

# EL CONCEPTO DE BOSQUE EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA Y EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL

(THE DEFINITIONS OF FOREST IN THE ARGENTINE LEGISLATION  
AND IN INTERNATIONAL NORMS)

**Gloria Rosenberg\***  
(08/06/08)

**RESUMEN:** *el trabajo observa las definiciones de bosque en la legislación argentina y en la normativa internacional, señalando las debilidades de las mismas.*

**PALABRAS CLAVE:** *bosque – definición – legislación argentina – normas internacionales.*

**ABSTRACT:** *the work observes the definitions of forest in the Argentine legislation and in the international norms, indicating the weaknesses of those definitions.*

**KEY WORDS:** *forest – definition – Argentine legislation – international norms.*

## 1. Introducción

La FAO ha coordinado la evaluación de los recursos forestales mundiales cada cinco a diez años desde 1946, por medio de la Evaluación de Recursos Forestales (FRA). La misma está integrada por corresponsales nacionales y sus equipos, un grupo consultivo, expertos internacionales, personal de la FAO y de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, consultores y voluntarios de todo el mundo.

Recopila y analiza información de los Estados y áreas. Colabora estrechamente con los países y especialistas en el diseño y la ejecución, mediante contactos regulares, consultas de expertos, formación de corresponsales nacionales, cursos prácticos regionales y subregionales. Su objetivo es mejorar el conocimiento sobre los bosques y la silvicultura en el mundo, a través de un proceso más transparente de transmisión de información y una mayor capacidad de análisis de datos, logrando una situación actualizada en cuanto a distintas variables. El criterio - indicador utilizado en el último relevamiento (FRA 2007) es el utilizado por el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques (FNUB), puntualizando sobre los siguientes elementos temáticos como marco para examinar los progresos hacia la ordenación forestal sostenible: extensión de los recursos forestales, diversidad biológica, salud y vitalidad de los bosques, funciones productivas de los recursos forestales, funciones protectoras de los recursos forestales, funciones socioeconómicas, marco jurídico normativo.

Es innegable que los bosques realizan un gran aporte al desarrollo sostenible en todas partes del mundo, pero los progresos hacia la ordenación forestal sostenible han sido desiguales.

El mundo posee poco menos de 4.000 millones de hectáreas de bosques, que cubren alrededor del 30% de la superficie terrestre mundial. Entre 1990 y 2005 se perdió el 3% de superficie total forestal.

*\*Abogada (UNC) y Docente de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.*

Muchos países han demostrado la voluntad política de mejorar la ordenación forestal mediante la revisión de las políticas, legislaciones y el fortalecimiento de las instituciones, prestando creciente atención a la conservación del suelo, el agua, la diversidad biológica y otros valores medioambientales, con un concepto de usos múltiples. No obstante, la disminución de los bosques primarios, esencialmente en la mayoría de los países tropicales es motivo de preocupación en la comunidad internacional, enfrentándola con desafíos cada vez más complejos, entre ellos, conjugar la ordenación forestal sustentable y el progreso económico equitativo simultáneamente.

Ello lleva a un análisis de las cuestiones de interés en el sector forestal, vg.: el cambio climático, la desertificación, restauración del paisaje forestal, beneficios de los bosques y la reducción de la pobreza, perspectivas del sector forestal, tenencia de los bosques, explotación forestal, especies invasivas, seguimiento evaluación y presentación de informes, el desarrollo de las montañas, pago por los servicios ambientales, bosques plantados, comercio de productos forestales, instrumentos, (como aquellos basados en incentivos), el agua, ordenación de la fauna y flora silvestre, la dendroenergía.

No obstante, el ingente esfuerzo de la FAO es de destacar que sus informes son sobre toda superficie forestal. Así, considera los bosques nativos, las plantaciones, y toda área arbórea en general. Sus parámetros demasiado amplios, no hacen un análisis de las superficies degradadas, como por ejemplo la dañadas por la tala, la inclusión de especies exóticas, el bosque que ha sido deteriorado pero no ha disminuido a menos del 10% su cobertura original o no ha sido reemplazado por otra actividad permanente<sup>1</sup>. No considerando la destrucción en algunos casos de la biodiversidad, evitando un análisis por sectores, los cuales bien definidos, dan un panorama de la superficie boscosa y sus categorías<sup>2</sup>.

Es muy importante tener en cuenta las definiciones que se utilizan ya que de cada definición resultará una evaluación distinta.

## **2. Definición de Bosques**

Las definiciones son numerosas. Varían según la concepción o finalidad de uso de los bosques, las políticas económicas, la región de que se trate, resaltando diversos aspectos de un mismo objeto.

“Bosque: Término ambiguo con que generalmente se define todo sitio poblado de árboles y matas, lo que se presta a considerarlo muchas veces como sinónimo de monte o selva. En realidad el bosque representa algo más que un simple conjunto de árboles y matas; técnicamente debería definirse como un sistema económico integrado por árboles y plantas, y complementado por el medio en que estos viven. Modernamente y de acuerdo con la necesidad de concretar la terminología científica, algunos autores distinguen los bosques de las junglas y de las selvas, a las que se asignan un significado y valor propio. Aun cuando la forma de vegetación dominante en los bosques son los árboles, es preferible considerarlo como un sistema conjunto en el que los arbustos,

---

<sup>1</sup> Agricultura, ganadería, carreteras, represas, infraestructura en general, etc.

<sup>2</sup> Los informes de la FAO han sido criticados periódicamente por varias razones: 1.-La utilización del término “cambio forestal neto”, que cancela la pérdida de bosques naturales por la expansión de plantaciones. Esto oculta la verdadera superficie de pérdida de bosques. 2.- La definición de deforestación no incluye la degradación ni la fragmentación, lo que subestima el impacto humano en los bosques. 3.- La definición de “bosque” es muy amplia (cobertura de dosel de más de 10%) y no permite identificar la diversidad de bosques. 4.- Las plantaciones de bosques se incluyen con los bosques, obscureciendo el estado de los bosques naturales. 5.- Las áreas deforestadas temporalmente se excluyen subestimando la deforestación.

musgos, hongos, etc., tienen también una función muy importante y son partes esenciales del mismo...”<sup>3</sup>.

Un bosque puede consistir en formaciones forestales densas, donde los árboles de diversas alturas y el sotobosque cubren una proporción considerable del terreno, o bien en una masa boscosa clara.

También se consideran bosques “las masas forestales naturales y las plantaciones jóvenes que aún no han alcanzado una densidad de copas de entre el 10 y 30% o una altura de árboles de 2 y 5 m, así como las superficies que normalmente forman parte de la zona boscosa pero carecen temporalmente de población forestal a consecuencia de la intervención humana (por ejemplo, zonas de aprovechamiento), o de causas naturales, pero que se espera vuelvan a convertirse en bosques”<sup>4</sup>.

“La denominación bosque incluye bosques naturales y plantaciones forestales. Con este término se designa la tierra con una cubierta de copa de más del 10 por ciento de la zona y una superficie superior a 0,5 ha. Los bosques están determinados por la presencia de árboles y la ausencia de otros usos predominantes de la tierra. Los árboles deberían poder alcanzar una altura mínima de 5 m. Se incluyen en la categoría de bosque los rodales jóvenes en los que todavía no se ha alcanzado una densidad de cubierta de copa del 10 por ciento o una altura de los árboles de 5 m, pues se trata de zonas desarboladas temporalmente. El término incluye bosques utilizados con fines de producción, protección, conservación o usos múltiples (es decir, bosques que integran parques nacionales, reservas de la naturaleza y otras áreas protegidas), así como masas en tierras de la balanza (por ejemplo, cortavientos y fajas protectoras de árboles con una anchura de más de 20 m) y plantaciones de caucho y rodales de alcornocales. El término excluye específicamente los rodales de árboles establecidos principalmente para la producción agrícola, por ejemplo plantaciones de árboles frutales, y los árboles plantados en sistemas agroforestales”<sup>5</sup>.

### 3. Definiciones en la Legislación Argentina

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<sup>6</sup>.

La Ley 13.273 LEY DE LA DEFENSA DE LA RIQUEZA FORESTAL ARGENTINA expresa: “Entiéndase por bosque, a los efectos de esta ley, 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”.

Entiéndase por tierra forestal, a los mismos fines, aquella que por sus condiciones naturales, ubicación o constitución, clima, topografía, calidad y conveniencias económicas, sea inadecuada para cultivos agrícolas o pastoreo y

<sup>3</sup> Monitor-Enciclopedia Salvat para todos- Salvat S.A. de ediciones- Pamplona e Instituto Geográfico de Agostini - Novara, Italia, 1965, Imprenta Hispano-Americana, S.A., Barcelona, 1970 (II).

<sup>4</sup> Def. de Bosq. De Marrakech-COP7 (Marrakech 2001) 11/CP7: Reglas para la inclusión de actividades LULUCF (Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura). FONAM (Fondo Nacional del Ambiente-Perú).

<sup>5</sup> Estos términos se han adoptado para su utilización en la Evaluación de los recursos forestales mundiales 2000. Se ha publicado más información sobre las definiciones en distintos documentos de la FAO (FAO, 1998d; FAO, 2000f), que se pueden consultar en el sitio Web de la FAO en: [www.fao.org/FORESTRY/FO/FRA/index.jsp](http://www.fao.org/FORESTRY/FO/FRA/index.jsp).

<sup>6</sup> SABSAY, Daniel A.- ONAINDIA, José M. *La Constitución de los Argentinos, Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, 6ta. edición ampliada y actualizada, Errepar, Buenos Aires, 2004.

susceptible, en cambio de forestación, y también aquellas necesarias para el cumplimiento de la presente Ley”<sup>7-8</sup>.

La Ley 26.331 LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS dispone: “A los fines de la presente ley, considéranse bosques nativos a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea- suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos-, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos recursos naturales con la posibilidad de su utilización económica”.

Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.

Quedan exceptuados de la aplicación de la presente ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores de Diez (10) hectáreas que sean de propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores”.<sup>9</sup>

#### **4. Instrumentos Jurídicos Internacionales.**

A pesar de su reconocida importancia, el bosque es uno de los recursos más amenazado y depredado por la mano del hombre. Si bien muchos de los tratados internacionales contienen disposiciones encaminadas a regular ciertas actividades relativas a los bosques, no se ha obtenido el suficiente consenso internacional, para lograr un instrumento jurídicamente vinculante, cuyo objeto principal sean los bosques y en el que estos se contemplen en su totalidad, prestando atención a toda la gama de bienes y servicios que ofrecen.

En 1990 se iniciaron negociaciones internacionales encaminadas a un convenio internacional sobre bosques, según propuesta del grupo de los siete principales países industrializados (G7), esperando que estuviese listo para la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992).

Diversos convenios están directa o indirectamente vinculados a los bosques, entre ellos:

---

<sup>7</sup> Art. 1°- Ley Nacional 13.273. Ley de la defensa de la Riqueza Forestal Argentina-Texto Ordenado por Decreto N° 710/1995.

<sup>8</sup> El ordenamiento de los recursos forestales a nivel nacional se complementa con las siguientes normas: Ley 25.509 sobre creación del derecho real de superficie forestal, constituido a favor de terceros, por los titulares de dominio o condominio sobre un inmueble susceptible de forestación o silvicultura. Ley 25.080 sobre inversión para bosques cultivados. Ley 25.857 sobre estabilidad fiscal para actividad forestal, entre otras.

<sup>9</sup> Art. 2°-Ley Nac.26.331. Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos-2007.

- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional con Hábitat de Especies Acuáticas (1971) Ramsar.
- Convenio sobre Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972).
- Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (1973) CITES.
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985).
- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992)<sup>10</sup>.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica. CDB (1992)<sup>11</sup>.
- Convenio Internacional de Maderas Tropicales (1994)<sup>12</sup>.
- Convenio de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertización en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertización (1994).
- Acuerdo sobre la Organización Mundial de Comercio (1994).

## Reflexiones finales

La importancia de los bosques para el sostenimiento de la vida, ya está lejos de ser motivo de discusión.

Existe una obligación constitucional de las autoridades de proveer a la protección del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para las actividades productivas sin comprometer a las generaciones futuras.

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 (C.N. art.121). El dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales no invalida la jurisdicción nacional en esta materia por razones de planificación y como garantía del uso racional de los recursos y de la sustentabilidad ambiental<sup>13</sup>.

La Ley 26.331 (Ley de Presupuesto Mínimos de Protección Ambiental de los Bosque Nativos), es un paso fundamental dentro del régimen nacional. Las Provincias, que tienen la jurisdicción sobre estos recursos naturales, son las que deben ajustarse a estos presupuestos<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Si bien no se conoce cuantitativamente con claridad la función de los bosques en la mitigación del cambio climático, los proyectos de reducción de emisiones de carbono, basados en actividades forestales aumentan. El Protocolo de Kyoto (1997) se configuró en la CP-3 de la CMNUCC. Se aprobaron tres mecanismos de flexibilidad para facilitar los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. La fijación del carbono mediante actividad forestal está en función de la acumulación y almacenamiento de la biomasa. Se pueden aplicar distintas prácticas de ordenación forestal para reducir la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Aumentar la tasa de acumulación de carbono, aumento de *sumideros* (plantaciones forestales) o impedir o reducir la tasa de liberación de carbono ya fijado, *depósitos* (preservación de bosques nativos).

<sup>11</sup> CDB trata los recursos genéticos de los bosques, de su conservación y uso sostenible. 1998 la Conf. de las Partes (CDP) adoptó un programa de trabajo sobre diversidad biológica forestal (decisión IV-7) revisado en la CDP 5 (decisión V-4).

<sup>12</sup> El 27/01/2006 se aprobó en Ginebra el texto de un Tratado que sucede al OIMT de 1994- Refleja el objetivo de crear consenso entre los países productores y consumidores- Convenio sobre productos básicos negociado bajo los auspicios de la NUCTAD.(Conf. de NU para el Comercio y Desarrollo).

<sup>13</sup> ROSATTI, Horacio D. *Derecho Ambiental Constitucional*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004, pag. 109.

<sup>14</sup> Ley 26.331. en su art 6. establece: “En el plazo máximo de (1) un año a partir de la sanción de la presente ley, a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio (...). La Autoridad Nacional de aplicación brindará, a solicitud de las Autoridades de ]Aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en sus jurisdicciones

Hoy los cambios y transformaciones del bosque nativo, tienen un proceso de planificación regional, permitiendo orientar la expansión hacia tierras con mejor aptitud que resguarden espacios de conservación de la biodiversidad.

El Ordenamiento Territorial debe proveer los elementos necesarios para una ordenación sostenible, atendiendo a la preservación del ambiente, a las necesidades productivas, generando un proceso capaz de organizar, armonizar, y administrar la ocupación, el uso del espacio, el desarrollo humano, en un marco jurídico compatible y no antagónico. Una correcta y uniforme conceptualización de los bosques garantizará una más adecuada acción ordenatoria en uno de los elementos más sensibles del ambiente.