

ESTADO DE SITUACIÓN Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REGULACIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES EN ARGENTINA Y URUGUAY

Forests fires regulations situation and legal analysis in Argentina and Uruguay

CLARA MARÍA MINAVERRY*
Universidad de Buenos Aires
Universidad Nacional de Luján
Buenos Aires, Argentina

RESUMEN: Los primeros meses del año 2015 fueron testigos de graves episodios de incendios forestales en el sur de Argentina (en particular en las Provincias de Chubut y Neuquén). Debido a la relevancia de esta temática, el objetivo del presente trabajo es realizar un análisis comparativo entre la normativa vigente sobre manejo de los incendios forestales en Argentina y en Uruguay, a fin de poder detectar fortalezas y debilidades.

En primer lugar y en el caso de Argentina, nos abocaremos a ahondar en el texto de la Ley de Manejo del Fuego, n° 26.815, que fue promulgada en enero de 2013, lo cual implicará forzarnos a realizar un análisis incipiente y necesario, debido a la inexistencia de casos jurisprudenciales hasta el momento, y de escasos artículos doctrinarios sobre esta materia. También nos referiremos a la importancia

* Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Docente e investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: <clara.minaverry@gmail.com>.

Artículo recibido el 28 de agosto de 2015 y aceptado para publicación el 18 de diciembre de 2015.

del análisis social, económico y ambiental de los bosques y de sus servicios ecosistémicos.

En segundo lugar, la situación jurídica de Uruguay es diferente al caso anterior, ya que no se ha dictado una norma jurídica específica que regule sobre el manejo y la prevención de los incendios forestales, sino que sus lineamientos generales son regulados principalmente en la Ley Forestal, n° 15.939, de 1988. Sin embargo, se ha tratado la temática parcialmente a través del Decreto n° 849/88 (reformado mínimamente por el Decreto n° 188/02), y el Decreto n° 111/89 sobre prevención y combate de incendios forestales, en donde se estableció que, además, deberá cumplirse con los reglamentos de policía del fuego dictados por el Poder Ejecutivo Nacional.

PALABRAS CLAVE: Incendios forestales, Derecho Ambiental, Argentina, Uruguay, normativa.

ABSTRACT: *At the beginning of 2015 huge forests fires took place at the south of Argentina (especially in the provinces of Chubut and Neuquén). Due to the importance of this fact, the purpose of this paper is to make a comparative analysis of the present regulations about forests fires management in Argentina and in Uruguay, in order to state strengths and weaknesses.*

In the first place and in the case of Argentina, we will analyse the text of the Environmental Protection National Act n° 26.815, 2013, and which will make us focus on a recent and necessary study due to the inexistence of case law up to now, and also of a few existing scientific papers which study this subject. Also we will analyze the importance of social, economic and environmental impacts on forests and on their ecosystem services. In the second place, the legal situation of Uruguay is different to the previous case because there isn't an specific act which regulates management and prevention of fire forests, because its main guidelines are mentioned at Forest Act n° 15.939, 1988. Notwithstanding, the present issue was partially regulated through the enactment of Decree n° 849/88 (which was slightly modified by Decree n° 188/02), and by Decree n° 111/89 about prevention and fighting of forests fires, where it is stated that also fire police regulations enacted by the National Executive power must be fulfilled.

KEYWORDS: *Forests fires, Environmental Law, Argentina, Uruguay, regulations.*

I. INTRODUCCIÓN

Los primeros meses del año 2015 fueron testigos de graves episodios de incendios forestales en el sur de Argentina (en particular en las Provincias de Chubut y Neuquén). En algunos casos, los mismos llegaron a cubrir hasta veinte mil hectáreas de bosques nativos, matorral y arbustal, o sea una superficie similar al tamaño de la Ciudad de Buenos Aires, en Argentina (de acuerdo a lo informado por diversos medios de comunicación masiva).

El incendio que se registró cerca de Cholila, en el mes de febrero de 2015, fue de entre 20.000 y 34.000 hectáreas (conforme las fuentes de los diarios *La Nación* e *Infobae*), y las lluvias no llegaron de inmediato. Ambos periódicos coinciden en que fue uno de los peores incendios forestales de Argentina.

Debido a que se vieron afectadas aproximadamente 19.000 hectáreas de bosques nativos, matorrales y arbustales, se declaró la “emergencia ambiental”.

Las especies que fueron más afectadas en la zona fueron los ñires, las lengas, los colihues y los alerces que son típicas de la región. Respecto de la fauna se comprometieron algunas especies de lagartijas, roedores, aves, huemules, pudús y un ciervo pequeño que habita los bosques andinos. Además, se afectó zonas de pastoreo vacuno, todo esto impactando en aspectos socio-económicos de los habitantes de la región.¹

Cabe destacar que la recuperación de estos bienes ambientales que se perdieron o que fueron dañados, en muchos casos tardará alrededor de 100 años en renovarse², configurándose una situación de extrema peligrosidad, debido a que los incendios se estaban desarrollando muy cerca del Parque Nacional Los Alerces, que posee una riqueza ecosistémica incalculable.³

¹ “Chubut enfrenta el peor incendio forestal que se haya registrado en Argentina”, *La Nación*: Argentina, 26 de febrero de 2015. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1771568-chubut-enfrenta-el-peor-incendio-forestal-de-la-historia-de-argentina>>.

² Conforme lo estableció el Dr. Juan Paritsis (Doctor en Bioecología e Investigador del CONICET).

³ “Chubut sufre uno de los incendios forestales más grandes de la Argentina”, *Infobae*: Argentina, 2 de marzo de 2015. Disponible en: <<http://www.infobae.com/2015/03/02/1713460-chubut-sufre-uno-los-incendios-forestales-mas-grandes-la-historia-argentina>>.

En el caso de Uruguay, en el mes de marzo de 2015 también se produjeron casos de incendios forestales de mucha gravedad, en especial en la zona de Puntas Amarillas (Cerro Largo) y en Canelones.

Las especies de flora afectadas fueron los eucaliptus, llegando hacia algunos campos ganaderos afectando hojas secas y malezas que colaboraron en la propagación del fuego, llegando a impedir el paso en caminos de tierra. En total se arrasó con un total de 50 hectáreas de campo forestado.⁴

Según las fuentes periodísticas consultadas, en ambos países se informó que los incendios se originaron como consecuencia de imprudencias efectuadas por turistas o habitantes de la zona por un inadecuado manejo del fuego, por lo que aquí surge uno de los aspectos fundamentales que justifican el dictado de normativa que provea un marco legal completo.

Los especialistas en esta temática, afirman que las causas de incendios forestales, se dividen en dos grupos: las motivadas por el hombre y las originadas en forma natural, por ejemplo: rayos en zonas de tormentas eléctricas.

Los incendios se clasifican tradicionalmente en subterráneos superficiales y de copas. Los *subterráneos* son peligrosos pues son difíciles de detectar y destruyen las raíces, muriendo luego el árbol por completo. Como el oxígeno es limitante, se desarrollan sin llama, avanzando muy lentamente. Los *superficiales* queman las plantas del sotobosque (éstas no necesariamente mueren) y queman parte del perímetro del tronco de los árboles. Dependiendo de la intensidad (calorías liberadas) y la velocidad del viento y de la especie y edad de los individuos del bosque, estos sufrirán más o menos el incendio. Los *de copas* son los más graves ya que se queman las hojas y las ramas finas, y los árboles mueren, se constituyen cuando las llamas de un fuego superficial alcanzan las primeras ramas de la copa.⁵

Sin embargo, los bosques pueden constituir redes de seguridad vitales al ayudar a la población rural a evitar, atenuar o escapar de la pobreza proporcionando bienes y servicios.⁶

⁴ “Bomberos intentan controlar incendio forestal en Cerro Largo”, *El País*: Montevideo, Uruguay, 21 de marzo de 2015. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/bomberos-controlar-incendio-forestal-cerro.html>>.

⁵ “Incendios forestales”, *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Presidencia de la Nación Argentina*. Disponible en: <<http://www2.medioambiente.gov.ar/sian/scruz/flora/incendio.htm>>.

⁶ DIRECCIÓN DE BOSQUES Y SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2007) p. 4.

Debido a la relevancia de esta temática, el objetivo del presente trabajo es realizar un análisis comparativo entre la normativa vigente sobre manejo de los incendios forestales en Argentina y en Uruguay, con la finalidad de poder detectar fortalezas y debilidades.

En el caso de Argentina, resulta interesante destacar que la norma que regula de manera específica el manejo de los incendios forestales es nueva y que, por tal razón, es necesario que se analice la misma en profundidad y se avance en su entendimiento. Al respecto, debe tenerse en cuenta que esta disciplina fue reconocida doctrinariamente, en especial luego de la Reforma Constitucional de 1994, en la cual se incorporó el artículo 41 que reconoce el derecho a un ambiente sano para las generaciones presentes y futuras, incorporando así el principio de desarrollo sostenible.

En el caso de Uruguay, su Constitución fue reformada en el año 1996 y allí se incorporó el artículo 47 que establece que *“la protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores”*.

En este sentido, podemos afirmar que en ambos casos la protección del ambiente y en especial de los recursos forestales, el Derecho Ambiental es una legislación en vías de formación que aún no ha uniformado los procedimientos para el conocimiento de conflictos de esta naturaleza tan singular.

Ello puede significar que eventualmente, una vez planteado un problema de naturaleza jurídico-ambiental, la autoridad jurisdiccional competente tenga que resolver el conflicto sometido a su decisión en ausencia de normas ambientales específicas o bien mediante normas que no sean totalmente idóneas para el tratamiento del caso concreto.⁷

En el ámbito del Derecho Ambiental Internacional, en la Cumbre Mundial de Río de Janeiro de 1992 arribó a la Declaración de Principios sobre bosques, instrumento que carece de fuerza jurídica vinculante, pero dio inicio a un proceso tendiente a la protección y fomento del recurso a través de herramientas jurídicas.

Sin referirse específicamente a la materia, el Convenio sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres de 1973 y el

⁷ RIQUELME (2013) p. 5.

Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, contienen principios e institutos de aplicación a la protección de los bosques nativos de manera genérica.

El primero de estos documentos, de carácter vinculante, está destinado a proteger a las especies silvestres de una explotación desmedida e impedir el comercio internacional de aquellas en peligro de extinción, a cuyos efectos establece la prohibición del comercio de esas especies y un sistema de permisos obligatorios emitidos por los países que comercian las especies amenazadas, de manera que se realiza un control exhaustivo tendiente a la protección especial.

El segundo Convenio, surgido en el marco de la Cumbre de la Tierra de 1992, tiene por objetivos la conservación de la diversidad biológica en sus tres niveles interrelacionados -la genética, la específica y la de los ecosistemas-, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, respetando los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada. Se reconoce a los Estados el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, asumiendo la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción -o bajo su control- no perjudiquen al ambiente de otros Estados o zonas fuera de toda jurisdicción estatal.

Para lograr estas finalidades se establecen diversas medidas entre las que se destacan las de cooperación internacional, y fomento de la investigación y educación ambiental.

II. METODOLOGÍA

En el presente artículo se ha utilizado el método de observación documental que consiste en obtener información mediante la percepción selectiva, ilustrada e interpretativa de un fenómeno determinado.

Dentro de las posibles modalidades, se implementó la “observación directa”, ya que los datos se recogieron directamente de los fenómenos percibidos mediante registros sistematizados con la recolección.

Los datos cualitativos recogidos fueron secundarios (análisis de registros escritos, tales como doctrina y normativa).

Se recopiló una selección de doctrina y normativa, vinculada con el estado de la gestión de los incendios forestales y de sus servicios ecosistémicos en una selección de países de América del Sur (Argentina y Uruguay).

No se han recopilado casos jurisprudenciales, ya que consideramos que esto podría ser provechoso para ser analizado en otro trabajo de investigación, en el cual se contrasten sentencias y resoluciones administrativas pertenecientes a diferentes países de la región y que se vinculen con el manejo de los incendios forestales.

También se han analizado algunas noticias periodísticas vinculadas con casos de incendios forestales ocurridos recientemente en la región.

Cabe destacar que no se han encontrado trabajos similares al presente que se encuentren desarrollados tomando en cuenta varios países a la vez, por lo que esta investigación podría clasificarse como de carácter exploratorio.

También hemos implementado el método de estudio de casos al haberse comparado normativa, correspondiente a dos países de la región y el análisis comparativo-descriptivo.

La base temporal escogida para el análisis de las fuentes es desde el año 1948 hasta la actualidad, debido a que la primera ley forestal argentina data de ese año.

Instrumentalmente, se utilizaron los siguientes buscadores jurídicos: *Microjuris*, *Ecolex*, *Lexpro* y *Google Scholar*.

III. DESARROLLO

1. *La importancia del análisis social, económico y ambiental de los bosques y de sus servicios ecosistémicos*

En la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de 2005, los servicios ecosistémicos fueron definidos como los beneficios que los seres humanos obtienen de los ecosistemas, pudiendo ser estos económicos, de provisión, de regulación, o culturales.

Todos los ecosistemas proveen una amplia variedad de servicios, que han sido detallados a continuación, sin tener carácter excluyente: Beneficios

hidrológicos, reducción de sedimento, prevención de desastres, conservación de la biodiversidad y secuestro de carbono.⁸

El concepto de que las personas paguen por lo que consuman o usen es bastante claro y de común aceptación en gran parte del mundo moderno. Obviamente, esa lógica no se emplea cuando los usuarios o consumidores no pueden quedar excluidos, como sucede con muchos de los bienes y servicios que proporcionan los ecosistemas.⁹

En un programa de pagos por servicios ecosistémicos típico, los vendedores de servicios ecosistémicos son terratenientes o titulares de derechos forestales y los compradores pueden ser organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales o particulares y empresas.

Una de las cuestiones que dificulta más la aplicación práctica del pago por servicios ecosistémicos, es la valoración socio-económica que resulta difícil de determinar de manera equitativa, y justa para todos los actores involucrados en la transacción.

Si nos referimos específicamente a la valoración económica, puede ser definida como una forma de medir los beneficios que la población obtiene directa o indirectamente por estos bienes y servicios “intangibles” que proveen los ecosistemas, satisfaciendo sus necesidades.

Estimar indicadores económicos del bienestar que percibe la sociedad permite compararlos con los demás bienes y servicios de la economía. Sin embargo, si nos enfocamos en una valoración socio-económica, o sea más integral, ésta se vincula directamente con qué categoría ubicamos al concepto de *servicio ecosistémico*, si tomamos el caso de los paradigmas de la administración ambiental en el desarrollo diseñados por Michael Colby, quien creó cinco paradigmas que trataron varias dimensiones vinculadas con el tema que tratamos aquí: a) Economía de frontera; b) Protección ambiental; c) Administración de los recursos; d) Ecodesarrollo; e) Ecología profunda.¹⁰

Dentro de esta clasificación podríamos afirmar que actualmente en ambos países analizados nos encontramos encuadrados en las siguientes categorías: Protección ambiental, y Administración de los recursos. Tal vez, podríamos afirmar que estamos moviéndonos desde el paradigma de *protección*

⁸ PAGIOLA y PLATAIS (2002) p. 2.

⁹ HARTMAN y PETERSEN (2005) p. 51.

¹⁰ COLBY (1998) pp. 592-594.

ambiental al de *administración de los recursos*, introduciendo algunos aspectos del *Ecodesarrollo*, en la cual en términos generales se plantea la existencia de un co-desarrollo entre los seres humanos y la naturaleza, y se plantea un modelo de economía abierta incrustada en el ecosistema.¹¹

Tanto en el caso de Argentina como de Uruguay no existen normas jurídicas que regulen de manera autónoma el manejo y protección de los servicios ecosistémicos, que serían directamente aplicables a los bosques. Sin embargo, para el caso argentino, uno de los casos excepcionales es el de la Ley n° 26.331 de 2007 sobre presupuestos mínimos de protección ambiental para los bosques nativos, la cual tiene como objetivo principal el enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los “servicios ambientales” que brindan los bosques (artículo 1°). Esta norma, en sus artículos 30 y 31, establece la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los mismos, por los servicios ambientales que éstos brindan.¹²

Este Fondo deberá estar integrado por:

a) Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente Ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional;

b) El dos por ciento (2%) del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración;

c) Los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por organismos nacionales e internacionales;

d) Donaciones y legados;

e) Todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del Fondo;

f) El producido de la venta de publicaciones o de otro tipo de servicios relacionados con el sector forestal;

¹¹ *Ídem.*

¹² MINAVERRY (2012) p. 268.

g) Los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.

Lo más importante es que el Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por Ley provincial su ordenamiento territorial.

Luego, el artículo 35 de la Ley n° 26.331 de 2007 establece que los fondos fueron creados para la protección de bosques nativos, y serán aplicados de la siguiente manera:

a) El 70% para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados; y

b) El 30% a la autoridad de aplicación de cada jurisdicción, que lo destinará a desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos y a la implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas.

En esta norma se tomaron en cuenta principalmente aspectos económicos y ambientales, y únicamente se ha incluido el aspecto social y cultural en algunas partes de la misma, pero no fue tomada en cuenta de forma central. En su anexo donde se definen los criterios de sustentabilidad ambiental para que se realicen los ordenamientos territoriales de los bosques, se ha incorporado en su punto n° 10, en donde deberá considerarse el *“valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas, usos de recursos y mantenimiento de aspectos culturales”*.

Para el caso de Uruguay, la Ley Forestal n° 15.939 de 1988 no posee este enfoque ya que la categorización de los servicios ecosistémicos o ambientales, no contó con reconocimiento en esa época en el ámbito jurídico regional (salvo en el caso de países como Costa Rica, con una tradición de protección ambiental que data de épocas anteriores). Sin embargo, en uno de sus artículos se hizo un reconocimiento a una clase de servicios ecosistémicos, al momento de regularse los requisitos de calificación de los bosques:

“Artículo 5°. (De los requisitos para la calificación). La calificación de los bosques deberá ajustarse a los siguientes requisitos:

1) Para determinar el carácter de protector de un bosque se tendrá presente:

a) si el mismo cumple una función de preservación de la erosión o de otros recursos naturales renovables o de regulación de las cuencas hídricas, de consecuencias regionales. La valoración de esos elementos será realizada por la Dirección Forestal, ajustándose a un criterio de conservación general (...).”.

Esta falta de inclusión de los servicios ecosistémicos en la mayoría de la normativa forestal de la región, puede tener su razón en lo establecido por algunos autores en el sentido de que los mismos no son capturados completamente en los mercados comerciales, o no son adecuadamente cuantificados en términos comparativos con los servicios económicos o el capital manufacturado, los mismos no son tenidos en cuenta al momento de tomarse decisiones políticas.¹³

2. El caso de Argentina

Con anterioridad a la sanción de la Ley n° 26.815 de 2013 que regula el manejo de incendios forestales y rurales, en Argentina ya se había dictado diversa normativa relacionada con la protección este recurso natural.

En primer lugar, ha de mencionarse la Ley n° 13.273 de defensa de la riqueza forestal de 1948 que protege los bosques y las tierras forestales, que quedan sometidos a su régimen cuando se encuentran ubicados en jurisdicción nacional o de las provincias adheridas y los bosques protectores y tierras forestales ubicados en las provincias cuando sus efectos incidan sobre intereses de competencia del gobierno federal por afectar el bienestar general, progreso y prosperidad de dos o más provincias.¹⁴

El régimen forestal común de la norma prohíbe la devastación de bosques y la utilización irracional de productos forestales. La explotación de los bosques naturales no podrá realizarse sin la conformidad de la autoridad forestal competente, para cuya solicitud deberá acompañarse el plan de manejo.

La Ley n° 24.688 de 1996, declara de interés nacional la preservación y la conservación de los bosques nativos andino-patagónicos, y promueve su reforestación con las mismas especies.

¹³ CONSTANZA *et al.* (1997) p. 253.

¹⁴ MARTÍNEZ y MINAVERRY (2015) p. 245.

La Ley n° 24.857 de 1997 establece que toda actividad forestal, así como el aprovechamiento de bosques comprendidos en el régimen de la Ley n° 13.273 de defensa de la riqueza forestal de 1948, ya referida, gozarán de estabilidad fiscal por el término de treinta años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto respectivo.

La Ley n° 25.080 de 1998 instituye un régimen de promoción de las inversiones que se efectúen en nuevos emprendimientos forestales y en las ampliaciones de los bosques existentes, del que podrán ser beneficiarias las personas físicas o jurídicas que realicen efectivas inversiones en las actividades objeto de la Ley. El régimen es de aplicación en las provincias que adhieran expresamente al mismo.

La Ley n° 25.509 de 2001, crea el 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.¹⁵

La Ley n° 26.331 de Presupuestos Mínimos Ambientales para la Protección de los Bosques Nativos en Argentina de 2007, entró en vigencia a partir del día 4 de enero de 2008. Luego, el 16 de febrero de 2009, se dictó el Decreto n° 91/2009 que aprueba la Reglamentación de la mencionada ley, con una demora que fue denunciada por organizaciones sociales, pues consideraron ponía en crisis la operatividad de la norma.

El Capítulo I se refiere a las Disposiciones Generales, y especifica claramente que establece los *“presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos”*.

Esta Ley contiene conceptos novedosos, en comparación con la legislación existente hasta el momento en la República Argentina, para la protección de los bosques nativos. Así, el artículo 2 de la Ley, define el concepto de *bosque nativo* como *“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 los 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 servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica”*.

¹⁵ Ídem., p. 246.

La conceptualización denota un enfoque sistémico y de ella surge que la regulación es abarcativa en la protección de otros recursos naturales, no limitándose únicamente a los recursos forestales¹⁶, sino que se tiende a proteger todo el ecosistema en su conjunto.

Es importante destacar que la Ley n° 26.331 de 2007, excluye de su aplicación a todos los aprovechamientos realizados en superficies menores a diez hectáreas, que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.

En la reglamentación del artículo 2 el Decreto n° 91/2009 establece textualmente que: *“Quedan comprendidos en el concepto de bosque nativo, aquellos ecosistemas forestales naturales en distinto estado de desarrollo. Los palmares también se consideran bosques nativos”*.

De este modo, se complementa la definición que es muy amplia al incluir a diferentes clases de bosques nativos y estados en que se encuentran, incluyendo a una especie determinada (como es el caso de las palmeras) que no se hubiese considerado comprendida en el régimen protectorio sin esta mención especial.

Esta norma estableció beneficios y avances en la protección de los bosques nativos en Argentina, atendiendo a los aportes y aprendizajes respecto a la aplicación de la Ley n° 13.273 de 1948, en pos de cuyo objetivo ha considerado como instrumento apto su ordenamiento territorial y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo y se ha inspirado en los principios fundamentales de prevención y precaución.

Puntualmente, respecto de los incendios forestales y rurales, nos abocaremos a ahondar en el texto de la Ley de Manejo del Fuego, n° 26.815 de 2013, lo cual implicará forzarnos a realizar un análisis incipiente y necesario, debido a la inexistencia de casos jurisprudenciales hasta el momento, y de escasos artículos doctrinarios sobre esta materia.

Dicha norma se aplica a *“las acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios forestales y rurales que quemen vegetación viva o muerta, en bosques nativos e implantados, áreas naturales protegidas, zonas agrícolas, praderas, pastizales, matorrales y humedales y en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente*

¹⁶ MINAVERRY (2011) p 4.

estrictamente urbano o estructural. Asimismo alcanza a fuegos planificados, que se dejan arder bajo condiciones ambientales previamente establecidas, y para el logro de objetivos de manejo de una unidad territorial".¹⁷

Se crea el Sistema Federal de Manejo del Fuego que será coordinado y administrado por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego, el cual tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

a) Establecer los lineamientos técnicos y operativos del Sistema, coordinando su planificación con las Coordinaciones Regionales, las jurisdicciones locales y la Administración de Parques Nacionales.

b) Confeccionar el Plan Nacional de Manejo del Fuego.

c) Desarrollar e implementar un Programa de Competencias Laborales y Formación Continua que observe las particularidades de cada una de las Regiones.

d) Desarrollar e implementar un Sistema Nacional de Alerta Temprana y Evaluación de Peligro de Incendios.

e) Desarrollar un Sistema de Información de Manejo del Fuego que facilite la adopción de políticas acordes al objetivo de esta Ley.

f) Desarrollar un Programa de Fortalecimiento Operativo, promoviendo un nivel de organización, e incorporación de equipamiento y de tecnologías que garanticen la actuación segura y eficiente de los recursos terrestres y aéreos de apoyo al combate del fuego.

g) Establecer mecanismos que aseguren el derecho a la información pública y a la participación ciudadana en el desarrollo e implementación del Sistema.

h) Promover programas científico técnicos en temáticas tendientes a lograr un manejo del fuego acorde con los objetivos de esta Ley.

Esta nueva norma establece diversos objetivos generales y específicos, respecto de los cuales únicamente haremos mención a los que consideramos más relevantes. En primer lugar, se intenta proteger y preservar el medio ambiente del daño generado por los incendios y de la población en general.

¹⁷ Artículo 2 de Ley n° 26.815.

En segundo lugar, se procura que el Estado a través de sus diferentes organismos institucionales y herramientas preventivas eviten peligros a la comunidad. En tercer lugar, la norma apunta a la promoción de la concientización y educación de la población, respecto del impacto de los usos del fuego, en especial en las zonas en donde existen gran cantidad de recursos forestales y forma parte de un escenario más cotidiano para estas personas.

Otro de los aspectos novedosos de esta norma radica en la determinación de diferentes niveles de intervención, que son adecuadas para la prevención y mejora del estado de situación en el caso de producirse incendios forestales:

Nivel I: es la fase de ataque inicial de todo incendio que se origine dentro del territorio de una jurisdicción local o de la Administración de Parques Nacionales, correspondiendo a dichas autoridades las tareas de supresión.

Nivel II: cuando la autoridad competente o la Administración de Parques Nacionales consideren oportuno solicitará apoyo al Servicio Nacional de Manejo del Fuego a través de la Coordinación Regional correspondiente.

Nivel III: cuando, por la magnitud del siniestro, su duración o complejidad, se viera superada la capacidad de respuesta del nivel anterior, la Coordinación Regional solicitará a la Central Nacional, con la conformidad de las Autoridades Competentes, la apertura del presente nivel de actuación nacional y la afectación de recursos extra-regionales.

Este sistema de diferenciación de niveles es el mismo que se ha establecido en la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos Ambientales para la protección de los bosques nativos de 2007, que hemos descripto más arriba, y que ha funcionado de manera satisfactoria en la práctica a los fines de “clasificar” los niveles de calidad o de valor ambiental de los mismos.

Lo destacable es que resulta difícil determinar las categorías intermedias, tanto en relación con los niveles o la gravedad de los incendios forestales o rurales en este caso, como se vio que ocurrió con las zonas donde existen bosques nativos. El criterio subjetivo, a pesar de que existen anexos normativos que fijan algunos lineamientos generales a los fines de poder aplicar la ley, esto muchas veces presenta dificultades en la práctica. Tal es así que la norma sobre bosques nativos fue aplicada de manera muy diferente en las diferentes provincias argentinas, ya que los ordenamientos territoriales donde se realizó la zonificación y clasificación de los bosques difieren notablemente entre sí.

Además, se han establecido con la categoría de infracciones a la Ley las siguientes actividades:

a) Llevar o encender fuego en el interior de bosques y pastizales en transgresión de los reglamentos respectivos.

b) No cumplir con la obligación de dar aviso a la autoridad más cercana de la existencia de un foco de incendio.

c) Encender fuego, realizar quemas o desarrollar actividades prohibidas o sin la correspondiente autorización previa.

d) No contar con los planes de protección en los casos en los que fueran requeridos.

e) Impedir o dificultar el accionar del personal combatiente de incendios, por acción u omisión, en cualquier circunstancia o lugar, en terrenos de propiedad pública o privada.

Otro tema importante que ha incorporado la norma mencionada es fijar una serie de obligaciones que deben realizar los particulares o ciudadanos, de esta forma dejando claro que la autoridad pública no puede únicamente lograr que se realice un manejo de los incendios forestales de manera exitosa, si no se trabaja de manera mancomunada y coordinada entre ambos.

En principio, debe promoverse la actitud participativa de los ciudadanos al momento de realizar todas las denuncias ante la autoridad pública correspondiente y de forma inmediata cuando tome conocimiento de haberse producido algún incendio. También deben extremar sus medidas de cuidado de los recursos naturales, cuando se realicen usos o actividades utilizando fuego.

Respecto de la responsabilidad que se les asigna a los responsables de daños ambientales que se produzcan como consecuencia de un incendio, la norma dedicó su artículo 22 a regular la misma: *“El responsable del daño ambiental que produzca un incendio tendrá la obligación de recomponer y adoptar las medidas de reparación que, en cada caso, resulten necesarias para la recuperación de las áreas incendiadas en los términos de los artículos 27 y 28 de la Ley n° 25.675, Ley General del Ambiente”*.

Lo que primero debe mencionarse aquí es que se tiende a lograr la recomposición, o sea retrotraer al estado anterior el ambiente que fue dañado. Luego, se hace referencia a unos artículos pertenecientes a otra norma

nacional que regula la figura del daño ambiental colectivo, que se produce por la acción u omisión de hechos o actos jurídicos.

Lo interesante es que define al daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio o los bienes o valores colectivos.

Pero se indica que cuando no sea técnicamente posible de revertir el ambiente a su estado anterior al daño, el responsable deberá pagar una indemnización sustitutiva que deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental. Con estos fondos se realizarán obras tendientes a prevenir y/o reparar el medioambiente.

Finalmente, el régimen de sanciones que se estableció en la norma es el siguiente: apercibimiento; multas, clausura del establecimiento; y pérdida de concesiones, privilegios, regímenes impositivos o crediticios.

3. El caso de Uruguay

La situación jurídica de Uruguay es diferente al caso anterior ya que no se ha dictado una ley específica que regule sobre el manejo y la prevención de los incendios forestales, sino que sus lineamientos generales son tratados principalmente en la Ley Forestal n° 15.939 de 1988.

Dentro de las funciones de la Dirección Forestal se ha incorporado la de coordinar con la Dirección Nacional de Bomberos la protección contra incendios, y a su vez el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca destinará el 5% de las recaudaciones anuales del Fondo Forestal para la prevención de incendios y el sostenimiento de un servicio de guardería forestal que realice actividades de vigilancia.

Además, se ha dictado el Decreto n° 849/88 (reformado mínimamente por el Decreto n° 188/02), en el cual se establece que *“todo organismo público o privado, así como cualquier persona, están obligados a asistir personalmente y con la prestación de vehículos, máquinas y herramientas a los servicios de bomberos, cuando éste lo requiera para actuar en combate de incendios forestales o para evitar el agravamiento de sus consecuencias”*.

Luego, los artículos 5 y 6 establecen que todos los ciudadanos deben procurar adoptar las medidas preventivas de incendios, y a su vez permitir el acceso con fines inspectivos, a los funcionarios de la Dirección Nacional de Bomberos y la Dirección Forestal.

Aquí las campañas de concientización y de educación deberían ser fomentadas y apoyadas por las autoridades públicas, a los fines de que pueda producirse un éxito más sostenido de la aplicación normativa, conforme aparece mencionado en el artículo 7.

La educación ambiental (que es otro de los principios fundamentales del Derecho Ambiental) en relación a cuestiones de protección, conservación, utilización razonable y no contaminación de los recursos naturales, podría apoyar en la práctica a las herramientas legales existentes tanto a nivel nacional como internacional.

El artículo 8 también afirma que es obligatorio que cualquier predio mantenga libre de vegetación capaz de propagar el fuego y de cualquier tipo de material o sustancia combustible, una faja cortafuegos no inferior a 20 metros de ancho en todo el perímetro del mismo, así como, a lo largo de caminos, carreteras o vías férreas que atraviesen o linden con bosques.

Las fajas cortafuegos podrán coincidir con caminos internos, caminos de saca, arenales vivos o pedregales puros y con lagunas, arroyos o cañadas, a condición de que se mantengan limpios de maleza y pajonales.

Luego, se ha dictado el Decreto n° 111/89 sobre prevención y combate de incendios forestales, en donde se estableció que además deberá cumplirse con los reglamentos de policía del fuego dictados por el Poder Ejecutivo Nacional. Su artículo 2 afirma que *“cuando el predio sea lindero a zonas forestadas, carreteras o vías férreas, deberá tener una franja perimetral de seguridad, de veinte (20) metros de ancho que deberá mantenerse libre de árboles, vegetación arbustiva, pastos y malezas que por su volumen, o estado vegetativo, puedan ser combustibles. La franja de seguridad se mantendrá limpia de hojas secas, materiales leñosos y pinochas, de modo de actuar como cortafuego en caso de un eventual incendio. En la franja de seguridad no será permitida ninguna instalación y obstáculo, pudiendo ser utilizada como zona de tránsito vehicular”*.

Uno de los aspectos más interesantes es que la norma exige que en la entrada del predio o del edificio de administración, se coloque un cartel indicador de Índice de Peligro de Incendios Forestales. La información del Índice de Peligro de Incendios Forestales será actualizada diariamente según los datos que proporcione la Dirección Nacional de Meteorología.

Además, deberán tomarse diversas medidas de carácter técnico en donde las zonas de camping, parrillas y de recreación en general, deberán respetar ciertos requerimientos con fines preventivos.

CONCLUSIONES

Una de las posibles conclusiones preliminares sobre esta temática podría ser que los regímenes sancionatorios argentino y uruguayo, al igual que ocurre en la mayoría de las herramientas legales de protección ambiental, no involucran al régimen penal, y de esta manera no se logra disuadir ni corregir conductas humanas.

Los bienes que tradicionalmente han venido justificando la protección penal mediante la tipificación como delito de las conductas que atentan contra ellos, tenían y tienen contornos perfectamente reconocibles, como es el caso de la integridad física. El medioambiente se presenta como un supuesto especial que trasciende al individuo e incluye intereses comunes.

El Derecho Penal argentino y uruguayo afronta la problemática de que sus normas no incorporaron la noción de ambiente que era inexistente en el momento de su elaboración, y por eso el bien jurídico que protegen es la seguridad en su aspecto general.

Otra conclusión podría vincularse con que la normativa argentina, que se encuentra especializada en los incendios forestales y que posee un enfoque sistémico. A partir de ella surge que la regulación es abarcativa de la protección de otros recursos naturales, no limitándose únicamente a los bosques ni a los incendios, pero siendo la única y más nueva normativa local que toma este criterio. En la misma, al momento de determinarse su objeto de aplicación se incluyó a las áreas protegidas y a las zonas agrícolas donde convergen también otros recursos naturales.

Esto coincide con la tendencia registrada en el Derecho Ambiental Internacional, ya que los instrumentos que se vinculan con la protección de los bosques poseen un enfoque integrador (Declaración de Principios de Bosques de Cumbre Mundial de Río de Janeiro de 1992; Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres de 1973; y el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992).

A su vez uno de los objetivos esperables, en relación con la regulación jurídica de los servicios ecosistémicos que brindan los bosques en ambos países analizados, sería el de lograr la internalización de los mismos en marcos jurídicos y en políticas públicas, teniendo en cuenta la implementación de diversos métodos científicos interdisciplinarios y conforme a las problemáticas ambientales actuales locales e internacionales.

Consideramos que la valoración económica, aún cuando ha recibido diversos cuestionamientos, ha servido para llamar la atención de la sociedad sobre la magnitud de los beneficios que se obtienen en forma “gratuita” de los ecosistemas, y principalmente para valorar aspectos intangibles que la naturaleza brinda a la sociedad (culturales, morales, educacionales, espirituales, terapéuticos, entre otros). Además, al tratarse de bienes colectivos que exceden los intereses individuales de las personas, requieren de internalización de los beneficios y de los costos por su degradación.

Por su parte, la normativa ambiental uruguaya posee un nivel de desarrollo más limitado, principalmente porque la misma no ha sido actualizada en la última década, y porque tampoco se ha legislado focalizándose especialmente en el manejo y prevención de incendios forestales como una entidad independiente y con la fuerza de una ley, sino que se regula de manera general, incluida dentro de otros aspectos legales del régimen forestal o en el marco de Decretos que la reglamentan de manera parcial y, con menor rango jerárquico legal, pero su vigencia es anterior, por lo que podría cuestionarse su eficacia en no haberse registrado disminuciones en la cantidad de incendios a lo largo de los últimos años.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- COLBY, Michael (1991): “La Administración en el Desarrollo: Evolución de los paradigmas”, *Presencia*, n° 31, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, mayo de 1998.
- CONSTANZA, Robert *et al.* (1997): “The value of the world’s ecosystem services and natural capital”, *Nature*, vol. 387: pp. 253-260.
- DIRECCIÓN DE BOSQUES y SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2007): “Informe sobre Deforestación en Argentina”. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/deforestacin_argentina_v2.pdf>.
- HARTMAN, Jorg y PETERSEN, Lorenz (2005): “El ‘mercadeo’ de servicios ambientales: lecciones aprendidas en el desarrollo cooperativo alemán”, *Gaceta Ecológica*, n° 77: pp. 51-66.
- MARTÍNEZ, Adriana y MINAVERRY Clara (2015): “Análisis sobre el estado de situación de la aplicación normativa destinada a la protección de los bosques nativos en Argentina. El caso de la provincia de Buenos Aires”, *Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, vol. 3: pp. 243-257.

MINAERRY, Clara (2011): "Fortalezas y debilidades de la legislación sobre protección de bosques nativos, y su vinculación con la normativa sobre aguas en la Argentina", *Memorias del Primer Encuentro de Derecho Forestal Ambiental del Cono Sur* (Asunción, Paraguay).

MINAERRY, Clara y GALLY, Teresa (2012): "La implementación de la protección legal de los bosques nativos en la Argentina", *Pensamiento Jurídico*, n° 35: pp. 253-278.

PAGIOLA, Stefano y PLATAIS, Gunars (2002): "Pagos por servicios ambientales", *Environment Strategy*, n° 3. Disponible en: <http://www.grn.cl/pagos_por_servicios_ambientales.pdf>

RIQUELME SALAZAR, Carolina (2013): "Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del Derecho de acceso a la justicia ambiental?", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IV n° 1: pp. 1-43.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

Constitución Nacional de Argentina del 1º de mayo de 1853, actualizada al 22 de agosto de 1994.

Constitución Nacional de Uruguay de 1967, actualizada al 31 de octubre de 2004.

Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres de 1973.

Convenio sobre Diversidad Biológica, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

Decreto n° 91/2009 del 16 de febrero, Reglamentación de la Ley n° 26.331 sobre protección ambiental de los bosques nativos, Argentina.

Decreto n° 111/89 del 9 de mayo de 1989, Normas para prevención de incendios, Uruguay.

Decreto n° 188/02 del 27 de mayo de 2002, Incendios forestales, se sustituyen los artículos 7°, 8°, 9° Y 10° del Decreto 849/88 de 14/12/1998, Uruguay.

Decreto n° 849/88 del 20 de febrero de 1989, Disposiciones relativas al combate de incendios forestales, Uruguay.

Ley n° 13.273 del 6 de octubre de 1948, Ley de defensa de la riqueza forestal, Argentina.

Ley n° 15.939 del 9 de febrero de 1988, Ley forestal, Uruguay.

Ley n° 24.688 del 17 de septiembre de 1996, Bosques Andinos Patagónicos, Argentina.

Ley n° 24.857 del 11 de septiembre de 1997, Forestación, Argentina.

Ley n° 25.080 del 16 de diciembre de 1998, Ley de inversiones para bosques cultivados, Argentina.

Ley n° 25.509 del 17 de diciembre de 2001, Créase el 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, Argentina.

Ley n° 25.675 del 28 de noviembre de 2002, Ley General del Ambiente, Argentina.

Ley n° 26.331 del 26 de diciembre de 2007, Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, Argentina.

Ley n° 26.815 del 16 de enero de 2013, Ley de Manejo del Fuego, Argentina.