

---

## MARCO LEGAL DEL USO SILVOPASTORIL DE BOSQUES DE ÑIRE Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY NACIONAL 26.331 EN CHUBUT Y TIERRA DEL FUEGO. Picco, Omar Aníbal.

Universidad Nacional de la Patagonia –UNPSJB- Centro de Investigación y Extensión Andino Patagónico – CIEFAP

---

### RESUMEN

Los bosques de ñire (*Nothofagus antarctica* (G. Foster) Oersst.), ocupan aproximadamente un millón y medio de hectáreas en la Patagonia. El 70 % de esta superficie se utiliza para la ganadería bovina, que se desarrolla, principalmente, sobre las pasturas naturales que ofrece el bosque, sin un plan de manejo que asegure la integridad del sistema. Esta actividad se acompaña con el uso forestal como fuente de productos leñosos.

El objetivo de este trabajo es indagar en la estructura legal vigente a nivel nacional y en las provincias de Tierra del Fuego y Chubut; y analizar si constituye un marco apropiado para la implementación de las medidas previstas en la nueva Ley 26.331.

Se realizó la recopilación bibliográfica de la legislación vigente en esas jurisdicciones y su contenido fue contrastado con las pautas técnicas propuestas por organismos científico-técnicos, verificándose la correspondencia o divergencia en los conceptos relevantes que aseguran el mantenimiento del ecosistema.

La nueva Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, N° 26.331, induce una actividad legislativa específica para llegar a su implementación, con la necesidad de leyes provinciales complementarias, entre ellas una ley que apruebe el ordenamiento territorial de bosques nativos para cada jurisdicción. De igual manera origina la necesidad de adecuar el sistema normativo existente en concordancia con el principio de congruencia de la Ley General del Ambiente N° 25.675.

La normativa vigente en las provincias es bastante clara para la utilización forestal del bosque, pero no cubre las necesidades para el manejo ganadero del pastizal acompañante que, de hecho, constituye el uso más frecuente de este tipo de formación leñosa. También se analizan las consideraciones normativas sobre la tenencia de la tierra, con mayor profundidad para la provincia de Chubut, donde se presentan situaciones variadas de propiedad que pueden influir en la aplicación de la normativa que regule el uso del recurso, en especial en el silvopastoreo.

A través del análisis de los ejes conceptuales, se puede concluir que el marco legal vigente resulta insuficiente para cubrir todos los aspectos necesarios para la gestión de los bosques de ñire según los criterios técnicos conocidos al presente.

El conjunto de normas que hacen referencia a los bosques nativos debe ser revisado ante la puesta en vigencia de la Ley 26.331, adecuándose a lo preceptuado por esta ley, en especial en lo referente a la regulación de las actividades silvopastoriles. Esta necesidad de reordenamiento legislativo vinculado a la regulación del bosque nativo significa un desafío para las provincias, que deben implementar actividades de “complementación” y “adecuación” normativa.

En ambas provincias, la reglamentación para la presentación de Planes de Conservación y uso Sustentable a nivel predial será elaborada y monitoreada por la autoridad provincial. La aplicación de los beneficios económicos previstos en la ley, que podrían utilizarse para la implementación de prácticas silvopastoriles en bosques de ñire, deberá basarse en normas técnicas consolidadas, ajustadas al mantenimiento de la cobertura, garantizando la regeneración arbórea y protegiendo el ciclo del agua. Esto debe implementarse con normativas legales acompañadas por procedimientos de monitoreo y seguimiento técnico y administrativo efectivo, que

van necesariamente vinculados al fortalecimiento institucional por parte de la autoridad forestal, de modo de superar y conciliar los intereses de distintos sectores que son, en cierta forma, contrapuestos.

Palabras Clave: Bosques de ñire, *Nothofagus antarctica*, Normativa, Uso silvostoril.

## SUMMARY

The Ñire (*Nothofagus antarctica* (G. Foster) Oersst.) forests cover around one and half million hectares in the Patagonia, 70% of this area is used in cattle breeding, developed mainly over natural pastures related to the forests without a management plan to ensure the system sustainability. Simultaneously there is a forest use to obtain wood products.

The objective of the present paper is to review the in force legal structure at the national level and at the Tierra del Fuego and Chubut provincial level to analyze if it constitutes an appropriate frame to the new law N° 26,331 measures implementation.

A bibliographical review on the current legislation was carried out and the contents was matched with the technical standards suggested by the technical and scientific institutions in order to verify connections and divergences on relevant concepts to guarantee the ecosystem sustainability.

The new Native Forests Environmental Protection Minimum Budget Law, N° Budget Law, N° 26,331, induces a specific legislative activity to arrive to its implementation and complementary provincial laws are needed, among them a law which approves the native forests territorial zoning plan for each jurisdiction. Although creates the needs to the current regulations system adecuacion accordingly to the Environment General Law, N° 25,675, congruence principle.

The provincial current normative is enough clear regarding to the forest utilization, but does not cover the accompanying pastures management needs, which in fact is the common use of this kind of forest. Regulations on land possession are reviewed as well, mainly regarding the Chubut province where a variety of property situations are present and could affect the normative application on the resources use, especially on agroforestry practices.

Through the conceptual axis analysis it is possible to conclude that the current legal frame is not enough to cover all the necessary matters to the Ñire forests management accordingly to the present known technical criteria. Current regulations on native forests should be reviewed facing the Law N° 26,331 promulgation adjusting them to the normative of this law, mainly on agroforestry regulation. In consequence, there is a challenge to the provinces in order to a legislative reordering and adecuacion on native forest regulations

In both provinces, Tierra del Fuego and Chubut, regulations to present Conservation and Sustainable Use Plans will be elaborated by the provincial authority. The application of the expected economic benefits by the law, which could be used for agroforestry practice implementation on Ñire forests should be based on consolidated technical rules, adjusted to the forest cover maintainance, the forest regeneration and the water cycle protection. The rules will have to be accompanied with effective technical and administrative monitoring procedures which are necessarily linked to a institutional strengthening to overcome and reconcile different stakeholders interests that could be often opposed.

Key words: Ñire forests, *Nothofagus antarctica*, Regulations, Agroforestry.

## INTRODUCCION

Con la sanción de la Ley nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos se abre una gran expectativa para mejorar la gestión de las masas forestales nativas del país. La Patagonia posee alrededor de 751.643 ha de bosques de ñire (*Nothofagus antarctica* (G. Foster) Oerst.), que se amplía al doble considerando la categoría arbustales del Inventario Forestal Nacional, que también incluyen a los ñirantales, aunque no resultan claramente identificados (SAyDS, 2005). El 70% de esta superficie es utilizada para la ganadería bovina, que se desarrolla principalmente sobre pasturas naturales que ofrece el bosque sin un plan de manejo que asegure la integridad del sistema. Esta actividad es acompañada del uso forestal como fuente de productos leñosos (Peri, 2004).

Dado que el ñire prospera en ambientes con suelos que van desde muy húmedos, con drenaje impedido, hasta los secos y pobres del ecotono bosque-estepa, constituye el tipo de bosque que presenta la mayor superficie de masas forestales nativas bajo uso silvopastoril en la Patagonia.

Los ñirantales, como bosques de montaña, cumplen una función de protección del suelo y de regulación hídrica, en especial cuando se desarrollan con porte achaparrado, siempre dependiendo de factores de sitio como pendiente y exposición a los vientos, entre otros (Donoso, 1993).

En el área de distribución natural de los ñirantales, la actividad forestal convive con la ganadera. Estos bosques se usan para el aprovechamiento de leña y como áreas de pastoreo. Así por ejemplo, en la provincia del Chubut, el 72 % de las existencias bovinas se concentran en el NO provincial donde el ñirantal constituye el área de cría (Guitart *et al.*, 2004).

El uso ganadero y el aprovechamiento forestal generalmente traen, como efecto combinado de ambas prácticas, distintos niveles de degradación, desde coberturas arbóreas incompletas hasta suelo totalmente desnudo o cubierto de especies indeseables por su escaso valor forrajero como *Acaena sp* (Hansen *et al.*, 2008).

En España se desarrollan formaciones de cierto parecido, denominadas *dehezas*, que cubren alrededor de 2.500.000 ha. La dehesa constituye un ecosistema de tipo mediterráneo, en el que dominan sobre los pastizales encinas y alcornoques, que permite una intensa actividad del hombre, que protege el entorno mientras se aprovecha de los recursos forestales, cinegéticos y ganaderos. El término hace referencia tanto a un ecosistema seminatural, como a un tipo de gestión humana sobre un ambiente. Campos Palacín (1992) define la dehesa como “*un sistema agroforestal cuyos componentes leñosos, pascícolas, ganaderos y agrícolas interactúan beneficiosamente en términos económicos y ecológicos en determinadas circunstancias de gestión*”, no obstante, advierte que las “*circunstancias actuales*” predominantes son las degradantes del suelo y la vegetación, debido a que priman los intereses económicos. A pesar de los años de uso tradicional tienen problemas en su conservación, por lo que algunas comunidades autónomas están revisando la legislación en los últimos años.

La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, N° 26.331, induce a una actividad legislativa específica para llegar a su implementación, con leyes provinciales complementarias, entre ellas una ley que aprueba el ordenamiento territorial de bosques nativos para cada jurisdicción. De igual manera origina la necesidad de adecuación del sistema normativo existente sobre la regulación del bosque nativo ante el principio de congruencia de la Ley General del Ambiente N° 25.675. Esta necesidad de reordenamiento legislativo vinculado a la regulación del bosque nativo significa un desafío para las provincias, generando actividades de “*complementación*” y “*adecuación*” normativa. Se analizará esta situación planteada respecto a los bosques de ñire en las provincias de Tierra del Fuego y Chubut, que sustentan la mayor superficie de estos bosques en la Patagonia.

## **OBJETIVO**

El objetivo de este trabajo es observar la estructura legal vigente a nivel nacional y en las provincias de Tierra del Fuego y Chubut, y analizar si resulta un marco apropiado para la implementación de las medidas previstas en la Ley 26.331, con el fin de adecuar la gestión de los bosques de ñire contemplando los usos tradicionales y los conocimientos técnicos actuales, de modo de asegurar la persistencia y mejora de este bosque nativo.

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

Se basa en la técnica de Legislación Comparada, que consiste en la recopilación, revisión y análisis, tanto de los cuerpos jurídicos que norman la acción sobre la materia en estudio, como de otros trabajos o antecedentes. Es decir, este método de estudio se sustenta en la comparación de las distintas soluciones que ofrecen los diversos ordenamientos jurídicos para los mismos casos planteados.

Se focalizó el trabajo en la legislación vigente en la Argentina y las provincias patagónicas de Tierra del Fuego y Chubut en lo referente al tratamiento de esta temática. El contenido de la normativa se comparó con pautas técnicas propuestas por organismos científico-técnicos, verificando la correspondencia o divergencia en los conceptos relevantes que aseguren la integridad ambiental del ecosistema.

Se analizó los siguientes textos:

Nivel nacional:

-Ley N° 13.273 "Defensa de la Riqueza Forestal".

-Ley N° 26.331 "Presupuestos mínimos para la protección ambiental de los bosques nativos".

Nivel provincial:

-Provincia del Chubut: Ley N° 124, Ley N° 3765, Decreto N° 712/04 y su modificatorio 74/05 y Decreto N° 764/04.

-Provincia de Tierra del Fuego: Ley N° 145, Ley N° 202, Decreto N° 852/95.

Pautas y recomendaciones científico-técnicas:

-Alternativas de Manejo Sustentable para el Manejo Forestal Integral de los Bosques de Patagonia. INTA.

## **RESULTADOS**

### **Marco Nacional**

Se hace referencia a los artículos de las leyes N° 13.273 y 26.331 que tienen su aplicación directa en las prácticas que pueden aplicarse a los sistemas silvopastoriles, sin profundizar en un análisis exhaustivo de estas normas.

### **-Ley Nº 13.273 de “Defensa de la Riqueza Forestal”.**

En esta ley se considera bosque a *“toda formación leñosa ... declarada en los reglamentos respectivos como sujeta al régimen de la presente ley”* y tierra forestal a aquellas no útiles para la agricultura o pastoreo, susceptible de forestar. (Art. 1)

Establece cinco clases de bosque según su función, pudiéndose encuadrar a las formaciones leñosas con ñiire en los denominados: Bosques protectores, permanentes, experimentales y de producción.

Prohíbe la devastación de bosques y la utilización irracional de los productos forestales. (Art. 11)

Instituye la obligación del plan de trabajo y solicitud de permiso para la explotación del bosque. (Art. 12).

Para bosques protectores requiere autorización previa para pastoreo o cualquier trabajo en el suelo. (Art. 20, Inc. d).

Prohíbe la ocupación de bosques fiscales y el pastoreo sin permiso de la autoridad forestal. Los intrusos pueden expulsarse con auxilio de fuerza pública. (Art. 33).

Deja abierta la posibilidad del desmonte habilitando tierras para la agricultura o implantación de bosque de otro tipo y la construcción de infraestructura cuando no se trate de bosques experimentales, permanentes o de protección.

Considera como contravención forestal la introducción de ganado en infracción a los reglamentos en bosques y tierras forestales (Art. 45)

Estos conceptos básicos que pueden aplicarse al uso ganadero de los bosques están contenidos en las legislaciones de las provincias, por la adhesión a la norma nacional a través de sus propias leyes.

### **-Ley Nº 26.331 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”.**

Instaura el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos a través de un proceso participativo, que debe realizar cada jurisdicción de acuerdo a criterios de sustentabilidad, en un plazo de 1 año. (Art. 6). Debe estar sancionado por ley Provincial para acceder a los beneficios que prevé la Ley.

Establece tres categorías de conservación de los bosques nativos (Art. 9):

- *Categoría I (rojo): Sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse.*

- *Categoría II (amarillo): Sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados... y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: Aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.*

- *Categoría III (verde): Sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la presente ley.*

Las intervenciones de manejo sostenible (en categorías II o III) o desmonte (únicamente en categoría III) en la masas nativas debe contar con la autorización de la autoridad provincial (Art. 13). Se deberán hacer con una planificación técnica previa, materializada en un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos (Art.16) para el primer caso o en el segundo caso con un Plan de

Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo (Art. 17). Éstos deberán elaborarse de acuerdo a la reglamentación que para cada región y zona establezca la Autoridad de la jurisdicción correspondiente. (Art. 18)

Estos proyectos deberán reconocer y respetar los derechos de las comunidades indígenas originarias que tradicionalmente ocupen esas tierras. (Art. 19).

Se ordena el procedimiento de evaluación de impacto ambiental obligatorio para el desmonte y para el manejo sostenible cuando tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos. (Art. 22).

El Estudio de Impacto Ambiental-EIA debe realizarse según los procedimientos establecidos por la Ley 25.675 –Ley General del Ambiente- en sus artículos 11, 12 y 13. (Art. 23). Además los contenidos del EIA están detallados en el Art. 24, consignando las propuestas para prevenir y mitigar los impactos ambientales adversos y optimizar los impactos positivos, acciones de restauración ambiental y mecanismos de compensación (Inc. c) o el análisis de la relación espacial entre áreas de desmonte y áreas correspondientes a masas forestales circundantes, (Inc. d).

Crea el Fondo para la Conservación de los Bosques Nativos que las Jurisdicciones aplicarán en un 70 % para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos públicos o privados, otorgando un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, de acuerdo a la categoría, renovable anualmente sin límite de períodos.

El titular debe realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos (Art. 35, inc. a)

Considera por separado a pequeños productores y/o comunidades campesinas relacionadas a los bosques nativos, que en el caso que puedan desarrollar actividades no sostenibles, previendo la asistencia técnica y financiera para orientar las mismas hacia prácticas sustentables, a través de programas implementados por la autoridad provincial, (Art. 21).

Para financiar estos programas se debe destinar parte del 30 % del Fondo para la Conservación de los Bosques Nativos (Art. 35, inc. b, 2).

También considera el fortalecimiento institucional de las autoridades jurisdiccionales, aplicando parte del 30 % del Fondo nombrado para desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos. (Art. 35, inc. b, 1).

Traslada la fiscalización del cumplimiento de la Ley y de las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos a las a Autoridades de cada jurisdicción. (Art. 28).

De igual modo sucede con las sanciones al incumplimiento de la ley y de las reglamentaciones, que serán fijadas por las jurisdicciones, según una base mínima monetaria estipulada en la ley (Art. 29).

## **Nivel Provincial**

### **-Marco Regulatorio de la Provincia del Chubut**

#### **Constituciones Provinciales**

En la Constitución de 1958 se establecía la “*propiedad inalienable de los Bosques*”. En la Constitución Provincial actual, promulgada en 1994, el artículo 105 establece que *el bosque nativo es de dominio de la Provincia*, y debe dictarse una ley general para regular la enajenación del recurso, que debe aprobarse con 4/5 de votos de la Legislatura. La

misma ley debe establecer “...las restricciones en interés público que deben constar expresamente en el instrumento traslativo de dominio, sin cuyo cumplimiento éste es revocable”.

### **Ley Nº 124**

Adhiere a la Ley 13.273, haciéndola propia, creando la Dirección Provincial de Bosques y Parques como autoridad de aplicación requerida. Es reglamentada por sucesivos Decretos, actualmente está vigente el Nº 764/04 y las Disposiciones ejecutivas de la Dirección General de Bosques y Parques (DGBYP) como autoridad de aplicación.

### **Ley Nº 3765**

Establece como organismo administrador de las tierras fiscales al Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural (IACFR) (Art 1). Entre sus funciones está: *...promover la formación de explotaciones económicamente rentables. A estos efectos organizará y llevará un registro permanente de establecimientos rurales, que deberá contemplar su extensión, capacidad, producción ganadera y todo otro dato que fuera necesario a sus fines.*

Crea distintos grados de tenencia antes de alcanzar el título de propiedad. Los títulos jurídicos otorgables son: a) Permiso de ocupación, b) Depósito de mejoras, c) Adjudicación en venta y/o Adjudicación sin contraprestación pecuniaria en el caso de aborígenes, d) Propiedad. (Art 15)

Entre los requisitos para resultar Adjudicatario se cuentan: *a) Residencia, b) Introducir mejoras, cultivos y/o ganados que aseguren la efectiva explotación del predio...*, (Art. 19):

Los pobladores, en las etapas intermedias, pagan al IAC un “derecho de pastaje” por el usufructo del recurso.

### **Ley Nº 92**

Esta norma del año 2010 le brinda estatus legal al Ordenamiento Territorial de los bosques nativos de la provincia, presentados en documentación y cartografía anexa a la Ley. La mayor parte de la superficie de bosques de ñire se encuentra en la Categoría II, de uso sostenible.

En esta categoría, además de Planes de Conservación podrán ejecutarse Planes de Manejo Sostenible. Debe tenderse a la sostenibilidad en todas y cada una de las actividades realizadas en bosques nativos categorizados en amarillo. Si bien es difícil cuantificar el concepto de sostenibilidad, se han realizado importantes avances en el ámbito forestal en la definición de distintos tipos de Principios, Criterios e Indicadores que permitan evaluarlo. En este sentido, puede considerarse Manejo Sostenible a aquel que cumpla con los siguientes principios:

1. La productividad de bienes y servicios comercializables se mantiene o se incrementa.
2. El bienestar de las comunidades asociadas se mantiene o incrementa.
3. La integridad de los ecosistemas y los servicios ambientales derivados se mantienen.
4. El marco legal, político e institucional conduce al manejo sustentable del recurso.

El cumplimiento de estos principios en la realización de actividades en áreas incluidas en esta categoría debería evaluarse mediante indicadores y verificadores adecuados.

#### **Decreto N° 712/04**

Delimita como bosque nativo al *“ecosistema natural dominado por árboles de especies originarias de la región (...) el cual se encuentra formando tipos forestales”*. El mismo decreto define “tipo forestal” a la *“agrupación arbórea caracterizada por la presencia de especies de importancia ecológica”*. Incluye al ñire cuando este supera una cobertura del 75% con árboles mayores a tres metros de altura. Si por causas naturales o antrópicas el bosque nativo desapareció, las tierras que este cubría son incluidas como bosques.

Declara de dominio Provincial las tierras fiscales con bosque nativo hasta la reglamentación del artículo N° 105 de la Constitución de la Provincia. Para la venta de tierras fiscales, la DGBY P, deslinda la superficie con bosque nativo declarado en el “Inventario Forestal Provincial”, incluyéndose entre las cláusulas de venta una restricción al uso según el interés público y la reglamentación vigente.

En el Inventario se clasifican como “bosque bajo” a aquellos que no produce madera rolliza debido a las características del fuste, siendo de menor altura que el bosque alto. En esta clase predominan las formaciones de ñire.

#### **Decreto N° 764/04**

Contiene el *“Reglamento Único de Aprovechamiento Forestal de los Bosques de la Provincia del Chubut”*, con algunas especificaciones sobre la gestión de ñirantales.

Considera *“Producto Forestal Secundario”*, a la leña y el poste para alambrado, los principales productos madereros del bosque de ñire. El aprovechamiento puede realizarse por Pequeños o Grandes Permisionarios, denominándose así cuando la cantidad a extraer sea excepcionalmente grande, caso en que debe presentarse previamente el “Plan de Manejo”.

Entre otros ítems, establece que la construcción de vías de saca, playas de acopio y caminos, secundarios o primarios, deben hacerse al mínimo posible y la apertura de nuevos debe ser autorizada.

Considera Bosque de Protección *“...aquellos menores a los 10 m, los ubicados en pendientes mayores a 70% o por sobre los 1300 msnm, o aquellos que la autoridad de aplicación considere necesario y como protección de espejos y cursos de agua manteniendo una franja de vegetación.”*

Para planes de manejo de bosque nativo, el titular, el técnico y el motosierrista son responsables en forma solidaria del cumplimiento del mismo y de la normativa vigente. La clausura al ganado de áreas con bosque nativo degradado por acción del fuego o pastoreo excesivo, por quince años, se entiende como obra forestal compensatoria por la extracción de productos.

Considera las pasturas como productos no maderables del bosque y la introducción de ganado dentro del mismo debe ser autorizada por la DGBYP, caso contrario se penaliza monetariamente.

#### **Decreto N° 74/05**

Modifica al decreto 712/04, eliminando de la declaración del dominio Provincial las tierras fiscales con bosque nativo, y exceptúa de la obligación del deslinde del bosque nativo a las superficies con ocupaciones con derechos previos reconocidos (derechos precarios,

adjudicaciones en venta) o en caso de tierras sin ocupantes cuando se destinen a colonización.

## **-Marco Regulatorio de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur**

La utilización del recurso forestal se realiza conforme la ley provincial N° 145 de 1994 y el decreto reglamentario N° 852/95.

### **Ley N° 145**

Regula a las explotaciones forestales “...en el marco de los principios de desarrollo sustentable..., procurando la mayor industrialización posible del bien, a fin de generar riqueza, trabajo y bienestar para la sociedad.”. Adhiere a la ley 13.273, creando la Dirección de Bosques como autoridad de aplicación dependiente del Ministerio de Economía.

Define como bosque a los ecosistemas donde los árboles sean organismos dominantes. Las tierras fiscales con bosques son inajenables y si la transferencia es anterior a la sanción de la ley, el propietario debe pagar por el bosque.

Crea la figura de de “Bosque Degradado”, como el que se ha devastado por causas naturales o por explotación irracional, cuando queden vestigios o testimonios de su existencia histórica.

Establece que la autoridad de aplicación deberá aprobar el plan de manejo para las áreas sujetas a uso silvopastoril, de acuerdo al bosque y el tipo de ganado.

Los bosques privados declarados protectores, permanentes, experimentales o degradados imponen al propietario su conservación y reforestación si es él quien lo degradó. Debe solicitarse autorización para cualquier uso del suelo o subsuelo, permitiendo a la autoridad forestal realizar los trabajos que esta considere necesarios. La explotación solo puede hacerse para su mejora.

Se considera delito la devastación de bosques y el pastoreo en áreas de regeneración o de bosques degradados, así como también arrancar, abatir o dañar árboles en contravención a lo legislado.

### **Decreto N° 852/95**

Reglamenta la ley N° 145, estableciendo regulaciones para el aprovechamiento de los bosques en función de la capacidad de uso en forma permanente, considerando además de la producción forestal, la ganadera. Insta la necesidad de tomar las medidas técnicas y económicas necesarias a fin de revertir la situación de los bosques degradados.

La autoridad de aplicación debe establecer las pautas para el uso silvopastoril del bosque, protegiendo la integridad de este, limitando o prohibiendo la carga ganadera.

Considera infracción el desarrollo de la actividad ganadera sin la presentación y el cumplimiento del plan de manejo silvopastoril, así como el pastoreo en áreas degradadas o de regeneración y la quema de pastizales.

Nota: Hasta el 30 de Junio, fecha establecida por la SAyDS para el año 2010, la provincia de Tierra del Fuego no sancionó la Ley de Ordenamiento Territorial de los bosques nativos.

## Pautas y Recomendaciones de Organismos Científicos-Tecnológicos

Las propuestas técnicas para desarrollar sistemas silvopastoriles en ñirantales se centran en la elaboración de Planes de Manejo de largo plazo que contemplen la práctica de raleos que mejoren el desarrollo de los árboles y la instalación de regeneración, permitiendo aumentar la producción de forraje y adecuando la carga ganadera. Estos deben contemplar la incorporación de Criterios /Indicadores de Sustentabilidad que persigan conservar los servicios ambientales junto a los objetivos productivos. Deben contemplar la "Evaluación de Pastizales" antes y después del raleo, determinando la cantidad de forraje disponible y su repuesta al raleo. Al planificar el sistema de pastoreo se debe contemplar la receptividad de los potreros, la demanda y tipo de animal. (Peri, 2004).

Se debe proteger los cauces hídricos y una determinada cantidad de renovales de ñire por hectárea por año, obteniendo un sistema mixto de pastizal y bosque, en lugar de un pastizal puro que derive en un erial en los ambientes muy secos (Iglesias, 1989 citado por Peri, 2004).

La protección de cursos de agua y humedales se logra adoptando criterios de manejo particulares. Se menciona la necesidad de definir un área intangible a la actividad forestal, el apeo hacia afuera de la "Zona de Manejo de Cuenca", manipular combustibles y/o agroquímicos a una distancia de 30 a 40 m del cauce, minimizar las aberturas hechas en la vegetación circundante para el acceso del ganado evitando la degradación por pisoteo y monitorear la calidad del agua para detectar cambios sustantivos. La red caminera se ubicará fuera de sitios arcillosos, inundables, cóncavos o frágiles y aquellos con pendiente mayor al 65% (Gayoso, Schelegel y Acuña, 2000).

## DISCUSIÓN

Resulta interesante hacer algunas consideraciones sobre la propiedad del recurso, que condiciona la aplicación práctica de las normas, según las diferentes situaciones de tenencia que se pueden dar. En la Provincia de Chubut, el cambio de la calificación de los bosques considerados como "*propiedad inalienable de la provincia*", que se daba en la constitución de 1958, a la actual que se establece "*el bosque nativo es de dominio de la Provincia*", con que se trata en la Constitución de 1994 hoy vigente, no solo significa un cambio semántico sino que implica la aceptación de la posibilidad de enajenarlos, vedada en el anterior texto. Para esta privatización debe aprobarse una ley general que regule esta transferencia con 4/5 de votos de la Legislatura, que aún no se sancionó.

Conviene recordar entonces que esta imposición constitucional de 50 años de vigencia, determinó que los títulos de propiedad otorgados por la provincia, desde su creación en 1958, lo sean por el régimen de tierras (Leyes N° 823, N° 3681 y N° 3765 y sus decretos reglamentarios), buscando diferentes interpretaciones del significado de bosque para permitir la titularización de los predios. Esto varió desde considerar como bosque solo a las masas de especies arbóreas de primer magnitud (ciprés, lenga, coihue) y no las arbustivas (Dec. 904 /81) o incluir todas las especies leñosas como bosque (Dec. 1465/2001) o también utilizar los porcentajes de cobertura de la superficie de bosques del predio (Dec. 904 /81), o el deslinde del bosque alto dejándolo fuera del predio a titularizar (Dec. 712/2004).

Esta búsqueda de argumentos tendientes al loable objetivo de propiciar el desarrollo de la actividad privada facilitando el acceso a la propiedad de la tierra, debía salvar la restricción constitucional. Esto se lograba con la inclusión de una cláusula en todo título de propiedad otorgado sobre predios fiscales que exprese que la propiedad de los bosques espontáneos o formaciones leñosas espontáneas posibles de explotación pertenecen a la provincia y su explotación queda sujeta a la jurisdicción de la DGBYP.

Pero esto en realidad permite salvar el obstáculo que constituía el bosque alto nativo para el acceso a la propiedad de la tierra por parte del ocupante ganadero, instaurando de este modo un “*derecho real de superficie*” encubierto, instituto prohibido en el Código Civil redactado por Vélez Sarfield, por considerarlo completamente negativo para el buen manejo del recurso. Con este artilugio se daba cumplimiento al precepto constitucional de *inalienabilidad de los bosques*, entendiendo por “*bosque*” solo al *vuelo*, que de este modo quedaban en manos del Estado, mientras que el suelo puede transferirse a manos privadas.

El bosque de ñire entonces es del estado o no, alternativamente según el decreto vigente que lo considere bosque o no para la titularización de la tierra, y siempre está bajo jurisdicción administrativa forestal, ya sea de propiedad estatal o privada.

La ley 3765 del año 1992 es la que aún rige en todo lo referente a tierras fiscales de la Provincia, abarcando desde su Órgano administrativo denominado IACFR, hasta el reconocimiento de diferentes situaciones jurídicas con respecto a la tenencia de la tierra. *Queda en evidencia que la ley solo trata al uso del suelo con una visión productiva, característico del Derecho Agrario, pues solo requiere mejoras, cultivos y ganados como una demostración efectiva de la explotación del predio.*

El IACFR obtiene recursos de las ventas de tierras fiscales y del cobro de pastaje, incentivando la actividad ganadera como principal uso de la tierra fiscal. Es decir, no distingue los diferentes ecosistemas espontáneos que se sustentan en los suelos, considerando de igual modo todas las tierras. Solo hace referencia a: *...” requerir a los organismos competentes informes actualizados respecto al cumplimiento de las normas legales referentes a condiciones de explotación de los predios rurales (sanidad vegetal y animal)”* (art. 2).

De este modo, en el marco legal se desmiembra al sistema natural en dos componentes (suelo y vuelo) que se consideran y administran por separado, aún cuando todavía es propiedad estatal, como el caso de los bosques fiscales, considerados como “*tierras fiscales*” por la ley de tierras. Mientras son fiscales, están administrados por el IACFR, que cobra el derecho de pastaje, sin requerir pautas técnicas de manejo de la componente herbácea y el vuelo es jurisdicción de la DGBYP, con regulaciones bastante estrictas en su manejo silvícola leñero y sin ocuparse del estrato herbáceo.

A partir del decreto 704/04 las pasturas son consideradas como Productos Forestales No Madereros-PFNM, y sujetos a esta autoridad, con lo que se plantea claramente una superposición de dos autoridades que actúan sobre la misma materia, en el mismo espacio.

Si bien por el Dec. N° 712/04 para la venta de tierras fiscales de la Provincia la DGBYP debe deslindar la superficie con bosque nativo según el Inventario Provincial, este escenario parece haber variado drásticamente con el Decreto N° 74/05, que detalla una serie de excepciones a este deslinde, que abren a un amplio abanico de actores institucionales, sociales y económicos la posibilidad concreta de acceder a la propiedad del vuelo. (Carabelli, 2005). Es decir prácticamente deja de tener efecto el deslinde por que abarca a la mayor parte de los ocupantes con derechos reconocidos.

En estas condiciones se desarrolla la actividad productiva ganadera, sobre la que conviene recordar que la herbivoría y ramoneo del ganado pueden impedir la regeneración natural del bosque, comprometiendo el futuro del componente forestal del sistema.

Ningún modelo de gestión forestal sostenible es compatible con la presencia de ganadería extensiva si no se considera en alguna de sus etapas la implementación de eficaces medidas de control de las cargas animales tendientes a garantizar la regeneración natural (Reque et al., 2007).

## CONCLUSIONES

El conjunto de normas que hacen referencia a los bosques nativos ante la puesta en vigencia de la Ley 26.331 debe ahora ser revisado y adecuado a lo preceptuado por esta ley, en especial en lo analizado respecto a la regulación de las actividades silvopastoriles.

### Chubut

Cuando el bosque de ñire es privado o está en tierras titularizadas, sobre el recurso forrajero ya no habría un organismo estatal como autoridad legal específica, sino que se podría considerar como única autoridad a la DGByP, en virtud del Dec. N° 704/04. En la actualidad esto aún no sucede, la autoridad forestal solo se ejerce en el contralor leñero. Esto debería cambiar cuando se implemente la nueva Ley N° 26.331, que alcanza a los bosques de ñire que están incluidos en las categorías II y III del OT, abarcando mayoritariamente las aproximadamente 600.000 ha de bosques dominados por esta especie.

Según lo previsto en esta ley deberá confeccionarse un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos, (Cat. II y III) o un Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo cuando se incluyan desmontes (Cat. III).

### Tierra del Fuego

La normativa vigente en la provincia de Tierra del Fuego contempla la posibilidad del uso silvícola y ganadero del bosque, exigiendo la presentación de un plan de manejo para el aprovechamiento silvopastoril del bosque.

También crea la figura de "Bosque Degradado", asegurando que la zona donde hubo bosque y que por causas naturales o antrópicas desapareció, se ajusten a normativas de uso especiales. De igual forma se establecen prescripciones básicas respecto a los recursos hídricos.

La normativa vigente en las dos provincias está dirigida a la utilización silvícola del bosque, con suficiente reglamentación para su contralor, pero no cubre las necesidades vinculadas al manejo del pastizal acompañante, que en realidad constituye el uso más frecuente de estas formaciones leñosas.

En ambas provincias la reglamentación para la presentación de los diferentes Planes será elaborada y monitoreada por la autoridad provincial. La reglamentación legal, deberá estar basada en normativas técnicas consolidadas, ya que la normativa vigente, según lo analizado en este trabajo y anteriores (Picco y Escalona 2008) el uso silvopastoril del bosque no se contempla en la normativa con suficiente atención. Puede mencionarse que en Chubut el Decreto N° 712/04 incluye las pasturas que prosperan bajo el dosel de ñire, como producto no maderable, y es la DGByP la encargada de autorizar o no el ingreso del ganado o Tierra del Fuego establece la necesidad de Planes de Manejo para la actividad silvopastoril, pero sin entrar en detalles técnicos que brinden soporte legal para un contralor del uso ganadero.

Entonces resulta necesario una nueva legislación que integre las distintas normativas que regulan los usos y aprovechamientos, considerando los aspectos sectoriales (agro-ganadero, forestal y ambiental) para hacerlas totalmente compatibles, de acuerdo con un modelo de gestión única. Esto es esencial para el buen manejo de estos ecosistemas de gran fragilidad por un lado y gran importancia por otro, en especial como reguladores ambientales del ciclo del agua en las áreas de montaña de la cordillera.

La aplicación de los beneficios económicos previstos en la ley para la implementación de prácticas silvopastoriles en bosques de ñire deberá basarse en normas técnicas ajustadas al mantenimiento de la cobertura, garantizando la regeneración arbórea y protegiendo el ciclo del

agua, con indicadores técnicos que permitan un monitoreo objetivo. Si esto no resulta posible de implementar con normativas legales acompañadas por procedimientos de monitoreo y seguimiento técnico y administrativo efectivos, que obviamente van de la mano de un fortalecimiento institucional muy sólido, puede suceder que la medidas de fomento obtengan resultados contrarios a los perseguidos por la ley, es decir que se esté subvencionando la degradación del bosque nativo por prácticas ganaderas no adecuadas, con las consecuencias negativas que esto acarrea.

## REFERENCIAS

**Carabelli, Francisco, 2005.** Connotaciones del marco legal para el manejo de bosques en la provincia de Chubut, Patagonia, Argentina. Actas Tercer Congreso Forestal Argentino y Latinoamericano. AFOA. Corrientes. Pág. 26.

**Campos Palacín, P., 1992.** Reunión Internacional sobre sistemas agroforestales de dehesas y montados. Agricultura y Sociedad, 62. MAPA. Madrid. Pp. 197-202.

**Donoso, C., 1993.** Bosques templados de Chile y Argentina. Variación, estructura y dinámica. Ed. Universitaria. Sgo. de Chile, Chile.

**Gayoso, J., Schlegel, B. y Acuña, M., 2000.** Guía de conservación de agua. UACH. 56 Chile.

**Guitart et al., 2004.** Programa para el desarrollo local y competitividad de pequeñas empresas. BID-ATN/ME7295-AR. Componente N° 1: Fortalecimiento y diversificación productiva.

**Hansen, N., Fertig, M. y Tejera, L., 2008.** Silvopastoreo en ñire. Patagonia Forestal. CIEFAP. Esquel.

**Peri, Pablo, 2004.** Alternativas de Manejo Sustentable para el manejo Integral de los bosques de Patagonia - Tomo II. PIARFON – BAP. Autores varios. 2004-2005.

**Picco, Omar. A. y Escalona, M., 2008.** Sistemas Productivos de *Nothofagus antarctica* en la Patagonia Argentina; Análisis de la Legislación Vigente. Actas de Segunda Reunión sobre *Nothofagus* en Patagonia. CIEFAP, CFI y UNPSJB. Esquel, Chubut, 22 al 24 de abril de 2008.

**Reque, J., M., Sarasola, J., Gyenge, M. y Fernández, E., 2007.** Caracterización silvícola de ñirantales del norte de la Patagonia para la gestión forestal sostenible. Bosque 28(1): 33-45, 2007.

**SAyDS, (Autores varios), 2005.** Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires. Pág. 86.

