de la cantidad total de nitrógeno existente en cada territorio, y su posterior uso en otras actividades productivas. Estas son hipótesis absurdas (al presente), que 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 art. 124 de la CN? Sí, podrían 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 (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.

(32) A tales efectos, ver las competencias específicas que surgen de la Ley de Ministerios N° 22.520 (texto actualizado), para los Ministerios de Interior, Salud y Ambiente, y Economía y Producción de la Nación (Adla, XLI-D, 4365).

(33) Artículo 19 de la Constitución Nacional: no gobiernan los hombres sino la ley... (BIDART CAMPOS, Germán J. op. cit. p. 802).

(34) Artículo 28 de la Constitución Nacional.

## Presupuestos mínimos sobre situaciones de Emergencias Ambientales ¿Son constitucionalmente viables?

ESCRIBE: JORGE O. DANERI (\*)

**¿Los tiempos de la democracia son los tiempos de la transición hacia la sustentabilidad?**

Hemos aprendido que la respuesta no sólo es compleja, parecería casi imposible su concreción como respuesta esperanzadora. Seguramente es uno de los principales desafíos de nuestras democracias en América Latina, en Argentina. La agenda política vigente, no responde esta pregunta. La verdad, seguramente parcial, es que no la formula, menos aún públicamente. Nuestros mayores esfuerzos para su penetración en los vacíos no pensados o no queridos de las agendas políticas presentes y ausentes.

"Los indicadores de la situación mundial son alarmantes. Dejan revelar poco tiempo para los cambios necesarios. Estimaciones optimistas establecen como fecha límite el año 2030. A partir de entonces, la sustentabilidad del sistema - Tierra ya no estará garantizada" (1).

"Habitualmente, los que se ocupan de estos temas suelen considerar este plazo en unos cincuenta años, un tiempo suficientemente largo para imaginar una transición tan compleja, pero bastante breve como para que no nos sea totalmente abstracta ya que, al implicar nuestras vidas y las de nuestros hijos, permanece en nuestro "campo" de visión inmediata" (2).

Si analizamos algunas de las crisis ambientales mayores de la nación, vemos que su Estado no las atiende ni considera como se merecen, pero en particular, como la CN dispone, operativamente, que se haga (art. 41, CN).

Pero aún más, vemos que los "plazos" son mucho más breves de los que se señalan como de advertencias más severas en algunas situaciones puntuales. Nuestros bosques nativos y nuestros peces de las aguas continentales, en particular el sábalo, tienen sus días, pocos años, sumados por un contador de jardín de infantes.

Debemos hacer entonces, nuestros mayores esfuerzos para cultivar una transición democrática hacia la sustentabilidad, del bosque nativo, su diversidad biológica, pero sustancial y vitalmente, su diversidad cultural. Así lo dispone, más que claramente, el art. 41 de la Constitución Nacional.

Preservar la diversidad biológica y cultural, y garantizar la sustentabilidad de estos escenarios, parece ser letra, casi muerta en estas agendas de nuestra democracia naciente, palpitante, errática y sin contenidos claros y en marcha, en la cotidianeidad vital de las políticas, que en muchas provincias se manifiestan con ausencia de Planes, Programas y Proyectos claros y realizables, con legitimación social y construcción popular, sustentándolas.

El art. 41 de la Constitución Nacional (CN) dispone preservar la diversidad biológica y cultural de la Nación. El escenario descripto viola sin más estos principios, derechos y deberes.

El "capital ambiental" como concepto de la economía vigente, que hoy se está devastando, no podrá ser utilizado por las futuras generaciones, simplemente porque ya no existirá más. Así

se vulnera inexorablemente el principio de sustentabilidad, también plasmado en el mencionado artículo constitucional y en la nueva Ley General de Medio Ambiente (LGMA) (3).

El ejercicio que se pretende desarrollar y provocar en otros colegas y organizaciones diversas, como en los funcionarios de las tres escalas de gestión y sus tres poderes, comprometidos y convencidos de la gravedad de los efectos de diversos conflictos socioambientales y de situaciones que podemos conceptualizar como de emergencia ambiental límite, es decir de una crisis ecológica en diversos escenarios que es terminal; pretende debatir sobre la factibilidad de establecer Leyes de presupuestos mínimos sobre determinadas emergencias ambientales. Este es el caso del bosque nativo en Argentina (diversos informes científicos y del propio Estado así lo ratifican (4)).

La pregunta es: ¿Puede el Estado Nacional crear normativa de emergencia ambiental por medio de leyes de presupuestos mínimos sobre ecosistemas particulares o sobre ciertos bienes naturales (recursos naturales)? ¿En particular, una legislación de presupuestos mínimos de emergencia ambiental para la protección del bosque nativo en todo el territorio nacional?

**Consideraciones sobre el marco legal vigente que de manera sinérgica se debe tener particularmente presente para responder la pregunta propuesta:**

La Convención de Diversidad Biológica (5) vigente en la Argentina, dispone un conjunto de deberes que el Estado Nacional y particularmente las Provincias, como titulares de sus recursos naturales, incumplen y por lo tanto no ejercen, ni aplican. A manera de ejemplos críticos: desarrollo de inventarios de la biodiversidad, construcción de estrategias provinciales de protección de la diversidad biológica, etc. En igual sentido con relación a diversas herramientas impulsadas desde la Convención de lucha contra la Desertificación, más allá que en este último caso, algunos pasos se han dado desde el Estado Nacional, particularmente en investigación y articulación con organizaciones de la sociedad civil.

Esta falta de políticas y buen uso de herramientas conocidas y disponibles genera una vulnerabilidad e indefensión del bosque nativo, sus gentes y comunidades tradicionales e indígenas, de una gravedad tal, que lo hace hoy presentar un estado aproximado a una enfermedad terminal.

La legislación argentina sobre protección de humedales (Ramsar); Parques Nacionales; Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la Legislación Provincial sobre ANP, muy infelizmente también, las normas sobre ordenamiento territorial, donde existen, y de uso de los suelos, no han resultado suficientes ni relevantes para detener la expansión ilimitada de la frontera agrícola, hoy particularmente desde la fiebre sin límites de la promoción del cultivo de soja. En este escenario y con la seriedad y gravedad que implica, Argentina no dispone de una legislación de presupuestos mínimos sobre Evaluación

de Estudios de Impacto Ambiental y menos aún de presupuestos mínimos sobre la diversidad biológica.

Está claro además que por diversas razones, la mayoría no justificadas, las provincias no han sabido instrumentar una legislación seria, aplicable y operativa en cuanto a la protección del bosque nativo, del monte indígena y particularmente reales y eficientes sistemas de control y castigos. Misiones es un claro ejemplo de disponibilidad de relativamente buena legislación (corredor verde; EIA, estrategia de DB) (6) y que en la realidad no se aplican ni cumplen como las normas indican.

Durante 2004, algunos legisladores nacionales intentaron hacerse cargo de esta realidad, pero con expresiones hasta ahora sólo voluntaristas y sin resultados concretos. En estas iniciativas se considera que corresponde un involucramiento comprometido de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, los organismos de control ambiental de las Provincias y el Ministerio Público en el ámbito de la justicia provincial y federal, atento estar violándose los principios de prevención, precaución y sustentabilidad consagrados en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente.

El Consejo Federal de Medio Ambiente presentó al Poder Ejecutivo Nacional, a mediados de 2004, un proyecto de ley sobre el bosque nativo, acordado entre todas las provincias y con una fuerte visión productivista. Su tratamiento y amplio debate se hace indispensable para avanzar en la construcción de nuevas e innovadoras estrategias para su preservación en todo el país (7).

El art. 124 de la CN otorga a las provincias la titularidad originaria de los recursos naturales. Son ellas quienes tienen la obligación de conformar estas estrategias y los planes de preservación de sus recursos naturales, en particular humedales, bosques nativos, diversidad biológica y fuentes de agua y ríos.

Es muy poco lo que se ha hecho y menos lo que está en marcha y como contracara la emergencia de los límites, límites que violentados, imposibilitarían la chance de iniciar procesos de transición democrática hacia la sustentabilidad de estos bienes de la naturaleza y las críticas y nefastas consecuencias sociales sobre millones de argentinos.

El bosque nativo, diariamente se nos va como agua por las manos. Y son pocos los años que nos quedan. El simple hecho de leer algunas de las Sentencias avaladas en informes de la Academia como los casos de Entre Ríos y Chaco (8) las cuales declaran la emergencia ambiental del bosque nativo y prohíben la continuación de la deforestación, es suficiente para advertir la situación crítica de los bienes de la diversidad biológica que el bosque nativo contiene. Son como bibliotecas milenarias desconocidas, no estudiadas, muchos de cuyos libros ya no podremos leer, no sólo nosotros, nadie, nunca más. Estamos ante un conjunto de genocidios de las vidas que incluso desde la profundidad más ignorante y miope,

muchos, pero en particular los más responsables desde los diversos escenarios del poder, niegan, aceptan, miran para otros lados, claudican.

La titularidad originaria del dominio sobre los recursos naturales en cabeza de las provincias, exige de las mismas su debido ejercicio y cumplimiento, lo que determinará el futuro de los territorios, sus ecosistemas diversos y las propias identidades culturales de las generaciones por venir. Su protección con una gestión sustentable económica, social, cultural y ecológicamente, se vuelve vital para la perdurabilidad de los bienes que conforman nuestros ecosistemas y sus pueblos.

**Presupuestos mínimos vigentes y emergencia ambiental**

¿Qué pasa o no pasa, cuando las provincias no cumplen con los presupuestos mínimos vigentes y los principios de precaución, prevención y sustentabilidad, sobre bienes de la naturaleza focalizados, como por ejemplo, los bosques nativos o los montes, selvas?

Creemos como un aporte, más que abierto al debate, que el Congreso de la Nación debe conformar una legislación que determine, por las razones de emergencia ambiental que nos convocan y que resultan casi irreversibles, dictar una normativa que oblige a quienes no cumplen con los presupuestos mínimos y menos aún desarrollan normas complementarias, a desarrollar las siguientes medidas:

\* Prohibición de otorgamiento de autorizaciones de deforestación hasta tanto se desarrollen estudios de impacto ambiental abarcativos, integrales e inclusivos sobre la situación del bosque nativo, conforme la propia LGA lo determina.

\* La construcción amplia de Planes y Programas de Sustentabilidad del Bosque Nativo.

\* Desarrollo de las estrategias provinciales sobre la diversidad biológica que las conforman, y dentro de dicho marco, las estrategias sobre gestión de sus humedales.

Hasta tanto se cumpla con la legislación hoy vigente en muchos casos que dispone lo precedentemente expuesto, se deberá mantener la prohibición y por lo tanto la vigencia de la emergencia ambiental declarada por la normativa Nacional.

Otra herramienta importante en el marco del COFEMA y luego de su nueva institucionalidad a partir de la LGA, es que podría expedirse a través de Resoluciones, con efecto vinculante para los miembros y esto implicaría un real compromiso de todas las jurisdicciones en pos de la coordinación y coherencia de políticas en todo nuestro país..." (9).

Estas Resoluciones podrían avanzar en el marco del federalismo de concertación expuesto en el seno resolutivo del COFEMA, proponiendo una normativa de emergencia como la aquí explorada.

### NOTAS

(\*) Abogado especializado en derecho ambiental, Coordinador Institucional del Foro Ecologista de Paraná/Ríos Vivos y miembro de la Coordinación Ejecutiva del Foro de Ecología Política de Argentina.

(1) BOFF, Leonardo. "El despertar del águila". Ed. Bonum. Buenos Aires. 1999. P. 30.

(2) MANZINI, Ezio. "Ecología y Democracia. De la injusticia Ecológica a la Democracia Ambiental.

1. La transición a la sostenibilidad como un proceso de aprendizaje colectivo". Ed. Icaria Más Madeira. Barcelona. Noviembre 2000. P. 15.

(3) Ley 25.675.

(4) www.medioambiente.gov.ar. También conforme estudios de las Facultades que como peritos intervinieron en el expediente caratulado "Daniel Sergio Verzeñassi y otros c. Superior Gobierno de la

Pcia. de Entre Ríos s/ Acción de Amparo Ambiental", año 2004. Paraná. Entre Ríos.

(5) Ley 24.375/94.

(6) ANDELMAN, Marta. "Diversidad Biológica y Participación Ciudadana. Análisis de Experiencias en Argentina". Ed. UICN- CEC. Oficina Regional para América del Sur. 2002. Quito, Ecuador. Ps. 21/24.

(7) Para mayor información ver en COFEMA www.medioambiente.gov.ar

(8) CARSON, Rachel. L. "Primavera Silenciosa". Ed. Crítica Barcelona. 2001 de la traducción castellana para España y América. P. 20.

(9) Conf. SABSAY, Daniel A., DI PAOLA, María E., "Comentarios sobre la Ley General del Ambiente. Presupuesto Mínimo de Protección Ambiental", FARN-UICN, Buenos Aires. 2003, p. 21.

### Sobre algunos antecedentes que dan razón de ser a lo aquí expuesto.

La lectura de la contundente prueba aportada a la causa del Amparo Ambiental sobre el bosque nativo tramitado en Entre Ríos, expuesta por las Facultades de Ciencias Agropecuarias de Entre Ríos y de Humanidades y Ciencias de Santa Fe, es de una claridad inapelable sobre la gravedad del daño ya producido y en marcha, lo que demuestra que la medida judicial es adoptada en un marco de especial y delicada razonabilidad, atento que queda demostrado la grave crisis ambiental del bosque nativo y su diversidad biológica, y que esta demostración obliga al Estado provincial como titular originario del dominio de esta diversidad (arts. 41 y 124, CN) a adoptar todas las políticas y normas de prevención y de garantía de la sustentabilidad de dicha diversidad biológica, situación que además se ve agravada por una delicada crisis de la diversidad cultural y por lo tanto productiva de nuestra sociedad y sus pueblos, especialmente en el interior de la provincia y sus zonas agrícolas.

Afirmaciones como: "esta situación es grave" (fs. 136); "...los efectos de la pérdida de bosque nativos en una escala tan amplia son drásticos en la biodiversidad de la provincia" (fs. 137); "...en un lapso de 30 años el número de explotaciones agropecuarias de la provincia se redujo en un 43%, el número tamaño de las mismas se incrementó en un 53%, al tiempo que la población rural se redujo en un 28%." (fs. 138); "los efectos señalan un impacto ambiental altamente negativo y teniendo en cuenta la significativa fragilidad del sistema se estima un creciente deterioro ambiental" (folio 2 prueba Facultad de Ciencias Agropecuarias) (10), confirman una realidad desoladora que algunos han denominado el desierto verde y otros latifundio genético (11).

### Los principios de prevención y precaución como fundamento de la emergencia ambiental del bosque nativo. Caminos institucionales y jurisprudenciales.

Daniel Sabsay nos enseña que los principios de la política ambiental reconocidos en el art. 4 de la LGA constituyen herramientas de interpretación del derecho positivo para los jueces, las autoridades administrativas y la ciudadanía en los aspectos a reconocer en las etapas ex ante y ex post del daño ambiental.

"Las consideraciones ex ante engloban, por un lado, los aspectos que hacen a la necesidad de prevenir las actividades dañosas en un marco de tratamiento integrado de los problemas ambientales a fin de evitar los efectos negativos que puedan producirse sobre el ambiente, en el marco del principio de prevención. Asimismo se vinculan íntimamente a la consideración del principio precautorio cuando haya peligro de daño grave e irreversible, estableciendo que la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente. (...) Los principios de sustentabilidad y equidad intergeneracional abrigan los ya mencionados e indican claramente la importancia de considerar tanto la necesaria alianza del desarrollo ambiental, social y económico, como así también el apropiado uso y goce del ambiente por parte de la generación actual y las futuras (12).

En el fallo que nos ocupa, es gratamente sorprendente la conjunción y sinergias de aplicación de los principios enunciados, en su desarrollo, en un silogismo lineal y paralelamente complejo, que brinda una brisa de oxigenación de un derecho pleno, armónico y contundentemente ejemplificador para todo el país, con la sola solvencia de respetar el nuevo orden constitucional y ambiental que se consolidó desde la reforma constitucional de 1994 y en la legislación ambiental creciente.

En Santiago del Estero, la intervención federal dispuso en el mes de junio de 2004 una moratoria a los desmontes, una suerte de pausa ecológica, fruto de una fuerte movilización intersectorial y diversa, convocada por la Mesa de Tierras que organizó una marcha en la que participaron unas 5000 personas. La medida determinó una prohibición de deforestación por nueve meses hasta tanto se conforme un plan de sustentabilidad del bosque nativo (13).

Esta disposición se corresponde con la adoptada en Entre Ríos en septiembre de 2003, mediante el dec. 4519, que declaró la emergencia ambiental del bosque nativo y conformó una comisión intersectorial que debería elaborar participativamente un plan de sustentabilidad del bosque nativo. Pero el nuevo gobierno provincial derogó esa norma a los tres meses de asumir, sin fundamentos técnicos válidos y violando normas sustantivas de la Constitución Nacional.

El Foro Ecologista de Paraná —Entre Ríos, 2004— interpuso una acción de amparo ambiental y obtuvo una sentencia favorable (14) en primera instancia. La disposición judicial puede resumirse en tres puntos que se destacan a continuación, por su relevancia y replicabilidad en otras provincias (15), en términos judiciales y como medidas ordenadas a los poderes ejecutivo y legislativo:

1- El fallo determina la abstención por parte del Poder Ejecutivo provincial para el otorgamiento de autorizaciones de desmonte en el territorio de la provincia.

2- Condiciona dicha facultad hasta tanto se realicen los estudios de impacto ambiental que confieran certidumbre respecto a las consecuencias, a los efectos de los permisos y prohibiciones.

3- Se dicten normas —permanentes o transitorias— que complementen la finalidad legal contenida en la Constitución Nacional, art. 41, y en la Ley General de Medio Ambiente (LGMA) y aseguren adecuada y suficientemente su preservación.

El Superior Tribunal de Entre Ríos convocó a audiencia de conciliación y luego de dos meses de debates se logró acordar una metodología para la ejecución de lo que la sentencia de primera instancia, en líneas generales, ordenaba. El Poder Ejecutivo Provincial, ratificó la conciliación mediante el dec. 4788/04.GOB.

El acuerdo fue firmado por representantes del gobierno, entidades de la producción, sectores académicos y profesionales del sector agropecuario, y el Foro Ecologista de Paraná, lográndose arribar a una propuesta conciliatoria para la sustentabilidad de los recursos fo-

restales nativos en la provincia lo que significó que Entre Ríos fuera la primera provincia en el país en lograr un acuerdo de este tipo entre la sociedad civil y el Estado, sin dejar de destacar que el Decreto originario de Entre Ríos de declaración de la emergencia ambiental del bosque nativo, N° 4.519/03, había sido fruto también de una construcción de diálogos interinstitucionales.

El acuerdo determina:

a) Mantener la restricción de desmonte hasta que se cumpla con los estudios de impacto socio ambiental y se tengan certezas sobre los impactos estudiados.

b) Permitir autorizaciones de desmontes a superficies menores de 100 hectáreas, condicionadas al cumplimiento de las exigencias vigentes que garanticen la sustentabilidad.

c) Mantener el funcionamiento de la Comisión Provincial de Monte Nativo para realizar el efectivo seguimiento de las acciones que se realicen.

d) Permitir por vías de excepción el desmonte de superficies mayores a las señaladas en la medida que cumplimenten con la legislación forestal y ambiental vigente, en el ámbito de la Comisión de Monte Nativo. Esto será hasta que se apruebe en este ámbito el Plan de Sustentabilidad del bosque nativo y se eleve para el dictado del Decreto correspondiente y/o Ley Provincial.

e) Iniciar en el acto la elaboración de los términos de referencia de los EsIA (Estudios de Impacto Ambiental) en una comisión integrada por un representante de cada institución oficial y civil, miembros de la Comisión de Monte Nativo, con especial énfasis en la Facultad de Ciencias Agropecuarias y el INTA Paraná, las demás organizaciones comprometidas, y avanzar en los estudios de impacto ambiental para que en el plazo de cuatro a ocho meses estén finalizados para su consideración por la presente Comisión.

f) Desarrollar y establecer un plan integral de sustentabilidad del Bosque Nativo.

En el acta acuerdo, donde se plantea también la incorporación de la Facultad de Trabajo Social, la Secretaría de Salud de la provincia y el Programa Social Agropecuario (PSA) al espacio de la Comisión de Monte Nativo, se propone además el inicio de un proceso de construcción de la estrategia provincial de diversidad biológica.

### La realidad

Se ha logrado detener la deforestación pero parcialmente, ya que avanza una deforestación ilegal de manera continua y sin control por parte del Estado Provincial. No se han iniciado los estudios (EIA) de manera integral, salvo algunos avances fragmentados. El compromiso y convicción del Gobierno es particularmente frágil con relación al acuerdo suscripto y sus herramientas propositivas. Es el escenario en lo relativo a la construcción del Plan de Sustentabilidad del Bosque Nativo, más allá de importantes avances en el ámbito de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Entre Ríos de manera asociativa con la Univer-

sidad Nacional del Litoral y de Córdoba, con apoyo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

### Conclusión

En estas páginas hemos hecho reiterada referencia a un conjunto de normas, políticas y muy especialmente estrategias ausentes en su construcción política y social. Entre ellas, las leyes nacionales que aprueban los convenios internacionales de lucha contra la desertificación y de protección a la Diversidad Biológica (16), el espíritu y finalidad de los arts. 41 y 124 de la Constitución Nacional, la aplicación real de los principios de la Ley General de Medio Ambiente en todos los planes de sustentabilidad del bosque nativo —como fruto de la construcción de las estrategias de alcance nacional y provincial de diversidad biológica (17) y lucha contra la desertificación— y en los planes de ordenamiento territorial y gestión de cuencas.

Sin una legislación de presupuestos mínimos de evaluación de estudios de impacto ambiental y los escenarios ya expuestos en varias provincias con relación a la debilidad y flexibilidad que la realidad con sus estadísticas nos enseña, los conflictos socioambientales y políticos que se avecinan, son de extrema gravedad (18).

Por otro lado el Estado Nacional debe adoptar las medidas políticas y judiciales pertinentes y urgentes en el marco de la profunda y vital relación de pueblos indígenas y bosques nativos, para hacer cumplir su obligación para con los derechos específicos reconocidos a los pueblos indígenas y respecto de los cuales los Estados provinciales están obligados sólo en forma concurrente (art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional, Convenio 169 de la OIT y numerosos tratados de derechos humanos). Es necesaria, entonces, una política de Estado específica para los pueblos indígenas. La normativa sancionada debe ser implementada en forma efectiva por el Estado Nacional y deben crearse los mecanismos de control que garanticen que los Estados provinciales ejecuten las normas locales (19).

*Consideramos que es necesario el establecimiento de sistemas de emergencia ambiental nacional de la diversidad biológica, tanto en humedales y bosque nativo, como metodología de transición hacia caminos a mediano plazo de construcción de sociedades sustentables, que, por lo menos a escalas locales y regionales, sean más humanitarias.*

Lo expuesto se irá concretando en una democracia más real que los movimientos socioambientales, cívicos y agrarios puedan ir empujando, acompañando, resistiendo y presionando, desde la concertación hasta el acceso a la justicia.

"En definitiva, se trata de la emergencia de nuevos derechos sin normas que se nutren de un ethos que es movilizad por la sociedad en el plano cultural y político, antes de ser promulgado por el jurista, el legislador o el constituyente, constituyendo lentamente una conciencia jurídica antes de llegar a formar una disciplina. Es en este sentido que Zeledón apunta así hacia una necesaria reconstrucción de los derechos a partir de los principios de la sustentabilidad, como derechos de tercera generación" (20). ♦

### NOTAS

(10) Conforme fojas citadas del expediente caratulado "Daniel Sergio Verzeñassi y otros c. Superior Gobierno de la Pcia. de Entre Ríos s/ Acción de Amparo Ambiental", año 2004.

(11) GALANO, Carlos. "Latifundio Genético. El ocaso de la vida". Disponible en Internet [www.alternativaverde.org](http://www.alternativaverde.org) en la sección Artículos.

(12) Conf. SABSAY, Daniel A., DI PAOLA, María E., "Comentarios sobre la Ley General del Ambiente. Presupuesto Mínimos de Protección Ambiental", FARN-UICN, Buenos Aires, 2003, ps. 35-36.

(13) Para mayor información sobre el texto de la norma ver [www.parenlosdesmontes.org.ar](http://www.parenlosdesmontes.org.ar).

(14) Conforme fundamentos de la acción de amparo ambiental "Daniel Sergio Verzeñassi y otros c. Superior Gobierno de la provincia de Entre Ríos" y fallo de primera instancia. El fallo está disponible en Internet en [www.foroecologista.org.ar](http://www.foroecologista.org.ar).

(15) También en autos: "Asociación Comunitaria de Nueva Pompeya, Asociación Comunitaria de Comandancia Frías y Asociación Comunitaria Nueva Población c. Provincia del Chaco y/o Sub-

secretaría de Recursos Naturales Medio Ambiente de la Provincia del Chaco, Instituto de Colonización del Chaco y/o qrr s/acción de amparo colectivo de intereses difusos", Expte. N° 1754/04. Juzg. Civil y Comercial N° 6.

(16) Se pueden consultar en [www.medioambiente.gov.ar](http://www.medioambiente.gov.ar), en la sección Marco Jurídico.

(17) Estrategia Nacional de Biodiversidad de la República Argentina. Propuesta de Documento Final de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. PROYECTO ARG./96/G31 Financiado por GEF/PNUD.

(18) DANERI, Jorge. En conflictos sociales y políticos en torno al uso y la protección de los recursos naturales. Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004. CELS. Ed. Siglo XXI Editores Argentina. Buenos Aires. 2004. P.440.

(19) DANERI, Jorge. Ob. cit. P. 441.

(20) LEFF, Enrique. "Justicia Ambiental. Construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales y colectivos en América Latina". Ed. Red de Formación Ambiental, Serie Foros y debates ambientales. PNUMA. Univ. Autónoma de México. México DF. 2001. P. 25.

## Novedades de Legislación Ambiental

### NACIONAL

- **Decreto 1.070 (B.O. 05/09/05)**  
**Fondo Argentino del Carbono**  
Créase el Fondo Argentino del Carbono, con el objeto de facilitar e incentivar el impulso a proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio en la República Argentina, bajo las modalidades que establezca la reglamentación.
- **Resolución SAGPyA 685/2005 (B.O. 13/09/05)**  
**Sanidad Vegetal**  
Adóptase para todos los embalajes de madera y/o maderas de soporte y acomodación utilizados en el Comercio Internacional de Mercaderías que ingresen al país o transiten el mismo la Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias N° 15 de marzo de 2002.
- **Resolución SAyDS 731/2005 (B.O. 22/08/05)**  
**Contaminación Ambiental**  
Bases para la certificación, a partir del 01-01-2007, de emisiones gaseosas en nuevos modelos de vehículos livianos alimentados con combustibles líquidos, su ensayo y cumplimiento de los límites de acuerdo con la Directiva Europea 1998/69/CE (Etapa A) o Reglamento de Naciones Unidas R83/05/ECE.
- **Resolución SAyDS 685/2005 (B.O. 09/08/05)**  
**Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio**  
Confórmase un Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

### CIUDAD DE BUENOS AIRES

- **Ley 1.733 (BOCBA 10/08/05)**  
**Evaluación de Impacto Ambiental**  
Procedimiento técnico-administrativo. Determinación. Modificación Ley 123

### PROVINCIA DE BUENOS AIRES

- **Decreto 816/05 (BOPBA 02/06/05)**  
**Acuerdo Federal del Agua**  
Acuerdo entre la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires y el COHIFE.

### CORDOBA

- **Decreto 641/2005 (sancionado 24/06/05)**  
**Promoción forestal**  
Créase el 'Programa Provincial de Promoción Forestal'.

### MISIONES

- **Ley 4184/05 (BOPM 05/05/05)**  
**Información Ambiental**  
Derecho a solicitar y recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales.

### RIO NEGRO

- **Ley 3981 (sancionada 21/07/05)**  
Prohibición de la utilización de cianuro y mercurio en el proceso de extracción, explotación e industrialización de minerales metalíferos.

## Novedades en Jurisprudencia Ambiental

POR DOLORES MARÍA DUVERGES

"Asociación Comunitaria de Nueva Pompeya y otros c/Provincia del Chaco y otros s/acción de amparo". Juzgado Civil y Comercial N° 6 de Resistencia (Dra. Iríde I. M. Grillo). 17/12/2004.

La Asociación Comunitaria de Nueva Pompeya, la Asociación Comunitaria de Comandancia Frías y la Asociación Comunitaria Nueva Población promueven amparo con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de las Leyes de Bosques N° 2386, 5285/03 y todas sus modificatorias, que se determine la emergencia ambiental en la Provincia del Chaco conforme a las previsiones de los arts. 41, 43 y 124 de la Constitución Nacional y arts. 37, 38, 39, 41 y 44 de la Constitución Provincial, y que se efectúe una evaluación de los impactos ya ocasionados por la destrucción de los montes chaqueños y acerca del impacto ambiental y social en relación a las actividades futuras de continuarse el mismo ritmo de afectación del bosque y suelos.

La demandada responde solicitando el rechazo de la acción impetrada habida cuenta que la cuestión requiere de mayor amplitud de debate y prueba. Sostiene que los accionantes tuvieron la opción de interponer los recursos administrativos que permitirían determinar la existencia de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta. Que a tal fin resultaba suficiente controlar que los actos impugnados hubieran respetado los procedimientos exigidos por la legislación nacional y provincial al efecto.

El juez de grado hace lugar a la acción declarando la inconstitucionalidad de la ley N° 5285/03 y sus decretos reglamentarios, haciendo saber a las autoridades provinciales que cualquier normativa que se dicte en su reemplazo debe ajustarse a las prescripciones constitucionales en punto a la participación de los pueblos indígenas afectados, y de los distintos sectores y agentes sociales involucrados.

Entre los fundamentos del fallo el juez considera el derecho de acceso a la justicia y hace referencia al art. 38 in fine de la Constitución local que acuerda legitimación a toda persona para accionar ante autoridad jurisdiccional o administrativa en defensa y protección de los intereses ambientales y ecológicos reconocidos, explícita o implícitamente, por la Constitución y por las leyes, y al art 4 de la ley 3911 de Defensa de los Intereses Difusos y Colectivos, que también concede legitimación para accionar judicialmente en forma directa a toda persona física o jurídica, sin otra exigencia.

El juez hace referencia al art. 41 de la Constitución Nacional y a la Ley 25.675 de la que expresa adquieren fundamental importancia en particular los principios de sustentabilidad, prevención y precautorio. El juez señala que el Estado es garante pero también es sujeto activo, por lo que su rol no puede limitarse por expreso mandato constitucional a adoptar un rol meramente gendarme, de vigilia del libre accionar de los particulares, sino que requiere la adopción de políticas activas de preservación y cuidado del medio ambiente que hagan en los hechos operativa la cláusula constitucional citada. Añade que ello supone además el deber de la magistratura judicial de dar eficaz respuesta ante un planteo judicial conducente, como el de autos. Desde esta perspectiva, y al haberse incorporado al texto constitucional en forma expresa el derecho a un ambiente sano, devendrán inconstitucionales los actos de los particulares y/o de las autoridades para que acción u omisión colisionan contra ese derecho, así como los actos u omisiones estatales que no propenden a su concreción.

En tal sentido, y basándose en la prueba ofrecida en autos, considera que la

ley fue sancionada sin las consultas, investigaciones y debates sobre política ambiental necesarios por la dimensión de las cuestiones decididas y la situación grave del bosque chaqueño, hecho público y notorio denunciado en distintos ámbitos y foros, y que las autoridades no podían desconocer. Expresa que la concesión de los permisos de desmontes -que establece esta ley- aparece como ajena a los criterios estrictos y reglados que deben existir en materia ambiental máxime cuando se carece de todo estudio de impacto ambiental frente a medidas como las impugnadas. Advierte que las disposiciones de la ley cuestionada no atienden a los mandatos ni finalidades constitucionales queridas, no siendo idónea, sino por el contrario manifiestamente contraria para la evitación de los grandes daños ambientales actuales y futuros de proyección inmediata, no meramente eventuales, integralmente considerados, por lo que corresponde sin hesitaciones su descalificación jurídica, con efectos amplios atento a la naturaleza colectiva del amparo articulado.

En cuanto al argumento planteado por la demandada sobre la ausencia de la relación de causalidad entre la conducta administrativa y el daño alegado, el juez entiende que carece de trascendencia atento al objeto de la acción, la conducencia de la pretensión articulada en razón de la indiscutible certeza respecto al grave daño ambiental que afecta al bosque chaqueño, y del que las pruebas obrantes dan cuenta elocuente, y a lo que debe agregarse para fundar la improcedencia de tal argumento, la inexistencia de un reclamo resarcitorio de tipo ambiental. Asimismo el juez cita la definición de daño ambiental establecida en la Ley Gral. del Ambiente 25.675.

## Carta Abierta

### La transformación de los bosques nativos subtropicales: no da para más

La Región Chaqueña y su umbral con las Yungas (la Selva Pedemontana) están cambiando. Cada año crece el alambrado que cerca nuevas áreas agrícolas y de pasturas. Si hacia 1995/96 había un 10,14% de superficie cultivada, para 2010 se prevé que el área sembrada alcanzará al 19% de toda la región, es decir más de 9 millones de hectáreas. Anualmente alrededor de 200.000 hectáreas de bosque nativo están siendo transformadas para cultivos anuales, principalmente soja para el mercado internacional.

Tomando los valores globales podría pensarse que no hay peligros inminentes para la conservación de los recursos naturales. Sin embargo al analizar el patrón de avance de la frontera agrícola surgen datos preocupantes. Por ejemplo, se corre el riesgo de perder bosques poco representados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas como los bosques subhúmedos en el ecotono Chaco-Yungas ("Selva Pedemontana") donde ya se perdió más del 50% de su superficie, y aquellos de la frontera Chaco-Santiago del Estero ("Bosques de tres quebrachos") donde más del 80% ya ha sido transformado en tierra agrícola.

Desde el cielo, el panorama es muy preocupante en muchos sectores. El Estado

debe impulsar el ordenamiento territorial para evitar el avance de la frontera agrícola fuera de control, de lo contrario existen fuertes riesgos de perder ambientes que hasta hoy no cuentan con muestras declaradas bajo protección.

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 lleva a la gente a sembrarlo hasta en sitios que en otros momentos hubiesen sido dejados de lado. A mediados de los años 90 muchos productores algodoneros del sudoeste chaqueño avanzaron con sus cultivos hasta zonas bajas, inundables. Esta experiencia culminó dramáticamente al quedar los campos de algodón cubiertos por el agua tras las lluvias torrenciales generadas por el fenómeno de El Niño en 1998. Si la historia se repitiera, pero al revés, el Chaco semiárido se vería en problemas. Hoy avanzan los cultivos en esa zona porque -entre otras razones- aumentó el régimen de precipitaciones, pero si en el futuro volvieron los habituales períodos de prolongadas sequías, se podrían disparar procesos de desertificación de difícil reversibilidad. Es por eso que queremos remarcar que ciertas decisiones como los desmontes no pueden estar asociadas

exclusivamente a situaciones coyunturales como el precio de determinado producto agrícola sino que por el contrario deben estar enmarcadas en una visión y planificación de largo plazo.

Lejos de una oposición total a la expansión de la frontera agrícola, el criterio que sí debe imponerse es que la misma sea planificada y regulada. Todos los cambios referidos están ocurriendo hoy sin que exista un proceso de planificación territorial a nivel regional que oriente la expansión hacia tierras con mejor aptitud potencial y que resguarde, por otro lado, espacios de conservación de la biodiversidad regional a largo plazo, asegurando al mismo tiempo las necesidades de las comunidades campesinas y aborígenes que habitan estos espacios forestales.

La otra cara de la estrategia regional de ordenamiento implica establecer, además de las zonas agrícolas, extensas zonas de bosque permanente en los sectores geográficos en los que aún prevalece la vegetación natural, para asegurar allí el doble objetivo de conservar la biodiversidad, junto con las fuentes de subsistencia y producción de la población rural criolla e indígena: los recursos forestales, pastoriles y de fauna que siempre usufructuaron. De esta forma se promueve un modelo de uso múltiple de los bosques con un enorme potencial de desarrollo tecnológico y crecimiento sin exclusión social;

muy por el contrario, estaría cimentado en los saberes y habilidades tradicionales de sus habitantes históricos.

Con una planificación adecuada, basada en un sólido conocimiento de los procesos ecológicos, es posible hacer un uso múltiple y verdaderamente sustentable de la tierra con la premisa de que ese destino perdure en el largo plazo respetando los corredores biológicos y aplicando apropiadas prácticas de manejo agrícola para que esas tierras se mantengan en las mismas, o en mejores, condiciones productivas. En caso contrario, además de perder el bosque se perderá en forma irreversible la biodiversidad y las tierras productivas. La FAO ha realizado un estudio prospectivo mundial sobre tendencias de oferta y demanda de productos de madera para el año 2010; la organización proyecta un aumento del 1% anual de la demanda de madera, establece que no habría suficiente madera para satisfacer tal demanda mundial y que la oferta dependerá del ordenamiento sostenible de los recursos.

Al gobierno le corresponde dar todo el apoyo al sector agrícola, pero esto debe ser hecho en armonía y equidad con los otros sectores de la sociedad para que el crecimiento de unos no termine lastimando a los intereses de los otros. Es imprescindible poner orden para evitar que se cometan errores o abusos que le quiten legitimidad y perdurabilidad a los logros obtenidos. Esta es una de las finalidades

del Ordenamiento Territorial. El Ordenamiento Territorial debe sujetarse a las expectativas e intereses sociales involucrados, articulándolos con una sólida base de información científico-técnica sobre el soporte natural de la región, la dinámica de los procesos naturales e inducidos a que está sujeto, la aptitud y productividad de los ecosistemas que comprende y la tecnología y factibilidad de los usos alternativos. Buena parte de esta información es desconocida aún para la región, lo que exige importantes esfuerzos en investigación y experimentación.

Esperamos que esta carta genere las acciones inmediatas que la urgencia del caso reclama, la situación de los bosques nativos del Norte Argentino no da para más.

Dr. Alejandro Diego Brown  
Ing. Jorge Adamoli

Los firmantes representan un conjunto de investigadores y científicos de distintas instituciones oficiales (Universidades Nacionales e Institutos del CONICET) alertados por la tremenda tasa de transformación de nuestros bosques nativos para ampliación de la superficie agrícola del Norte de Argentina que no tiene precedentes en la historia de nuestro país. Esta transformación no planificada es consecuencia de la ampliación de la superficie agrícola sobre el bosque chaqueño y la selva pedemontana de las Yungas. De no mediar acciones inmediatas por parte del Estado Nacional y de las Provincias involucradas, en poco tiempo más perderemos irremediablemente superficies importantes e irremplazables de nuestro patrimonio natural nacional.