

BOSQUES PROTECTORES ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEGISLACIÓN ANTECEDENTES, DINÁMICA Y APLICABILIDAD EN LA PROVINCIA DE MISIONES-ARGENTINA

PROTECTION FORESTS CRITICAL ANALYSIS OF THE LEGISLATION ANTECEDENTS, DYNAMICS AND APPLICABILITY IN MISIONES PROVINCE - ARGENTINA

Héctor Martín Gartland¹
Adriana Élica Brignardello²

Fecha recepción: Marzo 2002
Fecha aceptación: Junio 2003

1 - Profesor Titular en "Política y Legislación Forestal". Investigador de la Facultad de Ciencias Forestales. Universidad Nacional de Misiones. Bertoní N° 124, (3380) Eldorado, Misiones, Argentina.

2 - Profesor Adjunto en "Economía Aplicada", Investigador de la Facultad de Ciencias Exactas, Químicas y Naturales. Universidad Nacional de Misiones. Félix de Azara 1552, (3300) Posadas, Misiones, Argentina. adriabr@correo.unam.edu.ar.

SUMMARY

Misiones has a large area covered by subtropical forests. It has an uneven topography run by a central ridge in the SW-NE direction. The land is crossed by a large amount of small streams, which turns it very susceptible to alluvium due to human action. The aim of the present work is to perform a critical analysis of the, revoked and standing, national and provincial norms¹, in relation to protection forests. These forests have the function of preserving the soil in ecosystems located in various areas, like slopes, mountains hillsides, overflowed areas, islands, streams shores and watersheds, and also with the purpose of serving national defense and public health. The efficiency of the norms is evaluated keeping in mind the pragmatism of their prescriptions, established methods and the legal consequences that would appear with the restrictions and limitations that the legal system imposes. The results obtained so far showed a high degree of inefficiency of the norms and the need to reformulate them under a different approach from those used up to this moment. In that direction, we propose to incorporate in the new norms, concrete instruments of incentives-non incentives, propitiate public consciousness over the social value of the protection forests and to patronize citizen participation in the control of the public and private actions.

Key words: Protection forests. Norms. Laws. Decrees. Forestry Legislation

RESUMEN

Misiones posee una extensa superficie cubierta por bosques subtropicales. El relieve es accidentado, recorrido longitudinalmente por sierras en dirección SO-NE. El territorio es atravesado por numerosos cursos de agua. Todo ello expone a su territorio a una gran vulnerabilidad frente a la intervención antrópica. El presente trabajo persigue el objetivo de realizar un análisis crítico de la legislación nacional y provincial², derogada y vigente respecto de los bosques protectores. Bosques estos que comprenden funciones de preservación de suelos de ecosistemas boscosos ubicados en áreas como taludes, laderas montañosas, áreas anegadas, islas, riberas de cursos de agua y vertientes, fines de defensa nacional y salubridad pública. La eficacia de la normativa se evalúa en términos de realismo de sus pres-

cripciones, procedimientos establecidos y las consecuencias de derecho a que dan lugar las restricciones, y limitaciones que imponen los regímenes legales. Los resultados obtenidos reflejan un alto grado de ineficacia de la normativa y la consecuente necesidad de su reformulación bajo concepciones diferentes a las empleadas hasta el momento. Se resalta en tal dirección, incorporar a la nueva normativa instrumentos concretos de incentivos-desincentivos, propiciar la conciencia pública sobre el valor social de los bosques protectores así como auspiciar la participación ciudadana en el control de las acciones públicas y privadas.

Palabras claves: Bosques protectores. Normas. Leyes. Decretos. Legislación Forestal.

INTRODUCCIÓN

La historia de la legislación ambiental y de recursos naturales en América Latina, ha sido calificada como ineficaz por varios autores (ANDALUZ, 1996; BÁRCENA, 1987). Nuestro país, no ha sido una excepción a tal generalización, medida en términos de pérdidas, contaminación y depredación de sus recursos naturales (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE, 2000).

Varias han sido las causas concurrentes a ese cuadro de situación. Entre las de mayor relevancia se puntualiza:

a) Un sistema jurídico fundamentalmente pre-ocupado en los intereses individuales y colectivos o comunitarios y poco o nada sobre los denominados "intereses difusos".

b) Cuerpos normativos desarticulados, carentes de jurisdiccionalidad e institucionalización y más grave aún, planteos ambientales marginales o ausentes en las propuestas de desarrollo nacional, regional o local.

A ello, se adiciona una progresiva debilidad operativa de los organismos encargados de la gestión ambiental y de los recursos naturales renovables (MINISTERIO DE ECONOMÍA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, 1995).

En tal marco, plantear la sustentabilidad, tal como es concebida en el mundo actual, resulta más una expresión de anhelo que una realidad.

En este trabajo se aborda el análisis crítico de la normativa referida a los bosques protectores (B.P.) en la provincia de Misiones. A la luz de la evolución normativa en la materia, se trata de identificar cuales fueron las causas concurrentes a la evidente ineficacia de las mismas. Para tal fin, el método de análisis está centrado en los conceptos que ANDALUZ (*op. cit.*) refiere a gestión, institucionalidad y realismo y aquellos de técnica legislativa expresados por GÓMEZ et al (1984), MANUALES DE TÉCNICA LEGISLATIVA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA PROVINCIA DE MISIONES (1995, 1999).

Este aporte, pretende orientar los cursos de acción futura en la formulación y construcción normativa para los B.P., sin otra pretensión que coadyuvar a la eficacia de tales cuerpos.

MATERIALES Y MÉTODOS

a) El análisis de la legislación sobre B.P. comprende desde la Ley Nacional N° 13.273, sus modificatorias hasta el texto ordenado en 1995 (Decreto N° 710/95); la Ley Nacional N° 25.080. Las leyes provinciales N° 251, 556, 628, 854³ (y sus modificatorias); Ley N° 3.426, y 3.585; Decretos N° 1.460/78, 1.558/82, 280/89, 555/92; Resolución del Minis-

terio de Ecología y Recursos Naturales Renovables N° 401/98.

b) En primer término, se ha considerado pertinente reseñar cronológicamente, el marco histórico sobre el tema B.P. de la legislación forestal de aplicación en la jurisdicción provincial, más allá de la vigencia de las mismas. Ello con el fin de apreciar la evolución normativa en la materia.

c) El método empleado en el análisis de la normativa sobre B.P. se ajusta a los principios de la técnica legislativa (H.C.R. DE LA PROVINCIA DE MISIONES, MANUALES DE TÉCNICA LEGISLATIVA, *op. cit.*⁴; ANDALUZ, *op. cit.*. GOMEZ et al, *op. cit.*). Con relación al trámite parlamentario de la Ley Provincial N° 3.426, se analizaron los fundamentos y finalidades expresadas por los autores del proyecto y por el miembro informante; así como el subsiguiente debate en el recinto (Declaración de B.P. a Masas Nativas. 12° Reunión, 9° Sesión Ordinaria, julio 03 de 1997). Se investigó el esquema organizativo o estructura de la Ley. En cuanto a la estructura interna se analizó el estilo y precisión terminológica junto con su lógica normativa. En este último aspecto se examinó la norma desde el punto de vista estático -ella en sí misma- y dinámico, es decir en su relación con todas aquellas normas con las que se halla temáticamente ligada.

RESULTADOS

La función del carácter protector de los bosques localizados en sitios particulares ya se encontraba contenida en normas del país desde comienzos del siglo XX. En el Decreto Reglamentario de la Ley Nacional 4.167 del año 1906, ya se planteaba la declaración de utilidad pública y expropiación cuando los bosques sirvieran para proteger laderas de montañas y pendientes pronunciadas, asegurar la existencia de fuentes y cursos de agua, protección del suelo en los cursos de arroyos y torrentes y fijación de dunas marítimas (COZZO, 1967).

También los códigos rurales que fueran sancionados en catorce provincias argentinas desde mediados del siglo XIX, contenían prescripciones restrictivas respecto a esta categoría de bosques (DUARTE PEREIRA, 1950).

La figura o categoría jurídica de B.P. adquiere, por primera vez, rango normativo en nuestro país con la Ley Nacional N° 13.273 del año 1948. A lo largo de su estructura, es tratada en sus aspectos generales, caracterización, procedimientos y penalidades.

Junto a los bosques permanentes, son declarados de utilidad pública y por ende sujetos a expropiación. En particular, constituyen una de las cinco categorías en que la norma subdivide a los bosques –protectores, permanentes, experimentales, especiales

y de producción- y cuyas características son descriptas, tanto por sus funciones intrínsecas como extrínsecas. El desmonte o deforestación de B.P. está expresamente prohibido por la Ley.

El Capítulo IV establece los procedimientos a que se someterán los poseedores privados de B.P. bajo el nombre de Régimen Forestal Especial. En el mismo, se indica el modo de establecer el carácter de tal y su inscripción en registro específico.

Respecto al texto ordenado de esta Ley, mediante Decreto Nacional N° 710/95, se introducen modificaciones a las características de los B.P., otras relativas a procedimientos y se anulan algunas facultades conferidas al Poder Ejecutivo Nacional en la materia.

Para el caso de la caracterización, se elimina el concepto de defensa nacional como cualidad de los B.P. Con relación a las modificaciones de los procedimientos, anula los mecanismos de declaración y desafectación de los B.P. y su registro respectivo. Finalmente, al anular el Fondo Forestal, el Poder Ejecutivo Nacional queda sin el atributo de comprar con una parte del mismo, todo tipo de bosques entre ellos los protectores. En el mismo sentido, queda sin estatus en la ley, la demorada confección del "mapa forestal" a que alude el Art. 55° del texto original.

En el ámbito provincial, la temática sobre B.P. reconoce jerarquía normativa con la Ley N° 854 del año 1977. En su Artículo 3, se adopta idéntica tipología de bosques que las establecidas en la Ley Nacional 13.273. El Artículo 4 introduce ligeras diferencias, respecto a su caracterización, adaptando las mismas a particularidades geográficas de la jurisdicción provincial. Más adelante, encomienda al organismo de aplicación la delimitación de los tipos de bosques a que se refiere el Artículo 3, sobre la base de características taxativamente explicitadas, así como las normas básicas de tratamiento para cada uno de ellos. Esta Ley prohíbe la conversión a otro uso del suelo de los B.P.

El articulado de la 854 que hace referencia a los B.P., fue reglamentado a través de los Decretos N° 1.460 del año 1978 y 280 del año 1989.

En los considerandos del primer Decreto Reglamentario se plantea la necesidad de contar con una cartografía que refleje las categorías de bosques a que se refiere el TÍTULO II de la Ley. Se señala que dicha tarea no es de rápida ejecución, no obstante lo cual, debido a la fragilidad de los B.P. se menciona la conveniencia de contar con una caracterización paramétrica de las distintas subcategorías en que pueden dividirse tales bosques. Finalmente se establecen los criterios y pautas de aprovechamiento así como las tareas de conversión a las que pueden ser sometidos.

En su parte resolutive subdivide los B.P. en ocho subcategorías, a las cuales caracteriza en algunos casos con expresiones numéricas y en otras por aspectos cualitativos. Prohíbe selectivamente la conversión de algunas subcategorías a tierra de cultivo, aunque supedita a la Dirección General de Bosques la disposición de tal circunstancia mediante decisión resolutoria definitiva. Establece pautas técnicas generales para el aprovechamiento a que pueden someterse los B.P., que involucra tareas de mejoramiento del bosque, limitaciones a las obras de infraestructura que deban realizarse así como a las maquinarias que se empleen a tal fin. Todo lo cual deberá expresarse en un plan técnico bajo responsabilidad de profesional competente.

Con relación a la posibilidad de conversión de los B.P., se ordena que tales tareas no debieran ocasionar impactos negativos en el ecosistema, particularmente en referencia al régimen hídrico y la conservación de los suelos.

Para cualquier tarea de conversión, se exige un análisis económico de rentabilidad del cultivo a establecer en función de los costos operativos que el mismo demande.

También la norma crea el procedimiento para aprobar o denegar los planes técnicos en función tanto de alteraciones al ecosistema, como a indicadores físicos y biológicos.

Impone taxativamente sanción de suspensión del Registro de Profesionales a quienes incurran en infracción en los planes técnicos aprobados.

Hacia el año 1989 el Poder Ejecutivo Provincial deroga en todas sus partes el Decreto N° 1.460/78 y lo reemplaza por el 280. En éste se repite textualmente parte de los considerandos del 1.460, introduce ligeras modificaciones a las subcategorías, reitera el régimen de aprovechamiento y conversión de los B.P. e introduce la categoría de "fajas ecológicas"(F.E.), como complemento de los B.P., todo ello en función de políticas ambientales que las autoridades del momento se proponían.

En el año 1992 se promulga el Decreto N° 555 que aborda la problemática de los permisionarios de tierras fiscales. Se entiende por tales, aquellos ocupantes de áreas fiscales en proceso de traslado dominial del predio que ocupan. Pretende la norma, regular el comportamiento de dichos sujetos con relación al uso del suelo. Para ello, crea la figura de "modelo ecológico económico" cuyo fin es, que las actividades que puedan desarrollarse dentro del predio, permanezcan inalterables en el tiempo. En el mencionado modelo deberán delimitarse los B.P. y F.E.

La cuestión de los B.P. y otros aspectos inherentes a la actividad forestal, se contemplan en la Ley N° 3.426 del año 1997. Este cuerpo normativo compila los Decretos 280/89 y 1.558/82. Se trata de una

jerarquización de la normativa preexistente con leves variantes formales.

La Ley Nacional de Inversiones para Bosques Cultivados, N° 25.080 del año 1999, a la cual adhiere la provincia de Misiones por Ley N° 3.585/99, establece en su Artículo 4° la limitación de convertir a forestación, áreas cubiertas por bosques nativos protectores y permanentes. El Artículo 5° exige la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental para su evaluación, como requerimiento previo a la aprobación, o no, de la inversión.

Con posterioridad a la promulgación de la Ley 3.426, la autoridad de aplicación emitió una Resolución Ministerial Reglamentaria de aquella bajo el número 401/98. La misma establece el ámbito donde se presentarán las solicitudes de planes de rozado y aprovechamiento y quienes podrán realizar las formulaciones técnicas. Fija finalmente, las dimensiones de las F.E. en función de la diversidad dimensional de los predios rurales.

DISCUSIÓN

Aspectos generales

Un análisis somero de la evolución de las normas referidas a B.P. en la provincia de Misiones, revela que las mismas se sucedieron con leves modificaciones hasta la actualidad. Al mismo tiempo su grado de aplicabilidad resulta insatisfactorio. La lectura de las leyes y normas reglamentarias evidencia claramente que el camino legislativo fue elegido como estrategia para resolver las externalidades negativas que produce la devastación de los bosques en áreas críticas de la geografía provincial.

La Ley 13.273 que establece las categorías de bosques en la Argentina, fue asumida en tal aspecto en Misiones a partir de su promulgación. Nada se produce en la materia entre 1948 y 1953, año este último en que efectivamente el entonces Territorio Nacional se convierte en Provincia. Hasta ese momento la jurisdicción correspondía a la Nación. Justo es reconocer que la misma suerte corrieron las restantes jurisdicciones provinciales contenedoras de masas forestales nativas. Transcurrieron once años a partir de la provincialización, para que Misiones contara con su primera ley forestal que bajo el número 251 se sancionó en 1964. En su contenido no se reconoce ninguna referencia a los B.P., si bien debe asumirse que la Provincia optó —aunque de forma peculiar— por adherirse al régimen nacional. A dicha norma, se sucedieron hasta el año 1977 varias modificatorias y otras independientes, ninguna de las cuales hace referencia a la tipología de bosques que estableciera el régimen nacional. Como consecuencia de una primera ola dispersiva en materia legislativa forestal, en 1977 se promulgó la Ley N° 854. Un año más tarde,

el Decreto 1.460 que reglamenta la categoría de B.P. contraría la ley nacional y la propia 854 al establecer la posibilidad de convertir alguna de las subcategorías a otros usos de la tierra

En 1989, se deroga el Decreto 1.460 reemplazándolo por el número 280 en donde persiste la colisión con la Ley Nacional y la Ley N° 854 al reiterar el régimen de aprovechamiento y conversión de los B.P. Introduce además, una categoría especial denominada “F.E.” no contemplada como tal en la legislación nacional ni provincial. La naturaleza y característica de tal categoría no armoniza jurídicamente con los regímenes legales antedichos. Más bien, se trata de un tipo de bosque que puede comprender cualquiera de ellas, no obstante darle en la norma una función preeminente de protección. A propósito de esta colisión legislativa resulta interesante la opinión de especialistas en derecho forestal. Se supone que cualquier clasificación jurídica de los bosques debiera realizarse en función de prerrogativas y restricciones a que deban someterse, teniendo muy en cuenta el derecho de propiedad (DUARTE PEREIRA, *op. cit.*). En tanto, desde el punto de vista técnico se caracteriza a los mismos por su constitución y demás características físicas o biológicas, excluyendo toda consideración sobre efectos jurídicos y de utilización por parte del propietario. DUARTE PEREIRA (*op. cit.*) resalta este error cometido en la legislación brasilera, y señala que tal defecto fue superado por la Argentina cuando en la Ley 13.273 —fundada en el Código Forestal Brasileiro— adiciona una categoría que denomina montes especiales. Algo de esto, ha ocurrido con las F.E. en Misiones.

La Ley 3.426, como ya se expresara, absorbe decretos reglamentarios sobre B.P. y F.E. y agrega aspectos de actividades forestales de naturaleza distinta a aquellos. En la discusión posterior se abunda sobre los defectos de aquellos que correlativamente son trasladados al texto de esta ley.

Ley Nacional N° 13.273

El tratamiento que la Ley hace de los B.P., aparece como voluntarista, carente de realismo y de escasa institucionalización.

Declara la utilidad pública de los B.P. y permanentes y su eventual expropiación. Para ello, es preciso contar previamente con su declaración como tal, procedimiento que —aunque normado— no fue realizado por el Estado, configurando un típico caso de abdicación en su rol de gestor ambiental. El hecho de que tal figura no haya tenido concreción en la práctica obedece a varios factores. En primer término, si el objetivo de la prescripción era sostener lo que hoy es conocido como externalidades positivas —

por la mera existencia de tales masas boscosas- no se tomó en cuenta el costo que el Estado estaba en condiciones de afrontar ante la decisión de expropiar. Por otra parte, la ausencia de incentivos o desincentivos para los propietarios privados poseedores de esta categoría de bosque, no resultó en el interés individual por conservarlos. Por el contrario, ante las restricciones y limitaciones impuestas por la Ley, y la eventualidad de conflicto, apareció la intención de aquellos por reclamar la expropiación inversa.

Cuando la Ley clasifica los bosques en cinco categorías, entre los que se encuentran los protectores; y contemporáneamente ordena la realización del "mapa forestal" se supone que este instrumento sería la base de la delimitación de aquellas. En los hechos se constata que recién en 1998 – cincuenta años posteriores a la sanción de la Ley- se inicia el Inventario Nacional de Bosques Nativos, aún en proceso de finalización.

Este cuadro de situación, revela en primer término una auténtica disfuncionalidad del órgano de aplicación, al menos para los B.P.

Lo antedicho queda revelado además, cuando la Ley establece que las "...obras de forestación y reforestación en los bosques protectores debe ejecutarlas la autoridad forestal con el consentimiento del propietario..."; cuando el Estado no contaba con relevamientos que identificaran estos bosques, y ni siquiera actuaba "...de oficio o a instancia de parte interesada...", y al menos lograr por este procedimiento, su declaración formal como tales.

ANDALUZ (*op. cit.*) expresa que una ley carece de fuerza y eficacia cuando no establece un sistema jurídico-institucional, es decir: Contar con reglamentos, normas de procedimiento, activadores procesales y órganos de aplicación, más condimentos extrajurídicos como voluntad política, conciencia pública y participación social. No es motivo de este artículo incursionar en el análisis de las cuestiones extrajurídicas, si bien es opinión de los autores, que éstas influyeron –a veces decisivamente- en la ineficacia de la Ley Nacional.

Correlativamente, son claras las inconsistencias en que incurre esta norma, cuando, por ejemplo, generaliza la prohibición de devastar bosques y tierras forestales –donde prioritariamente deben encontrarse los protectores- para luego establecer las condiciones en que podrían realizarse desbosques o desforestaciones para cambiar el uso del suelo cuando se demostrase con tal cambio una rentabilidad superior que justificase la conversión. Asimismo, ¿cómo debe interpretarse el Art. 14º, segundo párrafo cuando expresa: "*No se requerirá autorización para los trabajos de desmonte o desforestación que se realicen dentro de los límites máximos de superficie y en las zonas que determinen los reglamentos, siempre*

que no se trate de bosques protectores, ..."? ¿Significa que con autorización podían realizarse desmontes en los B.P., o que ellos quedan excluidos de tal posibilidad? A juzgar por la sintaxis podría optarse por la primera alternativa de la cuestión.

El Capítulo V, Régimen de los Bosques Fiscales, Art. 37º establece: "*Los bosques protectores y permanentes solamente podrán ser sometidos a explotaciones mejoradoras...*". Ello colisiona con lo establecido para los B.P. privados, expresado en el Régimen Forestal Común, haciendo que la condición de dominio devenga discriminatoria aunque las funciones del bosque sean idénticas.

El interés de la norma por los B.P. se encuentra reflejado a lo largo de sus Capítulos con restricciones y limitaciones a la propiedad privada y también en las áreas fiscales. La mayoría de ellas sin consecuencia de derecho, ya que si bien se señalan algunas líneas de procedimiento, no encuentran su correlato en la tipificación de las infracciones y consecuentemente carecen de sanciones para los que la incumplan.

En síntesis, puede afirmarse que la Ley 13.273 en materia de B.P., claramente persigue su conservación, aunque luego preceptivamente no dimensionó adecuadamente las consecuencias de derecho ni el nivel de eficiencia estructural del Estado para llevarla a la práctica.

Al producirse el texto ordenado en 1995 (Decreto Nacional 710/95) se producen algunos cambios formales y sustantivos con relación a los B.P. Entre los primeros, se elimina el fin de "defensa nacional" como función de los B.P., lo que no representa un inconveniente actual, ante los dispositivos bélicos modernos. En cambio es sustancial la eliminación del procedimiento para declarar o excluir la categoría y su pertinente registro. El argumento que funda tal decisión viene expresado porque supone una traba a las inversiones privadas, potenciando aún más la ineficacia de las normas en la materia.

Ley Provincial N° 854

En esta norma debe interpretarse que las limitaciones y restricciones, así como los procedimientos relativos a los B.P. mantienen irrestrictamente lo prescripto en la Ley Nacional. Esta conclusión deviene del hecho que el texto original del Artículo 1 establecía la plena adhesión al régimen nacional, que luego, por razones de otra índole, fue reemplazado su contenido por la Ley N° 1.129, saliendo Misiones de la adhesión y dándole al régimen nacional un carácter supletorio. Finalmente, es de interés analizar el texto del Artículo 27 de esta Ley cuando expresa: "*Todas aquellas áreas cubiertas por masas leñosas nativas, que no revisten carácter de bosque protector o..., podrán ser convertidos a tierras de culti-*

vo agrícola o forestal.”. Aunque de redacción confusa, debe considerarse que la intención del legislador, fue excluir toda posibilidad de conversión de los B.P. a otros usos del suelo. La importancia de su discusión radica en que por Decreto Reglamentario N° 1.460/78 en el Artículo 3° se estipulan las condiciones de conversión contradiciendo abiertamente lo preceptuado por el artículo mencionado en el párrafo anterior.

Decretos Reglamentarios de la Ley Provincial N°854

Decreto N 1.460/78

Fundamenta su parte resolutive en el mandato del Artículo 9 de la Ley N° 854. Establece ocho subcategorías de B.P. basándose en aspectos topográficos, geográficos y de infraestructura. Se alega en sus considerandos una suerte de provisionalidad de tal tipología, en tanto no se contara con la cartografía a la que alude el mencionado Artículo 9. Resulta difícil establecer cuales fueron las motivaciones que determinaron el no uso del conocido relevamiento de C.A.R.T.A. (1962), para ese entonces, de empleo generalizado en la Provincia e invocado por la propia norma. Si se trataba de alguna suerte de “desconfianza” sobre sus bondades técnicas, ello no condice con el uso y aceptación que el propio órgano de aplicación hacía y hace de dicho instrumento en los diversos planes que le son presentados para su aprobación. Nuevamente, debe concluirse que quienes formularon los mandatos de la Ley no tomaron en consideración las capacidades operativas del órgano de aplicación, lo que inexorablemente torna ineficaz la propia norma.

Más allá de los instrumentos disponibles y su aptitud para cumplir el mandato legal, varias de las subcategorías establecidas en el Decreto podrían delegarse como carga al propietario, por tratarse sólo de determinaciones simples como en los casos de las subcategorías b), c), d), e) y g) (Artículo 1).

Pauta el Decreto lo que en la 854 se expresa como “...normas básicas para cada tipo de bosque.”. Se trata de generalizaciones cuyos detalles técnicos se delegan en los profesionales responsables de cada plan. Ello trajo aparejado un comportamiento esperable: Al inicio, heterogeneidad en las proposiciones, para luego homogeneizarse hacia aquellos “modelos” aceptados sin mayores objeciones por el órgano de aplicación.

El Artículo 27 de la 854 es contrario al Artículo 3° del Decreto que admite la conversión de B.P., excluyendo solamente de esta posibilidad las subcategorías correspondientes a los literales a), b), c) y h), quedando las restantes al arbitrio de la autoridad de aplicación.

El resto del articulado se refiere a procedimientos de rutina, aunque uno de ellos, el Artículo 6°, establece la posibilidad de sanción al profesional actuante con un año de suspensión del Registro de Profesionales cuando aquel incumpliera parte o la totalidad de los denominados planes de trabajo. Dicha sanción no armoniza con el Artículo 79 de la Ley Provincial, ya que éste, para la misma infracción, gradúa la pena, de modo que “...no podrán exceder el plazo de 1 año y se graduarán en atención a las modalidades del hecho y antecedentes del profesional.”. Aquí se advierte una contradicción normativa. Por otra parte, el Decreto no contiene sanciones para el incumplimiento de lo preceptuado en el Artículo 28 de la Ley cuando instituye que las autorizaciones de conversión (rozados), se realicen por declaración jurada del propietario, cuando la superficie a convertir no supere las 50 ha y cuando se trate de superficies mayores deberán estar rubricada por un ingeniero forestal o agrónomo. Esto acarrea una laguna en lo normado.

Decreto N° 280/89

Como ya se mencionara, el Decreto 1.460/78 es derogado en todas sus partes por el 280/89. Esta nueva norma genera una serie de colisiones respecto a la Ley N° 854. Ratifica las subcategorías de B.P., aunque modificando en varias de ellas los parámetros establecidos por el decreto derogado. Introduce lo que denomina “concepto de F.E.” con funciones de: Interconexión de B.P. y la formación conjunta con éstos de lo que denomina “...la formación de un sistema, de defensa ecológica, básico.”. Esta figura no contemplada en el Título II de la 854 no podría ser una nueva categoría, puesto que su materialización en el terreno, podría comprender cada una de aquellas. A diferencia del 1.460, prohíbe la conversión a cultivo agrícola de los B.P. y F.E. y a cultivo forestal a las F.E. y a las subcategorías a), b), c) y h) de los B.P. En este último caso supedita la prohibición, cuando así lo determine la Dirección General de Bosques.

Mantiene el Decreto las pautas de aprovechamiento y conversión del Decreto 1.460, generando esta vez una contradicción en el uso de los términos, “plan de trabajo” y “plan de ordenación”. Ellos resultan ser una misma concepción para la 854 –a veces yuxtapuestos- y se refieren a intervenciones de aprovechamiento del bosque, ninguno de los cuales es compatible con la conversión. De hecho la conversión significa lisa y llanamente la eliminación del bosque, y por ello, no puede concebirse como un plan de ordenación, puesto que conculca el principio de persistencia del vuelo.

Entre otras cuestiones procedimentales, reite-

ra la sanción a los profesionales, incluyendo esta vez al propietario, con un año de suspensión en los registros respectivos, ignorando la gradualidad ya descripta del Artículo 79 de la 854.

Ley Provincial N° 3.426

Si bien esta Ley es conocida como "Ley de Bosques Protectores", la misma no lleva un nombre o denominación en forma explícita, práctica esta recomendada. A su vez, la norma no trata sólo el tema B.P. sino que incluye la temática sobre F.E. y otras inherentes a la actividad forestal.

A pesar de incluir varias cuestiones, se presenta la norma utilizando directamente la división elemental que es el articulado.

En cuanto a las partes fundamentales, puede inferirse de su lectura contenidos sobre disposiciones preliminares, generales, especiales, orgánicas y procedimentales, punitivas y suplementarias. Aún así, no constituye un sistema jurídico-institucional, puesto que cada una de aquellas pueden carecer de completitud, o colisionar con otras normas.

Las sucesivas reglamentaciones del Artículo 4 de la Ley 854 y su posterior remate en jerarquía de ley, muestran una línea de prescripciones normativas consistente a lo largo del tiempo. Más allá de cuestiones formales y algún agregado de fondo - F.E.-, se han reiterado los conceptos principales y consiguientemente las falencias contenidas y ya discutidas cuando se trataron los reglamentos subsumidos en el texto de esta Ley.

Claramente, los autores del proyecto traducen en los fundamentos la intención de contribuir a la conservación de los bosques nativos. Para ello, toman normas reglamentarias vigentes, conservan sus contenidos en el entendimiento que los mismos fueron efectivos -aún cuando no ponderan resultados- y los elevan al rango de ley, bajo la hipótesis que la jerarquización legislativa daría más estabilidad a sus preceptos.

Se perdió con esta norma la oportunidad de reorganizar el sistema jurídico-institucional con relación a los B.P. a la luz de las modificaciones de fondo que originó el texto ordenado en 1995 de la 13.273, por el cual se eliminan todos los registros, los procedimientos para declarar y desafectar el carácter de tales o la exclusión de procesos de conversión con B.P. en áreas privadas.

Como esta norma contiene aspectos adicionales a los B.P., como por ejemplo el procedimiento para la autorización de desmontes de modo genérico, su análisis comprende también los casos autorizables dentro de las subcategorías de B.P. En tal sentido, además de usar alternativamente términos diversos, supuestamente sinónimos (desmonte, rozado, conversión) también emplea términos de la jer-

ga local (capuera, campo, capuerón), que aunque conocidos, contienen un elevado grado de imprecisión terminológica.

De una manera no recomendable desde la técnica legislativa, el Artículo 12 expresa: "*Derógase toda otra norma que se oponga a la presente.*". Ello trae confusión ante las numerosas colisiones que su articulado produce con la Ley 854. Son ejemplos de lo antedicho, el procedimiento de solicitud de desmontes, los plazos administrativos para la aprobación de los mismos y las sanciones al propietario y profesionales. Hubiese sido conveniente la derogación explícita de los artículos colisionados.

Resolución del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables N° 401/98

La Ley 3.426 cuenta con un solo instrumento reglamentario al nivel de resolución ministerial que lleva el N° 401/98. La misma contiene groseras imperfecciones, tanto de estructura como de estilo legislativo y precisión terminológica. En el Artículo 1° resulta ambigua la expresión "Áreas Técnicas" que deberán recepcionar las solicitudes a que alude la Ley, cuando ésta deja a los reglamentos la potestad de su identificación expresa. Por otra parte, el mismo artículo establece que en predios menores a 50 ha las formulaciones técnicas podrán ser elaboradas por técnicos del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables. Aquí el lenguaje es confuso, generando una aparente laguna normativa ya que podría interpretarse que no está la indicación de quien recepta la formulación de marras. Además, la Ley señala en su Artículo 7 que en el caso de pequeños productores los planes pueden ser firmados por "técnicos agrónomos o forestales". Claramente, se advierte que no se refiere a integrantes del órgano de aplicación, lo cual en principio resulta una contradicción con la norma superior.

Aplicabilidad de la normativa provincial sobre B.P.

Con relación a la aplicabilidad de las normas sobre B.P. resultan pertinentes las siguientes consideraciones: El Decreto 1.460/78 en sus considerandos, párrafo segundo, hace mención a las tareas de elaboración y de actualización de los mapas de clasificación de bosques y a quien le cabe su ejecución según la Ley 854. En su párrafo tercero, por entender que la ejecución de las mismas no se resuelve en forma inmediata, fija la necesidad de establecer, como primera instancia, las características que definan a los B.P. y las normas para su manejo atendiendo la fragilidad de estas masas boscosas.

A su vez, el Decreto 280/89, derogatorio de aquel, reitera la mayoría de sus considerandos, omitiendo el contenido del tercero, supuestamente en atención al tiempo transcurrido, que tornaba injustificable dicho argumento. Lo prescripto en el Artículo 9 de la Ley 854 con relación a contar con una cartografía de las diferentes categorías de bosques, no ha sido satisfecho hasta el presente. Operativamente el órgano de aplicación emplea un procedimiento indirecto para la materialización de esta categoría sobre el terreno, delegando en los profesionales responsables de los planes diversos, tal delimitación. Con tal procedimiento se logra un resultado a nivel predial disperso y progresivo de la categoría, que limita la idea sobre el montante de ésta en la Provincia, sin que posteriormente dicha información sea considerada en alguna cartografía por parte de los organismos competentes. Lo extraño de esta situación, radica en que, desde el año 1962 se cuenta con algunas herramientas cartográficas como el Relevamiento de CARTA (1962), con un desagregado en mapas de restitución, edafológicas, geológicas y forestales de libre disponibilidad; y más recientemente con un Inventario Nacional de Bosques Nativos, donde la Fase Misiones se encuentra concluida. Podrá alegarse deficiencia de tales instrumentos, pero aún así el procedimiento indirecto se sigue utilizando, con indicación expresa, aunque innormada, de emplear las referidas tecnologías a los profesionales actuantes como requerimiento para obtener resoluciones aprobatorias.

Tomando en cuenta que las sucesivas normas en la materia, establecen caracterizaciones taxativas de las distintas subcategorías en que fuera subdividida la categoría B.P., no se aprecia que su aplicación práctica suponga dificultades insalvables. Por el contrario, la identificación del tipo de suelo a nivel de complejo, pendientes, mediciones lineales simples, identificación de "bañados" entre otras, aparecen como determinaciones que ni siquiera requieren formación técnica especializada.

CONCLUSIONES

El marco legal nacional:

- Resultó ineficaz para concretar la conservación de los B.P. en las jurisdicciones provinciales. Su régimen específico, basado en el sistema de "orden y mando", carece de un sistema de incentivos-desincentivos para motivar el interés de los particulares por mantener dichas masas forestales.
- Las obligaciones establecidas en la normativa, principalmente para la autoridad de aplicación en la materia, carecieron de una evaluación previa sobre la capacidad operativa de aquella para afrontar compromisos económicos (expropiación, tareas de forestación y reforestación a cargo del Estado), su-

perar falencias tecnológicas (concretar elaboración de cartografía expresa) y capacidad de sus cuerpos técnico-administrativos.

En la provincia de Misiones:

- Se adoptó el mismo régimen que la Ley 13.273 estableció para la categoría de B.P. En una primera etapa —en virtud del régimen de adhesión— la normativa se limitó a aspectos reglamentarios. Luego tomó estatus de ley con la Ley 854, que mantuvo las características de la categoría, con el agregado de ordenar a la autoridad de aplicación la confección de cartografía provincial para identificar las categorías en su jurisdicción y de instructivos para el manejo de cada una de ellas.
- La estrategia que siguió la Provincia, se limitó a la cuestión legislativa, tanto reglamentaria como por ley especial. Por lo general reiterativa, carente de formulaciones de promoción, procedimientos difusos e incompletos sin consecuencias de derecho, y en varios casos, contradictoria con regímenes vigentes de mayor jerarquía.
- Los resultados prácticos de aplicabilidad del régimen legal, distan de alcanzar niveles satisfactorios. El procedimiento para identificar los B.P. se delega en el profesional responsable de la formulación de planes de ordenación, de conversión o en caso de áreas fiscales, del "modelo ecológico económico". No existen constancias que este proceso se cumpla y menos aún derive en una consolidación provincial de los B.P., que supere el nivel de conocimiento predial.

RECOMENDACIONES

Dada la dispersión legislativa y su falta de eficacia, se considera procedente una revisión global de la normativa sobre B.P. cuyo enfoque se oriente a:

- Tomar en consideración los cambios en la legislación nacional y provincial derogada y vigente.
- Evaluar adecuadamente los resultados obtenidos en la aplicación de la preexistente con la autoridad de aplicación y los actores principales de la actividad, antes de cualquier formulación legislativa.
- Tomar en cuenta que este régimen por su naturaleza limitativa y restrictiva al uso y goce del recurso, debe contener incentivos-desincentivos que muevan el interés de los propietarios de B.P. a su conservación.
- Generar una normativa de característica integracionista, que además garantice procesos de información pública abierta, y proposiciones educativas y de participación social amplia sobre la problemática de los B.P.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDALUZ, A. 1995. Marco Legal e Institucional para la Conservación y Uso Sostenible de los Bosques y Tierras Forestales, Capítulo 7, pp. 139-175. Libro "Hacia el Manejo Forestal Sostenible". Bolfor. Proyecto de Manejo Forestal Sostenible. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Santa Cruz. Bolivia. pp. 205.
- BÁRCENA, A. 1987. Reflexiones sobre la Incorporación de la Dimensión Ambiental en el Marco Institucional y Operativo del Sector Público en América Latina y el Caribe. BID. Washington..
- COZZO, D. 1967. La Argentina Forestal. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina. pp. 240.
- Declaración de Bosques Protectores a Masas Nativas. 12ª Reunión, 9ª Sesión Ordinaria, julio 03. Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones. Dictámenes de Comisión, Proyecto de Ley. 1997
- Decreto Nacional N° 710. 1995. Texto ordenado de la Ley Nacional 13.273, de "Defensa de la Riqueza Forestal".
- Decreto N° 1.558. 1982. "Establece los alcances de los art. 38° y 39° del Decreto Reglamentario 1.459/78 de la Ley N° 854/77.
- Decreto N° 280. 1989. "Toma el Decreto N° 1.460/78 y lo deroga e incorpora el concepto de F.E.".
- Decreto N° 555. 1992. "Problemática ecológico-ambiental de los bosques nativos"
- Decreto Reglamentario N° 1.460. 1977. "Reglamenta la Ley N° 854/77, derogado por Decreto N° 280/89.
- DUARTE PEREIRA, O. 1950. Direito Florestal Brasileiro. Ensaio. Editor Borsoi. Rio de Janeiro. Brasil. pp. 573.
- GOMEZ, A. y BRUERA, O. 1984. Análisis del Lenguaje Jurídico. Editorial de Belgrano. Colección Textos. Buenos Aires. pp. 184.
- HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA PROVINCIA DE MISIONES. 1995. Manual de Técnica Legislativa. Elaborado por la "Comisión Especial de Ordenamiento Normativo y Técnica Legislativa" creada por Resolución N° 02/94-Secretaría Parlamentaria, pp. 42.
- HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA PROVINCIA DE MISIONES. 1999. Manual de Técnica Legislativa. Elaborado por la "Comisión Especial de Ordenamiento Normativo y Técnica Legislativa" creada por Resolución N° 02/94-Secretaría Parlamentaria, pp. 47.
- Ley N° 13.273, 1948 "Defensa de la Riqueza Forestal", su Reglamentación Provisional, Leyes Modificatorias (Ley 19.995/72, Dcto. Ley N° 2131/63 y Ley N° 20531/73).
- Ley N° 25.080, 1999. "Régimen de promoción de las inversiones en nuevos emprendimientos forestales".
- Ley N° 251. 1964. "Declara de interés público la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques". Derogada.
- Ley N° 3.426. 1997. "Bosques Protectores y Fajas Ecológicas".
- Ley N° 3.585. 1999 "Adhesión a la Ley Nacional N° 25.080".
- Ley N° 556. 1975. "Modifica la Ley N° 251/64". Derogada.
- Ley N° 628.1975 "De Reservas Forestales". Derogada.
- Ley N° 854. 1977. "De Bosques y Tierras Forestales" y modificatorias.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE – SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y POLÍTICA AMBIENTAL. 2000. Convocatoria para Lograr un Marco Político Forestal Nacional en la Defensa y Restauración de las Masas Forestales Nativas Argentinas. Documento de Trabajo. Con el auspicio del Gobierno de la Provincia de Misiones; Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables, pp. 40.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS – SECRETARÍAS DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA; DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA; DE COMERCIO E INVERSIONES. 1995. Plan de Desarrollo Forestal. Documento Principal. pp. 208.
- PIÑER, J. C. 2001. Manual de Régimen Jurídico de los Recursos Naturales y del Ambiente. Fundación Centinela. Gendarmería Nacional. Argentina. pp. 413.
- Resolución N° 401 del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables. 1998 "Control de las Actividades Forestales".

¹ The National Constitution establishes three levels of government: federal or national, provincial and municipal, where the competence in environmental matters is concurrent. (Pigñer, 2001).

² La Constitución Nacional establece tres niveles de gobierno: federal o nacional, provincial y municipal, donde la competencia en materia ambiental es concurrente (Pigñer, 2001).

³ Se trata de un Decreto Ley dado que su sanción y promulgación se realizó por un gobierno de facto.

⁴ Basados en: Clavell Borrás, J.: Introducción a la Técnica Legislativa; Meehan, J. H.: Teoría y Téc-

nica Legislativas; Carrió, G. R.: Notas sobre Derecho y Lenguaje; Bulygin, E.: Teoría y Técnica de Legislación; Svetaz, M. A.; Grosso, B. M.; Luna, M. A.; Pérez Bourbon, H.; Ubertone, F.: Técnica Legislativa; Primeras Jornadas de Perfeccionamiento y Actualización Parlamentaria, Mendoza, 1990; Primeras, Segundas y Terceras Jornadas de Capacitación Legislativa, dictadas por el ICAP (1993-1994) y aportes de los integrantes de la Comisión Especial creada por Resolución N° 02/94 de la Secretaría Legislativa a/c Área Parlamentaria, HCR de la Provincia de Misiones.