

ISSN 1020-4377

FAO
ESTUDIO
LEGISLATIVO

66

Tendencias del derecho forestal en América y Asia



Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación



Tendencias del derecho forestal en América y Asia

Ellen Kern
Kenneth L. Rosenbaum
Rossana Silva Repetto
Tomme Young

Servicio de Derecho para el Desarrollo
Oficina Jurídica

FAO
ESTUDIO
LEGISLATIVO

66

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación



Roma, 1999

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

M-36

ISBN 92-5-304239-7

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos o transmitirla en cualquier forma o por cualquier procedimiento (electrónico, mecánico, fotocopia, etc.), sin autorización previa del titular de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización, especificando la extensión de lo que se desea reproducir y el propósito que con ello se persigue, deberán enviarse a la Dirección de Información, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

© FAO 1999

PREFACIO

Durante los últimos años ha tenido lugar una considerable aceleración en la revisión de las leyes forestales en todo el mundo. Alejándose de un planteamiento reglamentario centrado principalmente en la gestión gubernamental y en el establecimiento de políticas para los bosques concebidos como recursos económicos, las leyes forestales reconocen cada vez más los múltiples intereses que intervienen en la ordenación forestal o que se ven afectados por ella, prestando mayor atención a las funciones sociales y ambientales de los recursos forestales y a su uso y ordenación sostenible, y concediendo una importancia cada vez mayor a la participación de una más amplia variedad de actores públicos y privados. En general, las áreas en las que las leyes forestales han experimentado una nueva orientación comprenden la ordenación forestal local y privada, las funciones ambientales de los bosques, la planificación de la ordenación forestal y los contratos de utilización forestal .

Los cambios legales dirigidos a promover la ordenación forestal local y privada han sido variados: nuevos mecanismos para la devolución de la ordenación forestal a las comunidades locales y a grupos de usuarios tales como los acuerdos de cogestión y los arrendamientos forestales comunales; reconocimiento de territorios históricos o reclamaciones de tierras por parte de poblaciones locales y de comunidades indígenas; descentralización de diversos aspectos de la administración forestal a órganos locales; promoción de las actividades y de los bosques privados, incluyendo la restitución de tierras forestales públicas en países en transición a economías de mercado.

La importancia ambiental de los bosques, principalmente a raíz de la CNUMAD, se ve reflejada de forma cada vez más explícita en las leyes forestales. En las legislaciones más recientes, la dimensión ambiental de los bosques se ve enfatizada a través de varios mecanismos tales como la exigencia de tener en cuenta la diversidad biológica en los inventarios forestales y la integración de criterios ambientales en los planes de ordenación forestal, así como una prescripción más frecuente de la evaluación del impacto ambiental como herramienta de la ordenación forestal.

Existe también una clara tendencia a prestar mayor atención a la planificación en la legislación forestal y a ampliar los objetivos del proceso de planificación. Cada vez más, las leyes forestales exigen a los planificadores que tengan en cuenta la sostenibilidad y las cuestiones sociales y ecológicas que no habían sido contempladas en la planificación tradicional de la ordenación forestal, además de ofrecer más oportunidades para la participación pública en el diseño de los planes de ordenación forestal.

Mientras que generalmente las leyes antiguas no tratan los procedimientos y criterios que rigen las concesiones y los contratos forestales, las legislaciones más recientes tienden a fijar con detalle los trámites que han de seguirse para su otorgamiento. Las leyes forestales intentan promover una mayor transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones, estableciendo los elementos básicos para las subastas públicas y licitaciones, tales como el pliego de condiciones, la forma y el contenido de las solicitudes, las cualificaciones profesionales de los licitadores.

Este estudio pretende identificar, sobre una base regional, las principales tendencias existentes en la legislación forestal. El presente volumen revisa leyes forestales de Latinoamérica, Norteamérica, Asia y el Pacífico. Las de Africa y Europa serán objeto de un segundo volumen. El presente estudio analiza leyes escritas, vigentes o en proceso de reforma, relacionadas con el sector forestal *stricto sensu*. Prácticamente se han estudiado, excepto en unos pocos casos, leyes que traten aspectos relevantes para los bosques como la protección ambiental, el uso de la tierra y la agricultura o los impuestos y el comercio. Debe quedar claro que la intención del estudio no es presentar un análisis exhaustivo de todas las leyes forestales en las respectivas regiones, pero si extraer una amplia muestra representativa de las principales manifestaciones de los cambios legislativos en el sector.

Esta publicación es un esfuerzo conjunto de la Oficina Jurídica y del Departamento de Montes de la FAO. Sus autores, Ellen Kern, Kenneth Rosenbaum, Rossana Silva Repetto y Tomme Young, han aconsejado a numerosos gobiernos en temas de legislación forestal. La supervisión técnica del estudio ha sido responsabilidad de Mohamed Ali Mekouar y Jonathan Lindsay, Oficiales Jurídicos del Servicio del Derecho para el Desarrollo.

Lawrence Christy
Jefe
Servicio del Derecho para el Desarrollo
Oficina Jurídica

Manuel Paveri
Jefe
Subdirección de Políticas e
Instituciones Forestales
Departamento de Montes

V
INDICE

	<i>Página</i>
<i>Prefacio</i>	iii
AMERICA LATINA	1
RESUMEN	3
I. INTRODUCCIÓN	5
II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEGISLACIONES NACIONALES	5
III. ORGANIZACIONES Y FOROS A NIVEL REGIONAL Y SUBREGIONAL	58
IV. CONCLUSIONES	61
LEGISLACIÓN CONSULTADA	65
BIBLIOGRAFIA	67
AMÉRICA DEL NORTE	69
RESUMEN	71
I. ANTECEDENTES	73
II. ACUERDOS INTERNACIONALES	77
III. LEGISLACIÓN NACIONAL	82
IV. CONCLUSIÓN	105
LEGISLACIÓN CONSULTADA	107
CASOS CITADOS	113
BIBLIOGRAFÍA	115
ASIA Y EL PACÍFICO	117
RESUMEN	119
I. INTRODUCCIÓN	121
II. DESCENTRALIZACIÓN, DEVOLUCIÓN Y PRIVATIZACIÓN EN EL SECTOR FORESTAL	122
III. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ORDENACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BOSQUES	131
IV. ÉNFASIS EN LOS VALORES ECOLÓGICOS Y SOCIALES DE LAS ACTIVIDADES FORESTALES	140
V. CONCLUSIÓN	152
LEGISLACIÓN CONSULTADA	155
BIBLIOGRAFIA	157

AMERICA LATINA

Por

Rossana Silva Repetto

Indice

	<i>Página</i>
RESUMEN	3
I. INTRODUCCIÓN	5
II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEGISLACIONES NACIONALES	5
1. Bases constitucionales	5
2. Principios de siglo hasta 1975	7
2.1 Desarrollo de la industria forestal, sustitución de las importaciones, e inicio de las políticas de conservación de los recursos forestales	7
2.2 Desarrollo forestal basado en los usos principales de la madera industrial	9
2.3 Desconocimiento inicial de los derechos de las poblaciones locales e indígenas, y lento y progresivo reconocimiento de dichos derechos	12
2.4 Otorgamiento por el Gobierno de permisos y licencias para la explotación y el aprovechamiento de los recursos forestales comercializables	13
2.5 Centralización de la toma de decisiones y formulación de políticas nacionales	16
2.6 Creación de entes públicos encargados de explotar directamente los recursos y recaudar impuestos y tasas	16
2.7 Desarrollo de los aspectos técnicos	17
2.8 Otros aspectos contemplados por las legislaciones de este período	18
2.8.1 Incendios Forestales	18
2.8.2 Vedas Forestales	19
2.8.3 Cuarentenas Forestales y Medidas de Protección Sanitaria	19
2.8.4 Semillas Forestales	20
2.9 Conclusiones del primer período	20
3. Decenio 1975-1985	20
3.1 Impacto del principio del rendimiento sostenible de las actividades forestales en las instituciones forestales gubernamentales, y efectos de los factores ambientales en la gestión de los bosques	20
3.2 Reconocimiento del importante rol de las comunidades rurales e indígenas como actores y beneficiarios de la gestión de los recursos forestales	23
3.3 Atenuación de la la noción de propiedad pública de los recursos naturales	25

3.4	Otras características de algunas legislaciones de este período	26
3.4.1	Tratamiento de las Infracciones y Sanciones	26
3.4.2	Incendios Forestales y Medidas de Protección Sanitaria	26
3.4.3	Vedas Forestales	27
3.4.4	Investigación y Capacitación Forestales - Semillas Forestales	27
3.5	Conclusiones del segundo período	27
4.	1985 en adelante	27
4.1	Reconocimiento del rol de los bosques en la protección del medio ambiente y en la conservación de la diversidad biológica	28
4.2	Reformas en las estructuras institucionales	31
4.3	Reformas en las políticas de precios y en los mercados de capital, y privatización de las actividades forestales	34
4.4	Otorgamiento de concesiones como método de ordenación forestal	39
4.5	Reconversión de algunos subsectores agrícolas y ganaderos hacia el uso forestal de los suelos	43
4.6	Democratización del recurso forestal	44
4.7	Reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas y locales	47
4.8	Otras características de la legislación de este período	49
4.8.1	Inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de terrenos forestales	49
4.8.2	Tratamiento de las Infracciones y Sanciones	50
4.8.3	Incendios Forestales	53
4.8.4	Vedas Forestales	54
4.8.5	Medidas de Protección Sanitaria	54
4.8.6	Semillas Forestales	54
4.8.7	Promoción de la Industrialización de los Recursos Forestales	55
4.8.8	Promoción de la Cultura Forestal y de la Generación de Empleos	56
4.9	Conclusiones del tercer período	56
III.	ORGANIZACIONES Y FOROS A NIVEL REGIONAL Y SUBREGIONAL	58
1.	Tratado de Cooperación Amazónica	58
2.	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Consejo Centroamericano de Bosques y Areas Protegidas	59
3.	Alianza para el Desarrollo Sostenible	61
IV.	CONCLUSIONES	61
	LEGISLACIÓN CONSULTADA	65
	BIBLIOGRAFIA	67

RESUMEN

El presente estudio responde a una inquietud por registrar los principios y conceptos que durante los últimos cincuenta años aproximadamente han orientado la legislación forestal latinoamericana como respuesta a las ideas que durante este tiempo han marcado la región, determinando su desarrollo político y económico.

Se realiza un análisis comparativo - y evolutivo - de la legislación forestal vigente en algunos países de América Latina a lo largo de tres períodos históricos: principios de siglo hasta 1975, decenio 1975-1985, y 1985 en adelante. El análisis evidencia la evolución de dicha legislación como respuesta a los desafíos que se han ido presentando a lo largo de los períodos considerados, en particular, el imperativo de la descentralización y la desconcentración, el aumento de demandas sociales al sector forestal, el reconocimiento de la función ambiental de los bosques y la necesidad de su protección, el establecimiento de reformas macroeconómicas, y el reconocimiento del importante rol que desempeña el sector privado.

Del estudio se desprende que la evolución de la legislación forestal de la región muestra un abandono del concepto tradicional de la gestión forestal orientada básicamente a la producción de productos a base de madera, y su sustitución por una gestión integral y sostenible que persigue un flujo permanente de beneficios que coadyuvan tanto al bienestar de la población como al logro de objetivos generales de desarrollo.

En cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales, se observa que el enfoque va de las aspiraciones del desarrollo económico mediante el desarrollo de la industria forestal y la generación de rentas provenientes de los bosques y las operaciones forestales, a la conservación y uso racional de los mismos, para llegar actualmente al concepto de desarrollo sostenible. Asimismo, se brinda una mayor importancia a la función del bosque en la protección del ambiente y en la conservación de la biodiversidad. La ordenación forestal se da en un proceso de interdependencia con las políticas de aprovechamiento y tenencia de la tierra, y de desarrollo rural; las políticas macroeconómicas y las medidas de ajuste estructural; las políticas de comercio internacional y de desarrollo sostenible.

La mencionada evolución demuestra también un reconocimiento de la importancia de elevar la institucionalidad del sector forestal a los más altos niveles de decisión, de análisis de políticas y de planificación estratégica. Se reconoce la importancia de que el aspecto institucional se adecue a los objetivos que pretende alcanzar la política forestal y, por ende la legislación respectiva, para poder tener éxito en su ejecución. Se evidencia también que, si bien la elaboración de la política forestal y de la legislación destinada a lograr su ejecución son una tarea del Gobierno, se ha reconocido que la única manera de que ellas tengan éxito en su aplicación es que respondan a la realidad, necesidades y prioridades del país, y que esto puede lograrse únicamente a través de un proceso participativo y de aceptación por parte de todos los involucrados.

En la legislación de algunos países se reflejan los cambios ocurridos a nivel de la organización del Estado en cuanto a la descentralización de sus competencias y atribuciones. Las colectividades regionales, provinciales y locales comienzan a contar con cierta autonomía, poderes de autodeterminación y atribuciones específicas relacionadas con los

recursos forestales. La tendencia evolutiva pone también de manifiesto una progresiva desregulación y una inclinación hacia la gestión de la administración pública en forma semejante a la del sector privado, así como a la participación activa de las comunidades indígenas y rurales y de los diversos actores sociales.

Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos en la evolución de la legislación forestal de la región, puede observarse asimismo que algunas legislaciones forestales de América Latina presentan aún algunos vacíos o problemas de aplicabilidad tales como: la poca claridad en la distribución de funciones, atribuciones y mecanismos de coordinación entre las instancias del Poder Ejecutivo y entre éstas y otras (Poder Legislativo, ONGs, etc.); una escasa regulación de los mecanismos económicos y administrativos necesarios para fomentar la conservación, protección, restauración y uso múltiple de los recursos forestales; la ausencia de incentivos para plantaciones forestales, en algunos casos; la atribución de poca importancia a la investigación forestal y a los mecanismos para ejecutarla. Se otorga también, en general, un tratamiento limitado a los productos forestales no madereros, así como al aprovechamiento de bosques que no están bajo concesión.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo responde a una inquietud por registrar los principios y conceptos que durante los últimos cincuenta años aproximadamente han orientado la legislación forestal latinoamericana como respuesta a los principios que durante el mismo período han marcado la región, determinando su desarrollo político y económico.

Con esta finalidad se ha estructurado el trabajo dividiéndolo en tres etapas: la inicial, que va desde principios de siglo hasta 1975; la intermedia, comprendida entre 1975 y 1985; y la más reciente, que va de 1985 hasta el presente. Cabe señalar que esta división cronológica se basa en aquella utilizada en el documento FO:L AFC/93/5, preparado para la 18 reunión de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Uruguay en 1993. En dicho documento se hace una presentación de los períodos más sobresalientes por los que han atravesado las instituciones forestales en la región y sus características principales, organizando la presentación de acuerdo a las mencionadas etapas.

El presente trabajo pretende hacer un análisis comparativo --y evolutivo-- de la legislación forestal en vigencia en algunos países de América Latina a lo largo de los tres períodos antes señalados. El análisis evidencia la evolución de la legislación forestal como respuesta a los desafíos que se han ido presentando en los últimos cincuenta o sesenta años, *inter alia* el imperativo de la descentralización y la desconcentración, el aumento de demandas sociales al sector forestal, el reconocimiento de la función ambiental de los bosques y la necesidad de su protección, el establecimiento de reformas macroeconómicas, y el reconocimiento del importante rol que desempeña el sector privado.

II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEGISLACIONES NACIONALES

1. Bases constitucionales

Cabe destacar que varias constituciones latinoamericanas dedican algunas de sus disposiciones al ambiente en general y a los bosques en particular.

Así, la Constitución de Guatemala de 1985 contiene un artículo especialmente destinado a la reforestación (art. 126). De acuerdo a este artículo la reforestación del país y la conservación de los bosques son declaradas asuntos de urgencia nacional. Se establece que por ley se determinará la forma y los requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación, incluyéndose las resinas, las gomas, los productos vegetales silvestres no cultivados y otros productos similares, y promoviéndose su industrialización. Se establece en el artículo bajo comentario que la explotación de todos estos recursos corresponderá exclusivamente a los guatemaltecos, sean éstos personas naturales o jurídicas. Se determina, asimismo, que los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos y en las cercanías de fuentes de aguas gozarán de protección especial.

También en la Constitución nicaragüense de 1987 se consagra un capítulo a los derechos de las comunidades de la Costa Atlántica, estableciéndose que el Estado reconoce las formas comunales de propiedad de la tierra de estas comunidades, así como el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales (art. 89).

La Constitución brasileña de 1988 dedica un capítulo al ambiente. De conformidad con este capítulo todas las personas tienen derecho a un ambiente ecológicamente balanceado, el cual representa una riqueza para el uso común del pueblo y es esencial para una vida saludable, siendo obligación del Poder Público y de la comunidad defenderlo y preservarlo tanto para las generaciones presentes como para las futuras. Para asegurar la efectividad de este derecho compete al Poder Público, *inter alia*, preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y proveer al manejo ecológico de especies y ecosistemas; preservar la diversidad e integridad del patrimonio genético brasileño y fiscalizar a las entidades encargadas de la investigación y manipulación de material genético; y proteger la fauna y la flora, prohibiéndose todas las prácticas que puedan poner en peligro sus funciones ecológicas. Se establece, asimismo, que el Bosque Amazónico brasileño, la Mata Atlántica, la Sierra del Mar, el Pantanal Mato Grossense y la Zona Costera son patrimonio nacional y serán utilizados de conformidad con la Ley, bajo condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente, incluyendo el uso de los recursos naturales (art. 225).

La Constitución de Brasil destina también un capítulo a los indios. De acuerdo al artículo 231, se reconocerá a los indios su organización social, sus costumbres, idiomas, credos y tradiciones, así como sus derechos nativos a las tierras que tradicionalmente ocupan, siendo competencia de la Unión su demarcación y protección, y asegurar el respeto de todos sus bienes. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios son aquellas en las cuales éstos moran de manera permanente, aquellas usadas para sus actividades productivas, aquellas que son indispensables para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y aquellas necesarias para su reproducción física y cultural, de acuerdo con sus demandas, costumbres y tradiciones. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios están destinadas a su posesión permanente y ellos tienen el derecho del uso exclusivo de las riquezas del suelo, los ríos y los lagos allí existentes. Los actos que tengan por finalidad la ocupación, dominio y posesión de las tierras a que se refiere este artículo, o la explotación de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y lagos allí existentes son nulos y no producen efectos legales, excepto en caso de relevante interés público de la Unión, de acuerdo a ley.

En el título referente al régimen económico, la Constitución peruana de 1993 dedica un Capítulo al ambiente y los recursos naturales, estableciéndose que estos recursos, tanto los renovables como los no renovables, son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijarán las condiciones de su utilización y otorgamiento a particulares. Asimismo es el Estado quien determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Se establece también que el desarrollo sostenible de la Amazonia será promovido por el Estado con una legislación adecuada (arts. 66-69).

En la Constitución argentina de 1994 se establece que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y en el cual las actividades productivas puedan satisfacer las necesidades presentes sin comprometer aquellas de las generaciones futuras. Por otro lado, se considera un deber de los habitantes el preservar este ambiente, generando los daños ambientales la obligación de reparación como prioridad. Las autoridades deben proveer por la protección de este derecho y por la utilización racional de los recursos naturales, por la preservación del patrimonio natural y cultural, y de la diversidad biológica (art. 41).

La Constitución boliviana de 1967, reformada en 1994, consagra un título de su Parte III al régimen agrario y campesino. Entre estas disposiciones se encuentra aquella por la cual se establece que el Estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables, precautelando su conservación e incremento (art. 170). Además, se reconoce, respeta y protege a los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional sus derechos sociales, económicos y culturales, especialmente aquéllos relativos a su identidad, sus tierras, valores, idiomas, costumbres e instituciones (art. 171).

El Capítulo 7 de la Constitución panameña de 1972, reformada en 1994, está dedicado al régimen ecológico y contiene un artículo de acuerdo al cual el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia (art. 116). Las concesiones para la explotación del suelo, subsuelo, bosques, y para la utilización de aguas, entre otros, se inspirarán en el bienestar social y en el interés público (art. 256). La caza, la pesca y el aprovechamiento de los bosques serán regulados por ley, de modo que permita asegurar la renovación de los recursos y la permanencia de sus beneficios (art. 291).

2. Principios de siglo hasta 1975

2.1 Desarrollo de la industria forestal, sustitución de las importaciones, e inicio de las políticas de conservación de los recursos forestales

Durante el período que va desde principios de siglo hasta 1975 aproximadamente, la legislación y las instituciones gubernamentales se ven influenciadas por el modelo de desarrollo económico tendiente a modificar las estructuras de producción y a impulsar la industrialización mediante la sustitución de las importaciones y la adopción de políticas proteccionistas. En el sector forestal esto se manifiesta en el objetivo de **desarrollar la industria forestal y generar rentas provenientes de los bosques** y las operaciones forestales, rentas que se invirtieron en otros programas de desarrollo nacional (con especial énfasis en la industria metal-mecánica y la construcción de infraestructura).

Durante este período se sientan también las bases para la **conservación de ecosistemas**, se crean parques nacionales y zonas de reserva y refugio de la flora y fauna silvestres. La Ley de Bosques de Chile, de 1925, facultaba al Presidente de la República a crear parques nacionales de turismo y reservas forestales con el objeto de garantizar la vida de determinadas especies arbóreas nativas y de conservar la belleza del paisaje. Protegía, asimismo, los bosques nativos prohibiendo la roza a fuego y la corta o explotación de especies nativas alrededor de manantiales, a orillas de ríos y en pendientes superiores al 45 por ciento.

La Ley Forestal, de Suelos y Aguas de Venezuela de 30 de diciembre de 1965 dispone que serán declarados Parques Nacionales, en Consejo de Ministros, aquellas regiones que por su belleza escénica natural o que por la flora y fauna de importancia nacional que en ellas se encuentren, así lo ameriten. Se prohíbe en los Parques Nacionales la caza, matanza o captura de especímenes de la fauna y la destrucción o recolección de ejemplares de la flora. Se prevé incluso que el Ejecutivo Nacional determine para cada Parque Nacional las zonas de propiedad

privada que habrán de sujetarse al régimen de expropiación por causa de utilidad pública (arts. 10-16).

En el Código Forestal de Brasil de 1965 (Ley 4771), se establece que cuando las autoridades competentes lo declaren, se concederá protección permanente a los bosques y otros tipos de vegetación natural destinados, *inter alia*, a proteger lugares de excepcional belleza o valor científico o histórico; o a proteger especies de fauna y flora en peligro de extinción. Con este propósito las autoridades competentes crearán Parques y Reservas Biológicas Nacionales, Estatales y Municipales (arts. 3(e), (f) y 5). El acceso a las plantas nativas - lo que hoy se conoce, y sería tratado como acceso a la diversidad biológica - se regula en el mencionado Código Forestal disponiéndose que el comercio de plantas vivas nativas del bosque se sujetará a licencias expedidas por la autoridad competente. El espíritu conservacionista se refleja también en la prohibición de trabajos casuales en los bosques nativos de la cuenca Amazónica, estableciéndose que dichos bosques serán explotados únicamente de conformidad con los planes de operación y manejo que deberán ser decretados por las autoridades competentes (arts. 13 y 15).

La Ley Forestal hondureña de 1972 (Decreto Legislativo N° 85) incluye en su clasificación de áreas forestales las llamadas "Zonas Forestales Protegidas", constituidas por las áreas forestales públicas o privadas declaradas de gran importancia para la conservación del paisaje, de las aguas o de los suelos, sobre las cuales se permitirá sólo un aprovechamiento limitado según los planes de ordenación forestal formulados o aprobados por la Administración Forestal del Estado. En estas zonas no se permitirá acto alguno que pueda cambiar la vegetación, la vida silvestre, el paisaje, el suelo, o provocar la disminución de las aguas, que no se especifique en los planes de ordenación forestal, o en aquéllos bajo supervisión directa de la Administración Forestal del Estado (arts. 11 y 42). Se establece en esta ley, además, que el Estado, por medio de la Secretaría de Recursos Naturales podrá conceder la calificación de "Parque Nacional", como caso particular de las zonas forestales protegidas, a sitios y parajes excepcionalmente pintorescos, selváticos o agrestes del territorio nacional, a fin de favorecer su acceso y disfrute y hacer que se respete la belleza natural del paisaje, la riqueza de su fauna y de su flora y sus particularidades hidrológicas y geológicas, evitando todo acto de desfiguración, deterioro y destrucción. La prioridad de la conservación de los recursos naturales se observa también en la disposición según la cual los terrenos particulares que deban pasar a formar parte de parques nacionales habrán de ser adquiridos previamente por el Estado mediante compraventa, permuta o incluso expropiación (arts. 61-63).

En la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú, de mayo de 1975 (Decreto-Ley 21147) se considera bajo el régimen de recurso forestal a las áreas necesarias para la protección, conservación y aprovechamiento de la fauna silvestre y a aquéllas con especial significación por sus valores históricos, paisajísticos y científicos. Es así que se clasifica a las llamadas "Unidades de Conservación" en Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos. También en esta ley se dispone que serán expropiados a favor del Estado los predios de dominio privado que se requiera para el establecimiento de dichas Unidades de Conservación (arts. 14-20).

2.2 Desarrollo forestal basado en los usos principales de la madera industrial

Los **usos principales de la madera industrial constituyen en este período el producto en torno al cual se centra el desarrollo forestal**. La **exportación de materias primas forestales** - principalmente madera - por lo general con poco valor agregado, limitada sólo a algunas especies y, en muchos casos, sin la obligación de reforestar, provoca efectos perjudiciales en el patrimonio forestal de algunos países de la región.

La importancia de la provisión de materias primas para la industria forestal se refleja en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas venezolana de 1965, que dispone que el Ejecutivo Nacional creará reservas forestales en terrenos baldíos y en terrenos públicos "cuando sea necesario para asegurar el suministro continuo de materias primas para la industria nacional". Se establece que dichas reservas forestales "constituyen elementos indispensables para el mantenimiento de la industria maderera nacional". En la Ley bajo comentario se justifica la deforestación o explotación de productos que para su propio consumo necesiten los servicios públicos oficiales, las empresas del Estado y los Institutos Oficiales Autónomos, siempre que sean ellos mismos quienes realicen dichas actividades. La justificación es tan significativa para la época que la Ley prevé para estos casos que el Ministerio de Hacienda pueda decretar exoneraciones del pago del impuesto superficial y de cualquiera de los impuestos, tasas y contribuciones establecidos en la Ley. Las mismas excepciones operan cuando se trata de deforestación, movilización o aprovechamiento de productos forestales destinados al desarrollo o beneficio de los asentamientos campesinos que establece la Ley de Reforma Agraria (art. 107).

Se observa, sin embargo, que en Chile la Ley Forestal de 1931 demuestra ya una preocupación por la repoblación forestal, fomentando las primeras plantaciones en gran escala mediante la exención de impuestos a las actividades de repoblación forestal. Con el Decreto-Ley N° 701 de 1974 (Ley de Fomento Forestal) los incentivos para la repoblación se hacen aún más atractivos para el sector privado¹. El Estado bonifica en un 75 por ciento para cada superficie forestada incluida en un plan de manejo, los costos netos de forestación en que incurran las personas naturales o jurídicas de cualquier naturaleza y que se realicen en los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal². Se bonifican también los costos netos derivados del manejo de la masa proveniente de la forestación, efectuados en concordancia con el plan de manejo (art. 12). Además, se exceptúa del impuesto territorial y no se consideran para los efectos de la determinación de la renta presunta, los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal, los bosques naturales y artificiales, y las plantaciones forestales que en

¹ Las modificaciones introducidas mediante la Ley 19561, de mayo de 1998, presentan también importantes incentivos: (i) Bonificación (en algunos casos del 75 por ciento y en otros del 90 por ciento) por parte del Estado, en el período de quince años, contados desde el 1 de enero de 1996, por una sola vez por cada superficie, de un porcentaje de los costos netos de las siguientes actividades: forestación en suelos frágiles o en áreas en proceso de desertificación, forestación en suelos degradados y actividades de recuperación de dichos suelos, establecimiento de cortinas cortavientos en suelos degradados o con serio peligro de erosión debido a la acción eólica, forestación por parte de "pequeños propietarios forestales" en suelos de aptitud preferentemente forestal o en suelos degradados de cualquier clase, forestaciones en suelos degradados con pendientes superiores al 100 por ciento; (ii) exención a los terrenos de aptitud preferentemente forestal que cuenten con plantaciones bonificadas y los bosques nativos, del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas; (iii) exención del mismo impuesto, a los terrenos cubiertos con bosques de protección.

² "Terrenos de aptitud preferentemente forestal" son definidos en el artículo 2 del Decreto-Ley N° 701 como "todos aquellos terrenos que por las condiciones de clima y suelo no deban ararse en forma permanente, estén cubiertos o no de vegetación, excluyendo los que sin sufrir degradación puedan ser utilizados en agricultura, fruticultura o ganadería intensiva".

ellos se encuentren (art. 13). El Decreto-Ley N° 701 prevé también la reducción en un 50 por ciento de los impuestos sobre las utilidades derivadas de la explotación de bosques naturales o artificiales (art. 14).

Las disposiciones del Decreto-Ley N° 701 han servido para atraer capital privado al establecer que las sociedades anónimas podían adquirir acciones o derechos en sociedades de cualquier tipo cuyo objeto social principal fuera la plantación o explotación de bosques. No regían a este respecto limitaciones legales o reglamentarias (art. 28). Más aún, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 16640 - derogado por el Decreto-Ley 701 - no eran los terrenos cubiertos de bosques artificiales, como tampoco los terrenos desarbolados de aptitud preferentemente forestal, en los que sus propietarios cumplieran un programa de forestación aprobado por el Ministerio de Agricultura. No obstante todos estos incentivos, se ha siempre argumentado que el mejor incentivo para plantar lo constituye la seguridad sobre la tenencia de la tierra, de que pueda disfrutar el inversionista.

Se observa pues que ya algunas legislaciones aspiran a integrar y desarrollar la industrialización de la madera con la explotación de las riquezas forestales. De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1381 de 1967, de Nicaragua, las concesiones de explotación maderera de los bosques nacionales responden precisamente al "objeto de integrar y desarrollar la industrialización de la madera con la explotación de las riquezas forestales". Por "explotación maderera" se entiende, según el decreto, el corte, la extracción el almacenamiento y transporte de las clases de madera indicadas en la concesión, "con la obligación de procesarlas e industrializarlas en el país". Para la consideración y otorgamiento de una concesión, es condición previa e ineludible, que el interesado se comprometa a establecer en un tiempo determinado una planta industrial, capaz de realizar un programa de ejecución que comprenda como mínimo el corte, transporte, aserrado, secado artificial y tratamiento químico de la clase de madera a que se refiere la concesión (arts. 3, 4 y 10).

Se enfatiza aún más la necesidad de incorporar valor agregado a la madera cuando en la Ley bajo comentario se establece que solamente se permitirán exportaciones de madera cuando las mismas se realicen en forma de madera aserrada, secada artificialmente y tratada químicamente; o cuando la madera esté convertida en muebles armados o desarmados o se presente en forma de madera laminada; quedando prohibida cualquier otra clase de exportaciones (art. 29). Cabe señalar, sin embargo, que no obstante se trate de un dispositivo legal de 1967, en él se prevé también que las concesiones deberán perseguir una explotación continua y sostenida, y que servirán de base para determinar su duración y extensión la capacidad técnica y económica del solicitante, la naturaleza de los trabajos de industrialización que se vayan a ejecutar, las condiciones ecológicas del bosque y las perspectivas socioeconómicas del proyecto de explotación. Se hace también referencia, en un cierto sentido, a planes de manejo, cuando se establece que el concesionario tendrá que cumplir un **plan general mínimo de trabajos**, que abarcará todo el período de la concesión (arts. 4 y 6).

La promoción y fomento de las industrias forestales figuran ya entre los objetivos de la Ley Forestal de Honduras de 1972, en la cual se establece que las explotaciones forestales que se realicen y las industrias forestales establecidas o que se establezcan en el país, "tendrán por objetivo la transformación progresiva de la materia prima en productos elaborados al mayor grado posible". La disposición de la Ley añade que una vez comprobada por el Estado la recuperación de la inversión original del empresario, éste deberá iniciar la instalación y

operación de plantas industriales para la transformación y elaboración de la materia prima (art. 106). Esto lleva a interpretar, sin embargo, que se autoriza la extracción y comercialización de recursos forestales sin valor agregado durante todo el período que toma al empresario la recuperación de su inversión. Se crea también un Fondo Forestal Nacional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, con el fin de promover y facilitar programas de recuperación, protección y ordenación de las áreas forestales (arts. 113-116).

En el Código Forestal de Brasil de 1965 se prevé la reforestación por parte de empresas industriales que por su naturaleza consumen grandes cantidades de materias primas forestales, en un radio considerado económico para el trabajo y transporte de la madera. El respectivo rendimiento debe ser, en condiciones razonables de trabajo, equivalente a las necesidades de consumo (art. 20). Según este Código, las sumas destinadas a la forestación y reforestación se deducirán *in toto* de los impuestos a la renta y de los tributos específicos sobre la reforestación. Se declara que tanto los bosques naturales como plantados se considerarán libres de toda imposición tributaria, y que la existencia de dichos bosques no será utilizada como sustento para el aumento de los valores impositivos de los terrenos donde se encuentran. Asimismo, el valor de los productos forestales de los bosques plantados no se considerará ingreso imponible cuando generado por la persona que los plantó (art. 38). Se prevé también la facilitación de créditos para proyectos de forestación y reforestación y para los planes de adquisición de equipos necesarios para tales proyectos (art. 41).

En la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú, de 1975, que se sitúa cronológicamente en el puente entre el período que se analiza y el siguiente (Decenio 1975-1985) se dispone que "el Estado deberá fomentar el establecimiento y desarrollo de las actividades de transformación". Para el fomento tanto de las actividades de transformación como de comercialización el Estado deberá respetar un orden de prioridades en el que el primer lugar corresponde a las empresas de propiedad social - empresas con participación de los trabajadores -, y el segundo lugar a las comunidades nativas, seguidas de las comunidades campesinas, las sociedades agrícolas de interés social y las cooperativas. La transformación integral de los productos forestales y de fauna silvestre es otra de las actividades que deberá propiciar el Estado, para lo cual se prevé que brinde apoyo tecnológico y demás incentivos necesarios (arts. 66 y 68).

En esta Ley se prohíbe expresamente "la exportación con fines industriales o comerciales de productos forestales y de fauna silvestre al estado natural". Tratándose de fines de investigación científica o difusión cultural, la exportación podrá llevarse a cabo sólo previa autorización del Ministerio de Agricultura. Se establece que los propietarios de plantas de transformación de este tipo de productos adquirirán únicamente los productos forestales y de fauna silvestre al estado natural cuya extracción haya sido autorizada por el Ministerio de Agricultura (arts. 44, 69 y 71). La Ley contiene, asimismo, disposiciones relativas a actividades de promoción y a un régimen crediticio y tributario especial. Entre las primeras se prevé que el Ministerio de Agricultura establezca o promueva los servicios de asistencia técnica integral, maquinaria forestal, procesamiento y conservación de productos forestales y de fauna silvestre, de comercialización, mercadeo y transformación, investigación y experimentación. Para las actividades de reforestación y extracción forestal bajo formas asociativas se prevén créditos en condiciones preferenciales. También los pobladores rurales que habiten en zonas fronterizas y que se dediquen a actividades forestales gozarán de un tratamiento especial en cuanto a la asistencia y prestación de servicios (arts. 72-76).

2.3 Desconocimiento inicial de los derechos de las poblaciones locales e indígenas, y lento y progresivo reconocimiento de dichos derechos

Las concepciones sobre la **propiedad pública de los recursos naturales y su función social** conducen inicialmente a un **desconocimiento de los derechos**, tanto tradicionales como específicos de propiedad sobre la renta del capital bosque, **de las poblaciones locales e indígenas**. Así pues, las políticas de otorgamiento de concesiones muy pocas veces reconocen el uso consuetudinario de la tierra y los derechos de las poblaciones indígenas que viven en las tierras públicas. Por lo tanto, falta la documentación legal que garantice los mencionados derechos sobre los bosques.

En el Código Forestal de Brasil de 1965 se declara propiedad de todos los habitantes del país a todas las formas de vegetación consideradas beneficiosas para los terrenos que cubren, y se reconoce al mismo tiempo que, cuando las autoridades competentes así lo declaren, se concederá protección permanente a los bosques destinados a mantener "el ambiente requerido por los habitantes del bosque". Explícitamente se dispone que el Código en cuestión confiere protección permanente a los bosques que son parte del Patrimonio Indígena (art. 3º).

En la Ley Forestal de Honduras, de 1972, se faculta al Estado a adquirir mediante compraventa o permuta, las áreas forestales o derechos sobre las mismas, que puedan contribuir mejor a la realización de los fines propios del Patrimonio Público Forestal Inalienable. En los casos en que el propietario particular no consintiese en la celebración de alguno de estos contratos, se prevé que el Estado podrá recurrir a "la expropiación por causas de necesidad o utilidad pública". Las mismas disposiciones se aplican en forma obligatoria con la finalidad de refundir el dominio en favor del Estado o del Municipio titular, en los casos en que "el suelo de un área forestal sea de dominio público y el arbolado de dominio privado o viceversa" (arts. 40 y 41). En esta Ley se denomina "áreas forestales en fideicomiso" a aquellas áreas forestales privadas poseídas por las comunidades tribales bajo la tutela del Estado. Bajo las áreas forestales públicas se encuentran las áreas forestales ejidales, que son aquéllas poseídas por los municipios. La Ley señala que los ingresos por el aprovechamiento de las áreas forestales ejidales no corresponderán al Estado, sino a los municipios titulares de las mismas (art. 10).

En la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de Venezuela de 1965 y su Reglamento de 1969 se reconoce la existencia de asentamientos campesinos en terrenos boscosos, determinándose que habrá de tomarse en dichos casos las medidas necesarias para la conservación de los recursos naturales renovables (arts. 58 de la Ley y 105 de su Reglamento). Los planes de incorporación de nuevas tierras a la actividad agrícola o pecuaria con fines de colonización o de Reforma Agraria se sujetan a la legislación de Reforma Agraria (arts. 59 de la Ley y 106 de su Reglamento).

En la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú (1975) se establece que "los recursos forestales y la fauna silvestre son del dominio público y no hay derechos adquiridos sobre ellos, y se usarán en armonía con el interés social". Se considera "recurso forestal" a las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal, los bosques y todos los componentes de la flora silvestre. En aras de dicho "interés social" se estipula que los trabajadores de las empresas privadas dedicadas a la extracción o comercialización de los recursos y productos forestales y de fauna silvestre tendrán una participación no menor del 3 por ciento de la renta anual de dichas empresas (arts. 1º, 3º, 6º y 7º). Se prevé que la extracción de madera dentro del territorio de las

comunidades nativas podrá llevarse a cabo sólo por éstas. En el caso de extracciones con fines industriales o comerciales, habrán de hacerse en forma comunitaria, preferentemente bajo la forma de empresas multicomunales de propiedad social y con permisos de extracción otorgados por el Ministerio de Agricultura, en los cuales se establecerán programas de reforestación. El Ministerio de Agricultura deberá asesorar con carácter prioritario a las comunidades nativas para este fin (art. 35).

Con relación a la extracción forestal con fines industriales o comerciales en las unidades agropecuarias adjudicadas en aplicación de la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, la Ley Forestal peruana establece que se requerirá necesariamente de un permiso de extracción otorgado por el Ministerio de Agricultura al adjudicatario, estando sujeto al pago de los derechos correspondientes (art. 42). Tratándose de los proyectos de asentamiento rural a que se refiere la citada Ley de Comunidades Nativas, la Ley Forestal dispone que los mismos habrán de contemplar prioritariamente el aprovechamiento optimizado de los recursos naturales renovables del área, mediante la integración de las actividades forestales, agrícolas, ganaderas, piscícolas y de fauna silvestre bajo empresas de propiedad social y formas asociativas, manteniendo los equilibrios naturales y la productividad de los ecosistemas (arts. 61 y 62).

2.4 Otorgamiento por el Gobierno de permisos y licencias para la explotación y el aprovechamiento de los recursos forestales comercializables

Para la explotación y el aprovechamiento de los recursos forestales, de propiedad del Estado, tanto por parte de empresas privadas como de corporaciones estatales, el Gobierno otorga concesiones, permisos o licencias bajo condiciones diferentes y con distintas características, períodos de duración, etc.

En Nicaragua, de acuerdo a la Ley de 1967, para la explotación de riquezas forestales se otorgan concesiones de explotación maderera de los bosques nacionales, mientras la explotación de los bosques "no nacionales" - como se les denomina en la Ley - queda sujeta a las disposiciones de las leyes generales aplicables que regulan las explotaciones forestales. De conformidad con la mencionada ley, el propietario de un bosque "no nacional" debe presentar solicitud de autorización de explotación ante el Ministerio de Economía, quien debe pronunciarse en el término de 20 días, transcurridos los cuales opera el silencio administrativo positivo, es decir, se considera otorgada la autorización (arts. 3-5, 25 y 27).

Para la cesión a particulares, de la posesión o el dominio de las áreas forestales públicas, según la Ley Forestal hondureña de 1972, es necesario el dictamen de la Administración Forestal del Estado. Lo mismo es aplicable para la transferencia de la propiedad o el uso y aprovechamiento de terrenos forestales privados en las zonas de interés forestal³, e inclusive para su deforestación por el propietario, con miras a instalar en ellos terrenos agrícolas o pastos. Es decir, que con una autorización habrá de permitirse la deforestación y el cambio de uso de terrenos forestales.

³ De conformidad con el artículo 11 de la Ley Forestal Hondureña de 1972 (Decreto N° 85), son "Zonas de Interés Forestal" "las áreas forestales públicas o privadas clasificadas según criterio de relevante interés económico, en especial para la formación de unidades de ordenación o de unidades industriales de aprovechamiento forestal".

Para la explotación o el aprovechamiento forestal en áreas forestales públicas en Honduras es necesaria la autorización previa del Estado bajo una de las siguiente modalidades: (i) adjudicación, por iniciativa propia del Estado y se lleva a cabo mediante licitación pública; (ii) contrato de suministro de productos forestales, celebrado entre el Estado y empresas industriales, con la aprobación del Congreso Nacional; (iii) permiso de aprovechamiento en pequeña escala por el cual se otorga a personas naturales o jurídicas la posibilidad de corte anual de especies comerciales, con una duración no mayor de diez años renovables; (iv) permiso de aprovechamiento en gran escala, otorgado a personas naturales o jurídicas sobre las áreas forestales públicas sometidas a planes de ordenación forestal, con una duración de doce años; y (v) licencias de aprovechamiento para realizar en terreno forestal público cualquier aprovechamiento forestal de carácter no comercial, directamente por la población rural para utilización doméstica, consumo propio o familiar, construcción de habitaciones o usos agropecuarios (arts. 69-81).

En cuanto a los aprovechamientos o usos "de carácter vecinal" tales como los pastos, leña, maderas para viviendas rurales, cuando no sean incompatibles con la conservación y mejora del bosque, estén sancionados por la costumbre local y se realicen en terrenos ejidales por los mismos vecinos del Municipio titular, se prevé que podrán ser autorizados gratuitamente por la Administración Forestal del Estado o las Municipalidades correspondientes (art. 71).

De conformidad con la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de Venezuela de 1965, para el aprovechamiento o explotación de productos forestales en terrenos baldíos o de dominio público o privado de la Nación - sólo cuando no fueren practicados por el Ejecutivo Nacional - se requiere contratos, concesiones o permisos. Estos derechos son intransferibles tratándose de terrenos del dominio público o privado de la Nación, sin previa aprobación del Ejecutivo Nacional. También para la explotación de leña y carbón vegetal destinados al uso doméstico, de estantes y estantillos para cercas, y de productos forestales para construcción a ser utilizados dentro del mismo fundo, en terrenos de propiedad privada o del dominio público o privado de la Nación, se requiere el permiso correspondiente por parte del funcionario del ramo en la respectiva jurisdicción. Los contratos o concesiones para la explotación de productos forestales en terrenos baldíos pueden otorgarse hasta por 50 años; los permisos son anuales (arts. 44-52, 65 y 68 de la Ley y 107, 113 y 114 de su Reglamento).

La determinación de las áreas boscosas en terrenos de propiedad privada que deben destinarse en forma permanente a la producción forestal será hecha por el Ministerio de Agricultura y Cría y la autorización para su explotación está sujeta a un plan de manejo forestal debidamente aprobado por la autoridad competente (arts. 73 y 74 de la Ley y 121 y 123 de su Reglamento). La Ley dispone que el Ministerio de Agricultura y Cría fijará en cada caso la participación que corresponde a la Nación - en dinero o en especie - por la explotación o el aprovechamiento de productos forestales que se realicen en terrenos del dominio público o privado de la Nación. Se evidencia el intervencionismo que caracteriza la época cuando se lee que tratándose del mismo caso, el referido Ministerio también fijará el precio mínimo de los productos objeto de la explotación o el aprovechamiento (arts. 103 y 104).

En la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú (1975), se establece que la extracción de madera con fines industriales o comerciales deberá ser autorizada por el Ministerio de Agricultura en cada caso, para lo cual se fija una prioridad: (i) empresas de propiedad social y comunidades nativas; (ii) empresas públicas; (iii) comunidades campesinas, sociedades

agrícolas de interés social y cooperativas; (iv) empresas privadas; y (v) pequeños extractores. Para los cuatro primeros casos se prevén contratos de extracción forestal intransferibles, por diez años renovables, que incluyen programas de reforestación. En el último caso los contratos de extracción forestal intransferibles se otorgan a favor de pequeños extractores que realicen en forma personal las labores de extracción de madera, por períodos no menores de dos años ni mayores de diez. Se contempla entre las causales de rescisión de los contratos de extracción forestal el no pagar las participaciones en las utilidades previstas en aras del interés social - descritas *supra* - dentro de los noventa días siguientes al cierre del balance del ejercicio económico (arts. 30-40).

El tratamiento que el Código Forestal brasileño de 1965 concede a los bosques de propiedad privada no sujetos a reglas de uso, resulta curioso. Así, en las regiones del sur y la parte sur de la región centro-occidental, la destrucción del bosque nativo, primitivo o regenerado es permitida bajo la condición de que un 20 por ciento del área de cada propiedad se mantenga con cubierta forestal. En estas regiones y en áreas deforestadas, la destrucción del bosque se prohíbe por razones de conversión del uso de la tierra a actividades agropecuarias, concediéndose - también curiosamente - como única excepción la tala de árboles para la producción de madera. En áreas aún no cultivadas, la destrucción del bosque primitivo para el establecimiento de nuevas propiedades agrícolas será tolerada hasta un máximo del 50 por ciento del área de la propiedad. Se exceptúa de estas reglas únicamente a las áreas cubiertas de pino brasileño (*Araucaria angustifolia*). Para las áreas del norte los estándares técnicos serán establecidos por la autoridad competente (art. 16).

Se observa pues, que en la legislación de este período la conversión de terrenos a la agricultura y la ganadería es considerada por lo general positiva, en el sentido de "ganar terrenos". Se ha visto líneas arriba el caso de la Ley hondureña, también la Ley venezolana establece al respecto que el Ministerio de Agricultura y Cría delimitará el patrimonio forestal nacional para que pueda ser salvaguardado "sin perjuicio del necesario desarrollo de la agricultura y la ganadería", señalando aquéllas zonas que definitivamente deben ser conservadas bajo bosques y las que por diversos factores de índole económica deben ser destinadas a otros fines (art. 61).

En el Código Forestal de Brasil, en cambio, se declara de interés público la restricción y el control del pastoreo en áreas específicas de importancia para la preservación y multiplicación de la vegetación forestal. Se faculta a las autoridades públicas a emitir resoluciones declarando la protección de cualquier árbol contra la tala por razones de posición, rareza, belleza o por su valor para fines vegetativos. Se especifica también que la asignación de terrenos para fines agrícolas bajo los planes de reforma agraria no incluirá terrenos en las áreas forestales permanentemente protegidas ni en los bosques proveedores de madera y de otros productos forestales, tanto a nivel local como nacional (arts. 4, 7 y 8). Tampoco en el Perú podrán ser utilizadas con fines agropecuarios, cualquiera que sea su ubicación en el territorio nacional, las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal (art. 5º de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre).

2.5 Centralización de la toma de decisiones y formulación de políticas nacionales

La toma de decisiones, la formulación de la política y legislación nacionales, así como la aplicación de esta última es responsabilidad principalmente sólo de los gobiernos centrales. Ni las autoridades regionales o locales, ni los sectores privado y comunitario desempeñan un rol importante en este sentido durante este período.

No obstante, ya en 1965 - y tal vez precisamente por tratarse de un Estado Federal - se establece en el Código Forestal brasileño que la Unión controlará directamente la aplicación del Código, sea a través del Ministerio de Agricultura o de común acuerdo con los Estados y Municipalidades, pudiendo crear con esta finalidad los servicios que considere necesario (art. 22).

Cabe señalar también, que en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú, tal vez justamente porque se dicta en 1975, cuando ya existe una conciencia de esta necesidad, se determina la división del territorio nacional en Distritos Forestales, como subdivisiones de las Zonas Agrarias, con la finalidad de una mejor administración de los recursos forestales y de la fauna silvestre, en función a sus características ecológicas y por razones de operación (Primera disposición complementaria).

2.6 Creación de entes públicos encargados de explotar directamente los recursos y recaudar impuestos y tasas

En este período se promulgan leyes forestales que reflejan los conceptos arriba analizados y **se crean entes públicos con la tarea específica de recaudar impuestos y tasas, explotar directamente los recursos y ejercer las funciones de policía forestal.** Las instituciones gubernamentales de este período no se centran en el análisis de la contribución del sector forestal al desarrollo y menos aún en la formulación de estrategias y la elaboración de planes de desarrollo sectorial, ocupándose principalmente de la imposición de los derechos del Estado sobre los recursos naturales y el asegurar para el Estado los beneficios provenientes de su explotación, tanto a través del cobro de tributos, como de la explotación directa de los recursos.

La Ley Forestal de Honduras, de 1972, prevé entre sus objetivos el perfeccionamiento de la capacidad administrativa y técnica de la Administración Forestal del Estado. Se establece que para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades la Administración Forestal del Estado contará con un personal especializado del que formará parte la Guardería Forestal, cuyos miembros gozarán de facultades policiales. La ley prevé, además, que para asegurar la eficiencia de la Administración Forestal del Estado, se promoverá la selección, preparación y entrenamiento del personal técnico, administrativo y de la Guardería Forestal del Estado (arts. 7 y 8). Mediante Decreto-Ley N° 103 de 1974 se crea la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), por medio de la cual el Estado participa directamente en la explotación forestal.

Como visto *supra*, el Código Forestal brasileño de 1965 dispone que la Unión Brasileña controlará la aplicación del Código, esto no impedirá el que las autoridades de policía realicen las acciones correspondientes por propia iniciativa. Se establece que los agentes forestales en el ejercicio de sus atribuciones tendrán el *status* de Funcionarios Públicos de Seguridad e incluso estarán facultados a estar armados (arts. 22-24). De conformidad con la Ley Forestal, de Suelos

y Aguas de Venezuela de 1965, el Ministerio de Agricultura y Cría ejercerá la administración, inspección, fiscalización y resguardo de los recursos naturales renovables. La Guardería Forestal se ejercerá a través de efectivos especializados de la Guardia Nacional y de los demás funcionarios técnicos y administrativos que se estime necesario (art. 96-99).

En la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú (1975) se dispone que corresponderá al Ministerio de Agricultura normar, regular y controlar la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre, así como autorizar su aprovechamiento; y se determina que la utilización de los Bosques Nacionales⁴ podrá ser realizada directa y exclusivamente por el Estado. La extracción forestal, así como la transformación y la comercialización de los productos forestales por el Estado, se habrá de hacer a través de las empresas públicas existentes y las que se crearán para tal fin en el sector agrario (arts. 4º, 10 y 32). Corresponde también al Ministerio de Agricultura el control de la extracción de los productos forestales y de fauna silvestre en estado natural, así como de la transformación y comercialización conjuntamente con los Ministerios respectivos. Mediante la Ley Forestal bajo comentario se crea también la Policía Forestal del Perú como dependencia especializada de la Dirección General de la Guardia Civil del Perú (arts. 89-93).

2.7 Desarrollo de los aspectos técnicos

Durante este periodo, **se desarrolla ampliamente el aspecto técnico**, se capacitan cuadros técnicos para estimar las variables físicas de las que depende el valor de los recursos forestales y para obtener los datos científicos necesarios para administrar los recursos (cobrar las tasas en proporción a la riqueza en ellos contenida, contratar su explotación, subastarlos, etc.), así como para la solución de problemas biológicos. En este contexto se crean escuelas forestales donde se da mayor importancia a la biología, la tecnología y la industria de la madera, y se desarrolla la investigación; mientras existe poco contacto con las ciencias del desarrollo. El énfasis en las capacidades para medir y evaluar el recurso se produce pues, en detrimento de las capacidades para planificar y formular políticas de desarrollo sectorial, así como para ejecutar las mismas.

Así, en el Código Forestal de Brasil (1965) se declara de interés nacional la adopción y difusión de métodos tecnológicos necesarios para incrementar la vida económica útil de la madera y asegurar su utilización eficiente en todas las etapas del manipuleo y procesamiento (art. 4º). Se da dos años de plazo a partir de la promulgación del Código Forestal para que los textos escolares incluyan cuestiones forestales, previa aprobación del Consejo Federal de Educación. También las estaciones de radio y televisión deberán cubrir un mínimo de cinco minutos de transmisión por semana con programas, textos y materiales relacionados con cuestiones forestales, los que serán previamente aprobados por la autoridad competente. La Unión y los Estados promoverán la creación y desarrollo de escuelas de formación forestal en los varios niveles educativos. Se establece también que una Semana Forestal será celebrada -con reuniones, conferencias y ceremonias destinadas a difundir el valor económico y social de los recursos forestales - en las fechas que señalará un Decreto Federal para las diversas regiones del país (arts. 42 y 43).

⁴ De conformidad con el artículo 10 de la mencionada ley 'bosques nacionales' son "los bosques naturales declarados aptos para la producción permanente de madera, otros productos forestales y de fauna silvestre".

En la Ley Forestal hondureña de 1972 se encomienda a la Universidad Nacional Autónoma y a la Secretaría de Recursos Naturales, la formación académica de los profesionales forestales; y a la Secretaría de Educación Pública, la creación de una conciencia nacional protectora de los recursos naturales (art. 5°). En la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú de 1975 se establece que con el fin de desarrollar una tecnología propia y brindar la asistencia necesaria en investigación y experimentación forestal, el Estado asegurará los medios necesarios para implementar la investigación forestal en el Ministerio de Agricultura y en el Sistema de la Universidad Peruana (Séptima disposición complementaria).

2.8 Otros aspectos contemplados por las legislaciones de este período⁵

2.8.1 Incendios Forestales

Un aspecto importante, tratado en la mayor parte de los textos legislativos, es el de los **incendios forestales** que hasta el día de hoy constituyen una amenaza significativa a la integridad del patrimonio forestal. Los textos analizados - correspondientes a los tres períodos estudiados - contienen disposiciones destinadas a la prevención de los incendios forestales, a la protección contra ellos, y a las medidas necesarias para combatirlos y extinguirlos.

En el Código Forestal de Brasil de 1965 se establece que cuando productos forestales o carbón estén siendo utilizados como combustible, será obligatorio usar los equipos necesarios para prevenir la propagación de incendios en los bosques adyacentes (art. 11). Se dispone que en caso de incendios forestales en áreas rurales, donde el incendio no pueda extinguirse con los equipos disponibles, no será únicamente responsabilidad de las autoridades forestales sino de todas las autoridades públicas el conseguir los equipos necesarios y movilizar a las personas en grado de brindar asistencia en este sentido (art. 25).

En la Ley hondureña de 1972 se desarrolla ampliamente este aspecto estableciéndose que la responsabilidad principal de la prevención contra incendios corresponde a los adjudicatarios, titulares de permisos de explotación y beneficiarios de contratos de suministro de productos forestales, siendo los planes de prevención y de lucha contra incendios, inherentes a los contratos y autorizaciones mencionadas. Se establecerán en el país "Zonas de Peligro de Incendios", pudiendo incluirse en ellas los terrenos agrícolas, de pastoreo y forestales, de propiedad pública y privada. Se prohíbe en estas zonas las roturaciones, descombros y rozas; las quemas; el pastoreo; el corte, derribo, descortezamiento o mutilación de cualquier clase de vegetación; y la obtención de resinas y gomas. Corresponde a la Administración Forestal del Estado organizar la lucha contra los incendios forestales mediante medidas preventivas, combativas y reparadoras. Se dispone que las oficinas telegráficas, telefónicas y de radio deberán transmitir gratuitamente y con preferencia sobre cualquier otra comunicación, aquéllas referidas a la protección forestal (arts. 42-54).

De acuerdo a la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de Venezuela (1965), corresponde al Ejecutivo Nacional adoptar las medidas técnicas necesarias para prevenir, controlar y extinguir los incendios forestales. En cuanto a las quemas de vegetación con fines agrícolas o pecuarios, se prevé que se sujetarán a las regulaciones que determine el Ministerio de Agricultura y Cría,

⁵ Los temas desarrollados en este acápite no constituyen una característica exclusiva de la legislación de este período, pues son también tratados, con algunas variantes, en la legislación de los períodos sucesivos.

entre las que destaca su prohibición cuando la zona solicitada sea de reconocida aptitud forestal o cuando posea en cantidad apreciable y con valor económico especies frutales o productoras de látex, resinas, esencias, aceites, gomas, cortezas, raíces medicinales, etc. Se establece la obligación de los servicios oficiales y privados de telecomunicaciones, la radio y la televisión, de transmitir gratuitamente y con carácter de urgencia, las noticias que recibieren sobre incendios forestales y las medidas adoptadas por las autoridades forestales para su control. Mediante esta ley se crea el Consejo Nacional de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, que funcionará en el Ministerio de Agricultura y Cría y que será el organismo asesor, coordinador y de consulta de la Administración Pública en la materia (arts. 26-33 de la Ley y 66 de su Reglamento).

2.8.2 *Vedas Forestales*

Mediante disposiciones referidas a las vedas forestales, se trata principalmente de evitar la extinción de algunas especies forestales en peligro y de evitar que pueda suceder lo mismo con otras especies. Tratándose de recursos naturales renovables, las vedas constituyen pues una manera de ordenar, por medio de la legislación, el aprovechamiento racional de los mismos.

La Ley Forestal, de Suelos y Aguas venezolana, se refiere a **vedas forestales** al establecer que mediante Resolución del Ministerio de Agricultura y Cría se podrá prohibir la explotación, total o parcial, de determinadas especies forestales y otras especies vegetales, a término fijo o indefinido, con el fin de evitar su extinción o regular su aprovechamiento (art. 53). También en la Ley peruana de 1975 se establece que el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Agricultura, podrá declarar vedada, por plazo indefinido, la extracción forestal de las especies de la flora que se encuentren amenazadas de extinción (art. 43).

2.8.3 *Cuarentenas Forestales y Medidas de Protección Sanitaria*

Otro aspecto desarrollado en algunas legislaciones forestales es el referido a las **cuarentenas forestales y las correspondientes medidas sanitarias**, con el fin de evitar y combatir tanto la introducción como la propagación de plagas y enfermedades que pudieren atacar a los recursos forestales.

En la Ley Forestal de Honduras (1972) se prevé que puedan decretarse bajo cuarentena las áreas forestales afectadas, o incluso que pueda declararse el "Estado de Emergencia Forestal" en el caso que plagas o enfermedades atacasen los recursos forestales del país (arts. 55-58). En el Código Forestal de Brasil (1965) se declara de interés nacional la prevención y erradicación de plagas y enfermedades que puedan afectar la vegetación forestal (art. 4º). También la Ley peruana de 1975 hace referencia a las normas para el control sanitario forestal y de fauna silvestre, al establecer que serán dictadas por el Ministerio de Agricultura (art. 88).

2.8.4 Semillas Forestales

Algunas legislaciones incluyen también disposiciones sobre **semillas forestales**. Por ejemplo, en Honduras, se atribuye a la Administración Forestal del Estado la responsabilidad de verificar las importaciones y las exportaciones de semillas forestales, efectuando los respectivos controles de calidad, de origen y hasta fitosanitarios (arts. 59 y 60 de la Ley de 1972).

2.9 Conclusiones del primer período

De lo analizado puede concluirse que la legislación forestal de este período persigue el desarrollo de la industria forestal mediante la sustitución de las importaciones. Durante este período comienzan a adoptarse, asimismo, políticas de conservación de los recursos forestales que sientan las bases para la protección de ecosistemas y la creación de áreas protegidas. Se observa que lenta y progresivamente comienzan a reconocerse los derechos de las poblaciones locales e indígenas, que inicialmente se desconocieron, y que se da un gran énfasis al desarrollo de aspectos forestales técnicos y culturales.

El período analizado se caracteriza por una centralización de la toma de decisiones y de formulación de políticas nacionales, lo que se refleja en la creación de entes públicos encargados de explotar directamente los recursos y de recaudar impuestos y tasas, así como administrar el otorgamiento por el Gobierno, de permisos y licencias, para la explotación y aprovechamiento de los recursos forestales comercializables.

3. Decenio 1975-1985

Varios hechos importantes que determinan el cambio de las características sectoriales de la época tienen lugar durante este decenio, reflejándose evidentemente en su legislación. Tres eventos, en particular, se señalan a continuación: el aumento de las preocupaciones ambientales, el mayor reconocimiento del rol de las comunidades locales y la atenuación de la noción de propiedad pública.

3.1 Impacto del principio del rendimiento sostenible de las actividades forestales en las instituciones forestales gubernamentales, y efectos de los factores ambientales en la gestión de los bosques

La Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, de 1972, ha generado una toma de conciencia en cuanto al papel que desempeñan los bosques en los asuntos ambientales globales, lo que da lugar, *inter alia*, a cambios institucionales en el sector forestal y a la inclusión de temas ambientales con relación a los recursos naturales en la legislación de este período.

En Nicaragua, en 1981 se aprueba una ley por la que se abole el sistema de concesiones sobre los recursos naturales - de propiedad nacional - sistema que se venía ejecutando a gran escala y que dio origen a una silvicultura comercial sin escrúpulos, dando como resultado una grave disminución de las existencias forestales. El Estado asume entonces el control directo del

sector forestal a través de la Corporación Forestal del Pueblo (CORFOP). La CORFOP tiene como responsabilidades la explotación, elaboración y venta de la madera obtenida en tierras públicas, pudiendo señalarse que el volumen de exportaciones de productos forestales disminuye significativamente bajo la gestión pública.

En México, con la creación en 1982 de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), después de la promulgación de la Ley de Protección del Ambiente en 1981, la administración de la flora, fauna y áreas naturales protegidas se transfiere de la Subsecretaría Forestal a la SEDUE. Esta duplicidad de funciones y competencia entre instituciones públicas tiene lugar también en Brasil - si bien el problema no se refleja necesariamente en la práctica, existe sí en el papel - donde la Secretaría Especial del Medio Ambiente (SEMA), creada por Decreto N° 73030 de 1973, con la finalidad de orientar la conservación del ambiente y el uso racional de los recursos naturales, compite en el manejo de los bosques con el Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal, creado en 1967, que ve debilitarse su posición.

En Chile, los ambientalistas se oponen a las crecientes exportaciones favorecidas a través del sistema de incentivos establecido por el Decreto-Ley N° 701, que se ha analizado *supra*, criticando los costos ambientales provocados, a pesar de que en el mencionado decreto se prohíbe la destrucción del bosque nativo para establecer plantaciones forestales. Esto responde a que en la práctica se producía la reconversión forestal, aparentemente recurriendo a una cláusula en la que se ofrece a las autoridades forestales la posibilidad de aprobar la reconversión forestal de zonas en las que el bosque nativo "no es adecuado para la explotación comercial"

La Ley de Fomento Forestal de Chile - cuyo texto fue sustituido en 1979 mediante Decreto-Ley N° 2565 - crea el importante instrumento constituido por el **Plan de Manejo**, que regula el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales de un terreno determinado, con el propósito de obtener el máximo beneficio de ellos al mismo tiempo que se asegura su conservación, mejoramiento y acrecentamiento (art. 2°)⁶. El Plan de Manejo, elaborado por un ingeniero forestal o agrónomo especializado, debe presentarse dentro del plazo de un año, contado desde la fecha del certificado de aprobación de la calificación de aptitud preferentemente forestal del terreno (art. 8°).

Se contempla que para modificar un plan de manejo es necesaria su presentación a la Corporación Nacional Forestal y que cualquier corta o explotación de bosques - efectuados o no en terrenos calificados como de aptitud preferentemente forestal - debe hacerse previo plan de manejo aprobado y registrado en la Corporación Nacional Forestal (arts. 21 de la Ley y 15 del Reglamento N° 346). A este respecto se establece que toda acción de corta o explotación de bosques contempla la obligación de reforestar o recuperar una superficie de terreno cuando menos igual a aquella cortada o explotada (art. 22). A este punto cabe señalar que las disposiciones legislativas relativas al plan de manejo u ordenación no deben contemplar únicamente los aspectos relacionados con las cortas o talas, sino con todas las actividades necesarias para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible, pues el manejo sostenible de los bosques supone la planificación y ejecución de todo un conjunto de operaciones anteriores y posteriores a la tala.

⁶ "Cambios en las políticas forestales de América Latina: los casos de Chile, Nicaragua y México", G.

Castilleja. *UNASYLVA*, 175, Vol. 44, 1993/4.

⁶ La Ley N° 19561, que modifica el Decreto-Ley N° 701, agrega la palabra "preservación" de los recursos naturales, a la definición anterior. Incluye, asimismo, a los "ecosistemas" de dichos recursos.

En cuanto al procedimiento para la aprobación del plan de manejo, la Ley de Chile prevé el silencio administrativo positivo, es decir que una vez presentado el plan de manejo a la Corporación Nacional Forestal, ésta tiene 120 días para aprobarlo u objetarlo. De no hacerlo en el plazo señalado, se tendrá por aprobado el mismo (arts. 10 de la Ley y 10 del Reglamento). La figura del silencio administrativo positivo - criticada por algunos autores y defendida por quienes sostienen la simplificación y desburocratización administrativa - se presenta en la Ley chilena también en cuanto al pronunciamiento que debe hacer la Corporación Nacional Forestal con respecto a la calificación de los terrenos de aptitud preferentemente forestal. La ley establece que la Corporación deberá pronunciarse dentro del plazo de 60 días contados desde la fecha de la presentación de la solicitud, de no hacerlo dentro del mencionado plazo, se dará por aprobada la solicitud (art. 4º)⁷.

Entre las disposiciones de la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre de Ecuador (Decreto Legislativo N° 74 del 21 de julio de 1981) se encuentran algunas muy importantes con relación a los principios del rendimiento sostenible de las actividades forestales. Se establece que la superficie materia de adjudicación - a través de contratos de aprovechamiento - estará limitada a la extensión que permita obtener materia prima proveniente de reforestación, equivalente al 50 por ciento de la capacidad industrial de la empresa, es decir que se requiere como condición, el uso de madera proveniente de la reforestación. Se establece también la obligación de los establecimientos de transformación primaria de industrias forestales, de adquirir y utilizar únicamente materia prima cuyo aprovechamiento haya sido autorizado. Se prohíbe, asimismo, el cambio de uso de las tierras forestales, al declararse obligatoria y de interés público la forestación y la reforestación de las tierras de aptitud forestal, tanto públicas como privadas, y prohibirse su utilización para otros fines (arts. 12, 22 y 67).

Si bien parece ser que la Ley ecuatoriana pretende aumentar el grado de industrialización de las materias primas forestales mediante disposiciones como aquéllas donde se establece que el Ministerio de Agricultura y el de Industrias deberán determinar el nivel técnico mínimo de las industrias de aprovechamiento primario, así como promover y controlar el mejoramiento de los sistemas de aprovechamiento, transformación primaria e industrialización de los recursos forestales; existe otra disposición en la que se establece que con el fin de racionalizar el aprovechamiento de los recursos forestales, los Ministerios de Agricultura, Industrias y Finanzas podrán prohibir temporal o definitivamente la importación o fabricación de maquinaria, equipos, herramientas y demás implementos relacionados con la actividad (arts. 64-68). Parece ser que con esta disposición se trata de evitar el aprovechamiento indiscriminado del recurso forestal, pero en lugar de imponer condiciones para su acceso y explotación, se trata de dar respuesta al problema evitando la importación de maquinarias que más bien podrían contribuir a dar valor agregado a madera legal y sosteniblemente obtenida.

⁷ Estas disposiciones son mantenidas en la Ley N° 19561.

3.2 Reconocimiento del importante rol de las comunidades rurales e indígenas como actores y beneficiarios de la gestión de los recursos forestales

La Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (1979) y la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972) -en las cuales se destaca la importancia del rol social para la conservación del medio ambiente -determinan, *inter alia*, la acción de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en la promoción del reconocimiento de la problemática - y de los derechos - de las comunidades que dependen del bosque para su alimentación y subsistencia y cuya vida está estrechamente ligada a la existencia del bosque, el que ha condicionado, además, sus costumbres sociales y culturales. En 1978, en el VIII Congreso Forestal Mundial de Jakarta, cuyo tema fue "el Bosque al Servicio de la Colectividad", se resaltan, con relación al ámbito forestal, los principios establecidos en la Conferencia de Estocolmo, destacándose la importancia del desarrollo forestal y el rol de las comunidades locales en el mismo.

La FAO inició durante este período un programa al respecto. De acuerdo a un estudio realizado por la FAO sobre actividades forestales en el desarrollo de las comunidades locales⁸, el papel que puede desempeñar el sector forestal en el desarrollo rural varía enormemente de un tipo de sociedad a otra y de una localidad a otra. En primer término, el sector forestal es parte del problema más amplio del desarrollo rural. Debe existir un compromiso del gobierno en favor del desarrollo rural⁹. En segundo lugar, el desarrollo forestal está íntimamente ligado con los variados aspectos de la forma de vida rural, y las soluciones requieren un enfoque integrado¹⁰. Por ello, una política de integración del sector forestal en el desarrollo rural puede exigir una legislación apropiada en lo referente a la tenencia de la tierra, reforma agraria y colonización. En tercer término, si el desarrollo ha de lograrse mediante la adaptación por parte de las comunidades de aquellas tecnologías, procedimientos, instituciones y sistemas relacionados con sus propias sociedades, y si esto no ha de llevar al quebrantamiento de sus valores, debe existir una corriente de información y de opinión mucho más amplia entre los miembros de las comunidades y los organismos externos a ella. Esta corriente no debe ser en un solo sentido; la política debe formularse concediendo la debida atención a los puntos de vista de los pobladores rurales. Es esencial asegurar desde el principio la participación de la población rural en el proceso de desarrollo, debiendo incluir en los planes nacionales y regionales de desarrollo rural las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Las actividades forestales en el desarrollo de la comunidad deben ser un proceso que surja desde la base hacia arriba y no algo impuesto desde arriba hacia abajo. Por último, debido a que la silvicultura suele ser un proceso prolongado, exige un compromiso permanente por parte del gobierno.

⁸ *Actividades Forestales en el Desarrollo de Comunidades Locales*. Estudio FAO Montes N° 7. FAO/Oficina Central Sueca para la Ayuda Internacional, Roma, 1978, págs. 5,14,19, 21, 24 y 26.

⁹ Se señala en el estudio citado que esto no tiene por qué disminuir los recursos disponibles para la inversión en las zonas urbanas, ya que parte del gasto en las zonas rurales evitará la emigración que de otro modo vendría a sumarse a la carga que ya pesa sobre los presupuestos de las ciudades. La elevación de la productividad rural aumentará también la cantidad total de recursos disponibles para ambos sectores.

¹⁰ Según el citado estudio, las mejoras en la productividad agrícola o en la organización del pastoreo pueden ser condiciones previas para liberar tierras para la silvicultura, en cuyo caso se impondrá una coordinación de los diversos servicios técnicos. En algunos casos puede ser necesaria una reestructuración de la propiedad de la tierra antes de poder lograr una utilización mejor de los recursos.

En síntesis, según el citado estudio de la FAO, es indispensable un proceso constante de comunicación y coordinación entre la población y los diversos organismos del gobierno que estén participando en los programas de desarrollo rural integrado; cambiar la mentalidad y actitudes de la gente y de los funcionarios del gobierno mediante la extensión y la capacitación; habilitar una estructura, institucional y organizativa, apropiada para favorecer la comunicación y la participación; el examen de las disposiciones jurídicas relativas a la tenencia de las tierras forestales y a los derechos consuetudinarios de uso; y una nueva evaluación de los programas educativos para contar con la garantía de que el personal tenga un conocimiento amplio de los problemas rurales y sociales, y no sólo desde el punto de vista forestal.

En Honduras, como visto *supra*, mediante Decreto-Ley N° 103 de 1974 - conocido como Ley Forestal Social de Honduras - se crea la COHDEFOR, que reconoce explícitamente la problemática del campesinado que vive en los bosques y sus cercanías y su derecho en el desarrollo forestal, adoptándose el concepto del Sistema Social Forestal, y marcando así un hito en la historia regional forestal.

En la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre de Ecuador, de 1981, se estipula que las áreas de bosques productores del Estado en donde existan asentamientos de grupos aborígenes, serán aprovechadas exclusivamente por éstos. Las comunidades aborígenes tienen, además, derecho exclusivo al aprovechamiento de recursos forestales diferentes de la madera y de la vida silvestre, en las tierras de su dominio o posesión (arts. 36 y 38). La Ley ecuatoriana dispone que se podrá adjudicar áreas del patrimonio forestal del Estado en favor de cooperativas u otras organizaciones de agricultores directos que cuenten con los medios necesarios y se obliguen al aprovechamiento asociativo de los recursos forestales, a su reforestación y conservación, bajo la condición de la prohibición de que dichos adjudicatarios enajenen las tierras recibidas (art. 37). Se establece también que el Ministerio de Agricultura y Ganadería habrá de apoyar a las cooperativas, comunas y demás organizaciones constituidas por agricultores directos y promoverá la constitución de nuevos organismos con el propósito de emprender programas de forestación, reforestación, aprovechamiento e industrialización de recursos forestales; apoyo que habrá de ser también financiero. Asimismo, se establece que los propietarios de tierras forestales, especialmente las asociaciones, cooperativas, comunas y otras entidades constituidas por agricultores directos, recibirán del Estado asistencia técnica y crediticia para el establecimiento y manejo de nuevos bosques (arts. 12 y 16).

En México los ejidos logran durante este período el derecho a participar directamente en la explotación de sus recursos forestales y en su industrialización. De acuerdo a la Constitución mexicana todos los bosques, independientemente del régimen de tenencia de la tierra, pertenecen a la Nación, por lo tanto es el Gobierno Federal quien regula la extracción de madera. Hasta la adopción de la Ley Forestal de 1986 la extracción comercial de madera se realizó a través del otorgamiento de concesiones a industrias consideradas de interés público - como la del papel. Las concesiones otorgadas por el Gobierno Federal incluían también las tierras de los ejidos, lo que dio lugar a importantes conflictos entre los ejidatarios y los concesionarios, pues los beneficios económicos obtenidos por los ejidos con las concesiones, eran mínimos, mientras que la extracción comercial de madera estaba conduciendo a la degradación de los bosques. Con la Ley Forestal de 1986, se sientan las bases para la eliminación progresiva de las concesiones y para la creación de cooperativas forestales independientes por parte de los ejidos, en modo de hacer posible la explotación de sus propias tierras forestales.

Este sistema de explotación constituye un importante avance en el reconocimiento de los derechos de las comunidades rurales, sin embargo, en la práctica las cooperativas forestales se han encontrado con bosques degradados y empobrecidos y con necesidades superiores a los recursos que poseen. Puede decirse, sin embargo, que las cooperativas de ejidos han logrado, con el reconocimiento de sus derechos, retener para ellos una porción mayor del valor de los productos extraídos de sus bosques. Otra consecuencia importante de las actividades forestales de los ejidos es el hecho de haber restringido la reconversión forestal gracias a la demarcación de las tierras forestales que explotan permanentemente.

3.3 Atenuación de la noción de propiedad pública de los recursos naturales

Las concepciones sobre la propiedad pública de los recursos naturales y su función social, que habían conducido en el período anterior al desconocimiento de derechos privados y comunales sea sobre la propiedad que sobre el uso de los recursos forestales comienza a atenuarse en este período.

Con la Ley Ecuatoriana Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, de 1981, el Estado "garantiza el derecho de propiedad privada sobre las tierras forestales y los bosques de dominio privado", es decir que no se hace una diferencia entre las tierras forestales y los bosques, puesto que también "los bosques" pueden ser de propiedad privada. Esto se deduce también de la definición del patrimonio forestal del Estado: "tierras forestales que ... son de su propiedad, los bosques naturales que existen en ellas, los cultivados por su cuenta y la flora y fauna silvestres", *contrario sensu*, los bosques naturales en las tierras que no son de propiedad del Estado, son de propiedad privada. Esta interpretación parece encontrar confirmación en la excepción hecha con respecto a las áreas naturales protegidas, pues de conformidad con lo establecido en la Ley, "las tierras y recursos naturales de propiedad privada comprendidos dentro de los límites de áreas naturales serán expropiadas o revertirán al dominio del Estado" (arts. 1,9 y 73).

No obstante lo anterior, se dispone que para el aprovechamiento de los bosques productores cultivados y naturales de propiedad privada, es necesaria la autorización del Ministerio de Agricultura y Ganadería (art. 35). Se dispone también que las tierras exclusivamente forestales o de aptitud forestal, de dominio privado, que carezcan de bosques, deben ser necesariamente reforestadas, bajo pena de expropiación, reversión o extinción del derecho de dominio (art. 10).

Siguiendo la característica del período anterior, sobre la existencia de entes públicos encargados de explotar directamente los recursos y recaudar impuestos y tasas, se establece que el aprovechamiento de los bosques estatales de producción permanente se habrá de llevar a cabo, en orden de prioridad, a través de uno de los siguientes medios: (i) por administración directa o delegada a otros organismos o empresas públicas; (ii) por empresas de economía mixta; (iii) mediante contratos de aprovechamiento que el Ministerio de Agricultura y Ganadería celebre con personas naturales o jurídicas nacionales previo concurso de ofertas; y (iv) por contratación directa de conformidad con la Ley.

Se observa pues que la primera prioridad para el aprovechamiento de estos recursos la tienen el Estado y las empresas públicas; en segundo lugar también el Estado a través de las empresas de economía mixta en las cuales el mismo tiene mayoría accionaria; sólo como tercera prioridad se contempla la posibilidad de otorgar a los privados, mas con la condición que sean nacionales, derechos de aprovechamiento mediante contratos otorgados a través de licitaciones públicas. Cabe destacar que la Ley contempla explícitamente el que dichos contratos no conferirán a los beneficiarios la propiedad ni otro derecho real sobre las tierras en que se encuentren los bosques en cuestión, ni podrán ser objeto de gravamen o garantía. Otra característica de estos contratos es su corta duración, no menor de tres años ni mayor de diez (arts. 20-32).

3.4 Otras características de algunas legislaciones de este período

3.4.1 Tratamiento de las Infracciones y Sanciones

La mayor parte de las leyes especiales, incluyendo pues las forestales, contienen un título o un capítulo destinado a la tipificación de las conductas violatorias de dicha legislación específica, que constituyen infracciones a la misma. Se tipifican igualmente las sanciones que respectivamente habrá de aplicarse a los infractores.

La Ley ecuatoriana de 1981 prevé infracciones administrativas a la misma y sanciones de la misma naturaleza consistentes en multas y decomisos, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes. Las multas se fijan en montos específicos, lo cual no es recomendable ya que dichos montos pueden devenir obsoletos con el pasar de los años, siendo preferible adoptar patrones de reajuste automático. Se prevé la reincidencia como agravante, dando lugar a la cancelación de inscripciones o de licencias. A las infracciones cometidas por los servidores públicos forestales corresponde la destitución del cargo.

Se contempla también el procedimiento y las autoridades encargadas de conducirlo e imponer las sanciones, así como el recurso de apelación (Titulo IV). Entre las infracciones tipificadas en la Ley se encuentra la captura o recolección de especímenes zoológicos y muestras botánicas en el patrimonio de áreas naturales protegidas, sin la correspondiente autorización. Esta es una norma que podría considerarse entre aquéllas que regulan el acceso a la diversidad biológica, categoría de norma que viene desarrollándose con fuerza más bien durante el último decenio, con posterioridad a la adopción del Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992.

3.4.2 Incendios Forestales y Medidas de Protección Sanitaria

En la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre de Ecuador, se encomienda la prevención y control de los **incendios forestales, plagas y enfermedades** que puedan afectar a los bosques y vegetación natural, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como a los propietarios de bosques, contratistas de aprovechamiento forestal, poseedores y tenedores de bosques. Se dispone que el seguro agropecuario al que podrán acogerse las personas naturales o jurídicas propietarias de bosques cultivados, incluirá los riesgos provenientes de incendios, plagas y enfermedades; y la prevención, control y erradicación de las dos últimas, declarados de interés nacional (arts. 60-63).

3.4.3 *Vedas Forestales*

La Ley ecuatoriana prevé el establecimiento de **vedas** por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con fines de protección forestal y de la vida silvestre. Las vedas, que podrán ser parciales o totales; de corto, mediano o largo plazo, se establecerán cuando razones de orden ecológico, climático, hídrico, económico o social lo justifiquen (art. 39).

3.4.4 *Investigación y Capacitación Forestales - Semillas Forestales*

La Ley ecuatoriana contiene también disposiciones dedicadas a la investigación y capacitación forestales, que deberá promover el Ministerio de Agricultura y Ganadería, bajo cuya dependencia se crea un Programa de Semillas Forestales, órgano técnico y administrativo encargado de la promoción y formación de viveros y huertos semilleros y del acopio, conservación y suministro de semillas certificadas (Capítulo VII).

3.5 **Conclusiones del segundo período**

Durante el decenio 1975-1985, paralelamente con el impacto que producen los principios del desarrollo sostenible en las instituciones forestales gubernamentales y en la gestión de los bosques, con el reconocimiento por parte de los Gobiernos del importante rol de las comunidades locales en cuanto a su participación como actores y beneficiarios en la gestión de los recursos forestales, y con la atenuación de la noción de propiedad pública de los recursos naturales, tiene lugar el crecimiento de las Organizaciones No Gubernamentales y la expansión de su influencia sobre los recursos forestales - las ONGs crecen en número, capacidad de acción e importancia a los niveles nacional e internacional y ejercen significativas presiones que llevan a los Gobiernos a modificar determinadas políticas. Son pues estos los acontecimientos que determinan el cambio de las características sectoriales de la época, que se reflejan en las legislaciones analizadas.

4. **1985 en adelante**

La experimentación por parte de la mayoría de países de la región de altas tasas de inflación, excesiva deuda externa y déficits en la balanza cambiaria ha llevado al establecimiento de programas de ajuste estructural, con los que se ha puesto fin al modelo de desarrollo de sustitución de las exportaciones y a la política de expansión industrial, produciéndose asimismo una disminución de las actividades de explotación por parte de las corporaciones estatales. En este período, se reconoce el rol de los bosques en la protección del medio ambiente y en la conservación de la diversidad biológica, se reforman las estructuras institucionales y las políticas de precios, se desarrollan las actividades forestales privadas, y se reconocen los derechos de las poblaciones indígenas.

4.1 Reconocimiento del rol de los bosques en la protección del medio ambiente y en la conservación de la diversidad biológica

El período actual se caracteriza porque **todos los países reconocen plenamente el rol fundamental de los bosques en la protección del medio ambiente y en la conservación de la diversidad biológica**. Esto se manifiesta en la legislación que se adopta para dar cumplimiento y aplicación a instrumentos ambientales internacionales aceptados o ratificados por los países de la región (Programa 21 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo; 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; Convenio sobre Diversidad Biológica; Convención sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción (CITES); etc.).

Los objetivos de conservación han de perseguir también mantener los ingresos y medios de supervivencia que los bosques representan para las comunidades locales e indígenas. Al respecto, el principio 3(a) de la 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 establece que "las políticas y las estrategias nacionales deberían establecer un marco para intensificar los esfuerzos en pro de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques y las tierras forestales". Cabe señalar que el concepto de "desarrollo sostenible" incluye el de "uso múltiple del bosque" a través de la obtención de otros beneficios además de la madera, i.e. protección de cuencas, turismo, obtención de alimentos, y conservación de los recursos genéticos y ecosistemas¹¹.

La legislación más reciente tiende a consagrar el concepto de **desarrollo sostenible**. Así, el Reglamento Forestal de Nicaragua (Decreto N° 45-93 de 1993) señala como uno de sus objetivos el asegurar un aprovechamiento racional y sostenible del recurso forestal del país, y evitar la pérdida de la biodiversidad. El Reglamento prevé la necesidad de permisos de aprovechamiento para el aprovechamiento forestal de clases determinadas de madera, por volúmenes y áreas específicas; así como también permisos de reconocimiento para poder investigar en las tierras estatales la existencia de recursos forestales disponibles para aprovechamiento forestal. Cabe destacar que los permisos de reconocimiento pueden otorgarse tanto a nicaragüenses como a extranjeros residentes en el país (arts. 3 y 5). En el Reglamento se prevé también que, tratándose de aserríos industriales, deberá presentarse un estudio del impacto ambiental que pueda causar la instalación y reubicación de los mismos, incluyendo el manejo y aprovechamiento de desechos sólidos y líquidos (art. 46).

La supervivencia de los palmares naturales y del bosque indígena es prioridad absoluta en el Uruguay, donde mediante la Ley N° 15939 de 1987, se prohíbe la corta y cualquier otra operación que atente contra dicha supervivencia. Tratándose del monte indígena, caben dos excepciones: (i) cuando el producto de la explotación se destine al uso doméstico y alumbrado del establecimiento rural al que pertenece; (ii) cuando medie autorización de la Dirección Forestal basada en informe técnico.

¹¹ "Reseña de la Situación Forestal en América Latina y el Caribe", *Situación de los Bosques en el Mundo*, FAO, Roma, 1997.

La Ley Forestal de Guatemala de 1989 también señalaba como objeto "la protección, conservación, utilización, industrialización, manejo, renovación, incremento y administración de los recursos forestales del país, conforme a los principios de uso racional y sostenido de los recursos naturales renovables" (art. 1º); y establecía que el Estado otorgaría incentivos a quienes se dedicaran a proyectos de forestación o reforestación; o a mantenimiento, protección, prevención y combate de incendios o plagas forestales, y de manejo de bosques naturales (art. 83). La nueva Ley Forestal de Guatemala de 1996 señala en sus considerandos que los recursos forestales pueden y deben constituirse en la base fundamental del desarrollo económico y social del país y que mediante el manejo sostenido pueden producirse bienes que coadyuvan a satisfacer las necesidades de energía, vivienda y alimentos. Se considera también, que el incremento de la productividad sostenible de los bosques, así como de los bienes y servicios que aportan a la sociedad guatemalteca, constituyen el principio para su conservación. El objeto de esta ley es declarar de urgencia nacional y de interés social la reforestación y la conservación de los bosques, para lo cual habrá de propiciarse el desarrollo forestal y su manejo sostenible a través de, *inter alia*, el incremento de la productividad de los bosques existentes, sometiéndolos a manejo racional y sostenido de acuerdo a su potencial biológico y económico; la conservación de los ecosistemas forestales del país; y la promoción de la reforestación de áreas forestales actualmente sin bosque, para proveer al país de los recursos forestales que requiera (art. 1º).

La Ley Forestal mexicana de 1992 tenía también por objeto regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección y restauración. Con este objetivo se establecía que las normas a que se sujetarían el aprovechamiento de los recursos forestales del país y las medidas de fomento que se adoptaran tendrían la finalidad de, *inter alia*, lograr un manejo sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables, que contribuyese al desarrollo socioeconómico de los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de dichos recursos; conservar, proteger y restaurar los recursos forestales y la biodiversidad de sus ecosistemas; y fomentar las labores de conservación, protección y restauración forestal, así como plantaciones comerciales y de otra naturaleza; etc.

Uno de los objetivos que lleva a la adopción del Decreto de 1997 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de esta Ley Forestal, es precisamente el de reforzar la vinculación entre la legislación ambiental y la forestal, a fin de orientar esta última con criterios de sustentabilidad, y regular las plantaciones forestales comerciales para minimizar sus impactos ambientales. Así pues, de acuerdo a la nueva ley forestal, con el objeto de propiciar el desarrollo sustentable, la política forestal y las normas y medidas que habrán de observarse en la regulación y fomento de las actividades forestales deberán sujetarse a los principios, criterios y disposiciones previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. De acuerdo a las modificatorias introducidas en 1997, se mejoran también los sistemas de control para la movilización de productos forestales, a fin de abatir la tala ilegal, y se crean controles administrativos suficientemente claros para acreditar la legal procedencia de los productos forestales. Así, quienes realicen el transporte, transformación o almacenamiento de las materias primas forestales, con excepción de aquéllas destinadas al uso doméstico, deberán acreditar su legal procedencia con la siguiente documentación y sistemas de control: (i) avisos de aprovechamiento, cuando se trate de madera en rollo, con escuadría o de recursos forestales no maderables; (ii) remisiones forestales, facturas o documentos de venta, en los demás casos; y (iii) registros de existencias cuando se trate de centros de almacenamiento o transformación (art. 20).

La Ley de Bolivia de 1996 tiene por objeto "normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país" (art. 1º)¹². Esta ley contiene, además, disposiciones sobre el "principio precautorio", según el cual cuando haya indicios consistentes de que una práctica u omisión en el manejo forestal podrían generar daños graves o irreversibles al ecosistema, los responsables del manejo forestal no pueden dejar de adoptar medidas precautorias tendientes a evitarlos o mitigarlos, ni exonerarse de responsabilidad invocando la falta de plena certeza científica al respecto o la ausencia de normas y ni aun la autorización concedida por la autoridad competente (art. 9º). En la Ley se encuentran también disposiciones sobre incentivos para la rehabilitación de tierras degradadas; la condicionalidad del otorgamiento de derechos de aprovechamiento forestal en función de la protección y la utilización sostenible de los bosques y tierras forestales (art. 26); varios artículos referidos a inspecciones y auditorías forestales; la obligatoriedad de usar recursos forestales que provengan únicamente de bosques sujetos a un plan de manejo (art. 27), esto en respuesta al requerimiento de algunos países importadores de madera que imponen como requisito para la importación, una certificación que asegure que las maderas provienen de bosques naturales sometidos a manejo sostenible; entre otros.

El objetivo de la Ley Forestal de Costa Rica de 1996 es también velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país, destinados a ese fin, de conformidad con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables (art. 1º). De acuerdo a esta reciente ley, el Estado podrá realizar o autorizar en el patrimonio natural, labores de investigación, capacitación y ecoturismo, una vez aprobadas por el Ministerio del Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental (art. 18). Se establece, asimismo, que los planes de manejo a ser presentados a la autoridad de aplicación para su aprobación, deberán contener el impacto que pueda ocasionar sobre el ambiente el aprovechamiento de los bosques (art. 20).

En Cuba, la Ley Forestal N° 85, del 21 de julio de 1998, tiene por objeto "establecer los principios y las regulaciones generales para la protección, el incremento y el desarrollo sostenible del patrimonio forestal de la nación"¹³. Otros objetivos son la conservación de los recursos de la diversidad biológica asociados a los ecosistemas forestales, regular el uso múltiple y sostenible del patrimonio forestal y promover el aprovechamiento racional de los productos no madereros del bosque (art. 1º). Con estos fines se confiere competencia al Ministerio de Agricultura para adoptar las medidas necesarias encaminadas a la protección, incremento, desarrollo sostenible del patrimonio forestal y de la actividad de acopio, beneficio e industria forestal; dirigir, aprobar y actualizar los trabajos de inventario y ordenación forestal; participar en la determinación de las especies forestales amenazadas o en peligro de extinción y dirigir y controlar los trabajos para su recuperación; etc. (art. 6º).

¹² En el artículo 3(g) de la Ley se define 'utilización sostenible de los bosques y tierras forestales' como "el uso y aprovechamiento de cualquiera de sus elementos, de manera que se garantice la conservación de su potencial productivo, estructura, funciones, diversidad biológica y procesos ecológicos a largo plazo".

¹³ El "patrimonio forestal" lo integran los bosques naturales y artificiales, los terrenos destinados a esta actividad, las áreas deforestadas con condiciones para la actividad forestal, así como los árboles de especies forestales que se desarrollen en forma aislada o en grupos, cualquiera que sea su ubicación y tenencia (art. 3º).

En la Ley Forestal cubana se dan también competencias al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, entre ellas participar, evaluar y supervisar la realización, desarrollo y cumplimiento de los programas de protección ambiental, conservación y desarrollo sostenible del patrimonio forestal; y dirigir y controlar la aplicación de las regulaciones y demás medidas sobre la protección y uso sostenible de la diversidad biológica en los ecosistemas forestales (art. 8º). En el capítulo relativo a la Conservación y Protección, se hace referencia también a los recursos genéticos forestales. Se establece así, que en los bosques en que se determine, se establecerán áreas dedicadas a la preservación de los fondos genéticos forestales. El Ministerio de Agricultura, en coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente habrá de dictar las regulaciones para la reproducción, manejo y conservación de las especies, procedencias, individuos o genes comprendidos en los recursos genéticos forestales del país (art. 54).

4.2 Reformas en las estructuras institucionales

La reestructuración institucional se origina en la aplicación de los instrumentos destinados al logro de los objetivos de los programas de ajuste estructural (i.e. disminución de las tasas de inflación y del déficit de la balanza cambiaria con fines de estabilización económica). Entre los instrumentos o elementos de los programas de ajuste estructural pueden citarse en efecto, *inter alia*, la reducción en el gasto público, la devaluación monetaria y el aumento de la recaudación fiscal. Sus efectos se reflejan pues en: (i) una disminución en la capacidad de operación de las mencionadas instituciones debido a la reducción en sus presupuestos. Se producen así recortes o incluso la eliminación de incentivos fiscales y subsidios, así como recortes de personal, equipo y responsabilidades --lo que provoca una pérdida de nivel político-- de las instituciones forestales, su amalgamación con los organismos ambientales, o su supresión en algunos países; y (ii) una disminución de las capacidades técnicas de dichas instituciones, pues la menor competitividad salarial con respecto al sector privado origina que los profesionales y técnicos mejor calificados abandonen las organizaciones públicas.

La Subsecretaría Forestal de México fue reducida, en 1985, al nivel de una Dirección en una Subsecretaría de Agricultura. En la Ley Forestal de 1992 se señalaba como autoridad de aplicación de la Ley a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. A pesar de la reducción de nivel jerárquico --y por consiguiente de recursos-- de la Subsecretaría Forestal de México, a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se asignaba en la Ley un rol controlador, inspector y coordinador. Es así que era responsable de autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables, la forestación y reforestación en terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal¹⁴, así como de autorizar los programas de manejo forestal y supervisar su cumplimiento. Le correspondía además, *inter alia*, supervisar y coordinar las acciones para la prevención y combate de incendios forestales; realizar visitas de inspección y auditoría en terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal, así como en centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales; vigilar que los

¹⁴ De conformidad con el artículo 3º de la Ley Forestal de 1992, son terrenos forestales los que están cubiertos por bosques, selvas o vegetación forestal en zonas áridas. Y son terrenos de aptitud preferentemente forestal aquéllos que no estando cubiertos por dicha vegetación, por sus condiciones de clima, suelo y topografía, puedan incorporarse al uso forestal, excluyendo aquéllos que, sin sufrir degradación permanente, puedan ser utilizados en agricultura y ganadería.

aprovechamientos de los recursos forestales maderables se realizaran con base en programas de manejo autorizados; y promover asociaciones entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y otros productores forestales, así como entre éstos y otros inversionistas. La Secretaría conservaba también funciones de administración, i.e. ejercer la administración directa de las reservas y zonas forestales de propiedad nacional y de los parques nacionales, así como de los terrenos forestales cuya administración no correspondiera a otra dependencia.

Con el Decreto de mayo de 1997 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Forestal, la aplicación de ésta corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. A la Secretaría se le asignan otras funciones, además de las contempladas en la Ley de 1992, entre ellas la de elaborar y expedir, previa opinión del Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, normas oficiales mexicanas en materia forestal, y vigilar su cumplimiento; autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y la forestación, así como evaluar y supervisar su manejo e impacto ambiental; autorizar el cambio de utilización de los terrenos forestales; vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas sanitarias relativas a las especies forestales; e imponer medidas de seguridad y las sanciones que correspondan a las infracciones en materia forestal (art. 5°).

Mediante Ley N° 7735, de febrero de 1989, se crea en Brasil el Instituto Brasileño de Medio Ambiente (IBAMA) como respuesta a la eliminación de varios organismos públicos para la administración de los recursos naturales (el Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal, la Oficina Especial del Medio Ambiente, la Superintendencia de Desarrollo de la Pesca, y la Superintendencia de Desarrollo del Caucho). La creación del IBAMA respondía tanto a las exigencias de racionalización de los recursos públicos de los programas de ajuste estructural, como a las demandas de mayor efectividad en la promoción del uso de los recursos renovables en forma consistente con los principios del desarrollo sostenible. El IBAMA se propone como el medio para integrar funciones, mantener la consistencia con respecto al desarrollo sostenible de las acciones a nivel estatal y federal, y promover una mayor participación de los Estados¹⁵. Por Ley N° 8490 de noviembre de 1992, se crea el Ministerio del Medio Ambiente con la finalidad de planificar, coordinar, supervisar y controlar las actividades relativas a la política nacional del ambiente, y a la preservación, conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables. Con la creación de este nuevo Ministerio se incorpora pues al sector forestal en la administración ambiental. Todas las atribuciones políticas y normativas sobre los bosques se transfieren del IBAMA al Ministerio del Medio Ambiente, transformándose aquél en una agencia técnico-operacional. Desde entonces el Ministerio se responsabiliza de la planificación y formulación de programas cuyo objetivo es el uso sostenido de los recursos forestales.

En Argentina, en 1991 (Decreto N° 534/91), se disuelve el Instituto Forestal Nacional (IFONA), dividiéndose sus funciones y personal en dos grandes áreas de acción: plantaciones con fines industriales y bosques naturales. Las responsabilidades relacionadas con la primera área de acción fueron asignadas a la Dirección de Producción Forestal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía (Decreto N° 438/92). La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano recibió el mandato de ejecutar las políticas de conservación, recuperación y utilización de las masas forestales en modo de mantener su calidad y diversidad, y asegurar su uso sostenido.

¹⁵ Morell, M.G. y Paveri Anziani, M. "Evolución de las instituciones forestales gubernamentales en América Latina: cómo mejorar su acción". *UNASYLVA* 178, Vol. 45, 1994-93.

En abril de 1992, mediante Decreto-Ley N° 31-92, se adopta la Ley Hondureña de Modernización Agrícola que introdujo cambios profundos en el contexto socioeconómico en que se desenvolvía la Administración Forestal Hondureña. Se transfiere así la dirección y coordinación de dicha Administración, de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) a la Secretaría de Recursos Naturales, enfatizando como objetivos de aquella las responsabilidades de conservación de las tierras forestales públicas y la promoción de actividades industriales a través del sector privado. En junio de 1993 se promulga la Ley General del Ambiente, con la cual se crea una Secretaría del Ambiente, que tiene entre sus competencias varias que están íntimamente relacionadas con los recursos forestales. Es pues objetivo de la Ley propiciar un marco adecuado que permita orientar las actividades agropecuarias, forestales e industriales hacia formas de explotación compatibles con la conservación y uso racional y sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente.

En Cuba, mediante la Resolución N° 15 de 1995, se crea el Servicio Forestal como la dependencia del Ministerio de Agricultura responsable de aplicar y supervisar la política forestal del país, separándose así las funciones de autoridad estatal o de servicio público, de las funciones productivas o económicas, es decir, de la actividad económica empresarial del Estado, para lo cual se creó la Unidad Responsable de las Empresas Forestales Estatales, siempre bajo el Ministerio de Agricultura. Esto refleja una menor intervención del Estado en las actividades económicas e incluso, hasta cierto punto, una relativa tendencia hacia la desregulación.

En la Ley guatemalteca de 1989 se conferían ingresos a la autoridad responsable de la aplicación de la Ley, estableciéndose que los ingresos por concepto de tasas por los servicios administrativos prestados por la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS) en aplicación de la Ley, pasarían a formar parte de sus fondos privativos (art. 18). Con la Ley Forestal de 1996 se crea el Instituto Nacional de Bosques (INAB) - que sucede a la DIGEBOS -con carácter de entidad estatal autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, como el órgano de dirección y autoridad competente del sector Público Agrícola, en materia forestal (art. 5°). Se determinan en la Ley, como componentes del patrimonio del INAB, el Fondo Forestal Privativo; los activos propiedad de la DIGEBOS, que le deberán ser trasladados; donaciones y subvenciones provenientes de cualquier fuente; la asignación que se fije a su favor dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación; y los bienes propios adquiridos por cualquier título. El Organismo Ejecutivo deberá aportar anualmente al INAB una asignación presupuestaria no menor del 10 por ciento del monto global del rubro de Gastos de Administración que se apruebe para el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Se especifica que el INAB estará facultado para concesionar y recibir por cualquier naturaleza bienes muebles e inmuebles y recibir donaciones. Tendrá, asimismo, facultades para realizar empréstitos, financiar y efectuar gestiones de índole comercial relacionados con la actividad forestal para sí o para terceros, todo lo cual será objeto de contrataciones (arts. 20,21 y 25).

De conformidad con la Ley Forestal de Costa Rica, de 1996, se establece que será el Ministerio del Ambiente y Energía quien regirá el sector y realizará las funciones de la Administración Forestal, correspondiendo a esta Administración la coordinación del control forestal y fiscal con las autoridades de policía, las municipalidades y el Ministerio de Hacienda. Se crea, asimismo, la Oficina Nacional Forestal, como un ente público no estatal con personalidad jurídica propia, estando sujeto al control de la Contraloría General de la República en cuanto al manejo de fondos públicos. Compete a esta Oficina, *inter alia*, proponer al

Ministerio del Ambiente y Energía, políticas y estrategias para el desarrollo adecuado de las actividades forestales; e impulsar programas para el fomento de las inversiones en el sector forestal y promover la captación de recursos financieros para desarrollarlo (arts. 5-10).

4.3 Reformas en las políticas de precios y en los mercados de capital, y privatización de las actividades forestales

Las reformas en las políticas de precios y en los mercados de capital, y la privatización son los tres instrumentos principales utilizados en los programas de ajuste estructural para alcanzar los objetivos de largo plazo de crecimiento sostenido. La política de fomento del crecimiento económico a través de la desregulación y la menor intervención del Estado en las actividades económicas representa un reto para el manejo forestal sostenible, ya que la liberalización busca promover las operaciones forestales en los bosques y tierras forestales públicas.

En Honduras, con la Ley de 1992 sobre Modernización Agrícola, la propiedad del suelo forestal es devuelta al propietario con dominio pleno sobre la tierra; se liberaliza la importación de insumos para la producción forestal; se elimina el monopolio estatal sobre la explotación de madera y las regulaciones internas para la comercialización de productos forestales. En México, la Ley Forestal de 1992 se enmarcó dentro de la política macroeconómica que fomenta la desregulación, el libre mercado, la inversión privada y la privatización de los ejidos. Se reformuló el artículo 27 de la Constitución, con lo cual las tierras ejidales pasaron a ser de libre comercio. En efecto, el artículo 1º de esta Ley Forestal establecía que la Ley era reglamentaria del artículo 27 de la Constitución (esto se establece también en la nueva ley, de acuerdo a las modificaciones introducidas en 1997).

En este orden de ideas, diversas **seguridades jurídicas para la industria y los empresarios** son contempladas en legislaciones recientes como la Ley Forestal de Bolivia de 1996, de acuerdo a la cual se otorgarán concesiones, que son transferibles y de largo plazo (40 años prorrogables), mediante un sistema de puja abierta. Las concesiones de largo plazo buscan crear un vínculo de mayor permanencia en el tiempo entre productores y fiscalizadores, alcanzar una generalización del concepto de sostenibilidad, y asegurar el abastecimiento futuro y permanente de las industrias forestales vinculadas a estas concesiones. De igual manera se crea en la Ley el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal con la finalidad de promover el financiamiento para la utilización sostenible y la conservación de los bosques y las tierras forestales (art. 23)¹⁶. En la Ley boliviana se establecen incentivos para las personas que se dediquen a la rehabilitación de tierras degradadas, siempre que se dé cumplimiento al plan de manejo. Los incentivos consisten en descuentos de hasta el 100 por ciento de la patente forestal; obtención del derecho de propiedad de las tierras rehabilitadas, siempre que sean fiscales; descuento de hasta un 10 por ciento del monto anual efectivamente desembolsado con fines de

¹⁶ Los fondos forestales responden a la necesidad de fomentar el desarrollo sostenible de los recursos forestales a través de la promoción o financiación de proyectos y actividades destinados a conservar, mejorar y desarrollar los recursos forestales, especialmente en lo relacionado con inventarios, ordenación, protección, repoblación e investigación en la materia. Los fondos pueden obtener sus recursos económicos por medio de uno o varios tributos especiales (i.e. sobre las ventas de madera en pie, comercio interno y externo de productos de los aserraderos, etc.); las multas o decomisos que se impongan como sanción ante las infracciones previstas en la legislación forestal, etc.; adicionalmente a recursos que pueda asignarle el Presupuesto Nacional y herencias, legados, donaciones, entre otros.

rehabilitación, con lo cual se modificará el cálculo del impuesto a las utilidades de las empresas; y asistencia técnica e insumos especializados para los trabajos de rehabilitación (art. 17).

También en la Ley uruguaya N° 15939 de 1987 se conceden, en aras de la forestación, beneficios tributarios para los bosques artificiales existentes o para aquéllos que se planten en el futuro, declarados protectores o de rendimiento en las zonas declaradas de prioridad forestal, y para los bosques naturales declarados protectores, así como para los terrenos ocupados o afectados directamente a los mismos. Los beneficios consisten en la exención de todo tributo nacional sobre la propiedad inmueble rural y de la contribución inmobiliaria rural; el que no se computen los ingresos derivados de la explotación de los bosques a los efectos de la determinación del ingreso gravado en el impuesto a las rentas agropecuarias; y el que no se computen sus respectivos valores o extensiones para la determinación de: (i) ingresos a los efectos de la liquidación de los impuestos que gravan la renta ficta de las explotaciones agropecuarias; y (ii) el monto imponible del impuesto al patrimonio. En la misma ley se concede, asimismo, a los productores y empresas rurales, industriales o agroindustriales dedicados a la forestación, explotación o industrialización de maderas de producción nacional, por un período de 15 años, facilidades para la realización de algunas actividades, *inter alia*, la producción de plantas forestales, plantaciones y manejos de bosques; explotaciones de madera o utilización de otros productos del bosque; utilización de productos forestales como materia prima en la industria química o generación de energía; elaboración, preservación y secamiento de la madera. Estas facilidades consisten en la exoneración sobre materias primas, equipos, maquinarias, vehículos, etc. necesarios para la instalación y funcionamiento de las empresas indicadas, de los siguientes tributos: derechos adicionales y gravámenes aduaneros, proventos y tasas portuarias, entre otros.

En Nicaragua, a partir de 1990, el nuevo gobierno reorienta las políticas económicas dando mayor importancia al sector privado, mediante la creación de incentivos para la inversión extranjera y el fomento de las exportaciones. Como medida necesaria para la ejecución de las nuevas políticas económicas se desmantela la Corporación Forestal del Pueblo (CORFOP). El Reglamento Forestal de 1993 permite y facilita la inversión extranjera en el sector, preocupándose por la ordenación forestal, y lo que da mayor seguridad a los privados, garantiza el derecho de propiedad del bosque a los propietarios privados de la tierra y dispone que en la aplicación del Reglamento se protegerá el derecho de los dueños de la tierra sobre el vuelo forestal de su propiedad y, en general, se velará por el respeto del recurso forestal de propiedad privada (art. 4°).

Mediante Ley N° 139 del 21 de junio de 1994, se crea en Colombia el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación, en tanto los beneficios ambientales y sociales generados son apropiables por el conjunto de la población. El CIF tiene por finalidad promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal. Pueden acceder al CIF las personas naturales o jurídicas de carácter privado, entidades descentralizadas municipales o distritales y entidades territoriales que se comprometan a cumplir con un plan de establecimiento y manejo forestal en los términos de la Ley. Se prevé que las áreas en proceso de desarrollo forestal y que estén cubiertas con el CIF no serán sujetas a programas de reforma agraria (arts. 1° y 12). El CIF tiene una cuantía de hasta: (i) el 75 por ciento de los costos totales netos de establecimiento de plantaciones con especies autóctonas, o el 50 por ciento tratándose de especies introducidas; (ii) el 50 por ciento de los costos totales

netos de mantenimiento en que se incurra desde el segundo hasta el quinto año después de efectuada la plantación; y (iii) el 75 por ciento de los costos totales en que se incurra durante los primeros cinco años correspondientes al mantenimiento de las áreas de bosque natural que se encuentre dentro de un plan de establecimiento y manejo forestal. Se dispone que los beneficiarios del CIF no tendrán derecho a los incentivos y exenciones tributarios que por la actividad forestal prevea la Ley (art. 4º).

También en Argentina, por Resolución 778, de 1º de septiembre de 1992, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, se crea un régimen de promoción de plantaciones forestales para beneficiar en forma preferente a quienes se proponen establecer el cultivo forestal con un menor monto de beneficio por unidad de superficie, a pequeños productores, y atendiendo a problemas que limitan el desarrollo regional forestal.

En la Ley Forestal de Guatemala, de 1989, se daban garantías e incentivos en este sentido. Se especificaba que no se consideraban tierras incultas u ociosas, ni estaban sujetas a expropiación las cubiertas por bosques o selvas, cualesquiera fuera su estado de crecimiento, desarrollo, origen, composición, edad y función (art. 4º). Los proyectos forestales - de repoblación, mantenimiento y protección forestal; manejo de bosques naturales, prevención y combate de incendios y plagas - gozaban de incentivos fiscales por el período autorizado en el plan de manejo. Se establecían los Certificados de Inversión Forestal que cubrían los costos establecidos por la DIGEBOS de acuerdo a la Ley, los cuales eran otorgados por el Ministerio de Agricultura al titular del proyecto. Dichos certificados tenían una vigencia de cuatro años, durante los cuales deducían hasta el 50 por ciento del impuesto sobre la renta anual y del impuesto sobre circulación de vehículos. Se creaba, además, el Fondo de Fomento Forestal con la finalidad de financiar sistemas de incentivos y proyectos especializados orientados a la creación de masas forestales industriales, manejo de bosques naturales, restauración de cuencas y cultivos mixtos agro-silvo-pastoriles. Se exoneraba también, del pago del Impuesto Único sobre Inmuebles, durante 10 años, a los propietarios de terrenos rústicos que forestasen o reforestasen como mínimo el 50 por ciento del área de cada propiedad.

La Ley de Bosques guatemalteca de 1996 reconoce en sus considerandos que la participación coordinada del sector privado, en todas sus expresiones de desenvolvimiento, en el manejo sostenido de los bosques, la reforestación y la industria forestal, coadyuvarán a mejorar la participación de la actividad forestal en el desarrollo económico y social del país. Entre los propósitos a cumplirse para alcanzar el objeto prefijado en el artículo 1º, se cita el apoyo, la promoción y el incentivo a la inversión pública y privada en actividades forestales para que se incremente la producción, comercialización, diversificación, industrialización y conservación de los recursos forestales. Se establece que el Estado otorgará incentivos por medio del Instituto Nacional de Bosques (INAB), en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas, a los propietarios de tierras, incluyendo a las municipalidades, que se dediquen voluntariamente a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales. Con esta finalidad el Estado habrá de destinar anualmente una partida en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, al INAB para otorgar incentivos forestales, equivalentes al 1 por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado. El proyecto de reforestación beneficiario de incentivos fiscales gozará de incentivos para su mantenimiento hasta por un máximo de cinco años. Para el pago de los incentivos al propietario, éste deberá presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, el certificado emitido por el INAB que indique que la plantación se encuentra establecida y basado en el cumplimiento del

respectivo plan (arts. 71-81). El INAB establecerá un programa de garantía crediticia para la actividad forestal, mediante el cual se respaldarán los créditos que otorgue el sistema bancario para el fomento del sector forestal a los pequeños propietarios. Por ley se crea también un Fondo Forestal Privativo que será constituido por los recursos tributarios, económicos y financieros generados en aplicación de la Ley, donaciones, créditos específicos y los que se adquieran por servicios administrativos y supervisión. El Fondo podrá destinarse únicamente a la promoción de programas de desarrollo forestal, la creación de masas forestales industriales, el manejo de bosques naturales, la restauración de cuencas, los sistemas agroforestales, el mantenimiento de reforestación, la investigación y a la ejecución de estudios técnicos, la capacitación forestal, la educación agroforestal y las asesorías (arts. 82-86).

En la Ley paraguaya N° 536/95, de Fomento a la Forestación y Reforestación, se consagra todo el Capítulo II a los incentivos a la actividad forestal. Se establece que el Estado bonificará en un 75 por ciento y por una sola vez para cada superficie forestada o reforestada, los costos directos de la implantación en que incurran las personas físicas o jurídicas de cualquier naturaleza y que se realicen en los inmuebles rurales cuyos suelos sean calificados de prioridad forestal¹⁷. De la misma manera se bonificará en un 75 por ciento de los costos directos derivados del mantenimiento de la forestación y reforestación durante los tres primeros años, siempre que se haya efectuado de acuerdo al Plan de Manejo Forestal aprobado (art. 7°). El Capítulo III, dedicado al Régimen Tributario, crea en efecto un régimen tributario especial para los suelos de los inmuebles rurales calificados como de prioridad forestal y los bosques que en ellos se implanten, quedando sujetos únicamente a este régimen y exentos de cualquier otro tributo fiscal, municipal y departamental creados o por crearse. El impuesto inmobiliario se reduce en un 50 por ciento mientras esté sujeto al programa de forestación o reforestación (art. 13). Para efectos del impuesto a la renta se presume de derecho que la renta neta es igual al 10 por ciento del valor comercial de los árboles talados o del valor de los frutos o productos extraídos de las especies reforestadas (art. 14). En la Ley en cuestión se establece, asimismo, que los bosques implantados sobre suelos de prioridad forestal, con Planes de Manejo aprobados, no están sujetos a la Reforma Agraria ni a expropiación, salvo a causa de utilidad pública, únicamente para obras de infraestructura de carácter nacional, tales como caminos, puentes, canales, represas y otros (art. 3°).

Mediante la Ley Forestal cubana N° 85, de 1998, se crea, con el objetivo de fomentar el desarrollo sostenible de los recursos forestales, el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEF), cuyo objetivo es la promoción y financiamiento de proyectos y actividades dedicadas a conservar y desarrollar estos recursos, especialmente en lo que concierne a inventarios, ordenación, protección e investigación (art. 12). Se establece, asimismo, que el Ministerio de Agricultura, con el fin de estimular el desarrollo forestal sostenible, podrá proponer, cuando corresponda, al Ministerio de Finanzas y Precios, la adopción, *inter alia*, de las siguientes medidas: (i) bonificación a las personas naturales o jurídicas que ejecuten plantaciones forestales y manejos silvícolas; (ii) reducción o exención de aranceles a la importación de tecnologías, equipos o sus partes e insumos dedicados al desarrollo forestal del país; y (iii) otorgamiento excepcional de beneficios fiscales o financieros a empresas, cooperativas, pequeños propietarios y usufructuarios de tierras y comunidades para estimular la atención de las plantaciones forestales, la forestación y la reforestación (art. 14).

¹⁷ Son aquéllos sobre los cuales los estudios técnicos especializados concluyen que su aptitud productiva es preferentemente forestal (art. 2°).

Mediante la Ley Forestal de Costa Rica de 1996 se crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal con el objetivo de financiar, para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, los procesos de forestación y reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas, y cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales (art. 46). Se contemplan también en esta ley incentivos para la conservación, tales como el Certificado para la Conservación del Bosque, expedido por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, con el objeto de retribuir al propietario o poseedor, por los servicios ambientales generados al conservar su bosque. Se prevé la imposibilidad de que la vigencia del certificado sea inferior a 20 años y se dispone que dichos certificados sean títulos nominativos, negociables, y que puedan ser utilizados para pagar impuestos, tasas nacionales o cualquier otro tributo. Los poseedores de los certificados benefician, además, de otros incentivos, i.e. la exoneración del pago del impuesto a los bienes inmuebles y la exención del pago del impuesto a los activos.

Para incentivar a los privados a que voluntariamente incorporaran sus tierras a los parques nacionales se estableció, en un primer momento, que pagarían menos impuesto a la renta. Como esto no bastó para incentivarlos en masa, se creó un impuesto del 10 por ciento al combustible, con el que se creó el Fondo, gracias al cual podía pagarse a las personas que se comprometieran a mantener intacto su bosque. Recibiendo de esta manera el dueño del bosque, por cada hectárea, la misma cantidad de dinero que recibiría si hubiera deforestado, ya sea para destinar el terreno a la crianza de ganado o con otros fines. En un tercer momento, para incrementar este fondo se emitieron unos títulos llamados "certificados de emisión de gases con efecto invernadero" que se venden a empresas, principalmente de los países desarrollados, para reciclar el dióxido de carbono que emiten. De acuerdo al estado de crecimiento y al tipo de vegetación del bosque, se calcula cuántas toneladas de dióxido de carbono se puede reciclar por hectárea y una firma especializada certifica que esa porción de bosque no será deforestada por 20 o 25 años, a cambio de la adquisición de los certificados. Hasta ahora dejar los bosques intactos ha generado 140 millones de dólares que se destinan a su conservación y a pagar a los particulares que dedican sus fincas al reciclaje de dióxido de carbono.

Se dispone igualmente que los propietarios que manejen sus bosques naturales, como retribución a los beneficios ambientales que generen, tendrán incentivos como la exención del pago del impuesto a los bienes inmuebles y del impuesto sobre los activos. Se confieren también incentivos para reforestar, así, quien reforesta goza de la exención del impuesto de bienes inmuebles del área plantada, del pago del impuesto de tierras incultas, del pago del impuesto de los activos, entre otros. Sin embargo, la Ley faculta expresamente al Ministerio del Ambiente y Energía a establecer, en terrenos de dominio privado, áreas silvestres protegidas, en virtud de los recursos naturales existentes que se desea proteger. Se contempla que dichos terrenos puedan ser integrados voluntariamente a las áreas silvestres protegidas o bien comprados directamente cuando haya acuerdo de partes, pudiendo en caso contrario ser expropiados. Además, cuando previa justificación científica y técnica del interés público, se determine mediante ley que el terreno es imprescindible para conservar la diversidad biológica o los recursos hídricos, quedará constituida una limitación a la propiedad que impedirá cortar árboles y cambiar el uso del suelo (art. 2º).

También en Uruguay algunas de las seguridades jurídicas de la propiedad privada se disminuyen para dar prioridad a la forestación. En la Ley N° 15939, de 1987, se dispone la obligatoriedad de la plantación de bosques protectores en aquellos terrenos que lo requieran para una adecuada conservación o recuperación de los recursos naturales renovables, sean dichos terrenos de propiedad privada o pública. El propietario que no desee realizar el trabajo podrá optar por la venta del terreno a terceros o al Estado. Vencidos los plazos dentro de los cuales se debe ejecutar la forestación, de no haberse realizado ésta, se declara de utilidad pública la expropiación de los predios (arts. 12-16).

En la Ley boliviana de 1996, anteponiéndose los principios y valores del desarrollo forestal sostenible, se contempla la posibilidad de la revocatoria de derechos de utilización forestal entregados a particulares cuando sobrevenga causa de utilidad pública, así como algunas limitaciones legales tales como restricciones administrativas, servidumbres administrativas, prohibiciones, prestaciones y demás limitaciones inherentes al ordenamiento territorial, la protección y sostenibilidad del manejo forestal, etc. (arts. 5° y 6°).

4.4 Otorgamiento de concesiones como método de ordenación forestal

En algunos países los sistemas de concesiones vuelven a ser el mecanismo por el que los Gobiernos permiten la realización de operaciones forestales privadas en tierras públicas. Los sistemas de concesiones comienzan a dejar de centrarse en la fase de explotación para convertirse más bien en métodos de ordenación forestal. Esta transformación se produce a través de los siguientes elementos, que se reflejan en las nuevas legislaciones¹⁸:

- (a) racionalización del régimen de concesiones, vinculando su duración y el tamaño de la superficie forestal concedida más específicamente al tipo de operador privado, al nivel de elaboración de las materias primas, al volumen de la inversión privada y a la contribución socioeconómica de la industria;
- (b) reforzamiento de los aspectos de la ordenación a largo plazo, determinando los volúmenes de madera cortada anualmente, en lugar de basarse solamente en la superficie;
- (c) fomento de la reinversión en el mantenimiento de la productividad de los recursos forestales, mediante la plantación, la lucha contra los incendios forestales, la mejora de la infraestructura forestal, etc.;
- (d) integración más sistemática entre los requisitos para mantener la diversidad biológica y garantizar la protección del paisaje, y la regulación de las concesiones forestales;
- (e) incentivo para que el operador mejore la utilización sostenible de los recursos mediante un sistema de renegociación a intervalos regulares.

Un buen ejemplo de esta tendencia está representado por la Ley Forestal guatemalteca anterior de 1989, según la cual, la explotación de los recursos forestales y su renovación, incluyendo las resinas, gomas, productos vegetales incultos y similares, se otorgaba por

¹⁸ "Aspectos normativos y legislativos de la ordenación forestal sostenible", M.-R. de Montalembert y F. Schmithüsen. *UNASYLVA* 175, Vol. 44, 1993-94.

concesión, si se trataba de bosques o terrenos nacionales, municipales, o de las entidades autónomas o descentralizadas; o por licencia, si se trataba de bosques o terrenos de propiedad privada. Las concesiones se otorgaban por licitación pública y por períodos que no habían de exceder los 10 años prorrogables. La concesión era transmisible en caso de fallecimiento del concesionario únicamente si el heredero reunía las mismas calidades y requisitos que el concesionario (arts. 11 y 12). Otra característica de la concesión era la de ser esencialmente revocable, no pudiendo el afectado por la revocación solicitar ni obtener otra concesión nuevamente (art. 16). Una vez otorgada la concesión y con el propósito de garantizar la reforestación del área de terreno correspondiente, el titular debía presentar y mantener una fianza equivalente al valor en que habían sido tasados los recursos forestales a explotar (art. 13). De conformidad con los principios de soberanía nacional recogidos en el artículo 7° de la Ley ¹⁹, toda concesión para la explotación de recursos forestales existentes en terrenos nacionales, municipales, o de las entidades autónomas o descentralizadas del Estado, se otorgaba únicamente a guatemaltecos de origen, o a sociedades mercantiles legalmente constituidas en el país, cuyo capital hubiera sido efectivamente aportado en un 70 por ciento por guatemaltecos de origen (art. 9°). Las mismas disposiciones, en cuanto no contrariaran su naturaleza, eran aplicables a las licencias de aprovechamiento de bosques y otros recursos forestales existentes en terrenos de propiedad privada.

Con la Ley Forestal de 1996, la situación en cuanto al procedimiento para el otorgamiento de concesiones cambia poco. Es de destacar que se extiende considerablemente su duración, dependiendo del tiempo de regeneración del bosque, hasta cincuenta años. La concesión forestal es definida en la Ley como la facultad que el Estado otorga a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas, para que por su cuenta y riesgo realicen aprovechamientos forestales en bosques de propiedad estatal, con los derechos y obligaciones acordados en su otorgamiento. Por licencia se entiende la facultad que el Estado otorga a personas individuales o jurídicas, para que por su cuenta y riesgo realicen aprovechamientos sostenibles de los recursos forestales, en "terrenos de propiedad privada, cubiertos de bosques" -la Ley anterior se refería a "bosques o terrenos de propiedad privada". Se establecen dos categorías de concesiones: (i) concesiones en áreas con bosque, otorgadas por el INAB a personas guatemaltecas con el objeto de que se haga un manejo sostenible del bosque, para lo cual es necesario el plan de manejo; (ii) concesiones en áreas desprovistas de bosque, según las cuales el INAB otorga en concesión tierras de vocación forestal pero desprovistas de bosque, a personas guatemaltecas, con el objeto de que dichas áreas sean reforestadas mediante regeneración artificial o natural. Se establece que en igualdad de condiciones, el INAB dará preferencia en la adjudicación de condiciones a organizaciones comunales de base, jurídicamente organizadas. La fianza deberá estar suscrita por una afianzadora nacional y deberá cubrir el valor del bosque en pie de las especies que se aprovecharán en el plan operativo quinquenal del plan de manejo aprobado. En cuanto al monto obtenido por concepto de valor de la concesión, se establece que el 50 por ciento será entregado a la(s) municipalidad(es) de la jurisdicción como montos específicos que deberán invertirse en programas de control y vigilancia forestal, pasando el otro 50 por ciento al Fondo Forestal Privativo del INAB (arts. 27-33).

¹⁹ El artículo 7° establece que para los efectos de la conservación de los bosques y su explotación racional y reforestación del país, el Estado tiene soberanía sobre todo el territorio nacional, así como sobre los bienes que forman su patrimonio y sus reservas territoriales en los términos definidos en la Constitución Política de la República.

En Bolivia, la Ley Forestal de 1996 contempla tres derechos de aprovechamiento forestal: (i) la concesión forestal en tierras fiscales; (ii) la autorización de aprovechamiento en tierras de propiedad privada; y (iii) los permisos de desmonte. De conformidad con la Ley estos derechos se conservan sólo en la medida en que su ejercicio conlleve la protección y utilización sostenible de los bosques y tierras forestales (arts. 26-28). La concesión se otorga para el aprovechamiento de los recursos forestales autorizados, en un área sin solución de continuidad; se sujeta a registro de carácter público, es transferible previa autorización de la Superintendencia Forestal; establece la obligatoriedad del pago en efectivo de una patente forestal anual; y establece la obligatoriedad de proteger la totalidad e la superficie otorgada y sus recursos naturales, incluyendo la biodiversidad, bajo sanción de revocatoria (art. 29). La autorización de utilización forestal en tierras de propiedad privada puede otorgarse sólo a requerimiento del propietario o con su consentimiento expreso, y tiene las mismas características que la concesión en lo que le es aplicable (art. 32). Los permisos de desmonte proceden en el caso de desmontes de tierras aptas para usos diversos; y para la construcción de fajas cortafuegos o de vías de transporte, instalación de líneas de comunicación, de energía eléctrica, realización de obras públicas, o para la erradicación de plagas, enfermedades y endemias (art. 35).

En la Ley boliviana se enumeran incompatibilidades y prohibiciones para el otorgamiento de concesiones, prohibiéndose adquirir concesiones forestales, personalmente o por interpósita persona, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber dejado el cargo al Presidente y Vice-Presidente de la República, legisladores, Ministros de Estado, Presidente y Ministros de la Corte Suprema, Magistrados de la Corte Constitucional, Vocales de las Cortes Superiores, Contralor General de la República, autoridades ejecutivas de la Reforma Agraria, miembros de la Judicatura Agraria, Fiscal General, Superintendente General de Recursos Naturales Renovables, Superintendente Forestal, Prefectos, Sub-Prefectos y Corregidores, Consejeros Departamentales, Alcaldes y Concejales, servidores públicos del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y de la Superintendencia Forestal. La prohibición se extiende a los cónyuges, ascendientes y descendientes hasta el segundo grado de consanguinidad. Se prohíbe también a los extranjeros, sean éstos personas naturales o jurídicas, obtener bajo ningún título, derechos forestales dentro de los 50 Km de las fronteras (arts. 39 y 40).

Los **planes o programas de manejo** surgidos durante el período precedente se mantienen - y en algunos casos se perfeccionan - como métodos de ordenación forestal. Según la Ley Forestal de Guatemala de 1989, el plan de manejo era el instrumento fundamental de control del aprovechamiento. En efecto, cualquier aprovechamiento forestal de madera u otros productos leñosos, excepto los de consumo familiar²⁰ y los de bosques voluntarios, podían hacerse sólo con licencia de la DIGEBOS y conforme al plan de manejo (art. 47). Según la Ley Forestal de 1996, el plan de manejo es un programa de acciones desarrolladas técnicamente, que conducen a la ordenación silvicultural de un bosque, con valor de mercado o no, asegurando la conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales. Se establece que el INAB deberá requerir, en base a la oferta pública para concesiones, el plan de manejo bajo el cual deberá hacerse el uso sostenible del área. El plan formará parte del contrato de concesión (art. 30). El plan de manejo deberá incluir una evaluación del impacto ambiental y planes operativos quinquenales. También se especifica que el aprovechamiento y manejo sostenido del

²⁰

De conformidad con el artículo 46(b) de la Ley, son los que se realizan con fines no lucrativos para satisfacer necesidades domésticas de combustibles, postes para cercas y construcciones, en los que el extractor los destina exclusivamente para su consumo y el de su familia.

bosque estará dirigido mediante el plan de manejo aprobado por el INAB. Este representa un instrumento fundamental en el monitoreo del aprovechamiento y de las técnicas silviculturales aplicadas a la masa forestal. Según la naturaleza y magnitud del aprovechamiento, el plan de manejo podrá ser elaborado por diversos profesionales en el campo forestal, debidamente inscritos en el INAB. Se establece asimismo, para aprovechamientos forestales mayores a los cien metros cúbicos por año, la figura del Regente Forestal, quien será solidariamente responsable con el titular de la licencia de la correcta ejecución del plan de manejo (arts. 48, 51 y 52). Para ser beneficiario de los incentivos establecidos en la Ley, es requisito indispensable presentar al INAB el plan de manejo o de reforestación, previa calificación de tierras de vocación forestal (art. 74).

Para gozar de los beneficios tributarios y de financiamiento previstos en la Ley uruguaya sobre bosques, de 1987, es también requisito que los interesados presenten un plan de manejo y ordenación para las labores de explotación y regeneración de bosques, el que deberá ser aprobado por la Dirección Forestal (art. 49). El plan de manejo es también un requerimiento esencial, de acuerdo con la Ley boliviana de 1996, para todo tipo de utilización forestal; constituye requisito indispensable para el ejercicio legal de las actividades forestales, forma parte integrante de los derechos forestales, y su cumplimiento es obligatorio (art. 27).

De acuerdo a la Ley Forestal de México, según modificaciones de 1997, se requiere la autorización de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para el aprovechamiento de los recursos forestales maderables en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, que comprende la autorización del programa de manejo y la que corresponda en materia de impacto ambiental. Los programas de manejo tienen que ser aprobados por la autoridad responsable de la aplicación de la legislación forestal, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. La Secretaría tiene 30 días, contados a partir de la presentación de la solicitud, para resolver. La Ley de 1992 reconocía el silencio administrativo positivo, es decir que, transcurridos los 30 días, de no haberse emitido resolución al respecto, se tenían por concedidas las autorizaciones de forestación o reforestación (arts. 11-13)²¹. La Ley Forestal modificada (1997) no prevé expresamente el curso que habrá de darse a las solicitudes de autorización no resueltas dentro del término estipulado (Capítulo II del Título II).

Se establece que para realizar forestación con propósitos de producción comercial en superficies mayores de 20 hectáreas y menores o iguales a 250 hectáreas, se requerirá, entre otras cosas, un programa integrado de manejo ambiental y forestación, que es el documento técnico de planeación y seguimiento que, de acuerdo con la Ley Forestal y con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, integra los requisitos en materia de impacto ambiental y describe las acciones y procedimientos de manejo forestal relativos a la forestación (art. 17). Esta es pues una nueva figura, creada en la Ley de 1997, como instrumento integrado cuya finalidad es que se emita una sola resolución por la autoridad que es competente en ambas materias, lográndose así la unificación de los procesos, trámites y criterios aplicables. Para el aprovechamiento con fines comerciales de los recursos no maderables que señalen las normas oficiales mexicanas, se establece que se requerirá de un aviso que el interesado presente

²¹ La Ley Forestal de Costa Rica, de 1996, prescribe expresamente que en materia de recursos naturales no operará el silencio administrativo positivo. Cuando la Administración Forestal del Estado no resuelva los asuntos sometidos a su conocimiento, dentro de los plazos estipulados en la Ley General de la Administración Pública, el funcionario responsable será expuesto a las sanciones dispuestas en las leyes (art. 4º).

por escrito a las Secretaría. Mientras para el aprovechamiento de recursos y materias primas forestales para uso doméstico, así como para las actividades silvopastoriles en terrenos forestales, se estipula que se sujetarán a las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría (art. 13).

4.5 Reconversión de algunos subsectores agrícolas y ganaderos hacia el uso forestal de los suelos

Los cambios en la economía, ocurridos durante los últimos años en la región, tales como la apertura de las economías nacionales y su participación en los mercados globales, han influido sobre el sector silvoagropecuario haciéndolo más competitivo y esto ha redundado en una **reconversión de algunos subsectores agrícolas y ganaderos hacia el uso forestal de los suelos**. Los sistemas agroforestales están adquiriendo cada vez mayor importancia como alternativa de uso de la tierra.

Uno de los objetivos del Reglamento de Nicaragua, de 1993, es asegurar un uso y desarrollo de la tierra que sea consistente con su capacidad, sin ser degradada. Es así que, de conformidad con el Reglamento, no se permite el cambio de uso de tierras forestales cubiertas con bosque, salvo para proyectos de interés nacional, de acuerdo a un previo estudio de impacto ambiental (arts. 3º y 54). La Ley Forestal boliviana de 1996 dispone también que las tierras han de usarse obligatoriamente de acuerdo a su capacidad de uso mayor, cualquiera sea su régimen de propiedad o tenencia, salvo que se trate de un cambio de uso agrícola o pecuario a uso forestal o de protección (art. 12).

En la clasificación de bosques que se hacía en la Ley Forestal guatemalteca de 1989, se reconocía la existencia de un tipo de bosque al que se denominaba "natural bajo manejo agroforestal", y que incluía el uso forestal y el uso agrícola concurrente. En la Ley se establecía que DIGEBOS velaría porque las tierras de vocación forestal que estuvieran siendo utilizadas para uso agrícola o ganadero, fueran forestadas; y que, asimismo, asesoraría a los usuarios para incorporarlas a la gestión del medio de no ser posible la forestación, procurando que en dichas tierras se realizasen las prácticas de conservación de suelos que fueren necesarias (art. 40). Se establecía, asimismo, que en tierras con bosques, asociados a otros usos, como el cultivo específico del maíz y la ganadería en enclaves o periferias del bosque, DIGEBOS desarrollaría planes de manejo que permitirían incorporar al campesino a un régimen de producción mixto, agro-silvo-pastoril. En tierras de vocación forestal, ocasionalmente asociadas con cultivos agrícolas, DIGEBOS debía definir la capacidad de uso de las tierras, determinando si por el sistema silvo-agrícola-ganadero era posible incorporarlas a la reforestación posteriormente en el tiempo, o si era el caso de mantenerlas en un esquema mixto, agro-silvo-pastoril.

En la Ley Forestal guatemalteca de 1996 se cita, entre los objetivos a cumplir, la reducción de la deforestación de tierras de vocación forestal y el avance de la frontera agrícola, a través del incremento del uso de la tierra de acuerdo con su vocación y sin omitir las propias características del suelo, topografía y clima. Se establece que no se considerarán tierras incultas u ociosas a aquellas cubiertas por bosques, cualesquiera que sea su estado de crecimiento, desarrollo, origen, composición, edad o función (art. 2º). Se estipula también que el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), antes de adjudicar tierras para su uso agrícola, deberá contar con el dictamen del INAB en el que conste que la tierra a ser adjudicada no es de

vocación forestal (art. 44). Tratándose de áreas cubiertas con bosque de extensión mayor a una hectárea, cuya cobertura se propone cambiar por otra no forestal, se necesita la aprobación del INAB, para lo cual debe presentarse un estudio suscrito por profesional o técnico, que asegure que la tierra con bosque no es de vocación forestal. En caso de ser aprobado el cambio de cobertura, a su elección el titular de la autorización pagará al Fondo Forestal Privativo o reforestará un área igual a la transformada. En las partes altas de las cuencas hidrográficas cubiertas de bosque se prohíbe eliminar el bosque, pues se trata de zonas que gozan de protección especial (arts. 46 y 47).

De acuerdo a la Ley Forestal mexicana, modificada en 1997, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca sólo podrá autorizar el cambio de utilización de los terrenos forestales, por excepción, previa opinión del Consejo Regional de que se trate y con base en los estudios técnicos que demuestren que no se compromete la biodiversidad ni se provocará la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación. Las respectivas autorizaciones deberán atenerse a lo dispuesto en el ordenamiento ecológico correspondiente, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales (art. 19bis-11).

4.6 Democratización del recurso forestal

El éxito de las políticas y de la legislación depende de su capacidad de respuesta y adecuación a la realidad, necesidades y prioridades del país, lo cual se logra únicamente a través de un proceso participativo y de aceptación de todos los involucrados - agentes (propietarios de los bosques, concesionarios y responsables de los recursos) y beneficiarios (la comunidad nacional) - tanto en el proceso de su formulación como durante su ejecución, debido a la existencia de una diversidad de intereses relacionados con la conservación y utilización de los bosques.

La Ley Forestal de Bolivia de 1996 presenta interesantes avances en este sentido, puesto que plantea una mayor democratización del recurso al permitir una mayor participación ciudadana en la fiscalización; acceso a la información vinculada con el Régimen Forestal de la Nación; posibilidad de formular peticiones y denuncias o promover iniciativas ante la autoridad competente; y el otorgamiento de concesiones a través de licitaciones públicas. La Ley prevé, asimismo, la participación prefectural y municipal en el manejo de bosques; ventajas para que las comunidades del lugar y pueblos indígenas puedan acceder a concesiones forestales, así como el pago de la patente mínima sobre tierras aprovechadas. A las Prefecturas se le confiere, *inter alia*, atribuciones tales como la de formular y ejecutar los planes de desarrollo forestal departamental establecidos en las estrategias y planes a nivel nacional; formular y ejecutar proyectos de inversión pública en investigación y extensión técnico-científica en el campo forestal y de la agroforestería; formular y ejecutar programas de inversión pública en rehabilitación de cuencas y tierras forestales, forestación y reforestación, conservación y preservación del ambiente, etc. Los municipios gozan de la atribución de proponer al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente la delimitación de áreas de reserva, por el 20 por ciento del total de tierras fiscales de producción forestal permanente de cada jurisdicción municipal, destinadas a concesiones para las agrupaciones sociales del lugar; la facultad de inspección de las actividades forestales y de los programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima en el área de su jurisdicción; inspeccionar el cabal cumplimiento *in situ* de los

términos y condiciones establecidos en las autorizaciones de aprovechamiento y los permisos de desmonte, etc. (arts. 8º, 24 y 25).

También en Guatemala, de acuerdo a la Ley Forestal de 1996, las concesiones se otorgan mediante oferta pública, previo avalúo de los recursos forestales de que se trate, en las condiciones que determine la convocatoria correspondiente y previo pago de los valores fijados. Se establece también que las Comisiones de Medio Ambiente de las Municipalidades, con delegación específica del Alcalde, serán las encargadas de apoyar al INAB en la aplicación de la Ley, no pudiendo ser en ningún caso instancias de decisión (art. 8º). Las municipalidades serán las que otorguen las licencias para la tala de árboles ubicados dentro de sus perímetros urbanos, para volúmenes menores de diez metros cúbicos por licencia por finca y por año. Las municipalidades ejecutarán, asimismo, los sistemas de vigilancia que se requieran para evitar los aprovechamientos ilegales de productos forestales a nivel de cada municipio, con el apoyo del INAB, y apoyarán las actividades de éste, en el control del aprovechamiento autorizado de productos forestales (arts. 54 y 58).

En el Reglamento Forestal de Nicaragua, de 1993, se dispone que las instituciones encargadas de la aplicación del Reglamento deberán, *inter alia*: (i) involucrar a la población local, especialmente a los dueños de tierras forestales y de industrias forestales, en la planificación, toma de decisiones y manejo de los bosques a través de los Consejos Forestales Municipales; (ii) asegurar que las poblaciones locales sean las primeras beneficiadas con fuentes de trabajo en la actividad forestal y los beneficios económicos y sociales que de ella se deriven; (iii) fomentar la participación femenina e indígena en la ejecución y manejo de proyectos forestales; y (iv) hacer del ordenamiento forestal un medio de acceso de las poblaciones locales a tecnologías adecuadas, financiamiento y gestión empresarial en el sector forestal (art. 4º). En el reglamento se establece que el Instituto de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA) contará con un coordinador del Servicio Forestal Nacional (SFN-IRENA) en los Departamentos y Regiones Autónomas, con funciones que incluyen: (i) otorgar, registrar, supervisar el uso y dar seguimiento a los permisos de aprovechamiento forestal; (ii) brindar a la población y a los dueños de bosques asistencia técnica y capacitación sobre manejo forestal sostenido, conservación de suelos y aprovechamiento racional de los recursos naturales; y (iii) promover y coordinar proyectos locales para el mejoramiento y rehabilitación de los bosques (arts. 20 y 21).

Un modo particular de democratizar el recurso forestal, permitiendo la intervención de los gobiernos estatales e incluso de las personas naturales y jurídicas en la administración de reservas y zonas naturales y áreas protegidas, se observaba en la Ley Forestal Mexicana de 1992. En efecto, se preveía en esta ley que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos celebrase acuerdos o convenios con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, para que administrasen, total o parcialmente, las mencionadas reservas, zonas o parques, así como los terrenos forestales nacionales cuya administración no correspondiera a otra dependencia, que estuvieran ubicados dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales. La Secretaría estaba igualmente facultada para convenir que la administración de las áreas naturales protegidas mencionadas se transfiriese, en su totalidad o en parte, a personas físicas o jurídicas que bajo su supervisión asumieran la responsabilidad de su conservación, protección, fomento y vigilancia, para dedicarlas a fines de investigación, turísticos o de otra índole (art. 26).

De conformidad con la Ley Forestal mexicana, modificada en 1997, entre los propósitos de la política y legislación forestal se encuentra la promoción de la coordinación entre los

distintos niveles de gobierno y la concertación de éstos con los diversos sectores de la sociedad para el logro de los fines de la Ley (art. 1º). Se establece también que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca deberá constituir un Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, que estará integrado por representantes de la Secretaría y de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como por representantes de instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de carácter social y privado, relacionadas con la materia forestal. El Consejo será el órgano de consulta de la Secretaría. La Secretaría deberá, además, constituir Consejos Regionales, en los que participarán representantes de los gobiernos de los estados y municipios, de ejidos, comunidades y pequeños propietarios y demás personas físicas y morales interesadas (art. 6º).

En el capítulo referente a la participación social y derecho a la información del Título sobre manejo de los recursos forestales, se dispone que tanto la Secretaría como los interesados puedan solicitar a los Consejos Regionales opiniones y observaciones respecto de las solicitudes de autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables o de forestación, previamente a que sean resueltas. El Consejo Consultivo o los Consejos Regionales podrán proponer a la Secretaría lineamientos para promover la participación de los sectores social y privado en la planeación y realización de las actividades tendientes a incrementar la calidad y la eficiencia en la conservación, el ordenamiento, aprovechamiento, manejo y desarrollo forestal de la región o estado de que se trate (arts. 19bis-8 y 19bis-9). Se consagra asimismo en esta nueva ley el derecho a la información en materia forestal, estableciéndose que se regirá por las disposiciones correspondientes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (art. 19bis-10).

De conformidad con la Ley Forestal de Costa Rica de 1996, corresponde al Ministerio de Ambiente y Energía regir el sector y realizar las funciones de la Administración Forestal del Estado, debiendo organizarse ésta en regiones forestales. Esto demuestra la tendencia hacia la desconcentración de las funciones forestales por parte del Gobierno Central, que se observaba en los períodos anteriores. Se establece también en esta ley que los Consejos Regionales Ambientales, creados por ley en 1995, habrán de reunirse por lo menos una vez cada dos meses. Se añade entre sus funciones las de conocer y analizar los problemas forestales de la región donde están constituidos y coadyuvar al control y a la protección forestales; y participar activamente en la concepción y formulación de las políticas regionales de incentivo a la reforestación, *inter alia* (arts. 5º y 12).

En cuanto a la **concertación durante el proceso de formulación y gestación de la legislación forestal**, se puede citar el caso del Ecuador donde se ha organizado un proceso participativo para la actualización de la política y legislación forestal nacional. Se ha reconocido pues, que para que dicha política y legislación produzcan el impacto necesario para corregir las insuficiencias de las actuales, se requiere tanto del respaldo político del Gobierno como del apoyo de la sociedad y de los grupos de interés más relacionados con el uso y destino de las áreas y recursos forestales, con especial énfasis en los grupos poblacionales que habitan los bosques.

También la propuesta de Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú tiene sus orígenes en un proyecto de elaboración participativa, que contó con la colaboración permanente de instituciones como la Cámara Nacional Forestal, la Asociación Peruana de Ingenieros

Forestales, la Universidad Agraria; y tiene antecedentes en talleres que contaron con la intervención de representantes de autoridades forestales, la Universidad, empresarios del sector, ONGs, comunidades nativas y campesinas, profesionales y, en general, usuarios y beneficiarios del recurso forestal.

4.7 Reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas y locales

En materia social, la legislación de este período establece condiciones que reconocen -o reafirman, según el caso - los derechos de las poblaciones locales y su capacidad de gestión colectiva, promueve una amplia participación campesina - grupos de usuarios - en la toma de decisiones y la responsabilidad de conservación y manejo, asegura su acceso a los bosques de madera, y que el bienestar generado por estos recursos sea distribuido equitativamente entre todos los grupos de las poblaciones locales.

En este sentido, el Reglamento Forestal de Nicaragua, de 1993, hace hincapié en la elaboración local y los derechos de las comunidades locales. Si una comunidad puede demostrar su posesión sobre las tierras que ocupa, de conformidad con el reglamento, adquiere derecho sobre ellas, pudiendo entonces - al menos teóricamente - elegir entre ceder sus derechos a una empresa interesada en la explotación forestal de esas tierras, o firmar un acuerdo de venta por un volumen determinado de madera²². De conformidad con el Decreto N° 38-92, del 26 de junio de 1992, dictado por el Presidente de la República de Nicaragua, por el cual se crean importantes reservas forestales, las comunidades étnicas, asentadas históricamente junto a las lagunas litorales o en las riberas de los ríos que penetran en las Reservas, podrán continuar con sus prácticas de subsistencia tradicional y aprovechamiento con fines domésticos de los recursos vivientes de flora y fauna que tradicionalmente han extraído de las áreas declaradas como Reservas Forestales.

También se prevé en la Ley Forestal costarricense de 1996 la promoción de la constitución y el fortalecimiento de asociaciones y grupos organizados para el desarrollo del sector forestal, con énfasis en la incorporación de los campesinos y pequeños productores a los beneficios del aprovechamiento y la comercialización e industrialización de las plantaciones forestales. Así como también se prevé la promoción de programas orientados a las comunidades rurales para incorporar a los pequeños propietarios en los programas de reforestación (art. 8°).

En la Ley Forestal de Bolivia de 1996 se establece que no se reputarán ocupaciones de hecho las áreas de asentamientos tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, así como las tierras sobre las que hayan tenido inveterado acceso para el desarrollo de su cultura y subsistencia (art. 14). La Ley dispone que las áreas de recursos de castaña, goma, palmito y similares serán concedidas con preferencia a los usuarios tradicionales, comunidades campesinas y agrupaciones sociales del lugar. Se establece que las comunidades del lugar legalmente organizadas tendrán prioridad para el otorgamiento de concesiones forestales en tierras fiscales de producción forestal permanente (art. 31). Se garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal en las tierras comunitarias de origen, debidamente reconocidas de acuerdo a la Constitución Política del Estado - que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los Pueblos Indígenas y

²²

"Cambios en las políticas forestales de América Latina: los casos de Chile, Nicaragua y México", G. Castilleja. *UNASYLVA* 175, Vol. 44, 1993-94.

Tribales en los Países Independientes (art. 32). No requiere autorización previa el derecho al uso tradicional y doméstico, con fines de subsistencia, de los recursos forestales, por parte de las poblaciones rurales en las áreas que ocupan, así como de los pueblos indígenas dentro de sus tierras forestales comunitarias de origen. Se garantiza este derecho también a los propietarios dentro de su propiedad para fines no comerciales (art. 32).

En la Ley chilena N° 19561, de 1998, se introduce el concepto de "pequeño propietario forestal", y define por tal a la persona que, reuniendo los requisitos del pequeño productor agrícola (definido en la Ley N° 18910) trabaja y es propietaria de uno o más predios rústicos, cuya superficie en conjunto no exceda de 12 hectáreas de riego básico. Se establece que se considerará "pequeños propietarios forestales" a las comunidades agrícolas (reguladas por el decreto con fuerza de Ley N° 5, de 1968, del Ministerio de Agricultura); a las comunidades indígenas (regidas por la Ley N° 19253); a las comunidades sobre bienes comunes resultantes del proceso de Reforma Agraria y a las sociedades de secano. Los "pequeños propietarios forestales" podrán eximirse de presentar los estudios técnicos y los planes de manejo a que se refiere la Ley, siempre que se acojan a los estudios o planes tipo que al efecto elabore la Corporación Nacional Forestal. De acuerdo a ley en cuestión, la Corporación Nacional Forestal podrá elaborar normas de manejo de aplicación general para determinadas especies o tipos forestales, a las cuales podrán adherirse los interesados. Asimismo, podrá prestar asistencia técnica gratuita a los "pequeños propietarios forestales" (art. 29).

Con respecto a **la propiedad forestal**, la Ley Forestal de México de 1992 reafirmaba lo establecido en la de 1986 en cuanto al régimen de propiedad sobre los terrenos forestales y de aptitud eminentemente forestal, al especificar que la Ley se aplicaría en estos terrenos independientemente de su régimen de propiedad (art. 3°). Establecía, asimismo, que los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, que por la carencia de recursos económicos o por el reducido tamaño de sus terrenos no estuvieran en posibilidades de contratar servicios técnicos privados, podían recurrir a la Secretaría para que les proporcionase asesoría técnica en sus programas de manejo (art. 24). Uno de los objetivos del Decreto de 1997 por el que se modifica la Ley Forestal es, de acuerdo a su Exposición de Motivos, facilitar la participación del sector social y otorgarle seguridades jurídicas, y fortalecer los mecanismos de autorización para el aprovechamiento de recursos forestales maderables y no maderables, considerando los usos tradicionales de las comunidades indígenas. Así pues, entre las finalidades de la Ley modificada, se encuentra la de promover la participación de las comunidades y de los pueblos indígenas en el uso, protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales existentes en los territorios que le pertenezcan, considerando su conocimiento tradicional en dichas actividades.

En el título relativo al fomento de la actividad forestal se establece en la nueva ley que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, conjuntamente con las demás dependencias de la Administración Pública Federal competentes, tomando en consideración el valor, potencialidades, y costo de los recursos y actividades forestales, establecerán medidas, programas e instrumentos económicos para fomentar, inducir e impulsar la inversión y participación de los sectores sociales y privado en la conservación, protección, restauración, aprovechamiento sustentables y uso múltiple de dichos recursos, así como para la promoción y desarrollo de forestaciones de conformidad con objetivos prioritarios. Entre dichos objetivos se cita el incorporar a los ejidos, comunidades indígenas y demás propietarios y poseedores legítimos de recursos forestales a la silvicultura y a los procesos de producción, transformación

y comercialización forestal, promoviendo su fortalecimiento organizativo y mejoramiento social y económico (art. 33). Se dispone para estos fines que los ejidos, comunidades, pequeños propietarios, organizaciones de productores y demás personas interesadas puedan elaborar propuestas de políticas de desarrollo, financiamiento y fomento en materia forestal, las mismas que serán concertadas con la Secretaría y dependencias competentes para su aplicación (art. 33bis-1).

La Ley Forestal Cubana N° 85, de 1998, contempla entre las funciones del Ministerio de Agricultura, el promocionar e incentivar la participación de las comunidades, en coordinación con los órganos locales del Poder Popular, en la protección, aprovechamiento y desarrollo de los bosques; y el asegurar que dichas comunidades se beneficien en forma regulada de los bienes y servicios que éstos proporcionan (art. 7(h)). En el Capítulo VI, dedicado a los derechos y deberes respecto al bosque, se establece que los habitantes del bosque tienen derecho a su uso en actividades que no afecten su integridad, ni los recursos de la diversidad biológica asociados a ellos. Este derecho consiste en la recolección de frutos, naturalezas muertas, leña seca, plantas alimenticias, ornamentales y medicinales, así como la realización del agrosilvopastoreo con animales de su propiedad, sin que esto ocasione daños a los árboles, arbustos, a los suelos o a la regeneración natural. Se prohíbe la comercialización de los frutos recolectados, cuya cuantía debe limitarse a las necesidades individuales y familiares de los beneficiarios (arts. 46 y 48).

4.8 Otras características de la legislación de este período

4.8.1 Inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de terrenos forestales

En algunas leyes se consagran expresamente estos principios. Así, la Ley Forestal costarricense de 1996 se enfatizan las condiciones de inembargabilidad e inalienabilidad del patrimonio natural del Estado - que incluye los terrenos forestales -, señalando que su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible (art. 14). Asimismo, de acuerdo a la Ley Forestal boliviana de 1996, la ocupación de hecho de tierras forestales, del dominio fiscal o privado, no permite adquirir la propiedad por usucapión, siendo imprescriptible la acción interdicta para recuperar la posesión de dichas tierras.

Por otro lado, entre las enmiendas más significativas introducidas a la recientemente modificada (1997) Ley Forestal de México, destaca el nuevo artículo 3° según el cual el propietario de los terrenos también lo es de los recursos forestales que se encuentren en ellos. Se estipula específicamente que la propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades o las personas físicas o morales que sean propietarias de los terrenos donde aquéllos se ubiquen, sin alterar el régimen de propiedad de dichos terrenos.

4.8.2 *Tratamiento de las Infracciones y Sanciones*

La Ley uruguaya de 1987 a pesar de incluir un título dedicado a los procedimientos, controles y sanciones, no desarrolla las infracciones y sus respectivas sanciones. Se dispone únicamente que las violaciones o infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias en materia forestal, serán sancionadas con multas que van de un décimo a cincuenta veces el monto ficto de forestación por hectárea vigente al momento de consumarse la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar. Se determina también cuáles serán las autoridades encargadas de la comprobación de las infracciones, así como de la determinación, imposición y ejecución de las sanciones (art. 69).

La Ley Forestal cubana de 1998 contiene un Capítulo dividido en tres Secciones, en las que se trata respectivamente las sanciones administrativas, la responsabilidad civil y la responsabilidad penal. Con respecto a las sanciones administrativas se establece que las mismas se impondrán a las personas naturales y jurídicas que incurran en las contravenciones que se establezcan en la legislación complementaria a la Ley²³ (arts. 66-68). En cuanto a la responsabilidad civil se faculta para reclamar la reparación del daño o la indemnización de los perjuicios a la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Agricultura o quien haya sufrido personalmente el daño o perjuicio. Se enfatiza que el resarcimiento de la responsabilidad civil habrá de procurar en forma preferente las acciones encaminadas a la rehabilitación del patrimonio forestal (arts. 69-71). Con relación a la responsabilidad penal queda establecido que las acciones u omisiones socialmente peligrosas, prohibidas por la Ley bajo conminación de una sanción penal, que atentaren contra la protección del patrimonio forestal, estarán tipificadas y sancionadas de acuerdo con la legislación penal vigente (art. 72).

En el capítulo relativo a las infracciones y sanciones del Reglamento Forestal de Nicaragua, de 1993, además de tipificarse explícitamente algunas conductas como infracciones administrativas y preverse sus sanciones, se dispone que toda persona que infrinja las normas contenidas en las leyes reglamentadas por este dispositivo, así como las normas técnicas y administrativas emitidas por el SFN-IRENA, será sancionada de acuerdo a lo estipulado en el Reglamento. Las sanciones previstas son también de carácter administrativo, tales como multas, decomisos, suspensión o cancelación de registros, etc. Se prevé la reincidencia como causal

²³ Con relación a este tema, destaca la técnica legislativa particular de Cuba. En este país el día 3º de marzo de 1993 se adoptó el Decreto-Ley 136: del Patrimonio Forestal y de la Fauna Silvestre, que no contenía disposiciones relativas a las contravenciones contra sus disposiciones; pero el día 4 de marzo del mismo año, mediante Decreto N° 180, se establecieron las Contravenciones de las Regulaciones sobre el Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre. Entre los considerandos se cita el Decreto-Ley N° 99, del 25 de diciembre de 1987: de las Contravenciones Personales, que faculta al Consejo de Ministros para regular la aplicación concreta de sus disposiciones en las diferentes ramas, subramas o actividades. En la parte dispositiva del decreto se tipifican las conductas que constituyen contravenciones a las regulaciones sobre el patrimonio forestal y la fauna silvestre y se impone para cada conducta infractoria las sanciones principales y accesorias correspondientes (i.e. multas y decomiso de los instrumentos utilizados en la comisión de la infracción, decomiso de lo talado, la obligación de reforestar, etc.). Se prevé como agravante el que la contravención se produzca en áreas protegidas bajo cualquier categoría. Se determina la autoridad que se encargará de la comprobación de las contravenciones e impondrá las sanciones (los miembros del Cuerpo de Guardabosques) y la autoridad facultada para conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan contra el acto administrativo por el cual se haya impuesto las sanciones (Jefe de Guardabosques). La Ley Forestal N° 85, de 1998, contempla entre sus disposiciones finales el que el Ministerio de Agricultura proponga al Consejo de Ministros, dentro del plazo de sesenta días, la sustitución y adecuación de las contravenciones establecidas en el Decreto N° 180 de conformidad con la Ley.

agravante. El Reglamento establece un procedimiento administrativo simple y corto para la imposición de las sanciones y prevé la posibilidad de apelar las resoluciones ante el Director del Servicio Forestal de IRENA, con cuya resolución se da por agotada la vía administrativa (Capítulo XVI).

En la Ley paraguaya de Fomento a la Forestación y Reforestación, de 1995, se fijan multas que se aplicarán sobre el avalúo fiscal del inmueble rural respectivo, por la no-iniciación oportuna del plan de forestación o reforestación aprobado y por el incumplimiento, por causas imputables al reforestador o al propietario, de los programas de reforestación determinados en los planes de manejo forestal (art. 20). El corte o explotación de bosques en suelos de prioridad forestal obliga a su propietario a reforestar una superficie de terreno igual, al menos, a la cortada o explotada, en las condiciones contempladas en el plan de manejo aprobado (art. 24). Se contempla en la Ley que corresponderá al Servicio Forestal nacional la aplicación de las respectivas sanciones y multas. Las sumas recaudadas por concepto de multas deberán depositarse en la cuenta habilitada por el Ministerio de Hacienda, para la ejecución del programa de forestación y reforestación creado por la Ley bajo análisis (art. 26).

Se establece en la Ley Forestal boliviana de 1996 que las contravenciones al Régimen Forestal de la Nación²⁴ dan lugar a sanciones administrativas de amonestación escrita, multas progresivas, revocatoria del derecho otorgado y cancelación de la licencia concedida, según su gravedad o grado de reincidencia. La escala de multas se basa en porcentajes incrementables del monto de las respectivas patentes, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento. Se tipifican los delitos o sus circunstancias agravantes con referencia a delitos expresamente tipificados en el Código Penal, debiendo aplicarse, en consecuencia, las penas tipificadas también en dicho Código para los delitos correspondientes (arts. 41 y 42). Respetando el principio de la pluralidad de instancias, se contempla la posibilidad de la interposición de recursos (de revocatoria y jerárquico). Mediante el primero pueden impugnarse las resoluciones administrativas pronunciadas por el Superintendente Forestal. El recurso se interpone ante el mismo Superintendente Forestal. Vencido el plazo sin que se haya pronunciado, opera el silencio administrativo negativo: se presumirá de pleno derecho la negativa al recurso de revocatoria e interpuesto el recurso jerárquico ante el Superintendente General. Puede interponerse este último recurso también ante la denegatoria expresa del recurso de revocatoria. Con la pronunciación de la resolución del Superintendente General, se considera agotada la vía administrativa (arts. 43-45).

La Ley Forestal mexicana, de 1997, contiene dos capítulos al respecto, el primero dedicado a la tipificación de las infracciones y sanciones, y el segundo a la determinación de las infracciones y la imposición de las sanciones. En el primero se describen las conductas violatorias de la Ley, que constituyen infracciones administrativas, fijándose las sanciones correspondientes, también administrativas, según su gravedad (amonestación, imposición de multas reajustables automáticamente de acuerdo al salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción), así como las sanciones accesorias (suspensión temporal, parcial o total, de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales o de la forestación, o de la inscripción registral de que se trate; decomiso de las materias primas forestales obtenidas, así como de los instrumentos, herramientas, maquinarias y

²⁴ "Conjunto de normas de orden público que regulan la utilización sostenible y protección de los bosques y tierras forestales y el régimen legal de otorgamiento a los particulares, con clara determinación de sus derechos y obligaciones" (art. 3(e)).

medios de transporte utilizados en la comisión de la infracción; clausura temporal o definitiva, parcial o total, de las instalaciones, maquinarias y equipos de los centros de almacenamiento y transformación donde se desarrollen las actividades que den lugar a la infracción). Se contempla la reincidencia como causal agravante y la posibilidad de hacer optar al infractor entre el pago de la multa o la realización de trabajos o inversiones equivalentes en materia de conservación, protección o restauración de los recursos forestales. En el segundo capítulo acotado se dispone la responsabilidad solidaria para quienes intervienen en la preparación o realización de las infracciones y se establecen las pautas para determinar la gravedad de las infracciones y por ende, de las respectivas sanciones. Se prevé la interposición del recurso de revisión de conformidad con lo estipulado en las Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Se incluye entre las atribuciones de la Secretaría la de imponer las sanciones que correspondan a las infracciones que se cometan en materia forestal, así como denunciar los delitos en dicha materia a las autoridades competentes (art. 5-VXII).

La Ley Forestal guatemalteca de 1996 contempla también un título especial sobre delitos y faltas contra los recursos forestales. Se señala que las penas para los delitos forestales se aplicarán de acuerdo a lo preceptuado en el Código Penal. Se tipifican, asimismo, otros delitos forestales (i.e. en contra de los recursos forestales, incendio forestal, recolección, utilización y comercialización de productos forestales sin documentación, delitos contra el patrimonio nacional forestal cometidos por autoridades, delito de falsificación de documentos para el uso de incentivos forestales, incumplimiento del plan de manejo forestal, cambio de uso de la tierra sin autorización, tala de árboles de especies protegidas, etc.). También se tipifican como faltas las conductas que constituyen violaciones a disposiciones de orden administrativo y se establecen sus respectivas sanciones.

En la Ley Forestal de Costa Rica de 1996, se establece que las personas físicas y jurídicas serán responsables civilmente por el daño ecológico causado, de acuerdo con lo establecido en el Código Civil, y que las autoridades encargadas de la aplicación de la Ley serán juzgadas como cómplices cuando se compruebe que a pesar de tener conocimiento de violaciones a la Ley, por negligencia o por complacencia, no procuren el castigo de los culpables (art. 57). Se prevén como sanciones penas privativas de la libertad y penas accesorias tales como el decomiso y la inhabilitación. Las sanciones serán aumentadas de un tercio cuando se trate de funcionarios públicos.

Con relación a las infracciones y sanciones, en la Ley chilena de 1998, modificatoria del Decreto-Ley 701, se establece que el incumplimiento del plan de manejo por causas imputables al forestador o al propietario, en su caso, se sancionará con multas calculadas en base a U.T.M. Se establece, asimismo, que se considerará siempre como falta grave el incumplimiento de la obligación de reforestar y de las medidas de protección contenidas en los planes de manejo y en los estudios técnicos de calificación de terrenos de aptitud preferentemente forestal. Se contempla, además, quién es la autoridad responsable de aplicar las respectivas sanciones y multas (juez de policía local que sea abogado), la misma que conocerá en primera instancia de las denuncias que formularen los funcionarios de la Corporación Nacional Forestal o de carabineros de Chile. Cabe destacar, sin embargo, que en la Ley no se hace una tipificación general de las conductas que podrían constituir contravenciones forestales, dedicándose únicamente a aquéllas relacionadas con el plan de manejo que se han analizado.

4.8.3 Incendios Forestales

Como visto tangencialmente, las legislaciones de este período analizadas contienen también disposiciones referentes a los **incendios forestales**. Así, en la Ley Forestal de Costa Rica de 1996, se declaran de interés público las acciones que se emprendan a fin de prevenir y extinguir incendios forestales (art. 35). La Ley uruguaya 1987 dispone que será el Poder Ejecutivo quien determinará las normas obligatorias de prevención de incendios y otras formas de protección de los bosques (art. 29), y establece que los financiamientos previstos por la Ley para trabajos de protección forestal habrán de extenderse a las obras y elementos necesarios para la protección de los bosques contra los incendios (i.e. torres de control, calles anti-incendios, equipos de comunicación, medios técnicos de señalamiento a distancia, etc.) (art. 31).

En el Reglamento Forestal de Nicaragua, de 1993, se dispone que sea el beneficiario de permisos de aprovechamiento quien elabore y ejecute un plan mínimo de prevención, control y defensa contra incendios forestales. Una vez concluido el aprovechamiento, la obligación recae sobre el dueño de la tierra y estará bajo su responsabilidad (arts. 52 y 54). En la Ley Forestal guatemalteca de 1996, se establece la obligación de toda persona que tenga conocimiento de un incendio forestal y de los servicios de transporte de reportar estos siniestros. Las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar la asistencia necesaria, así como los medios con que cuenten para prevenir y combatir los incendios forestales. Que la protección de los bosques es una prioridad nacional lo demuestra también la disposición donde se establece que los servicios de telégrafos o de radiocomunicaciones, públicos o privados, tienen la obligación de facilitar gratuitamente sus medios de comunicación para informar inmediatamente del siniestro (art. 36). Todos los propietarios, arrendatarios u ocupantes, por cualquier título, de fincas rurales están obligados a dar acceso, tránsito o permanencia dentro de sus propiedades al personal que esté trabajando en el combate de incendios, colaborando con todos los medios a su alcance para la supresión del siniestro (art. 37).

La Ley Forestal mexicana, modificada en 1997, encarga a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca la emanación de las normas oficiales mexicanas relativas a los incendios forestales, y la supervisión, coordinación y ejecución de acciones para la prevención, combate y control de incendios forestales. Con esta finalidad promoverá la asistencia de las demás dependencias de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como la participación de instituciones del sector social y privado y de la ciudadanía en general (arts. 27 y 28). Los propietarios y poseedores de terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal y sus colindantes, y quienes realicen el aprovechamiento de recursos forestales, la forestación y reforestación, están obligados a ejecutar trabajos para prevenir, combatir y controlar incendios forestales (art. 29).

En la Ley Forestal cubana N° 85, de 1998, se dedica toda la Sección Segunda del Capítulo VII: Conservación y Protección, al tema de la protección contra los incendios forestales. El sistema de protección contra incendios forestales comprende las actividades de prevención, control y extinción, así como la investigación y capacitación en esta materia. Dichas actividades son reguladas mediante un programa nacional, elaborado por el Ministerio del Interior, en coordinación con los Ministerios de Agricultura y de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil, y es aprobado por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (art. 60). En la Ley se confiere al Ministerio del Interior la responsabilidad de organizar y dirigir el sistema de protección en cuestión y de dictar, en

coordinación con el Ministerio de Agricultura, las medidas de prevención de carácter especializado (art. 9º). Se establece que en períodos de alta peligrosidad de incendios forestales, las autoridades competentes podrán prohibir o limitar la circulación y el estacionamiento de personas y vehículos dentro de los bosques o de sus colindancias (art. 64).

4.8.4 *Vedas Forestales*

El de las **vedas forestales** es otro aspecto desarrollado en la Ley Forestal mexicana, modificada en 1997. De acuerdo a las disposiciones correspondientes, el Ejecutivo Federal puede decretar vedas forestales, con base en los estudios técnicos que elabore la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, previa opinión del Consejo Técnico Consultivo Forestal Nacional y previo respeto de la garantía de audiencia de los propietarios y poseedores de los terrenos forestales afectados. Se establece que la Secretaría, cuando se presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, formulará y ejecutará programas de restauración ecológica con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en ellos se desarrollaban. Se precisa que los decretos en que se establezcan vedas forestales habrán de precisar las características, temporalidad, excepciones y límites de las superficies y recursos forestales vedados, así como las medidas que adoptará el Ejecutivo Federal para apoyar a las comunidades afectadas (art. 32bis).

También la Ley Forestal costarricense de 1996 dispone que la Administración Forestal del Estado podrá establecer vedas de las especies forestales en peligro de extinción, o que pongan en peligro de extinción otras especies de plantas, animales u otros organismos, de acuerdo con los estudios técnicos respectivos (art. 6º).

4.8.5 *Medidas de Protección Sanitaria*

La Ley uruguaya de 1987 contiene disposiciones relativas a la sanidad forestal (art. 28). También se encuentran disposiciones de este tipo en la Ley guatemalteca de 1996 (arts. 39-42), en la Ley mexicana de 1997 (arts. 30 y 31) y en la Ley cubana de 1998 (arts. 52 y 53).

4.8.6 *Semillas Forestales*

La Ley Forestal guatemalteca de 1989 incluía algunos artículos dedicados a **las semillas forestales**, lo que en otros países es tratado en la legislación especial de semillas, que por lo general contempla todo tipo de semillas. Según estos artículos, toda persona que se dedicaba al beneficio y comercialización de semillas forestales, debía inscribirse en DIGEBOS. Asimismo, los bosques semilleros debían estar registrados y supervisados por esta institución, a quien correspondía el establecimiento, mantenimiento, fomento y supervisión de bosques destinados específicamente a la producción de semillas de alta calidad, pudiendo, sin embargo, estos bosques ser manejados o establecidos también por personas individuales o jurídicas (arts. 58 y 59). La Ley Forestal de 1996 dedica un solo artículo al fomento y producción de semilla de alta calidad, correspondiendo al INAB - como correspondía a la DIGEBOS con la Ley anterior - el

fomento y supervisión de bosques destinados específicamente a la producción de semilla de alta calidad. El INAB extenderá certificado específico para acreditar la alta calidad de la semilla forestal y hará los registros del caso (art. 59).

4.8.7 Promoción de la Industrialización de los Recursos Forestales

En contraposición a la característica del primer período que se señala en la evolución de las legislaciones forestales de América Latina, consistente en el aprovechamiento, por lo general, de los usos principales de la madera y en la exportación de materias primas forestales, las legislaciones actuales, como señalado *supra*, incluyen entre sus objetivos el de la industrialización de los recursos forestales, y se ocupan de la utilización integral del árbol y de la exportación de productos forestales con valor agregado.

Así, en la Ley paraguaya de 1995 se establece que el Poder Ejecutivo estimulará con créditos de fomento las actividades del sector privado para el manejo de los bosques nativos, la forestación, la reforestación y la industrialización de productos forestales (art. 19). La Ley boliviana de 1996 dispone que los titulares de derechos forestales otorgados por el Estado deberán procurar avanzar progresivamente hacia el uso integral y eficiente del bosque²⁵. Asimismo, los centros de procesamiento de productos forestales deberán procurar la diversificación industrial y el incremento del valor agregado de sus productos (art. 10).

La Ley de Guatemala de 1996 delega al INAB la tarea de incentivar la utilización integral del árbol, a través del fomento de sistemas y equipos de industrialización que logren el mayor valor agregado de los productos forestales (art. 62). Se prohíbe de este modo la exportación de madera en troza rolliza o labrada y de madera aserrada de dimensiones mayores a once centímetros de espesor, sin importar su largo o ancho (art. 65). La Ley Forestal de Costa Rica de 1996 dedica un Capítulo a la industrialización forestal, cuyo objetivo - según se afirma - es el de lograr la optimización de la industria, mediante las más eficientes técnicas de aprovechamiento de los recursos forestales (art. 52).

Con la Ley Forestal cubana de 1998 se crea el Registro Forestal Nacional, a cargo del Ministerio de Agricultura, a los fines de la organización y control de las actividades de almacenamiento, beneficio e industria forestal. El Registro tiene como objetivo fundamental que los centros dedicados a dichas actividades se hallen debidamente registrados y autorizados y que cumplan requisitos de seguridad en el procesamiento de los productos del bosque. Están obligados a inscribirse en dicho Registro las personas naturales y jurídicas que operen centros de almacenamiento, beneficio e industria forestal (arts. 40 y 41). Se establece, asimismo, que las personas naturales y jurídicas encargadas de la elaboración primaria de la madera, están obligadas a cumplir las normas técnicas de conservación que garanticen su empleo más adecuado y el aumento sustancial de su vida útil (art. 42).

²⁵ "Uso integral y eficiente del bosque" es definido como "la utilización sostenible de la mayor variedad posible, ecológicamente recomendable y comercialmente viable, de los recursos forestales, limitando el desperdicio de los recursos aprovechados y evitando el daño innecesario al bosque remanente" (art. 3(f)).

4.8.8 Promoción de la Cultura Forestal y de la Generación de Empleos

La promoción de la cultura forestal y la **generación de empleos** son importantes y novedosos aspectos recogidos por la Ley Forestal de México de 1997, donde expresamente se establece que la política y normas que se observarán en la regulación y fomento de las actividades forestales tendrán como propósito, *inter alia*, promover la cultura forestal, a través de programas educativos y de divulgación que permitan a la población valorar la importancia de la conservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales; fomentar el desarrollo tecnológico e investigación en materia forestal, así como para el establecimiento de programas de generación y transferencia de tecnología en la materia; y crear las condiciones para la capitalización y modernización de la actividad forestal y la generación de empleos en el sector, en beneficio de los ejidos, las comunidades, los pequeños propietarios, comunidades indígenas y demás personas físicas y morales que sean propietarios o legítimos poseedores de recursos forestales (art. 1º). Se establece, asimismo, entre las atribuciones de la Secretaría, la de promover, en coordinación con las dependencias competentes, programas y proyectos de educación, capacitación, investigación, comunicación y difusión, orientados a la promoción de la cultura forestal (art. 5º).

También la Ley Forestal de Costa Rica de 1996 prevé entre sus objetivos el velar por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a las actividades silviculturales (art. 1º). Compete a la Oficina Nacional Forestal efectuar campañas de divulgación y capacitación, dirigidas a la comunidad nacional, sobre los beneficios que pueden generar el manejo adecuado y la conservación e incremento de las plantaciones forestales.

En el Capítulo IV de la Ley Forestal cubana de 1998, dedicado a los Bosques y su Clasificación, se establece que las investigaciones científicas y actividades educacionales, en función de los intereses y el objeto de estudio, podrán realizarse en cualquiera de las categorías de bosques, respetando sus normas de manejo (art. 29). Se crea, además, dentro de la categoría de bosques de conservación, los Bosques Educativos y Científicos, que se definen como aquéllos existentes en los jardines botánicos y arboreta; siendo su función principal educativa y científica (art. 26).

4.9 Conclusiones del tercer período

Como observado en la legislación analizada, este período se caracteriza por el reconocimiento del rol de los bosques en la protección del medio ambiente y en la conservación de la diversidad biológica, lo que lleva al establecimiento de disposiciones consagradas al aprovechamiento sostenible como uno de los objetivos principales de la mayoría de las leyes estudiadas. En este período, tienen lugar importantes reformas institucionales originadas en la aplicación de los instrumentos destinados al logro de los objetivos de los programas de ajuste estructural. Se dan también reformas en las políticas de precios, y en los mercados de capital, y tiene lugar en la mayor parte de los países una privatización de las actividades forestales.

El otorgamiento de concesiones es el método de ordenación forestal predominante, algunos subsectores agrícolas y ganaderos reconvierten los suelos al uso forestal, y se fomenta la industrialización de los recursos forestales, ocupándose la legislación de la utilización integral

del árbol y de la exportación de productos forestales con valor agregado. Se promueve, asimismo, la cultura forestal y la generación de empleos en las actividades relacionadas con el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

La llamada democratización del recurso forestal responde al reconocimiento de la existencia de una diversidad de intereses relacionados con la conservación y utilización de los bosques, reflejándose esta democratización en la participación de todos los involucrados -- agentes y beneficiarios-- tanto en el proceso de formulación de la legislación como durante su ejecución. En materia social este período se caracteriza también por el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas y locales. La legislación de este período establece condiciones que reconocen o reafirman estos derechos y la capacidad de gestión colectiva de estas comunidades, promoviendo una amplia participación de los grupos de usuarios en la toma de decisiones y la responsabilidad de conservación y manejo, asegurando su acceso a los bosques de madera, y la distribución equitativa del bienestar generado por estos recursos entre dichos grupos.

Estamos pues en este período frente a una legislación mejor articulada y más completa, que hace frente a las demandas sociales, económicas y ambientales existentes y que, por lo general, prevé los mecanismos necesarios para alcanzar los objetivos que se propone. Cabe destacar, sin embargo, que la necesidad de realizar **estudios de impacto ambiental** debería preverse en todas las legislaciones modernas para los casos en que las inversiones, obras y actividades en el sector forestal sean susceptibles de perjudicar el patrimonio forestal o afectar el hábitat o las condiciones de vida y reproducción de las especies forestales. Esto debe hacerse en concordancia con la legislación específica sobre inversiones y medio ambiente. Es importante tener presente que, si bien es plausible la mayor importancia dada durante este período a la función del bosque como protector del medio ambiente, esta función no debe hacer disminuir el valor de la función productiva de los bosques o la capacidad de las actividades forestales para competir por unos recursos de inversión escasos²⁶.

Durante la elaboración de este estudio, se estaban preparando en Argentina dos cuerpos legales para hacer frente al problema de la severa deforestación que, en opinión de algunos, podría dejar al país, para el año 2036, sin especies forestales nativas. En el primer cuerpo legal - relativo a la defensa de la riqueza forestal - se encuentran disposiciones destinadas a la restauración de los bosques degradados por las obras públicas, a través del suministro de fondos a los propietarios deseosos de reintroducir especies nativas. Para la financiación de este programa se prevé la creación de un fondo forestal con el cual tanto las organizaciones internacionales como las fuentes bilaterales de cooperación pueden contribuir mediante donaciones. Parece ser que es intención de las autoridades a cargo de los recursos naturales el que también se destine a este fin una Partida Especial del Presupuesto Nacional. En esta propuesta de ley, se crea un sistema de monitoreo forestal de acuerdo al cual las evaluaciones de impacto ambiental serían obligatorias para todos los proyectos de aprovechamiento forestal que pudieran ocasionar impactos sobre el ambiente. También se establece una Comisión Nacional para la Prevención de Incendios Forestales. Mediante el segundo cuerpo de ley, se declararía a todos los bosques nativos sobre tierras fiscales "bosques protegidos". En esta propuesta se reconoce la contribución de los bosques a la conservación de la biodiversidad y al bienestar público general, prohibiéndose, en consecuencia, su conversión a otros usos. Se establecen,

²⁶ "Aspectos normativos y legislativos de la ordenación forestal sostenible", M.-R. de Montalembert y F. Schmithüsen. *UNASYLVA* 175, Vol. 44, 1993-94.

asimismo, incentivos a la actividad forestal legal y penalidades para punir a los violadores de las disposiciones del mencionado cuerpo legislativo.

Otra Ley que está en proceso de ser aprobada es la Ley chilena sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Esta ley tiene como objetivo fundamental incentivar la protección y la recuperación de los bosques nativos a través de su ordenación, para que éstos cumplan sus funciones de producción forestal sostenible y de protección de suelos, ecosistemas y medio ambiente asociados.

III. ORGANIZACIONES Y FOROS A NIVEL REGIONAL Y SUBREGIONAL

Los bosques del mundo representan hoy en día un valor incalculable para toda la humanidad, repercutiendo sus consecuencias y evoluciones más allá de las fronteras nacionales, tanto a nivel regional como universal. Gran parte de las cuestiones forestales conciernen pues a varios países o a una región determinada, siendo por lo tanto necesaria una coordinación a nivel del respectivo grupo de países.

Al respecto Schmithüsen y de Montalembert (1991) señalan que los problemas forestales nacionales suponen esfuerzos nacionales y soluciones nacionales, cuya implementación puede necesitar el apoyo de la comunidad internacional. Los problemas forestales que conciernen a varios países o a una región entera del globo precisan una coordinación a nivel regional, es decir, que se presenten procedimientos de coordinación y de cooperación que sean aceptables para los países involucrados. Los problemas mundiales necesitan medidas mundiales, las cuales deben ser tomadas por la totalidad de la comunidad internacional.

En Latinoamérica, organizaciones y foros a nivel regional y subregional, tales como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y su Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas, el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), contribuyen, en un marco integrado de cooperación, a producir los cambios necesarios para el desarrollo sostenible.

1. Tratado de Cooperación Amazónica

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) surge como reacción ante la tendencia global en aumento del consumo de productos madereros, que requiere del desarrollo de programas para la organización forestal y la ordenación racional de los recursos forestales, incluyendo la aplicación de modelos y tecnologías apropiadas. A iniciativa de Brasil, el 3 de julio de 1978, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela firman el TCA en Brasilia, teniendo como objetivo el actuar conjuntamente en la promoción del uso racional de sus respectivos recursos naturales en la Cuenca Amazónica, considerando que para un desarrollo integral de los respectivos territorios de la Amazona es necesario mantener el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del ambiente.

De conformidad con el artículo 1º del Tratado, las Partes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación

y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios. Conscientes que el inmenso patrimonio amazónico constituye una fuente irremplazable para el progreso y la prosperidad económica de sus pueblos, las Partes declaran, en el preámbulo del tratado, haberse inspirado en el propósito común de conjugar esfuerzos para promover el desarrollo armónico de la Amazona que pueda permitir una distribución equitativa de los beneficios de dicho desarrollo entre las Partes, para elevar el nivel de vida de sus pueblos y a fin de lograr la plena incorporación de sus territorios amazónicos a las respectivas economías nacionales.

El TCA ha alcanzado progresos sustanciales rápidamente mediante la cooperación tanto en materias de política como técnicas. La Secretaría del TCA, ejercida *pro tempore* por la Parte Contratante en cuyo territorio habrá de celebrarse la siguiente reunión ordinaria del Consejo de Cooperación Amazónica, ha continuamente alentado la participación de todas las Partes, dando de esta manera el máximo efecto a su función de coordinación.

El TCA ha iniciado el proceso de Tarapoto para la sostenibilidad del bosque amazónico, en el que participan los ocho países del Tratado. Con la Propuesta de Tarapoto, de febrero de 1995, los países amazónicos persiguen alcanzar los objetivos del TCA mediante la identificación y definición de criterios e indicadores que responden a las peculiaridades de los ecosistemas de la región, así como a otros factores sociales y culturales. La Propuesta constituye una declaración multidisciplinaria y de conjunto que puede dar un impulso decisivo a las iniciativas y los esfuerzos regionales y nacionales para obtener un instrumento significativo para la planificación del desarrollo sostenible. Representa un paso importante en la formulación de propuestas para el desarrollo sostenible de los bosques que son compatibles con el desarrollo socioeconómico y que se basan claramente en criterios ambientales²⁷. La Propuesta de Tarapoto representa, además, una valiosa guía para los países amazónicos tanto para la formulación de políticas como para la adopción de posiciones comunes en los foros internacionales.

2. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas

Los Presidentes centroamericanos establecieron en 1990 la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), conformada por los Ministros de Recursos Naturales y Ambiente, como la más alta instancia de carácter político en la subregión en materia de ambiente y desarrollo. En 1992, en el contexto de la Cumbre de la Tierra, se celebró la XII Cumbre de Presidentes Centroamericanos en Managua, donde se suscribió el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias de América Central. En este Convenio, se crea el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP), compuesto por los directores de los servicios de áreas protegidas de cada país. Posteriormente, en Guatemala, el 19 de octubre de 1993, la XIV Cumbre Presidencial suscribe el Convenio Centroamericano para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, mediante el cual la subregión consolidará acciones en el campo forestal con un modelo participativo y descentralizado.

²⁷ Samanez-Mercado, Roberto. "Criterio, and Indicators for Sustainable Management of the Amazon Forest". *RECIEL*, Volume 5, Issue 1, 1996.

Los objetivos del Convenio, que deja traslucir una visión integrada del ambiente y el desarrollo, son promover mecanismos nacionales y regionales para evitar el cambio de uso de las áreas con cobertura forestal ubicadas en terrenos de aptitud forestal y recuperar las áreas deforestadas, establecer un sistema homogéneo de clasificación de suelos, mediante la reorientación de políticas de colonización en tierras forestales, la desincentivación de acciones que propicien la destrucción del bosque en tierras de aptitud forestal, y la promoción de un proceso de ordenamiento territorial y opciones sostenibles. Entre los considerandos del Convenio, los países reconocen que el potencial de los bosques de América Central para generar bienes y servicios no está siendo valorado en su justa dimensión, ni está siendo aprovechado en forma racional sostenida, y que la diversidad genética, el valor escénico, su potencial productivo de bienes maderables y no maderables, pueden ser la base sobre la cual los recursos forestales no sólo se conserven, sino que también contribuyan de forma determinante y sustentable a abatir el subdesarrollo en América Central.

Cabe señalar que en el Convenio no se menciona la explotación industrial de los bosques, sino que se incentiva el desarrollo de plantaciones a pequeña escala, como medio para satisfacer las necesidades primarias de las poblaciones rurales. De este modo, los programas forestales deberán dar prioridad al abastecimiento de leña para el consumo doméstico y otros productos forestales de consumo local en las comunidades.

El Convenio contempla en un capítulo los aspectos financieros del mismo. En este capítulo, se establece que los Estados Contratantes deberán, *inter alia*: (i) propiciar la creación de Fondos Específicos Nacionales para apoyar financieramente las prioridades nacionales identificadas en el Convenio; (ii) crear mecanismos que aseguren la reinversión del ingreso generado en base al recurso forestal (aprovechamiento forestal, ecoturismo, agua potable, producción hidroeléctrica, biotecnología y otros); (iii) crear mecanismos de acuerdo a las posibilidades económicas de cada país que aseguren la cobertura crediticia a grupos tales como etnias, mujeres, juventud, asociaciones cívicas, comunidades locales y otros grupos vulnerables, de manera que puedan desarrollar programas de acuerdo a los lineamientos del Convenio; y (iv) establecer mecanismos para evitar el tráfico ilegal de especies de la flora y fauna, maderas y otros productos. En el capítulo relativo a la participación popular, se establece que los Estados deberán promover la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, los empresarios, los trabajadores, las asociaciones gremiales y no gubernamentales, los particulares y los habitantes de las zonas forestales, en la planificación, ejecución y evaluación de la política nacional que se dé como fruto del Convenio.

Si bien el texto del Convenio es muy corto y las obligaciones que establece son apenas más precisas que aquéllas contenidas en los otros convenios de la subregión, el Convenio tiene un valor importante. Es el primer convenio que trata específicamente, de manera global, el problema de la gestión de los bosques. Se trata, además, de uno de los primeros acuerdos ambientales concluidos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, de 1992. Mientras que la perspectiva de un convenio universal sobre los bosques queda hipotética, el Convenio demuestra la voluntad de un grupo de países en desarrollo de promover una gestión forestal durable, sobre la base de los principios establecidos en la Conferencia de Río de Janeiro (Amien, 1995).

En el Convenio se instruye a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo para que, en conjunto con las administraciones nacionales de ambiente y desarrollo, implementen un Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas, integrado por los directores de los servicios forestales de cada país y por los coordinadores de los Planes de acción forestal nacionales, quienes en conjunto tendrán la responsabilidad del seguimiento del Convenio. En 1995, el Consejo se constituye en el organismo de tutela política y técnica de todos los proyectos regionales de cooperación en los temas ambientales, y se integran a sus reuniones ordinarias representantes de la Asociación de Profesionales Forestales Centroamericanos, la Cámara Centroamericana de Empresarios Madereros, el Consejo Consultivo Mujer y Desarrollo, la Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria y la Federación de Municipalidades de Centroamérica²⁸.

3. Alianza para el Desarrollo Sostenible

Como respuesta subregional ante las preocupaciones por los problemas ambientales, se llevó a cabo en Managua, en 1994, una Cumbre Ecológica, donde los Presidentes centroamericanos y el Primer Ministro de Belice suscribieron la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), como nuevo marco de integración y cooperación regional inspirado en siete principios fundamentales: (i) respeto a la vida en todas sus manifestaciones; (ii) mejoramiento de la calidad de la vida humana; (iii) respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible; (iv) promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana; (v) respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región; (vi) logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de éstos con el mundo; y (vii) responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible.

ALIDES representa un modelo inédito que coloca a Centroamérica en la posibilidad de encarar su modelo de desarrollo, dentro del cual el CCAD y el CCAB pretenden aportar para que el desarrollo del sector forestal se realice en concordancia con la nueva visión centroamericana de desarrollo.

IV. CONCLUSIONES

1. La evolución de la legislación forestal del subcontinente latinoamericano demuestra un abandono del concepto tradicional de la gestión forestal orientada básicamente a la producción de productos a base de madera, y su sustitución por una gestión integral y sostenible que persigue un flujo permanente de beneficios que coadyuven tanto al bienestar de la población como al logro de objetivos generales de desarrollo.
2. El enfoque en cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales va de las aspiraciones del desarrollo económico mediante el desarrollo de la industria forestal y la generación de rentas provenientes de los bosques y las operaciones forestales, a la conservación y uso racional de los mismos, para llegar actualmente al concepto de desarrollo sostenible.

²⁸

Segura, O., Kaimowitz, D. y Rodríguez, J. *Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal*, EDICPSA, San Salvador, 1997.

3. Se observa que se brinda paulatinamente una mayor importancia a la función del bosque en la protección del ambiente y en la conservación de la biodiversidad y, en general, la ordenación forestal se da en un proceso de interdependencia con las políticas de aprovechamiento y tenencia de la tierra, y de desarrollo rural; las políticas macroeconómicas y las medidas de ajuste estructural; las políticas de comercio internacional y de desarrollo sostenible.
4. Si bien con algunos obstáculos, la mencionada evolución demuestra también un reconocimiento de la importancia de elevar la institucionalidad del sector forestal a los más altos niveles de decisión, de análisis de políticas y de planificación estratégica. Es pues importante que el aspecto institucional se adecúe a los objetivos que pretende alcanzar la política forestal y, por ende, la legislación respectiva para poder tener éxito en su ejecución.
5. La evolución de la legislación forestal en América Latina demuestra que, si bien la elaboración de la política forestal y de la legislación destinada a lograr su implementación son una tarea del Gobierno, se ha reconocido que la única manera de que ellas tengan éxito en su aplicación es que respondan a la realidad, necesidades y prioridades del país, y esto puede lograrse únicamente a través de un proceso participativo de todos los involucrados. Esta tendencia hacia la participación de todos los actores involucrados está presente en las legislaciones más recientes de América Latina.
6. En las legislaciones forestales de los últimos años se observa que como parte del proceso de desconcentración se ha ido incorporando paulatinamente a la población rural en la ordenación, conservación y disfrute de los recursos forestales.
7. En la legislación de algunos países se reflejan los cambios ocurridos a nivel de la organización del Estado en cuanto a la descentralización de sus competencias y atribuciones. Las colectividades regionales, provinciales o locales cuentan con cierta autonomía, poderes de autodeterminación y atribuciones específicas relacionadas con los recursos forestales.
8. La tendencia evolutiva que se refleja en la legislación analizada propone, además de una menor intervención de los gobiernos centrales y una creciente descentralización -devolviendo cada vez mayores responsabilidades a los gobiernos estatales y locales -, la desregulación, una gestión de la administración pública semejante a la del sector privado, y la participación activa de las comunidades indígenas y locales y de los diversos actores sociales.
9. A pesar de los aspectos positivos en la evolución de la legislación forestal en el subcontinente, puede observarse que algunas legislaciones forestales de América Latina presentan aún algunos vacíos o problemas de aplicabilidad tales como la poca claridad en la distribución de funciones, atribuciones y mecanismos de coordinación entre las instancias del Poder Ejecutivo y entre éstas y otras - el Poder Legislativo, las ONGs, etc. -; la escasa regulación que se da a los mecanismos económicos y administrativos necesarios para fomentar la conservación, protección, restauración y uso múltiple de los recursos forestales; la ausencia de incentivos para plantaciones forestales, en algunos

casos; la atribución de poca importancia a la investigación forestal y a los mecanismos para ejecutarla; entre otros.

10. Se otorga también, por lo general, un tratamiento limitado a los productos forestales no madereros y su aprovechamiento, así como a los sistemas de aprovechamiento de bosques que no están bajo concesión, y a la protección y manejo de las áreas devueltas o no solicitadas. Es importante destacar que la falta de atención a los productos no madereros puede determinar y, en efecto determina, que éstos sean comercializados en canales informales y que su utilización principal continúe a nivel de economías de carácter más restringido o local.
11. Disposiciones sobre infracciones y sanciones (tipificación de las infracciones y graduación de las sanciones de acuerdo a su gravedad, procedimientos relativos a su comprobación y aplicación de la sanción, posibilidad de interposición de recursos, etc.) no son contempladas en algunas legislaciones, dejándose el tema a la legislación subsidiaria en algunos de estos textos o no haciendo referencia a la materia. Cabe señalar que la tipificación de las conductas que constituyen infracciones a la legislación específica - en este caso la forestal - así como la determinación de las respectivas sanciones, es eminentemente una función legislativa, es decir, compete al Poder Legislativo a través de la Ley marco de que se trate.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Argentina

- Constitución de 1994
- Resolución 845/92: Normas que regirán en todo el país para las modalidades del Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales realizadas durante 1992, del 14 de setiembre de 1992
- Propuestas de leyes forestales, 1997

Bolivia

- Constitución de 1994
- Ley Forestal N° 1700, del 12 de julio de 1996
- Reglamento de la Ley Forestal, Decreto Supremo N° 24453, del 21 de diciembre de 1996

Brasil

- Constitución de 1988
- Código Forestal de Brasil, Ley N° 4771, del 15 de setiembre de 1965
- Ley N° 7735, de 1989, mediante la cual se crea el Instituto Brasileño de Medio Ambiente

Chile

- Ley de Bosques de 1925
- Ley Forestal de 1931
- Decreto-Ley 701, del 15 de octubre de 1974: Ley de Fomento Forestal
- Reglamento del Decreto-Ley N° 701, del 26 de diciembre de 1974
- Decreto-Ley 2565, del 21 de marzo de 1979: sustituye el Decreto-Ley 701, manteniendo el mismo número
- Ley N° 19561, del 16 de mayo de 1998: introduce al Decreto-Ley N° 701 una serie de modificaciones

Colombia

- Ley N° 139: Por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones, del 21 de junio de 1994
- Decreto N° 1824: Por el cual se reglamenta la Ley N° 139, del 3 de agosto de 1994

Costa Rica

- Ley Forestal N° 7575, del 16 de abril de 1996
- Decreto Ejecutivo N° 25721/MINAE, del 23 de enero de 1997: Reglamento de la Ley N° 7575

Cuba

- Decreto-Ley N° 136: Del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre, del 3 de marzo de 1993
- Decreto N° 180: Contravenciones de las Regulaciones sobre el Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre, del 4 de marzo de 1993
- Resolución N° 15, de 1995, mediante la cual se crea el Servicio Forestal
- Ley N° 85: Ley Forestal, del 21 de julio de 1998

Ecuador

- Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, Decreto Legislativo N° 74, del 14 de agosto de 1981
- Reglamento General de Aplicación de la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, Decreto N° 1529, del 16 de febrero de 1983

Guatemala

- Constitución de 1985
- Ley Forestal, Decreto N° 70-89 del Congreso de la República, del 23 de noviembre de 1989
- Reglamento de Ley Forestal, Acuerdo Gubernativo N° 961 -90
- Ley Forestal, Decreto Legislativo N° 101-96, del 2 de diciembre de 1996

Honduras

- Ley Forestal, Decreto Legislativo N° 85, del 18 de noviembre de 1971 (*Diario Oficial*, 4 de marzo de 1972)
- Decreto-Ley N° 103, de 1974, mediante el cual se crea la Corporación Hondurena de Desarrollo Forestal (COHDEFOR)
- Decreto-Ley N° 31 -92: Ley Hondurena de Modernización Agrícola de 1992

México

- Ley Forestal de 1986
- Ley Forestal, Decreto Legislativo de 9 de diciembre de 1992
- Decreto de 1997 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Forestal (*Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 1997)

Nicaragua

- Constitución de 1987
- Ley de Conservación, Protección y Desarrollo de las Riquezas Forestales del País, Decreto Legislativo N° 1381, del 23 de agosto de 1967
- Reglamento del Fondo Forestal Nacional, del 1 de febrero de 1977
- Decreto N° 38-92: Creación de Reservas Forestales, del 26 de junio de 1992
- Decreto N° 39-92: Moratoria Forestal, del 26 de junio de 1992
- Reglamento Forestal, Decreto 45-93, del 15 de octubre de 1993

Panamá

- Constitución de 1987

Paraguay

- Ley N° 536/95 de Fomento a la Forestación y Reforestación, sancionada el 20 de diciembre de 1994
- Decreto N° 9425, del 21 de junio de 1995: Reglamento de la Ley N° 536/95

Perú

- Constitución de 1993
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto-Ley N° 21147, del 13 de mayo de 1975
- Reglamento de Conservación de Flora y Fauna Silvestre, Decreto Supremo N° 158-77-AG, del 31 de marzo de 1977

Uruguay

- Ley forestal No.15939 del 15 de diciembre de 1987

Venezuela

- Ley Forestal, de Suelos y Aguas, del 30 de diciembre de 1965
- Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, Decreto N° 1333, del 11 de febrero de 1969
- Reforma Parcial del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, Decreto N° 2117, del 12 de abril de 1977

BIBLIOGRAFIA

Actividades Forestales en el Desarrollo de Comunidades Locales. Estudio FAO Montes N° 7. FAO/Oficina Central Sueca para la Ayuda Internacional, Roma, 1978.

Alpizar Zúñiga, William. "La Implementación Conjunta en el Sector Forestal como una Opción Viable para el Desarrollo Sostenible en Países en Desarrollo. Costa Rica: un caso en la vida real". Contribución al *XI Congreso Mundial de Bosques*, Antalya, 1997.

Amilien, Caroline. "*Droit international et gestion durable des forêts tropicales*". Faculté de Droit, d'Economie et des Sciences, Aix-Marseille, 1995.

Ascher, Markus. "Legislación Forestal en Costa Rica - Requisitos para la Elaboración de Planes de Manejo". Proyecto Forestal IDA-FAO-Holanda. Liberia, Guanacaste, Costa Rica, 1997.

Base Jurídica y Reglamentaria de Aspectos Institucionales del Tratado de Cooperación Amazónica. Documento SPT-TCA-ECU-01. República del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaria Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica. Quito, Octubre 1990.

Castilleja, G. "Cambios en las Políticas Forestales de América Latina: los casos de Chile, Nicaragua y México". *UNASYLVA* 175, Vol. 44, 1993/4.

De Montalembert, M.-R. y Schmithüsen, F. "Aspectos Normativos y Legislativos de la Ordenación Forestal Sostenible". *UNASYLVA* 175, Vol. 44, 1993/4.

Evolución de las Instituciones Forestales Gubernamentales en América Latina y el Caribe. Comisión Forestal para América Latina y el Caribe, 18 reunión, Maldonado, Uruguay, 6-10 de diciembre de 1993, FO:LAFC/93/5, Octubre 1993.

FAO. Programa de Acción Forestal Argentina. "Legislación Forestal", 1994.

François, T. "Qué es lo que debe contener una legislación forestal elemental?" *UNASYLVA*, 1961.

Laarman, Jan G. "*Government Policies affecting Forests in Latin America: an Agenda for Discussion*". Interamerican Development Bank, Social Programs and Sustainable Development Department". Environment Division, Working Paper ENV 3 - Junio de 1995.

Leme Machado, Paulo Affonso. "*Direito Ambiental Brasileiro*". 5a. edição, Malheiros Editores, Sao Paulo, 1995.

Mandel-Campbell, Andrea. "Argentina: President soon to sign decrees to protect country's remaining forests". *International Environment Reporter*. The Bureau of National Affairs, Inc, Washington D.C., 17 Septiembre 1997.

Morell, M.G. y Paveri Anziani, M. "Evolución de las instituciones forestales gubernamentales en América Latina: cómo mejorar su acción". *UNASYLVA* 178, Vol. 45, 1994/3.

Oviedo, Poala. "Principios y Elementos de un Instrumento Legal para la Protección Mundial de todos los Bosques". Contribución al *XI Congreso Mundial de Bosques*, Antalya, Turquía, 13 a 22 de Octubre de 1997.

Pavez Lizárraga, Iciar y Bojanic Helbingen, Alan. *El Proceso Social de Formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996*. Serie: Bosques y Sociedad N° 1. CIFOR-CEDLA-TIERRA-PROMAB, Bolivia, 1998.

Paveri Anziani, M. y Mekouar, A *Formulación de una Nueva Ley Forestal: Informe de Misión Conjunta a Cuba*. FAO, TCP/CUB/5612, Roma, Setiembre 1996.

"Reseña de la Situación Forestal en América Latina y el Caribe (Anexo)". Contribución de RLC al documento *Situación de los Bosques del Mundo*, FAO, 1997.

Reyes Rodríguez, Juan José A. *Más Leyes, Decretos y Planes?* Toluca, México, Septiembre 1996.

Samanéz-Mercado, Roberto. "Criteria and Indicators for Sustainable Management of the Amazon Forest". *RECIEL*, Volume 5, Issue 1, 1996.

Segura, Olman; Kaimowitz, David y Rodríguez, Jorge (editores). *Políticas Forestales en Centroamérica: Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal*, 1a. Edición, EDICPSA, San Salvador, 1997.

Schmithüsen, F. y Montalembert M.R. "Tendencias Actuales de las Políticas Forestales". *X Congreso Mundial de Bosques*, París, 1991

Villegas, Carmen (editora). *Legislación Forestal en los Países que forman parte del Programa IICA - Trópicos*. Programa Cooperativo para el Desarrollo del Trópico Americano. Turrialba, Costa Rica, 1977.

AMÉRICA DEL NORTE

Por

Keneth L. Rosenbaum

Índice

	<i>Página</i>
RESUMEN	71
I. ANTECEDENTES	73
1.1. Biológica,sociedad y Gobierno	73
1.1.1 Los bosques	73
1.1.2 Demanda de recursos	73
1.1.3 Modalidades de tenencia	74
1.1.4 Federalismo	76
1.2 Consecuencias para los reglamentos federales	76
II. ACUERDOS INTERNACIONALES	77
2.1 Documentos de la CNUMAD celebrada en 1992	77
2.1.1 El Convenio Sobre la Diversidad Biológica	78
2.1.2 La Declaración de Río, el Programa 21 y los Principios Forestales	78
2.1.4 La Convención Macro sobre el Cambio Climático	79
2.2 Acuerdos comerciales	79
2.3 Cooperación Técnica	81
2.4 El Tratado sobre las Aves Migratorias	82
III. LEGISLACIÓN NACIONAL	82
3.1 Macro jurídico básico	82
3.2 Consideraciones sobre las cuestiones principales	84
3.2.1 Objetivos de ordenación	84
3.2.2 Planificación y evaluación del impacto ambiental	88
3.2.3 Demands privadas contra la acción del gobierno	90
3.2.4 Reconocimiento de los derechos de las poblaciones aborígenes	92
3.2.5 Control de la contaminación relative a los bosques	93
3.2.6 Especies amenazadas y diversidad biológica	97
3.2.7 Áreas protegidas	101
3.2.8 Impuestos	103
3.2.9 Infracciones forestales	104
IV. CONCLUSIÓN	105
LEGISLACIÓN CONSULTADA	107
CASOS CITADOS	113
BIBLIOGRAFÍA	115

RESUMEN

En el presente capítulo se examinan las recientes evoluciones de la legislación forestal en los Estados Unidos y el Canadá, en los que dos gobiernos a nivel nacional y otras sesenta administraciones a nivel subnacional elaboran leyes que afectan a los múltiples escenarios de Norteamérica. Esas autoridades han tenido que responder a la evolución de las demandas sociales de recursos forestales en tierras tanto públicas como privadas.

Ambas naciones participan en diversos tratados que atañen a los bosques que ellas albergan. Los instrumentos proporcionados en el marco de la CNUMAD han delineado los contornos del concepto de desarrollo sostenible. Los acuerdos comerciales han planteado la cuestión relativa a si la legislación y las políticas forestales ejercen alguna influencia negativa sobre el comercio. Los acuerdos en materia de cooperación técnica y fauna y flora silvestres han promovido la conservación de los recursos.

Pese a que la evolución jurídica nacional ha sido muy variada, se han podido desprender algunas pautas. Los objetivos de ordenación forestal incorporados en las leyes se han expandido, y se hace mayor hincapié en la utilización sostenible de una lista creciente de recursos comerciales y no comerciales. Los requisitos para la planificación y la evaluación del impacto ambiental son ahora más detallados y brindan mayores oportunidades de participación pública, si bien a veces esto haya causado una mayor lentitud en la planificación forestal y provocado reacciones encaminadas a limitar la función desempeñada por la comunidad. Las autoridades competentes han buscado maneras equitativas y expeditas que permitan a los ciudadanos interesados solicitar intervenciones oficiales en materia de bosques. Las poblaciones aborígenes han obtenido el reconocimiento de derechos de propiedad legales para algunos bosques, especialmente en el Canadá. Los problemas de contaminación han entrado a formar parte de la ordenación forestal, lo que a veces ha llevado a los gobiernos a una mayor reglamentación de las actividades forestales. Las leyes tendientes a la protección de la biodiversidad han ocasionado cambios en las políticas en el subcontinente así como marcadas modificaciones en las actividades silvícolas en algunas regiones. Además, los gobiernos han destinado mayores superficies de tierra para ser conservadas como áreas naturales. Los encargados de la elaboración de leyes están reexaminando la influencia del sistema tributario en la ordenación forestal privada, y algunas de las autoridades competentes están estableciendo nuevos parámetros para las acciones delictuosas en el sector forestal, por ejemplo leyes que prohíben el sabotaje por personas contrarias a la explotación forestal.

I. ANTECEDENTES

1.1 Biología, sociedad y Gobierno

Las cuestiones forestales de los Estados Unidos y el Canadá se desarrollan en un complejo escenario geográfico y jurídico. Cuatro factores contribuyen a esa complejidad, a saber: el tipo de bosques, la demanda de recursos, las modalidades del régimen de tenencia y el federalismo.

1.1.1 *Los bosques*

Los bosques en América del Norte son variados y abarcan superficies extensas: en conjunto, los Estados Unidos y el Canadá poseen más del 13 por ciento de la totalidad de bosques con potencial productivo a nivel mundial (FAO 1997: 10, 12). Los bosques se extienden desde las taigas de las latitudes altas hasta los manglares; entre estos extremos se sitúan los bosques de coníferas gigantes de la costa del Pacífico, los bosques de latifoliadas de las zonas templadas de las regiones orientales de los Estados Unidos, las tierras aluviales pobladas de pinos en las zonas altas y de cipreses en las áreas bajas en el extremo sur, y muchos otros tipos de bosques.

Algunos de ellos, por ejemplo los ubicados en el extremo norte o en las sierras altas del oeste, se encuentran lejos de centros poblados, y albergan árboles que datan de antes de la colonización europea. Otras áreas forestales en el noreste y sureste de los Estados Unidos están constituidas por plantaciones que crecieron en tierras anteriormente destinadas al uso agrícola.

En relación a los bosques de Europa, los de Norteamérica tienden a una mayor diversidad biológica. Ello obedece por una parte a que el entorno geográfico norteamericano permitió que un mayor número de especies arbóreas forestales sobrevivieran a los cambios climáticos ocasionados por las eras glaciales. Por la otra, puede deberse a que en Norteamérica hay una mayor superficie de bosques relativamente no fragmentados por las actividades del hombre, y a las áreas más amplias de bosques primarios intactos.

1.1.2 *Demanda de recursos*

La demanda social de recursos forestales presenta variaciones y está en constante evolución. En algunas regiones como Columbia Británica o Maine, la producción maderera es un pilar fundamental de la economía. La producción y utilización de los productos madereros en ambos países están bien cuantificadas. Por ejemplo, en 1994 en los Estados Unidos se produjo el equivalente de 422 millones de m³ de madera de construcción, madera terciada y chapa, y madera para pasta; se exportaron 65 millones de m³ e importaron 102 millones de m³. El consumo neto de fibra de origen forestal ascendió a 460 millones de m³ y otros 88 millones de m³ se consumieron como combustible. El Canadá, por su parte, fue el mayor proveedor de la madera importada por los EE.UU., y el segundo mayor consumidor, después del Japón, de las exportaciones de madera estadounidense (Oficina del Censo de los EE.UU., 1997: 691-92).

En 1995 en el Canadá se extrajeron 188 millones de m³ de madera comercializable¹ y en 1996, el país fue el mayor exportador mundial de productos forestales, al producir el 20 por ciento de esos productos destinados al comercio internacional. En términos de valor, el 71 por ciento de las exportaciones se destinó a los Estados Unidos, el 11 por ciento al Japón y el 9 por ciento a la Unión Europea².

Existen otros recursos forestales importantes, si bien no se puedan cuantificar con igual facilidad. En ciertas regiones, como los alrededores de los parques nacionales a lo largo de las Montañas Rocosas, los bosques constituyen una fuente recreativa muy importante, y atraen a los turistas como una especie de imán. Algunos bosques proporcionan un hábitat para las especies en peligro de extinción, como el pájaro carpintero *Picoides borealis* que vive en los bosques de pinos primarios en el sureste de los Estados Unidos. Otros son fundamentales para fines de la pesca, como en el caso de las diversas especies del salmón del Pacífico que se reproducen en los ríos de las áreas forestales que se extienden desde el sur de Alaska hasta la zona septentrional de California. Unos más se utilizan para el pastoreo. Algunos cumplen una función de protección del abastecimiento público de agua potable de elevada calidad. Y otros más poseen un valor religioso para las poblaciones indígenas.

Las áreas forestales también poseen un valor simplemente por la tierra que abarcan, y algunas poblaciones han llevado a cabo el desmonte de algunos bosques a los efectos de la expansión urbana u otras finalidades. Por otra parte, en los últimos años, otras comunidades han hecho que se reestableciera la cubierta forestal en áreas no arboladas, inclusive tierras anteriormente aprovechadas con fines agrícolas. En efecto, entre 1980 y 1995, el área forestal global registró un aumento de un 2,6 por ciento (FAO 1997: 17).

Si bien la producción maderera y forrajera sigue siendo importante, en los últimos 30 años otras formas de aprovechamiento forestal han adquirido una mayor relevancia relativa. Una comunidad urbana cada vez mayor y con una disponibilidad creciente de ingresos ha incrementado sus exigencias de fuentes forestales de recreo, diversidad biológica y otros tipos de utilización no consumista. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas han apoyado activamente la protección de estas formas de aprovechamiento y compiten con los intereses industriales en el intento de influir en las políticas forestales gubernamentales.

1.1.3 Modalidades de tenencia

Los bosques en América del Norte están repartidos entre propietarios públicos y privados. Así pues, los 417,6 millones de hectáreas de bosques del Canadá pertenecen en su mayoría a las administraciones provinciales. El sector privado posee alrededor del seis por ciento de todas las áreas forestales, incluido un diez por ciento, aproximadamente, de bosques con potencial de producción maderera comercial. En la sola Nova Scotia, que es una provincia relativamente pequeña, la casi totalidad de tierras forestales se hallan en manos del sector privado. Los gobiernos federal y territoriales poseen el 23 por ciento del total de bosques, principalmente en el extremo norte, porcentaje éste que abarca sólo un dos por ciento de las

¹ Canadá en estadísticas, <[http://statcan.ca/english/Pgdb/Economy/Primary/prim41 .htm](http://statcan.ca/english/Pgdb/Economy/Primary/prim41.htm)>.

² Recursos naturales del Canadá, Resumen analítico de R.N., <http://www.nrcan.gc.ca/mms/nrcanstats/factsheet.htm>.

tierras aptas para la producción de madera comercial. Las administraciones provinciales son propietarias del 71 por ciento de la totalidad de bosques, que contienen el 88 por ciento de las zonas maderables comerciales³.

En los Estados Unidos el gobierno federal es el mayor propietario forestal; no obstante, la mayoría de las tierras apropiadas para la producción maderera están en manos de privados. El país cuenta con 298 millones de hectáreas de bosques, de los que 198 millones de hectáreas están clasificadas como biológica y jurídicamente aptas para la producción de madera. Los estados y las municipalidades poseen la porción más reducida de tierras potencialmente maderables, es decir un 7 por ciento, aproximadamente; el gobierno federal posee un 20 por ciento, en su mayoría en las regiones occidentales, con inclusión de algunas áreas para la producción de madera de coníferas; y el sector privado es poseedor de cerca del 73 por ciento (Oficina del Censo de los Estados Unidos, 1997: 690). La mayor parte de los 100 millones de hectáreas de bosques clasificados como inadecuados para la producción maderera comercial es propiedad federal, en gran medida en el oeste, y abarca superficies extensas que se han reservado como parques o áreas silvestres, en los que la extracción de la madera constituye una actividad ilegal.

El régimen de tenencia oficial en los Estados Unidos se torna aún más complicado debido a que las tierras federales están manejadas por múltiples organismos con diferentes estatutos jurídicos. Por ello, si bien el sistema forestal nacional administrado por el Servicio Forestal de los EE.UU. comprende a la mayoría de los bosques federales, amplias áreas están administradas por los siguientes organismos estadounidenses: Servicio para las poblaciones ícticas y la fauna y flora silvestres; Servicio de parques nacionales; Oficina de ordenación de los suelos; Oficina de los asuntos indígenas; Departamento de Defensa, y otros. Ciertas leyes, como por ejemplo las disposiciones sobre la evaluación del impacto ambiental previstas en la Ley nacional de política ambiental (*National Environmental Policy Act*), o las concernientes a la protección de las especies contenidas en la Ley sobre las especies amenazadas (*Endangered Species Act*), atañen a todos los organismos. Otras, como las disposiciones y los objetivos de planificación de la Ley Nacional de Ordenación Forestal (*National Forest Management Act*) o la Ley federal sobre planificación y ordenación de los suelos (*Federal Land Planning and Management Act*) se refieren únicamente a organismos específicos.

Las razones de unas modalidades de tenencia tan diferentes en los dos países radican en aspectos históricos que se reflejan en las normas legislativas. En la época en que se constituyó el gobierno nacional canadiense, las fronteras provinciales eran en gran medida las mismas de hoy. El Acta Constitucional de 1867 otorgó a las provincias la propiedad de las tierras públicas comprendidas en sus linderos, y actualmente las provincias aún poseen la mayoría de las tierras forestales.

En el momento en que se formó el actual gobierno de los Estados Unidos, la mayor parte de las tierras que hoy en día forman parte del país eran objeto de reivindicaciones opuestas por parte de las autoridades estatales y coloniales. Como parte del compromiso que llevó a la formación del gobierno federal de los EE.UU., los trece estados originales ubicados a lo largo de la costa atlántica cedieron al gobierno nacional sus reivindicaciones respecto de las tierras al oeste de los Montes Apalaches. Posteriormente, el gobierno federal también obtuvo el título de propiedad legal de todas las tierras estatales en los territorios adquiridos

³ Recursos Naturales del Canadá, "*States of Forests: Canadá 's Forests -An Overview*", y "*State of the Forests 1996*", pág. 31, <<http://nrca.gc.ca/cfs/proj/ppiab/sof/sof96/>>.

por los EE.UU. por compra o tratado. Durante gran parte de la historia del país, el gobierno federal estimuló el proceso de colonización vendiendo esas tierras de propiedad estatal a precios muy bajos, o cediéndolas a los colonos y constructores, en especial a las compañías de ferrocarriles. Por ello, si bien el gobierno federal de los EE.UU. todavía es el mayor propietario individual de las áreas forestales del país, gran parte de los bosques efectivamente productivos se halla en manos del sector privado.

1.1.4 *Federalismo*

En Norteamérica, la autoridad para reglamentar el aprovechamiento forestal se divide entre diversos niveles de gobierno. Tanto los Estados Unidos como el Canadá tienen gobiernos federalistas, y la facultad para gobernar está repartida entre la administración federal y los estados o las provincias. En ambos países, la constitución restringe los poderes del gobierno federal a poderes específicos. Asimismo, la ley y la tradición desalientan la reglamentación, por parte de la administración federal, de cuestiones "locales", como la utilización de las tierras privadas.

Hay diferencias en el equilibrio de los poderes entre los distintos niveles de gobierno en los dos países. En los Estados Unidos, el gobierno federal es relativamente fuerte, si se le compara con el del Canadá. Se ha interpretado que la facultad de las autoridades federales de reglamentar el comercio interestatal y exterior (Constitución de los Estados Unidos, art. I, § 8, cl. 3) llega hasta las actividades que podrían afectar a dicho comercio aun si se realizan por completo dentro de un único estado. Esta competencia en materia comercial constituye la base de la legislación federal estadounidense en cuanto a fauna y flora silvestres, contaminación de las aguas, humedales, plaguicidas y contaminación del aire, que son todos factores potencialmente importantes para la ordenación forestal. La facultad de la administración federal de establecer impuestos sobre las rentas (Constitución de los EE.UU., enmienda XVI) tiene un efecto significativo sobre las decisiones que se adoptan en materia de manejo forestal comercial. El gobierno federal está facultado para la aplicación de tratados, inclusive los relacionados con los bosques, a menos que el acuerdo prevea acciones expresamente prohibidas por la Constitución⁴. En el caso de bosques de propiedad federal, la Constitución otorga a la administración federal la autoridad reguladora primaria, y en consecuencia los estados desempeñan una función secundaria (Constitución de los EE.UU., art. IV, § 3, cl. 2).

Por su parte, en el Canadá las provincias tienen una función en las cuestiones forestales mucho más importante que los estados de los EE.UU. En virtud del Acta Constitucional de 1867 (§§ 91, 92, 109) las provincias poseen la mayoría de las tierras estatales dentro de sus linderos respectivos y tienen facultad jurídica para manejar y vender esas tierras, así como la madera que se extraiga de ellas. Así pues, el gobierno federal ejerce una influencia indirecta en las actividades forestales de las tierras de las provincias. Por ejemplo, en el marco de la facultad que le compete para la protección de las áreas de pesca, tiene la posibilidad de prohibir el depósito de residuos del madereo en los cursos de agua donde podría perjudicarse a

⁴ Missouri contra Holland, 252 U.S. 416 (1920) (en que se confirmó un estatuto que ponía en ejecución el Tratado sobre las Aves Migratorias) (*Migratory Bird Treaty*).

los peces⁵. La administración federal posee la facultad de celebrar tratados mas, a diferencia de los Estados Unidos, no tiene la autoridad automática para aplicarlos si ello conlleva medidas que no sean de competencia ordinaria de esa administración. Una cláusula que prevé un "régimen de paz, orden y de buen gobierno" otorga al gobierno federal el poder de abordar problemas de importancia y alcance a nivel nacional, pero los tribunales no han utilizado este hecho de manera amplia para incrementar los poderes federales. Las provincias dominan la reglamentación del sector forestal, en su condición tanto de propietarios de la mayor parte de las tierras como de hacedores primarios de la legislación forestal.

1.2 Consecuencias para los reglamentos forestales

Como consecuencia de la interacción de los cuatro factores mencionados los propietarios forestales deben afrontar una variedad de problemas y de restricciones legales, los cuales pueden variar según el tipo de bosque, el uso que se haga de él, el régimen de propiedad y la jurisdicción. Al existir 50 estados y 10 provincias, la variación de la competencia por sí sola supone que haya al menos 60 marcos jurídicos diferentes en el subcontinente. Si a ello se añade la variación que se deriva de las diferentes leyes en materia de propiedad pública y privada, y de las leyes específicas que se emplean en los casos de determinados tipos de tierras, como los humedales o los hábitats críticos de especies silvestres, la complejidad aumenta. A continuación se exponen brevemente las pautas y cuestiones comunes de esta serie de leyes.

II. ACUERDOS INTERNACIONALES

Los Estados Unidos y el Canadá son signatarios de diversos acuerdos internacionales sobre bosques. Con frecuencia, el efecto primordial de un tratado es la promoción de nuevas políticas del sector forestal, a lo que posiblemente pueda sumarse sucesivamente una nueva legislación en la materia. Unos cuantos tratados, en particular los que atañen al comercio, pueden tener fuertes efectos indirectos sobre los recursos forestales. Y al menos un tratado sobre las especies silvestres ha servido de base para la presentación de demandas en el marco de recientes procesos judiciales relacionados con la ordenación forestal.

2.1 Documentos de la CNUMAD celebrada en 1992

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 trajo como resultado una serie de acuerdos con efectos potenciales sobre los bosques, que incluyen: el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21, los Principios Forestales y la Convención Marco sobre el Cambio Climático.

⁵ Véase sin embargo Fowler contra R. [1980] 2 S.C.R. 213, en que la corte anuló una ley federal que prohibía el depósito de residuos del maderero en los cursos de agua que albergaban poblaciones de peces, puesto que la ley no exigía demostraciones de daños efectivos a los peces. A diferencia de ello, una disposición federal de carácter amplio que vetaba el depósito de residuos madereros en las aguas costeras se ha confirmado como parte del poder conferido al gobierno federal de legislar sobre asuntos de interés nacional. R. contra Crown Zellerbach Canada Ltd. [1988] 1 S.C.R. 401.

2.1.1 *El Convenio sobre la Diversidad Biológica*

El Canadá fue el primero entre los países industrializados en firmar y ratificar este Convenio. Lo ratificó con el consenso de todas las provincias del país, a las que al parecer se les garantizó que su cumplimiento no acarrearía mayores cambios desde el punto de vista jurídico. El enfoque del Canadá del cumplimiento del Convenio se ha aplicado a un nivel de políticas más bien que a uno jurídico. En 1995, un grupo de trabajo federal-provincial elaboró una Estrategia canadiense sobre diversidad biológica. Algunas provincias, en particular Ontario y Quebec, están desarrollando sus propias estrategias de ejecución del Convenio.

Los Estados Unidos firmó el Convenio el 4 de junio de 1993 pero aún debe ratificarlo. Las principales inquietudes manifestadas en Río por el gobierno de ese país se referían a los derechos económicos sobre los bienes relacionados con la biodiversidad⁶.

Más adelante en este capítulo se proporcionan mayores detalles de la legislación nacional específica en ambos países en cuanto a las especies silvestres y la diversidad biológica forestales.

2.1.2 *La Declaración de Río, el Programa 21 y los Principios Forestales*

Estos tres documentos representan el consenso general de los gobiernos a nivel mundial acerca de la necesidad de un desarrollo sostenible de los recursos naturales. Ahora bien, los documentos tienen un alcance general, y el empleo de la idea de desarrollo sostenible en situaciones específicas origina a menudo desacuerdos precisamente acerca de qué es el desarrollo sostenible.

Antes de la Conferencia de Río y posteriormente a ella, los gobiernos y las ONG alrededor del mundo iniciaron diversos esfuerzos para aplicar el concepto de desarrollo sostenible a la ordenación forestal. Once naciones, con inclusión de los Estados Unidos y el Canadá, formaron un Grupo de Trabajo sobre criterios e indicadores para la conservación y la ordenación sostenible de los bosques de las zonas templadas y boreales, al que se denominó en forma oficiosa Proceso de Montreal. En 1995, a través de la "Declaración de Santiago" esos países aprobaron un conjunto de criterios e indicadores nacionales no obligatorios de ordenación sostenible.

Las medidas del gobierno estadounidense encaminadas a fomentar el desarrollo sostenible han incluido la creación de un Consejo presidencial sobre Desarrollo Sostenible y de un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Indicadores de Desarrollo Sostenible a nivel federal. En 1993, en Helsinki, los Estados Unidos se comprometió a alcanzar el objetivo de una ordenación forestal sostenible de los bosques del país para el año 2000. Los debates en curso en el seno de los organismos federales encargados del manejo de los recursos han resultado en la elaboración de informes y formulación de recomendaciones sobre ordenación forestal sostenible y de conformidad con la Declaración de Santiago⁷.

⁶ Estados Unidos, Declaración hecha ante la Conferencia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para la aprobación del texto convenido del Convenio sobre la Diversidad Biológica [22 de mayo de 1992], 31 I.L.M. 848(1992).

⁷ Véase por ejemplo, los debates en el sitio web del Servicio Forestal de los EE.UU., <http://www.fs.fed.us/land/sustain_dev>.

En 1992, el Canadá elaboró una Estrategia forestal nacional que incluía una firme declaración a favor del desarrollo sostenible. La estrategia fue respaldada por las administraciones a nivel territorial, provincial y federal. El Consejo de Ministros de Asuntos Forestales del Canadá, integrado por todos los ministros provinciales competentes en materia de bosques, está desarrollando y aplicando una serie de indicadores con miras a seguir los progresos alcanzados a nivel nacional hacia la ordenación sostenible.

En este mismo capítulo se describe la legislación nacional que refleja el llamamiento internacional para la ordenación sostenible de los bosques.

2.1.4 *La Convención Marco sobre el Cambio Climático*

La Convención Marco sobre el Cambio Climático y el sucesivo Protocolo de Kyoto elaborado en 1997 todavía no han producido cambios concretos en la ordenación forestal. Los árboles eliminan el carbono de la atmósfera, contribuyendo así a frenar el cambio climático originado por los gases de efecto invernadero. Unas leyes que prevean la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y reconozcan la propiedad de los sumideros de carbono podrían fomentar la repoblación y ordenación forestales. Al menos uno de los estados de los EE.UU., es decir Oregon, ha establecido la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero como uno de los factores determinantes para conceder el derecho de ubicar una central eléctrica por quema de hidrocarburos (Reglamentos Admin. del Oregon, §345-023-0010(2)) (*Oregon Admin. Rules, section 345-023-0010(2)*).

2.2 **Acuerdos comerciales**

Si bien los dos países de que se trata disponen de una buena dotación de bosques, cada uno importa productos forestales del otro. Cada año millones de metros cúbicos de madera de construcción, millones de toneladas de madera para papel y pasta, así como centenares de millones de metros cuadrados de madera terciada cruzan las fronteras hacia una y otra dirección (Oficina del Censo de los EE.UU., 1997: 692).

Las controversias de carácter comercial entre ambos países remontan como mínimo a la década de 1930 (*Random Lengths Publications, 1997*). Desde 1982, los Estados Unidos y el Canadá han discutido sobre si las políticas y leyes en materia de ordenación forestal, y los precios de la madera de fuste del Canadá representan una subvención en relación a la madera que se exporta hacia los Estados Unidos. A partir de 1983, los Estados Unidos ha acusado por lo menos tres veces al Canadá de practicar precios de madera blanda de construcción desleales bien sea vendiendo la madera de las tierras del Estado a precios reducidos o a restringiendo el nivel de exportaciones. (Sinclair 1993: 195). Esas contestaciones condujeron a un acuerdo que preveía que desde 1987 hasta 1991 las provincias debían permitir a los Estados Unidos examinar y aprobar sus planes de ordenación forestal a fin de evitar sobretasas sobre la madera exportada a ese país⁸. Los críticos ambientalistas alegaron que esto desalentaba a las provincias a invertir en la repoblación y ordenación forestales, ya que los Estados Unidos

⁸ Sinclair 1993: 197, citando el Memorándum de Entendimiento entre los EE.UU. y el Canadá sobre el comercio de madera blanda de construcción y Enmiendas.

sostenían que dichas acciones eran subsidiarias de la industria maderera (Sinclair 1993: 211-12). Un acuerdo actualmente vigente impone un pago sobre las exportaciones canadienses en caso que excedan las cuotas que se hayan convenido.

Los acuerdos generales sobre libre comercio, en primer lugar el Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos⁹ y ahora el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)¹⁰, han vuelto a escribir las reglas básicas para las controversias comerciales entre los dos países. Si bien eliminan las barreras comerciales, dichos acuerdos exigen que ambas naciones establezcan un "campo de juego parejo" para el comercio, es decir, uno en que las industrias no estén favorecidas directa o indirectamente por una asistencia del Gobierno que pueda equipararse a una subvención. Los EE.UU. y el Canadá participan asimismo en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y en la Organización Mundial del Comercio¹¹, ambos de carácter amplio y multilateral.

Los críticos ambientalistas de los acuerdos de libre comercio temen que los países los utilicen para contestar las formas de control del medio ambiente como una restricción a las exportaciones u otra distorsión del comercio regular. Temen también que los mercados internacionales competitivos puedan ejercer una presión política con objeto de reducir el control ambiental nacional que conlleve un incremento del costo de los productos forestales.

Los que proponen acuerdos de libre comercio abrigan la esperanza que éstos aumenten el rendimiento general del medio ambiente. Ellos afirman que las presiones políticas internas evitarán que las naciones permitan la debilitación de la legislación sobre medio ambiente existentes y que el comercio internacional ejercerá la presión necesaria para que se respeten las normas internacionales sobre la protección de los bosques. Asimismo, atribuyen a la expansión del comercio los enérgicos esfuerzos recientemente realizados por las ONG ambientalistas y el sector industrial de ambos países para implantar la certificación no gubernamental de la ordenación sostenible. Igualmente, atribuyen al libre comercio el haber alentado a los países a alcanzar acuerdos sobre criterios e indicadores para una silvicultura sostenible, como por ejemplo la Declaración de Santiago mencionada *supra*.

El TLC reconoce el derecho de las partes de hacer efectiva una legislación nacional para una protección del medio ambiente legítima (art. 904). A fin de abordar con mayor profundidad las cuestiones ecológicas, los signatarios del TLC han firmado también el Tratado norteamericano sobre cooperación ambiental (NAAEC)¹². El artículo 3 de este Tratado exige que cada país establezca "niveles elevados" de protección ambiental; el artículo 5 prevé una ejecución efectiva de las leyes sobre medio ambiente; y la parte V establece un procedimiento para denunciar a una de las partes en caso que no llegue a hacer cumplir sus leyes en materia de medio ambiente.

⁹ Firmado en Ottawa, Washington y Palm Springs el 22 y 23 de diciembre de 1987; entró en vigor el 1º de enero de 1989. 27 I.L.M. 281 (1988).

¹⁰ Firmado en Washington, Ottawa y México el 8, 11, 14 y 17 de diciembre de 1992; entró en vigor el 1º de enero de 1994. 32 I.L.M. 289 (1993).

¹¹ Estos acuerdos incluyen el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: las Negociaciones multilaterales sobre comercio (la Ronda Uruguay), el Acta Final que incorpora los resultados de la Ronda Uruguay, 33 I.L.M. 9 (1994) y el Acuerdo que establece la Organización de Comercio Multilateral (Organización Mundial del Comercio), 33 I.L.M. 15 (1994).

¹² Firmado en México, Washington y Ottawa el 8, 9, 12 y 14 de septiembre de 1993; entró en vigor el 1º de enero de 1994. 32 I.L.M. 1480.

Sin embargo, estas disposiciones tienen escasa aplicación en el sector forestal. La "ley ambiental", tal y como se define en el artículo 45 del NAAEC, comprende a las leyes para la protección de la flora y la fauna, el hábitat, y las áreas naturales, pero no incluye las leyes para "manejar el aprovechamiento o explotación comerciales, o la explotación de subsistencia o indígena, de los recursos naturales". La línea divisoria exacta trazada por la definición no está clara, pero muchas leyes forestales se hallan con probabilidad más allá de la competencia prevista por el acuerdo (Johnson y Beaulieu 1996: 189-192).

Es difícil predecir si el TLC o el NAAEC tendrán un efecto a largo plazo sobre los bosques de Norteamérica. Nadie puede aún indicar una ley a la que se haya revisado y quitado fuerza como consecuencia del TLC. No obstante, persiste el temor de que un día pueda recurrirse a la doctrina del libre comercio para ir en contra de esas leyes o de que las presiones económicas ejercidas por el libre comercio puedan incidentalmente afectar a los bosques. Las ONG que se ocupan de cuestiones ambientales y la industria forestal vigilan muy de cerca esta situación.

2.3 Cooperación técnica

Los Estados Unidos y el Canadá han admitido que algunas cuestiones de ordenación forestal no toman en cuenta las fronteras nacionales. Ambos países han entrado a formar parte de tratados de cooperación técnica en la esfera forestal y asuntos conexos, tanto recíprocos¹³ como con otras naciones del hemisferio, que han conducido a la elaboración de programas de cooperación que vinculan los organismos encargados de los bosques, parques y ordenación de la flora y fauna silvestres de los dos países y con las contrapartes de los países vecinos. Por ejemplo, tanto los Estados Unidos como el Canadá han prestado una ayuda activa a México por lo que se refiere a la conservación de los bosques que cumplen la función de hábitat invernal para las mariposas de las asclepias que llegan desde zonas tan lejanas como el norte y el sur del Canadá. Un programa denominado "*Partners in Flight* (Asociados en el vuelo) brinda asistencia para la conservación del hábitat de las aves migratorias en el hemisferio.

Los Estados Unidos (y no así el Canadá) es una de las partes de la Convención sobre la protección de la naturaleza y la conservación de la fauna y flora silvestres en el hemisferio occidental, a la que por lo general se conoce como Convención del hemisferio occidental. Este tratado multilateral formulado en 1942 establece que las naciones firmantes instituyan áreas naturales protegidas, adopten leyes para la protección de la flora y fauna, y realicen otros pasos hacia la protección de las especies silvestres de áreas de relevancia natural, cultural y paisajística. Si bien los Estados Unidos al parecer está cumpliendo dichos requisitos, el tratado no ha influido de manera significativa para que el país lograra esos objetivos. Cabe notar mayormente que el tratado ha servido como fundamento de la cooperación técnica en el hemisferio y ha dado lugar a una serie de conferencias a nivel internacional sobre protección de la naturaleza así como a otras iniciativas de cooperación bilateral y multilateral.

¹³ Memorandum de entendimiento sobre cooperación en la esfera de los programas relacionados con el sector forestal (firmado por los Estados Unidos y el Canadá en Washington el 17 de mayo de 1990), Tratados y otros decretos internacionales del Departamento de Estado estadounidense, 11723.

2.4 El Tratado sobre las Aves Migratorias

Desde 1916, los dos países disponen de un acuerdo bilateral para la protección de las aves migratorias¹⁴. En los Estados Unidos este tratado, conjuntamente con el poder constitucional de ejecutar tratados ejercido por el gobierno, ha permitido al gobierno federal aprobar leyes que amparan esas aves. Recientemente, las ONG que se ocupan de cuestiones ambientales han intentado recurrir a la legislación de ejecución de los Estados Unidos - esto es, la Ley sobre el Tratado sobre las Aves Migratorias (*Migratory Bird Treaty Act*) - en los procesos en los que se que contesta la explotación maderera que represente una amenaza para la anidación de las aves migratorias¹⁵. Sin embargo, la ley está estructurada como un código penal, y no ha resultado tan poderosa en los pleitos civiles iniciados por ONG como otras leyes que protegen las especies silvestres, como la Ley sobre las especies amenazadas de Estados Unidos, (*Endangered Species Act*) que se expone más abajo. En el Canadá, la Ley sobre la Convención sobre las Aves Migratorias, (*Migratory Bird Convention Act*) aprobada en 1917 y revisada en 1994, aplica el tratado mas al parecer no constituye un factor importante de la ordenación forestal.

III. LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente sección sobre legislación nacional comienza con una breve descripción del marco jurídico que reglamenta los bosques en los Estados Unidos y el Canadá. En las consideraciones sucesivas se exponen esas leyes de manera más detallada y se identifican las tendencias legislativas recientes.

3.1. Marco jurídico básico

Las leyes forestales básicas en los Estados Unidos y el Canadá nacieron como leyes sobre la propiedad. La pregunta inicial en cualquier análisis jurídico de medidas inherentes a los bosques es la siguiente: ¿quién es el propietario de la tierra? Éste tiene el derecho de manejar los recursos existentes en la tierra como lo desee, con sujeción a las restricciones jurídicas existentes. A veces, estas restricciones son escasas; otras, son tan fuertes que pueden llegar a absorber los derechos del propietario.

El primer nivel de restricciones está relacionado con las doctrinas generales en materia de leyes sobre la propiedad, como los daños y perjuicios y la entrada ilegal en tierras ajenas. Las leyes básicas sobre la propiedad en ambos países se originan en el derecho consuetudinario británico (*Common Law*), excepto en los estados de Louisiana y en la provincia del Quebec, cuyo Derecho se inspira en el código civil francés. Algunos estados de la región sud-occidental de los Estados Unidos muestran la influencia española en sus leyes

¹⁴ Convenio para la protección de las aves migratorias en los Estados Unidos y el Canadá. 39 *Statutes at large* 1702; *Treaties Series* 628; 12 *Charles I. Bevans, ed., Treaties and Other International Agreements of the United States of America 1776-1949*, en 375.

¹⁵ *Verbigracia Sierra Club contra Martin*, 933 F. Supl. 1559 (*N.D.Ga* 1996) (El Servicio Forestal de los Estados Unidos no podría formar parte de contratos madereros que permitan la corta durante la temporada de anidación que cause directamente la muerte de las aves en violación de la ley), *revocado* 110 F.3d 1551 (11° Cir. 1997) (El Servicio Forestal no es una "persona" sujeta a las disposiciones de la ley); *Mahler contra el Servicio Forestal estadounidense*, 927 F. Supl 155 (*S.D. Ind.* 1996) (se consideró que la mera destrucción del hábitat de las aves migratorias no constituía una violación de la ley).

sobre la propiedad, que datan de la época en que los territorios eran parte de México. Sin embargo, la influencia más generalizada proviene de las doctrinas del *Common Law*.

La silvicultura se ve afectada por otras leyes de carácter general que rigen la propiedad y el comercio; por ejemplo, las leyes en materia tributaria influyen de manera incisiva en la adopción de decisiones sobre la ordenación forestal privada. Una cuestión importante en los Estados Unidos es el trato previsto a nivel federal en cuanto al impuesto sobre la renta conexo a los gastos de mejora de la madera en pie, descrito más abajo. Los estados, las provincias y algunas jurisdicciones locales imponen impuestos anuales basados en el valor real del patrimonio. Los impuestos que reflejan el valor de los árboles estimulan a los propietarios a cortar los árboles a una edad relativamente joven con el fin de reducir dichos impuestos. Aquéllos relacionados con el valor de la tierra, si se invierten en una hipotética "utilización óptima", pueden alentar a los propietarios a destinar las tierras arboladas a usos que generen mayores ingresos de una forma más regular. Muchas jurisdicciones provistas de abundantes recursos madereros han respondido desde finales de siglo concediendo especiales tipos de impuestos reducidos para las tierras forestales.

La mayoría, si no todas, de las administraciones estatales y provinciales intentan influir en la ordenación forestal privada de una forma no reglamentaria. La casi totalidad de ellas cuentan con personas cualificadas empleadas de la administración, quienes ofrecen a los terratenientes asesoramiento básico gratuito en materia forestal. Además, la mayoría de las administraciones ayuda a los propietarios en la lucha contra los incendios forestales; algunas ofrecen cepas de plantación subvencionadas; y otras instituyen códigos voluntarios de buenas prácticas forestales.

Los propietarios privados deben afrontar una variedad de disposiciones reglamentarias que varían según el estado o la provincia. En algunas jurisdicciones no se impone casi ningún límite reglamentario a la ordenación forestal. El estado de California, en cambio, llega a requerir a los terratenientes que contraten los servicios de técnicos forestales autorizados y que presenten planes de ordenación para su aprobación, antes de la corta y tala de los árboles.

Los dos gobiernos federales rara vez se encargan de reglamentar directamente la ordenación forestal privada pero pueden hacerlo así en el caso de efectos imprevistos de la ordenación. Por ejemplo, las leyes federales sobre la contaminación de los recursos hídricos, tal como se expone más abajo, pueden afectar a la eliminación de los residuos de la extracción maderera o la construcción de vías forestales. En unos cuantos casos una ley conexas, como la ley de los Estados Unidos que prohíbe la destrucción del hábitat de ciertas especies animales en peligro de extinción, puede determinar restricciones severas para el aprovechamiento forestal.

Las tierras forestales de propiedad del Gobierno se ordenan con una variedad de propósitos, que van desde la protección de las áreas silvestres hasta la producción de madera de construcción. La ley puede especificar cómo el gobierno debe manejar determinadas tierras o puede otorgarle diferentes niveles de discrecionalidad en materia de ordenación. Así, las leyes que prevén la creación de parques nacionales en ambos países exigen que se preserven las características naturales en beneficio de los visitantes de los parques. Las leyes que regulan los bosques naturales en los Estados Unidos prevén una ordenación para usos múltiples, inclusive recreo, vida silvestre, y explotación maderera, y otorga al organismo encargado de la ordenación un amplio margen discrecional para la selección de usos particulares. Sin

embargo, las leyes imponen procedimientos específicos que el organismo debe seguir en el proceso de adopción de decisiones, con inclusión de aquéllos encaminados a garantizar la transparencia y la posibilidad de que la comunidad haga sus observaciones.

Por lo general, las administraciones no dirigen las operaciones de explotación forestal directamente. En su lugar, venden concesiones a compañías privadas para que se encarguen de la extracción maderera. En los Estados Unidos se trata por regla general de concesiones de venta de madera a corto plazo, en que el gobierno se encarga del manejo de los objetivos a largo plazo. En el Canadá, se puede dar el caso de concesiones de mayor duración, en las que el concesionario tiene la responsabilidad de la preparación de los planes de ordenación, que están sujetos a la aprobación del gobierno.

3.2 Consideraciones sobre las cuestiones principales

3.2.1 Objetivos de ordenación

En todo el mundo, los que trabajan en la profesión forestal están desde hace mucho tiempo comprometidos en favor de una ordenación sostenible de los bosques. Lo que ha cambiado con el paso de los años ha sido la noción de cuáles recursos forestales necesitan una ordenación sostenible.

Históricamente, esto ha supuesto una lista cada vez más larga de los recursos que esperamos que los encargados de la ordenación forestal desarrollen y sostengan. La legislación que rige los bosques nacionales estadounidenses aclara este proceso: en 1891, la primera ley federal original sobre reservas forestales autorizaba al Presidente a crear reservas con miras a proteger el abastecimiento de madera y de agua (Ley del 3º de marzo de 1891). En 1944, el Congreso aprobó la Ley sobre la ordenación forestal de rendimiento sostenido (*Sustained-Yield Forest Management Act*), la cual permitía a los terratenientes formular acuerdos de ordenación voluntarios con los administradores de tierras federales para instituir "círculos de trabajo" de carácter federal-privado que produjeran un volumen constante de madera de construcción para la industria local, a fin de promover la estabilidad económica (Ley del 29 de marzo de 1944). En 1960, el Congreso aprobó la Ley para el rendimiento sostenido basado en el uso múltiple (*Multiple Use Sustained Yield Act*), con la que se agregaron a los recursos madereros y de aguas, las siguientes finalidades de ordenación forestal a nivel federal: recreación, pastizales, peces y vida silvestre. Asimismo, la ley establecía que el aprovechamiento de los bosques debía llevarse a cabo "sin perjuicio de la productividad de la tierra".

En los treinta últimos años se ha observado un cambio de dirección en el énfasis puesto en los objetivos mencionados que ha llevado a un menor dominio del sector de la madera de construcción. Esto se ha conseguido en parte mediante la designación por el Congreso o el Presidente de tierras federales que no permiten la explotación maderera, inclusive áreas silvestres, parques, monumentos y ríos pintorescos. También se ha logrado por medio de una protección más estricta de la vida silvestre, como por ejemplo a través de la Ley sobre las especies amenazadas, (*Endangered Species Act*) que se describe más abajo. Otra parte se ha alcanzado por medio de requisitos de planificación más complejos, y que también se exponen más abajo. Estos permiten a los organismos encargados de la planificación prestar atención y responder a diversas opiniones públicas respecto de la utilización de las tierras que se

considere conveniente. Asimismo, las leyes en materia de planificación incluyen algunas importantes y nuevas disposiciones en favor de los recursos no madereros, como las contenidas en la Ley de Ordenación Forestal Nacional (*National Forest Management Act*) en el sentido de que "se prevea una diversidad de comunidades de plantas y animales" y se protejan "las masas de agua de cambios perjudiciales... en que es probable que la explotación [maderera] afecte grave y negativamente a las condiciones de las aguas o el habitat de los peces".

En general, los estados han tardado más que el gobierno federal en apartarse de una ordenación centrada en la madera de construcción en las tierras de propiedad del estado, si bien algunos lo han hecho. El estado de Wisconsin enmendó sus leyes en 1995 con la finalidad de que la silvicultura sostenible reemplazara el crecimiento de cultivos madereros como principio rector de la ordenación de las tierras forestales estatales (Estatutos del estado de Wisconsin, §28.04). Las constituciones de algunos estados occidentales establecen que las tierras forestales estatales deben ordenarse de suerte que proporcionen ingresos destinados al sistema escolar manejado por el estado¹⁶. Quizá estos estados respeten los requisitos mínimos de protección de otros recursos, pero centran su atención en el aprovechamiento más lucrativo de los bosques, que por lo general se refiere a la producción maderera. En 1997 el estado de Oregon, que cuenta con dicha disposición en su constitución, sostuvo audiencias públicas sobre qué dirección hacia la ordenación debía tomar el estado. La Junta Forestal estatal concluyó que la producción maderera debía seguir constituyendo un importante tipo de aprovechamiento de los bosques estatales, si bien el estado debía hacer mayor hincapié en la protección de los peces, la vida silvestre y el aspecto recreativo y otros recursos aunque ninguno de ellos proporcione directamente ingresos al estado.

La mayoría de los estados ha dado carta blanca a los propietarios privados en cuanto a la toma de decisiones en materia de ordenación forestal, mientras que aquéllos que sí se ocupan de reglamentar este aspecto han mostrado una tendencia a exigir la protección de una variedad más amplia de recursos. Durante la primera mitad de este siglo los estados provistos de leyes forestales atribuyeron una gran importancia a la protección contra los incendios y a la regeneración maderera. En los treinta últimos años los principales estados han elaborado leyes de prácticas forestales bastante sofisticadas que contemplan requisitos de fajas de protección de los cursos de agua, la reserva de áreas en las carreteras panorámicas, y la protección de las especies silvestres. La legislación de los estados de Oregon¹⁷ y California¹⁸ constituye un buen ejemplo de ello.

Las administraciones federal y estatales de los EE.UU. también utilizan enfoques no-reglamentarios para estimular la ordenación de los recursos de tipo múltiple de las tierras privadas. La mayoría de los estados disponen de servicios de extensión afiliados a sus universidades con el objeto de brindar a los propietarios privados asesoría gratuita en materia de ordenación. Muchos estados han establecido códigos voluntarios de "mejores prácticas de ordenación" con miras a reducir al mínimo la erosión del suelo y efectos dañinos en la calidad del agua. En 1997 el estado de Washington autorizó un programa de demostración

¹⁶ Verbigracia Constitución del estado de Oregon, art. VIII, §§2 y (5)(2); Constitución del estado de Washington, art. IX, §3; constitución de leestado de Idaho, artículo 9º, §4.

¹⁷ Ley de prácticas forestales de Oregon (*Oregon Forest Practices Act*), Estatutos revisados de Oregon (*Oregon Revised Statutes*) §§27.610 -.992.

¹⁸ Ley de prácticas forestales de Z'berg-Nejedly de 1973 (*Z'berg-Nejedly Forest Practices Act*), Código de recursos públicos de California (*California Public Resources Code*) §§4511-4628.

encaminado a crear planes de ordenación de paisajes de especies múltiples para un número de hasta siete explotaciones privadas, todo ello con la participación de la comunidad (Código revisado del estado de Washington, §§76.09.350-360) (*Rev. Code of Washington, sections 76.09.350-360*).

El gobierno federal ha previsto diversos programas para promover una mejor ordenación forestal por el sector privado y se encarga de la gestión de muchos de ellos en cooperación con los estados, aportando fondos federales a los estados que deseen llevar a cabo los programas. Éstos incluyen el asesoramiento a los terratenientes; la prestación de asistencia para el control de insectos, enfermedades e incendios; la subvención de costos de ordenación de tierras de propiedad privada; y la adquisición de servidumbres de conservación de bosques importantes desde el punto de vista ambiental¹⁹. El gobierno federal estimula a los agricultores a mantener la cubierta vegetativa natural en determinadas tierras ecológicamente sensibles. Esas áreas incluyen los bosques de humedales y las tierras con una elevada tendencia a la erosión. En 1985, el Congreso estadounidense aprobó una ley que niega la facilitación de subsidios a los agricultores que lleven a cabo el desmonte de dichas tierras para realizar actividades agrícolas (16 U.S.C. §§3811-3823).

El Canadá también ha experimentado un cambio de dirección en los objetivos de ordenación forestal. Durante un largo período en la historia del país, el recurso maderero ha constituido la preocupación dominante de la legislación en materia forestal. Un experto en cuestiones jurídicas ha identificado cuatro fases de la legislación forestal centrada en la producción de madera. En la primera de ellas, el aprovechamiento forestal no estaba regulado, con excepción de las leyes generales sobre la propiedad. En la segunda fase, el recurso se legisló de manera que la explotación maderera produjese "rentas" económicas, es decir, ingresos para el gobierno. En la tercera fase se puso el acento en la conservación del recurso de maderas, en particular fomentando la regeneración natural y evitando el aprovechamiento excesivo. En la cuarta fase, la ley promovió la ordenación activa del recurso maderero, inclusive la regeneración artificial y la planificación de la ordenación a largo plazo (Ross 1995: 63).

Algunas personas podrían argumentar que la madera de construcción representa aún el interés central de la legislación forestal en el Canadá; sin embargo, y en especial desde la CNUMAD celebrada en 1992, las provincias canadienses han prestado una mayor atención al manejo de los recursos no madereros existentes en las tierras públicas. El Código de Prácticas Forestales de la provincia de Columbia Británica estableció que los objetivos de la ordenación forestal debían incluir madera, forraje, recreación, paisajes, especies silvestres, agua, pesca, diversidad biológica, y patrimonio cultural. La Ley de 1994 de la provincia de Ontario sobre la sostenibilidad de los bosques públicos establece como una de sus finalidades "garantizar la sostenibilidad de los bosques públicos". El Quebec enmendó su Ley Forestal en 1996, y estableció como su nuevo propósito "alentar el reconocimiento de los bosques como patrimonio común y promover el desarrollo forestal sostenible". La Ley de ordenación de los recursos forestales de la provincia de Saskatchewan, de 1996, incluyó entre sus objetivos "la promoción del aprovechamiento sostenible de las tierras forestales".

¹⁹ Programa de conservación y reserva de tierras erosionables y humedales (*Erodible Lands and Wetlands Conservation and Reserve Program*), 16 U.S.C. §§3801-3862.

Se han registrado algunos cambios en los objetivos de ordenación que revisten importancia desde el punto de vista de política más bien que jurídico. Por ejemplo, tras haber afrontado una serie de fuertes objeciones públicas a nivel tanto nacional como internacional acerca de la explotación maderera intensiva en las tierras provinciales alrededor del estrecho de Clayquot, el gobierno de la provincia de Columbia Británica convocó a un panel de personalidades científicas a fin de que recomendasen prácticas forestales de carácter más sostenible. El panel recomendó algunos pasos a seguir para reducir el impacto del maderero en la calidad del agua y en la vida silvestre, y en 1995 el gobierno aprobó esas recomendaciones (Dudley, Jeanrenaud y Sullivan 1995: 66).

Esta variación que lleva a un mayor énfasis en la inclusión de recursos no madereros se refleja en las modificaciones que han llevado a cabo las administraciones encargadas del sector forestal en alrededor de la mitad de las provincias. A partir de 1990, las provincias de Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick y Quebec han fusionado sus organismos forestales con otros más amplios encargados de los recursos naturales. La provincia de Alberta ha fusionado su organismo forestal con el de protección del medio ambiente (Ross 1995: 57).

Al igual que en los Estados Unidos, la mayor parte de las provincias canadienses han optado por no reglamentar la ordenación de las tierras forestales de propiedad privada. Sin embargo, algunas de ellas han creado incentivos para la realización de ciertas actividades de ordenación. Así, la Ley Forestal del Quebec establece diversas disposiciones que prevén la prestación de asesoría y asistencia a los propietarios forestales privados que persigan una ordenación forestal moderna²⁰.

Las consideraciones expuestas *supra* se han centrado en la ampliación de la ordenación que abarque otros recursos además de la madera de construcción, pero se plantea también la cuestión de qué es exactamente la ordenación sostenible de los recursos madereros. Por ejemplo, tanto los Estados Unidos como el Canadá poseen áreas de bosques naturales con árboles de gran volumen mucho más viejos de lo que prevé la edad de rotación comercial. En teoría es posible explotar estos bosques primarios en un breve lapso sin que por ello se destruya la productividad de la tierra, si bien el volumen extraído deberá reducirse hasta alcanzar una tasa más baja y sostenible tras haber cortado el último de los árboles primarios. Asimismo, es posible fijar desde el inicio el volumen de extracción permitida al nivel más bajo y sostenible. Esta política requiere que la corta de los rodales primarios se efectúe más lentamente, en un lapso más largo. La legislación y política de Columbia Británica abraza la primera interpretación de sostenibilidad, que atribuye especial importancia a la productividad de la tierra²¹. La ley federal estadounidense, en cambio, aplica el segundo planteamiento sobre bosques naturales, que se concentra en un nivel constante de extracción, lo que ha tendido a reducir la explotación de bosques primarios (16 U.S.C. §1611 (a)).

²⁰ Ley Forestal, Est. Rev. del Quebec, cap. F.4.1, §§118-124.40. Las disposiciones reflejan la Ley del 19 de diciembre de 1986, Est. del Quebec, cap. 108, y enmiendas sucesivas, sobre todo la Ley del 20 de junio de 1996, Est. del Quebec, cap. 14.

²¹ Véase el caso del Sierra Club of Western Canadá contra Columbia Británica (*Chief Forester*). *Can. Env'tl. L. Rep. (n.s.)* 13 (Corte Suprema de Columbia Británica, 1993).

3.2.2 Planificación y evaluación del impacto ambiental

Los Estados Unidos prevé un sistema de niveles múltiples de planificación y evaluación del impacto ambiental para las tierras de propiedad federal. La ley básica la constituye la Ley nacional de política ambiental (*National Environmental Policy Act - NEPA*), que exige una declaración del impacto ambiental (DÍA) para todas aquellas medidas federales importantes que afecten de manera significativa al medio humano. La jurisprudencia y los reglamentos (40 C.F.R. partes 1500-1508) requieren oportunidades de participación pública en este proceso.

La Ley de planificación de los recursos renovables forestales y de pastizales de 1974 (*Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act*) y la Ley Nacional de Ordenación Forestal (*National Forest Management Act - NFMA*) de 1976 así como los reglamentos de ambas sobre planificación (36 C.F.R. partes 215-221) prevén que el Servicio Forestal prepare evaluaciones y programas de los recursos renovables a nivel nacional; planes regionales para el sistema forestal nacional; y planes de ordenación de los suelos y los recursos para las aproximadamente 125 unidades forestales que integran el sistema. El Servicio Forestal está en la obligación de elaborar esos planes con la participación de la comunidad y con una DIA. Los planes deben actualizarse cada 10 ó 15 años. Las acciones individuales importantes en favor de la ordenación, como por ejemplo la construcción de caminos o la venta de madera, se deben prever en los planes forestales o se deben elaborar DÍA por separado para ellas.

La NEPA y la NFMA exigen que el gobierno aplique un enfoque interdisciplinario al realizar el análisis de los problemas ecológicos. Uno de los resultados alcanzados ha sido el fuerte incremento en el número de profesionales, además de los técnicos forestales, que trabajan en el Servicio Forestal. Ha aumentado el número de biólogos especializados en especies silvestres, expertos en hidráulica, ecologistas, y especialistas en cuestiones recreativas, y todos ellos han aportado a ese organismo valores menos utilitarios y más centrados en los aspectos biológicos (Brown y Harris 1998).

El proceso de planificación ha sido objeto de varias críticas por considerársele demasiado engorroso. Esta cuestión ha generado muchos litigios y la preparación y ejecución de los planes han llevado más tiempo de lo que había previsto el Congreso. Como respuesta a las emergencias detectadas, el Congreso ha elaborado diversos atajos de planificación transitorios, como cuando en 1995 estableció un proceso expedito para la planificación de la venta de madera que se requería a fin de recuperar maderas dañadas o amenazadas por los insectos, las enfermedades o los incendios. La disposición pertinente caducó al final de 1996 (16U.S.C. §1611 nota).

Estas suspensiones de la legislación en materia de planificación han resultado ser muy controvertidas. Los proyectos de ley actualmente ante el Congreso (verbigracia S. 1253, 105° Congr. 1ª Ses., 1997) que disminuirían de forma permanente el número de niveles de los planes y reducirían las oportunidades de participación pública, han levantado serias objeciones por parte de las esferas interesadas en el medio ambiente. Recientemente, el Ministro de Agricultura convocó a un panel de importantes científicos a fin de que éstos sostuvieran audiencias públicas en el país y formularan recomendaciones para las reformas de planificación²².

²² La noticia oficial de la formación de este comité así como la invitación a la comunidad a designar a sus miembros aparece en el Reglamento Federal 43691, 62 (15 de agosto de 1997).

Un asunto relacionado con cuanto mencionado consiste en el peso relativo que debería otorgarse en la planificación a los intereses locales en comparación con los nacionales. Con frecuencia aquéllos se preocupan más que los intereses nacionales por las consecuencias económicas de la planificación. En un caso reciente registrado en el norte de California, un comité *ad hoc*, el *Quincy Library Group*, en representación del sector industrial y de los ambientalistas locales, presentó una propuesta de ordenación completa para las tierras locales de propiedad federal. El grupo solicitó al Congreso que aprobase la propuesta y exonerase los bosques" locales de otros requisitos de planificación federales. Las ONG nacionales que se ocupan del medio ambiente se opusieron a esta petición por considerar que eludía el proceso de planificación trazado en la legislación federal.

En los Estados Unidos, las actividades forestales en las tierras de propiedad pública y privada están sujetas a una variedad de regímenes de planificación y de evaluación de impacto ambiental (EIA). La mencionada ley federal NEPA no es aplicable a las iniciativas de carácter estatal o privado a menos que éstas requieran fondos federales o la aprobación de un organismo federal. En muchos estados, el organismo forestal estatal tiene libre albedrío por lo que se refiere al manejo de los bosques estatales y los propietarios privados no están en la obligación de suministrar ningún tipo de notificación o de preparar planes antes de emprender actividades de ordenación forestal.

Unos cuantos estados requieren la notificación, la presentación de planes, o un examen por la comunidad. Por ejemplo, la ley del estado de Maine de 1989 exige que los planes sean elaborados por técnicos forestales con licencia para llevar a cabo extracciones a tala rasa de superficies de más de 50 acres, pero esos planes no están necesariamente a la disposición del público. Las revisiones realizadas en 1991 por el estado de Oregon de su Ley sobre Prácticas Forestales prevé que se notifique con antelación al estado el inicio de la mayoría de las operaciones de carácter forestal así como que se presenten planes para las actividades en áreas sensibles. La ley del estado de Washington de 1975 divide las prácticas forestales en cuatro clases de actividad. Las pertenecientes a la Clase I no requieren ningún tipo de notificación o planes; las de Clase II prevén una notificación previa al estado; las prácticas de Clase III exigen tanto una notificación como planes; y las pertenecientes a la Clase IV requieren la conformidad con las leyes de evaluación ambiental estatales. En California, cualquier parte interesada del sector privado está en la obligación de presentar un plan de ordenación forestal elaborado por un técnico forestal autorizado. Dicho plan debe cumplir diferentes requisitos para la conservación de los recursos forestales. Los planes están disponibles para su examen y comentarios por la comunidad y deben ser aprobados por una comisión del estado (Ley sobre prácticas forestales de Z'berg-Nejedly, 1973) (*Z'berg-Nejedly Forest Practices Act*).

En el Canadá, el gobierno federal estableció una Comisión encargada de la evaluación y el examen ambientales mediante un decreto del Consejo de Ministros de 1973, y la EIA pasó a ser un requisito federal reglamentario en 1979²³. Sin embargo, las leyes federales raras

²³ Ross y Saunders, 1993: 76-79, en que se menciona un decreto del Consejo de Ministros del 20 de diciembre de 1973; una enmienda a la Ley de organización gubernamental (*Government Organization Act*); y el Decreto que establece las directrices para la evaluación ambiental y la revisión de procesos (*Environmental Assessment and Process Review Guidelines Order*).

veces exigen la elaboración de EIA completas para los proyectos forestales. Algunas provincias han aprobado diversas leyes generales sobre las EIA,²⁴ si bien sólo tres o cuatro las emplean en relación con las actividades forestales (Ross 1995: 115; Ross y Saunders 1993: 76).

Los requisitos específicos de planificación forestal varían según la provincia, pero se ha tendido a aumentar los requisitos en cuanto a la planificación y a la oportunidad de participación de la comunidad. El Código de Prácticas Forestales de Columbia Británica, 1994, prevé que las compañías con derecho a la explotación de tierras públicas preparen planes de ordenación consecuentes con las prescripciones determinadas por los directores de distrito de los bosques provinciales. Las compañías están en la obligación de notificar al público esos planes y de acoger sus observaciones. La provincia de Columbia Británica dispone asimismo de una ley sobre evaluación ambiental (*Environmental Assessment Act*) de 1994, pero un reglamento exonera los planes forestales de cuanto previsto en sus disposiciones. Un intento realizado en los primeros años de la década de 1990 por la Comisión de Columbia Británica para los Recursos y el Medio Ambiente de reunir a distintas partes interesadas con el fin de trazar planes para la utilización de las tierras regionales no logró el consenso necesario.

La Ley de 1994 de la provincia de Ontario sobre la sostenibilidad de los bosques públicos requiere que aquéllos con derechos de explotación sobre tierras públicas estén provistos de un plan de ordenación elaborado por un técnico forestal certificado. La ley dispone asimismo la creación de comités de ciudadanos locales a fin de asesorar al Ministro respecto de asuntos forestales y exige que la provincia notifique con antelación al público su intención de otorgar derechos de explotación de los recursos forestales.

La Ley de ordenación de los recursos forestales de la provincia de Saskatchewan, de 1996, prevé planes integrados de utilización de las tierras para los bosques provinciales. Esos planes deben permitir que la comunidad participe en su ejecución, seguimiento, evaluación y revisión.

La provincia de Quebec ha estado ensayando el proyecto de "*Forest to Inhabit*" (Un bosque habitable), que transfiere facultades limitadas sobre las tierras de la provincia a las administraciones locales, en régimen de contratación. La premisa de este proceso radica en que las administraciones locales tienen un contacto más directo con la comunidad y son más receptivas a su participación que las autoridades provinciales. El objetivo consiste en promover una ordenación forestal que redunde en beneficio de la población local.

3.2.3 Demandas privadas contra la acción del gobierno

Después de que el gobierno toma una decisión que afecta a los bosques privados o públicos, la ley puede permitir a los ciudadanos contestar dicha decisión sea a través de una acción administrativa (al interno del organismo que tomó la decisión) que judicial (entablado la acción respectiva).

²⁴ Verbigracia, Ley de evaluación ambiental (*Environmental Assessment Act*), Est. Rev. de Newfoundland (1990).

El gobierno federal de los Estados Unidos tiene una larga tradición en cuanto a permitir demandas contra las acciones de los organismos públicos. Por ejemplo, el Servicio Forestal de los EE.UU. ha permitido por mucho tiempo que se entablaran apelaciones administrativas informales y semi-formales sobre las decisiones del mismo. Cualquier persona que haya sido afectada por una decisión ha podido recurrir a estas apelaciones. Un ciudadano u ONG que utiliza un bosque para fines recreativos o disfruta de su biodiversidad podría apelar en contra de una concesión de venta maderera a terceras partes. Funcionarios técnicos no judiciales del organismo conducen las apelaciones, y las partes no necesitan asistencia legal para iniciarlas. Frecuentemente, el organismo conduce la apelación sólo "sobre el papel", sin solicitar una audiencia o el careo de las partes involucradas.

En los años 80, las ONG ambientalistas usaban el proceso de las apelaciones libremente para contestar las ventas madereras. La industria maderera se quejó afirmando que cualquiera que dispusiera de un sello podría retrasar una venta maderera; cualquiera que tuviera una fotocopiadora podría producir en masa un número suficiente de apelaciones para bloquear decenas de ventas. Sin embargo, muchas de estas apelaciones tenían razón de ser.

En los años 90, la respuesta legislativa ha consistido en perfeccionar el proceso de las apelaciones y estimular a las partes interesadas a participar en las acciones de los organismos antes de que se tomen decisiones apelables. Para las acciones orientadas a ejecutar planes forestales, el Servicio Forestal tiene que dar aviso público y conceder 30 días para eventuales objeciones. Sólo las partes que han hecho objeciones tienen derecho a presentar apelaciones administrativas. El organismo intenta solucionar el contencioso informalmente. Si este intento fracasa, se inicia un proceso formal expedito.²⁵

Las decisiones de los organismos son apelables también frente a los tribunales. La Corte Suprema de los EE.UU. en los años 70 decretó que las ONG, cuyos miembros tienen intereses ambientales o estéticos que se ven afectados por medidas de los organismos, poseen el derecho de contestar dichas acciones frente al tribunal²⁶. En la década de los 90, la Corte ha mostrado una tendencia a limitar este derecho ambiental, solicitando a los demandantes que demuestren perjuicios directos y específicos causados por las acciones del organismo, y beneficios claros y no especulativos en el caso en que ganen el proceso²⁷. Asimismo, la Corte ha exigido que la acción esté "madura", es decir, que se trate de una decisión final del organismo que esté a punto de tener efectos concretos. Una persona que se opone a un plan general de ordenación forestal de largo plazo del Servicio Forestal puede presentar una apelación administrativa en el momento en que el Servicio Forestal decide aprobar dicho plan. Sin embargo, según la doctrina "de la madurez", dicha persona no puede presentar una demanda sustantiva en los tribunales hasta que el Servicio Forestal no haya dado un paso específico para ejecutar dicho plan²⁸.

En dos ocasiones, por lo menos, en que los procesos estaban amenazando paralizar a grandes grupos de ventas madereras en el territorio federal, el Congreso de los EE.UU. se las ingenió para establecer limitaciones temporáneas respecto de las apelaciones. Una de estas

²⁵ 16 U.S.C. nota §1612 (una directiva del Congreso para revisar el proceso de las apelaciones) (*directive from Congress to revise the administrative appeals process*); 36 C.F.R. pt. 215 (reglamentos del organismo para apelar contra la ejecución de planes) (*agency regulations for appeal of plan implementation*).

²⁶ Sierra Club contra Morton, 405 U.S. 727 (1972).

²⁷ Verbigracia Lujan contra Federación nacional para la vida silvestre, 497 U.S. 871 (1990).

²⁸ Ohio Forestry Ass'n contra Sierra Club, 66 U.S. Law Week 4376 (U.S. Sup. Ct. 18 de mayo 1998).

restricciones fue la disposición del búho moteado de 1989 (Pub. L. n° 101-121, §318) que se analiza a continuación en la sección sobre la biodiversidad. La otra fue la disposición de "recuperación" de 1995 (16 U.S.C. §1611 nota) que se trata en la sección de planificación *supra*. Ambas restricciones fueron muy debatidas y no se renovaron.

En el Canadá, la tradición de las apelaciones administrativas no está tan firmemente arraigada como en los Estados Unidos. Algunas provincias no tienen mecanismos especiales para efectuar apelaciones administrativas contra acciones de los organismos. Aquéllas que los tienen pueden limitar este derecho. Por ejemplo, el Código de prácticas forestales de Columbia Británica de 1994 atribuye a la persona sujeta a un decreto del gobierno el derecho a formular una apelación administrativa, pero una tercera parte afectada por el mismo decreto no posee el mismo derecho.

Los tribunales canadienses se han mostrado bastante disponibles a escuchar las demandas de las ONG ambientalistas contra las acciones forestales del gobierno. Los tribunales consienten que las ONG entablen acciones para afrontar la seria amenaza de un daño irreparable para el interés público²⁹. Sin embargo, algunos tribunales del Canadá han demostrado menor voluntad que los tribunales estadounidenses para reglamentar las actividades comerciales referentes a los bosques, atribuyendo un mayor peso del que atribuyen los tribunales de EE.UU. a los daños causados por las interrupciones económicas o la intrusión judicial en las políticas del gobierno³⁰.

3.2.4 Reconocimiento de los derechos de las poblaciones aborígenes

Las poblaciones aborígenes de Norteamérica ocuparon y utilizaron los bosques del continente por miles de años antes de la llegada de los colonizadores europeos. Los europeos trajeron consigo nuevas nociones de leyes y derechos sobre la tierra. Los derechos sobre los bosques han sido, desde entonces, objeto de grandes o pequeñas contiendas.

La posición jurídica de la población indígena tanto en los Estados Unidos como en el Canadá es compleja. A veces se les considera naciones soberanas, con relaciones gobernadas mediante tratados entre las tribus y la nación moderna. Otras veces, en cambio, se les considera gobiernos subnacionales sujetos a las leyes federales. Y otras veces son tratados como si estuvieran bajo la tutela del estado.

En los Estados Unidos los tratados firmados en el siglo XIX resolvieron la mayor parte de las demandas de tierra de la población aborígen. Frecuentemente estos tratados les reservaron el derecho de caza y pesca o el acceso a las tierras por motivos religiosos. A veces, estos derechos constituyen las bases para emprender acciones legales contra la ordenación forestal. Por ejemplo, en los años 80 una asociación tribal se opuso a la construcción de una carretera que tenía que pasar por un área forestal federal considerada sagrada por los miembros de la tribu. El proceso suscitó problemas sobre los derechos tribales y el libre

²⁹ Sunshine Village Corp. contra Canadá (Ministro del Patrimonio Canadiense) [1996] 20 *Can. Envtl. L. Rpts. (n.s.)* 171 (Tribunal Federal de Apelación) (demanda contra el desarrollo del esquí en el parque nacional).

³⁰ Algonquin Wildlands League contra Ontario (Ministro de Recursos Naturales) [1996] 21 *Can. Envtl. L. Rpts. (n.s.)* 102 (Corte de Justicia de Ontario, Div. General).

ejercicio de la religión. Algunos de estas cuestiones llegaron a la Corte Suprema³¹. Los derechos de pesca de los aborígenes, sobre todo de la pesca del salmón de la costa del Pacífico, han hecho que muchas tribus participaran en la planificación de la ordenación forestal como defensores de la conservación del hábitat.

En los Estados Unidos, con excepción de Alaska, las tierras aborígenes están concentradas principalmente en "reservas". Los Estados Unidos posee la propiedad de estas tierras, si bien se encargan de su administración como fiduciarios de las tribus. Los tribunales harán respetar esta responsabilidad de fideicomiso. La Oficina federal de asuntos indígenas del Departamento del Interior es responsable de la ordenación de las tierras (Morishima 1997: 4-9; Gordon *et al.* 1997: 10-14). De acuerdo con la Ley nacional de ordenación de los recursos de los bosques indígenas (*National Indian Forest Resources Management Act*) de 1990, la ordenación forestal de estas tierras debe estar bajo la dirección general de las tribus que las ocupan. En Alaska, una ley federal de 1971, Ley sobre reclamos de asentamiento de los nativos de Alaska, creó corporaciones de propiedad de los nativos y les asignó la propiedad directa de grandes porciones del estado.

En el Canadá, la Constitución, enmendada en 1982, confirma la existencia del derecho a la condición de aborigen de la población aborigen, así como los derechos de ésta previstos en los tratados. El Canadá, al igual de los Estados Unidos, tiene "tierras reservadas" que posee en fideicomiso a nombre de los aborígenes. La Ley indígena regula esta relación fiduciaria. Los Reglamentos indígenas sobre las maderas (*Indian Timber Regulations*) regulan la concesión de licencias madereras sobre estas tierras. El país está intentando negociar con las tribus, actualmente denominadas Naciones Originarias, a fin de concederles mayor autonomía por lo que respecta al aprovechamiento de las tierras reservadas.

Las peticiones indígenas no se limitan a las tierras reservadas. En el Canadá existen reivindicaciones de grandes cantidades de otras tierras, inclusive bosques. La incertidumbre sobre la naturaleza de estas peticiones ha dado lugar a muchos casos judiciales. Si un grupo aborigen sostiene una petición válida, puede excluir a otros de las tierras y utilizarla mediante aprovechamientos modernos, como la ordenación forestal, que puede ser conciliada con el apego tradicional del grupo a la tierra³². Los tribunales han decidido que los gobiernos federal y provinciales pueden reglamentar el aprovechamiento de las tierras indígenas solamente si estos reglamentos poseen un fin "apremiante o importante", que puede ir desde la promoción del desarrollo económico hasta la protección del medio ambiente³³. Además, éstos deben ser compatibles con la responsabilidad fiduciaria de la Corona con respecto a las Naciones Originarias.

En un reciente proceso en New Brunswick, un tribunal de apelación provincial juzgó que los miembros de la tribu Micmac tenían el derecho, que se basaba en un tratado, de cortar cualquier o todos los árboles sobre el territorio de la provincia³⁴. Este derecho incluye aquellas tierras para las cuales la provincia ha concedido permisos de corta de árboles para

³¹ Northwest Indian Cemetery Protective Association contra Peterson, 565 F. Supp. 586 (N.D. Cal. 1983) *confirmado en parte y anulado en parte*, 795 F.2d 688 (9º Cir. 1986), *revocado y anulado sub nom.* Lyng contra Northwest Indian Cemetery Protective Association, 485 U.S. 439 (1988).

³² Delgamuukw contra Columbia Británica [1997] 3 S.C.R. 1010, 1083.

³³ Delgamuukw contra Columbia Británica [1997] 3 S.C.R. 1010, 1107-11; R. contra Gladstone [1996] 2 S.C.R. 723; R. contra Sparrow [1990] 1 S.C.R. 1075.

³⁴ R. contra Paul [1997] 193 N.B.R.2d 321 (*New Brunswick Queen's Bench*).

intereses no aborígenes. En una causa reciente del Tribunal de Apelación de Columbia Británica se sostuvo que las peticiones aborígenes sobre los árboles pueden representar un impedimento al derecho de la provincia de expedir a un privado un permiso para una propiedad forestal de producción como lo estipula la Ley Forestal de la provincia³⁵. Recientemente, la Corte Suprema de Columbia Británica anuló una licencia provincial de corta que habría permitido a una empresa privada talar árboles en un área tradicional de caza y recolección de los aborígenes³⁶.

La incertidumbre y la incomodidad de tener que depender de procesos judiciales para establecer los derechos tribales ha estimulado a muchas Naciones Originarias a emprender negociaciones para estipular nuevos tratados que delimiten la propiedad forestal (McKee 1996). En Columbia Británica, actualmente se están llevando a cabo más de 40 de dichas negociaciones. Las recientes decisiones de los tribunales a favor de los intereses aborígenes han reforzado la posición indígena en estas discusiones.

3.2.5 *Control de la contaminación relativa a los bosques*

Aunque normalmente no son consideradas leyes forestales, las leyes para el control de la contaminación están obligando a los gobiernos a realizar una mayor vigilancia sobre las prácticas forestales, especialmente en los Estados Unidos. Tanto este país como el Canadá han elaborado extensas leyes de control de la contaminación para proteger la calidad del aire y de las aguas. Al principio, los programas de ambos países se concentraron en las grandes fuentes industriales como en las fábricas y los aserraderos, pero también se extienden a los tipos de contaminación que pueden proceder de la ordenación forestal, como la contaminación de las aguas que resulta de la eliminación de los desechos de explotación forestal o la contaminación atmosférica que procede de la quema prescrita. La necesidad de controlar las pequeñas fuentes de contaminación para alcanzar los objetivos de calidad del aire y de las aguas está atribuyendo a estas leyes una creciente importancia en los asuntos forestales.

La Ley federal sobre agua pura de los EE.UU. establece un programa nacional para el control de la contaminación de las aguas. Los estados, con la aprobación federal, toman la iniciativa en la ejecución del programa. Si un estado no desea reglamentar esta área, el gobierno federal organiza el programa en dicho estado. Esta ley exige que el gobierno establezca objetivos de calidad de las aguas para cada masa de agua, inclusive ríos y arroyos. La ley fue concebida para realizar dichos objetivos imponiendo estándares de procedencia tecnológica en las fuentes de contaminación como las fábricas y aserraderos. Sin embargo, en los casos en que dichos estándares no son suficientes para lograr un objetivo de calidad de las aguas, la administración estatal o federal debe intentar controlar las otras fuentes contaminantes o imponer controles más estrictos sobre las fuentes mencionadas.

La Ley federal sobre agua pura exige que los gobiernos establezcan las "mejores prácticas de ordenación" (MPO) para las actividades que causan una contaminación de las aguas difusa, como las operaciones forestales y agrícolas. La mayoría de los estados ha establecido estas prácticas de ordenación forestal a través de sus leyes y organismos

³⁵ Nación Haida contra Columbia Británica (Ministro Forestal) [1997] 98 B.C.A.C. 42.

³⁶ Metecheah contra Ministerio Forestal (Corte Suprema de Columbia Británica, 24 de junio 1997).

forestales, y no a través de sus leyes y organismos para el control de la contaminación (Instituto para la legislación ambiental 1997: 32-36). En muchos estados, el cumplimiento de las MPO es voluntario. El rol del gobierno consiste sencillamente en instruir a los propietarios de las tierras y a los aprovechadores forestales acerca de las prácticas apropiadas.

Algunos estados han adoptado leyes de "actuación deficiente", que autorizan a las autoridades estatales a emanar mandatos especiales para que las MPO u otros requisitos sean obligatorios en caso que existan pruebas de daños ambientales. Por ejemplo, en Virginia, el encargado Forestal del estado, después de sostener una audiencia, puede emitir un mandato especial contra una persona en particular para acabar con prácticas silviculturales que no son reconocidas como las MPO y que están provocando o están por causar contaminación ambiental (Código de Virginia § 10.1-1181.2).

En otros estados las mejores prácticas de ordenación son obligatorias y se aplican extensamente a las actividades forestales. Por ejemplo, en Nevada, los permisos de explotación maderera requieren el cumplimiento de las MPO como una condición de los permisos³⁷. Oregon exige que los aprovechadores forestales utilicen las MPO y prevé que la población solicite a la Junta Forestal la adopción de prácticas de ordenación más eficaces. (Est. Rev. de Oregon §§527.724 & 765) (*Oregon Revised Statute*).

La ley federal de agua pura también declara ilegal depositar material en las zonas pantanosas sin un permiso. Esta ley tiene una interpretación muy rigurosa en lo que se refiere a las actividades silviculturales "normales". El llenado de un humedal para crear una plantación de pinos o el desmonte de un humedal boscoso para la conversión de la tierra a la agricultura (y el cambio asociado de suelo y el depósito de la vegetación cortada) no se consideran prácticas silviculturales normales y necesitan permisos federales (33 C.F.R. §323.4). El programa de permisos ha sido diseñado para minimizar los daños ecológicos causados por este tipo de actividades. A fin de obtener un permiso para una actividad que puede dañar un humedal, el promotor puede tener que aceptar mitigar el daño mediante la recuperación de un área cercana de humedales degradados (33 C.F.R. §320.4(r)).

El control de la contaminación atmosférica en los Estados Unidos, al igual que el control de la contaminación de las aguas, se basa en un sistema federal con la participación estatal. La mayoría de los estados participan y asumen del gobierno federal el papel primario del control de la contaminación atmosférica, imponiendo estándares tan rigurosos o aún más rigurosos que los previstos en las leyes federales.

Una de las preocupaciones principales sobre la contaminación atmosférica en los Estados Unidos y el Canadá ha sido la amenaza que la lluvia ácida representa para los ecosistemas naturales, inclusive los bosques. La mayor parte de los agentes contaminantes que causan la lluvia ácida en América del Norte proceden de las grandes centrales eléctricas por quema de carbón. La mayor concentración de estos agentes contaminantes se encuentra en el Valle del Río Ohio en los Estados Unidos, y los vientos predominantes los llevan hacia el noreste del país y al sudeste del Canadá. El estado del noreste de Maine autoriza expresamente a su encargado Forestal a efectuar el seguimiento de los bosques por lo que concierne los efectos de la contaminación atmosférica (Est. Rev. de Maine 12 §8101(1)(A)) (*12 Maine Revised Statute*).

³⁷ Est. Rev. de Nevada 528.042 (requiere permiso); Código Admin. de Nevada 445A.340 (requiere permiso para incluir las mejores prácticas de ordenación).

En 1990, presionado por el Canadá, los Estados Unidos promulgó un programa de comercio de emisiones en materia de lluvia ácida producida por las grandes fuentes industriales (Ley de aire puro, título IV, §§401-415) (*Clean Air Act*). A medida que este programa se introduce gradualmente a lo largo de los años 90, las emisiones de estas industrias se reducirán hasta la mitad, lo que disminuirá considerablemente la lluvia ácida.

Otra cuestión emergente relativa a la contaminación atmosférica de las operaciones forestales se refiere a una disposición de la Ley federal de aire puro concebida para proteger los valores relativos a la calidad del aire en los parques y otras tierras protegidas y, en particular para proteger la visibilidad (42 U.S.C. §§7401-7671q; 42 U.S.C. §§7491 & 7492). Especialmente en el oeste de los Estados Unidos, que posee un número mayor de parques que la parte oriental, la protección de la visibilidad representa un tema importante. Recientemente, el gobierno federal ha propuesto nuevas normas que van a requerir que los estados hagan un "progreso adicional razonable" hacia la eliminación de la calina regional originada por el hombre que afecta a las áreas protegidas³⁸.

Una fuente de reducción de la visibilidad es el uso del fuego para la eliminación de los desechos de explotación o la remoción de la vegetación superflua. El estado de Oregon, por ejemplo, tiene normas que exigen que la quema forestal prescrita sea compatible con el Plan estatal de ordenación del humo (Reglas Admin. de Oregon §629-615-0300) (*Oregon Admin. Rules*).

El fuego es un factor natural en algunos ecosistema forestales de Norte América. Algunos forestales sostienen que decenios de exclusión del fuego por los administradores forestales han alterado estos ecosistemas, cambiando la composición de las especies y haciéndolos propensos a catástrofes como las epidemias de insectos. Ellos consideran que la reintroducción ordenada del fuego es necesaria para la salud de estos bosques. Este propósito en favor de la salud del ecosistema tendrá que ser conciliado con las demandas para una mejor calidad del aire.

También el Canadá tiene algunos problemas respecto al control de la contaminación relativa a los bosques. En este país la autoridad principal del gobierno federal sobre la calidad de las aguas deriva de su autoridad sobre la pesca. En 1980, la Corte Suprema decidió que esta autoridad permite al gobierno reglamentar la eliminación de los desechos de explotación forestal en las aguas continentales sólo en el caso en que dicha eliminación cause daños a los peces³⁹. No obstante, el gobierno federal puede (y lo hace) declarar ilegal descargar los desechos de la explotación forestal en las aguas costeras, ya que los tribunales han declarado que la contaminación marítima es de interés nacional⁴⁰.

³⁸ *Environmental Protection Agency, Regional Haze Regulations Notice of Proposed Rulemaking*, 62 Fed. Reg. 41138 (31 de julio de 1997), *periodo de comentario público prolongado*, 62 Fed. Reg. 55202 (23 octubre de 1997).

³⁹ *Fowler contra. R.* [1980] 2 S.C.R. 213. Las disposiciones sobre la calidad de las aguas que pueden afectar la explotación forestal se encuentran en la Ley de pesca, Rev. Stat. Canadá 1985, ch. F-14, ¶¶33(3), 35, & 36. El proceso *Fowler* declaró la prohibición general en ¶33 contra el depósito de los desechos de explotación forestal en el hábitat íctico, excesiva, puesto que comprende acciones que pueden ser perjudiciales para los peces.

⁴⁰ *R. contra. Crown Zellerbach Canada Ltd.* [1988] 1 S.C.R. 401. La disposición legal actual relativa a la eliminación en el océano de los desechos de la explotación forestal se encuentra en la Ley canadiense para la protección del medio ambiente, Est. Rev. del Canadá 1985 ch. C-15.3, ¶67(2) (*Environmental Protection Act, Revised Statutes of Canada 1985*).

Las provincias desempeñan el rol principal en la reglamentación de la contaminación atmosférica y de las aguas. Como en los Estados Unidos, sus leyes sobre la contaminación de las aguas están concentradas principalmente en las fuentes de contaminación industrial. Las leyes provinciales de prácticas forestales incluyen frecuentemente disposiciones para proteger los cursos de agua o los hábitats acuáticos. Sin embargo, los problemas forestales referidos a la calidad de las aguas (a diferencia de los problemas relacionados con la protección de los hábitats) parecen tener para las provincias una importancia menor que para los estados.

3.2.6 *Especies amenazadas y diversidad biológica*

En los Estados Unidos, las leyes federales sobre la diversidad biológica que afectan a los bosques remontan a los años 70. En conformidad con la Ley sobre las especies amenazadas, de 1973, enmendada (*Endangered Species Act*), los Estados Unidos mantienen una lista de plantas y animales en peligro o amenazados. Los ciudadanos y las ONG pueden presentar peticiones para que determinadas especies sean incluidas en dicha lista y el gobierno debe responder en una manera oportuna y razonada.

La inclusión en la lista de una especie comporta muchas obligaciones. La ley exige que el gobierno federal designe el hábitat crítico y cree planes de recuperación para las especies incluidas en la lista. Los organismos federales tienen el deber de ayudar a conservar estas especies y deben seguir procedimientos formales de consulta para procurar la asesoría de funcionarios federales encargados de la vida silvestre en el caso en que un proyecto afecte negativamente una de estas especies. Además, la ley prohíbe el comercio de estas especies y hace efectiva la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).

La Ley sobre las especies amenazadas (*Endangered Species Act*) prevé vastas prohibiciones por lo que se refiere al "capturar" animales incluidos en la lista, y los tribunales las han hecho respetar con órdenes judiciales, presuponiendo que la protección de las especies es de interés público⁴¹. El Servicio para las poblaciones ícticas y la fauna y flora silvestres (*Fish and Wildlife Service*) de los EE.UU. interpretó que el término "tomar", presente en la Ley de las especies en peligro, incluye "una modificación o degradación significativa del hábitat que en realidad mata o perjudica la vida silvestre" mediante el daño de importantes comportamientos como la alimentación o la reproducción (50 C.F.R. §17.3).

En los bosques nacionales de propiedad federal, los reglamentos de planificación del Servicio forestal de los EE.UU. (*Forest Service planning regulations*) van más allá que la Ley sobre las especies amenazadas (*Endangered Species Act*) para proteger la biodiversidad. Con propósitos de planificación, estas tierras están divididas en aproximadamente 125 bosques separados. Cada bosque debe tener un plan de ordenación de las tierras y de los recursos de largo plazo, y el plan forestal debe mantener "poblaciones viables de las especies nativas y no nativas deseadas" (36 C.F.R. §219.19).

⁴¹ Tennessee Valley Authority contra Hill, 437 U.S. 153 (1978) (La Corte Suprema de los EE.UU. declaró que la Ley sobre las especies amenazadas (*Endangered Species Act*) crea una presunción de interés público en la protección de las especies incluidas en la lista; el recurso apropiado para una captura incipiente es un mandato judicial).

La elaboración de listas de especies y los reglamentos de planificación tuvieron impactos importantes en la ordenación forestal de muchas regiones del país. En los bosques, las especies de interés incluyen el salmón del Pacífico (en el noroeste), el mérgulo ustulado (en el noroeste), el pájaro carpintero *Picoides borealis* (en el sudeste) y el búho moteado mexicano (en el sudoeste).

El ejemplo más elocuente del poder de las leyes sobre la vida silvestre y el rol de las ONG y de los tribunales en la ejecución de éstas se refiere al búho moteado en los bosques de la zona noroeste del Pacífico. El Servicio para las poblaciones ícticas y la fauna y flora silvestres (*Fish and Wildlife Service*) incluyó al buho en la lista de la Ley sobre las especies amenazadas (*Endangered Species Act*) después que las ONG demandaron al gobierno por haber rechazado arbitrariamente una petición de ciudadanos para incluir esta ave en la lista⁴². Posteriormente, las ONG demandaron al Servicio Forestal, cuestionando que los estándares para la ordenación del búho en los bosques nacionales eran inadecuados según la NFMA y la NEPA⁴³. El Congreso respondió prohibiendo temporalmente ciertas ventas madereras en las regiones afectadas por estas leyes y limitando las apelaciones y las revisiones judiciales (Pub. L. N° 101-121, §318), pero ya que esta disposición resultó conflictiva se dejó caducar. Entonces, las ONG consiguieron demandar con éxito al Servicio para las poblaciones ícticas y la fauna y flora silvestres (*Fish and Wildlife Service*) y obligarlo a designar los hábitats críticos para las especies⁴⁴. Sucesivamente, los procesos de las ONG contra los organismos federales encargados de la ordenación de las tierras prácticamente acabaron con las cortas en los bosques federales que eran hábitat del búho moteado⁴⁵. Al final, el presidente Clinton ordenó la preparación de un plan para proteger la biodiversidad en los bosques del noroeste mientras se hacía frente al trastorno económico y social de las comunidades locales que dependían de la industria maderera.

La protección de los hábitats es en gran parte responsable por la significativa reducción de las cortas madereras en los bosques nacionales entre 1989 y 1994 (Oficina del Censo de los EE.UU. 1997:689). Las disminuciones más grandes se verificaron en los bosques del búho moteado.

La prohibición de la Ley sobre las especies amenazadas (*Endangered Species Act*) respecto al "tomar" animales incluidos en la lista también se aplica a las tierras privadas. En una causa concerniente a la protección de los buhos moteados en los bosques privados, la Corte Suprema confirmó la interpretación del gobierno del término "tomar", según el cual éste incluye la alteración de los hábitats⁴⁶.

⁴² Northern Spotted Owl contra Hodel, 716 F. Supp. 479 (W.D. Wash. 1988). El gobierno decidió no contestar el hecho que se denominara a la especie como demandante principal en este proceso. Podría haberlo hecho. De vez en cuando se puede observar una especie como demandante en los tribunales de los EE.UU., pero todavía ningún tribunal estadounidense al que se le pidió decidir sobre la cuestión ha concedido a las especies el derecho de presentar demanda

⁴³ Seattle Audubon Society contra Robertson, Civ. No. 89-160 (W.D. Wash. 24 de marzo de 1989) (orden de prohibir temporalmente las ventas madereras).

⁴⁴ Northern Spotted Owl contra Lujan, 758 F. Supp. 621 (W.D. Wash. 1991).

⁴⁵ Seattle Audubon Society contra Evans, 771 F. Supp. 1081 (W.D. Wash. 1991) *confirmado* 952 F.2d 297 (9° Cir. 1991); Seattle Audubon Society contra Moseley, 798 F. Supp. 1473 (W.D. Wash. 1992) *confirmado sub nom.* Seattle Audubon Society contra Espy, 998 F.2d 699 (9° Cir. 1993).

⁴⁶ Babbitt contra Sweet Home Chapter of Communities for a Great Oregon, 115 S. Ct. 2407 (1995).

Algunos propietarios de tierras privadas afirmaron que los tentativos federales de reglamentar el aprovechamiento de las tierras privadas a fin de proteger la vida silvestre, conforme a la Ley sobre las especies amenazadas, (*Endangered Species Act*), equivalía a una confiscación federal de la tierra en violación de la Constitución federal, y buscaron indemnización en los tribunales por la pérdida de los valores de sus tierras. Los tribunales se han esforzado en trazar una línea divisoria entre una reglamentación lícita y una confiscación ilícita de las tierras. Los legisladores federales propusieron proyectos de leyes que exigían que el gobierno pagase a los terratenientes en el caso en que las leyes ambientales redujeran en más de un veinte por ciento los valores de mercado de las tierras⁴⁷. Sin embargo, estos proyectos de leyes no fueron aprobados. Generalmente, los tribunales se han demostrado poco dispuestos a ordenar dichos pagos, con excepción de aquellos casos en que el reglamento prive al propietario de todos los usos económicos de su propiedad⁴⁸.

El gobierno federal ha intentado resolver las controversias sobre las especies en peligro realizando acuerdos con los propietarios de tierras privadas. La Ley sobre las especies amenazadas (*Endangered Species Act*) autoriza al gobierno a aprobar planes de conservación de los hábitats. De acuerdo a estos planes, los terratenientes se comprometen a realizar acciones específicas a fin de ayudar a conservar y recuperar las especies incluidas en la lista que se hallan en sus tierras. En cambio, se les permite realizar determinadas actividades, como la corta maderera, que puede incidentalmente perjudicar un número limitado de plantas o animales protegidos. Si bien el gobierno tiene el poder de adoptar estos planes de conservación de los hábitats desde hace más de 20 años, solamente en los últimos cinco años ha utilizado este instrumento enérgicamente.

Algunos miembros del Congreso y el Ministro del Interior han concordado sobre un paquete de reformas para la Ley sobre las especies amenazadas⁴⁹, (*Endangered Species Act*) algunas de las cuales son ampliamente apoyadas. Por ejemplo, los propietarios forestales en la región meridional de pinos actualmente tienen fuertes incentivos para cortar árboles antes de que sean lo suficientemente maduros para atraer al protegido *Picoides borealis*. Según la ley actual, una vez que esta ave llega, el hábitat se convierte en hábitat protegido. Conforme a la ley propuesta, en cambio, un propietario de tierras privadas va a poder adoptar un plan de ordenación continuado que prevé la tala de árboles a una edad más madura, proporcionando un hábitat temporáneo para esta ave al final de cada ciclo de crecimiento arbóreo, sin temor de perder la posibilidad de talar los árboles. Otras disposiciones de este proyecto de ley de reforma mitigan las protecciones actuales y preocupan a la comunidad ambiental. Por otra parte, las ONG que representan a los propietarios de tierras no creen que este proyecto de ley vaya lo suficientemente lejos. Las perspectivas de este proyecto de ley son inciertas.

Los estados desempeñan una función variada en la protección de la biodiversidad (Defensores de la vida silvestre y Centro para la legislación sobre la vida silvestre, 1998). Los cincuenta estados tienen acuerdos cooperativos con el gobierno federal que comprenden proyectos específicos para ayudar a conservar las especies incluidas en la lista federal. Cuarenta y cinco estados poseen sus propias leyes sobre las especies amenazadas, a pesar de

⁴⁷ Verbigracia H.R. 9 y S. 605, proyectos de leyes presentados en el 104° Congreso, 1ª Sesión (1995).

⁴⁸ Verbigracia Lucas contra South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003 (1992) (indemnización prevista por la ley sobre el aprovechamiento de las tierras que impide cualquier desarrollo en las propiedades de islas que cumplen una función protectora de las costas).

⁴⁹ Presentado como proyecto de ley S. 1180, 105° Congreso, 1ª Sesión (1997) (S.1180, 105° Congress, 1st Session(1997)).

que la mayor parte de éstas sólo prohíben dañar o comprar y vender las especies incluidas en la lista. Unos pocos, como California, tienen leyes elaboradas a imitación de la ley federal, que comprenden la protección del hábitat, planificación para la recuperación y otros aspectos (Código íctico y de caza de California) (*California Fish and Game Code*).

Una de las tendencias, desde el punto de vista administrativo, de los organismos estatales responsables por las poblaciones ícticas y la fauna y flora silvestres ha sido crear o expandir las oficinas no relacionadas con la caza a fin de promover la conservación de los hábitats y las actividades recreativas relacionadas con la vida silvestre, que no sean ni caza ni pesca. Estas oficinas, sin embargo, tienen una menor financiación que los programas estatales de caza.

Pocos estados cuentan con iniciativas innovativas respecto a la biodiversidad. Florida tiene la Ley de conservación para el año 2000 (*Preservation 2000 Act*) aprobada primero en 1990 y enmendada en 1995 y 1997, que dirige la adquisición de tierras para proteger la integridad de los hábitats y ecosistemas. Las adquisiciones son financiadas mediante la venta de obligaciones favorecidas por el estado. En 1992, los votantes de Colorado rectificaron la Constitución estatal para que las ganancias de la lotería estatal se utilicen en la adquisición de hábitats y zonas verdes. California ha emprendido un esfuerzo de planificación biológica regional como resultado de un Acuerdo sobre la diversidad biológica firmado por los organismos estatales y federales.

Oregon ha elaborado una Iniciativa para la recuperación del salmón costero que abarca muchas áreas densamente boscosas a lo largo de su costa pacífica. En un principio la adopción de este plan convenció al gobierno federal a aplazar la colocación de las poblaciones de salmón coho del estado en la lista federal de especies en peligro. Sin embargo, una ONG ganó un proceso en el que se decidió que la Ley sobre las especies amenazadas (*Endangered Species Act*) no autoriza al gobierno federal a contar con un programa, en gran parte voluntario, para proteger y recuperar una especie. El tribunal ordenó al gobierno federal a reconsiderar la inclusión del salmón en la lista⁵⁰.

En el Canadá no existe una única ley federal fuerte sobre las especies en peligro. La distribución constitucional de la autoridad sobre los recursos a las provincias hace que resulte incierta la posibilidad que la nación, algún día, pueda llegar a tener una ley federal tan fuerte como la de los Estados Unidos. En 1996, el gobierno presentó al Parlamento el proyecto de ley C-65 para crear una ley federal sobre las especies en peligro, pero resultó un proyecto conflictivo y no se aprobó.

No obstante, el Canadá tiene algunas leyes e iniciativas federales importantes para la protección de las especies amenazadas. La Ley canadiense sobre la flora y fauna silvestres concede al Ministro del Medio Ambiente amplia discrecionalidad para actuar en cooperación con las autoridades provinciales "a fin de proteger cualquier especie de flora y fauna silvestres en peligro de extinción". Un Comité nacional sobre la condición de la flora y fauna silvestres en peligro en el Canadá (COSEWIC) redacta una lista de especies que causan preocupación.

⁵⁰ Consejo de recursos naturales de Oregon contra Daley, CV-97-1155-ST, 1998 WL 296838 (D. Or. 1º de junio de 1998).

En 1992, el Canadá aprobó una Ley federal para la protección y regulación de la flora y fauna silvestres en el comercio internacional e interprovincial, y en 1996, al asegurarse la aprobación de las provincias, el gobierno promulgó los reglamentos de ejecución. Entre otras cosas, ésta sirve como legislación de ejecución para la CITES en el país. Además, en 1996, los ministros federales y provinciales concordaron en principio sobre un Acuerdo nacional para la protección de las especies amenazadas. Este acuerdo establece un Consejo canadiense, a nivel ministerial, para la protección de las especies amenazadas y compromete a las provincias a promulgar leyes complementarias para la protección de dichas especies.

Algunas provincias poseen leyes sobre las especies en peligro; pero no son tan rigurosas como las de los EE.UU. Un estudio realizado por dos ONG comparó el derecho de Columbia Británica con el de los EE.UU. tal como se presentaban en 1993 (Haddock 1995). Se observó que en Columbia Británica la elaboración de una lista de especies es una cuestión política, dejada a la completa discrecionalidad del Gabinete; que la ley no prevé protecciones para los hábitats críticos y no requiere que el gobierno prepare un plan de recuperación.

3.2.7 Áreas protegidas

Los Estados Unidos, al igual que el Canadá, tiene una larga tradición en cuanto al establecimiento de áreas en las que están prohibidas la corta maderera u otras importantes modificaciones de los hábitats. En 1864, el Congreso de los EE.UU. concedió a California el Valle Yosemite como un área de conservación estatal (Ley del 30 de junio de 1864). Más tarde, California lo devolvió al gobierno federal para crear un parque nacional. El Congreso creó el primer parque nacional, Yellowstone, en 1872 (Ley del 1 de marzo de 1872). El estado de Nueva York constituyó una vasta reserva en el bosque Adirondack en los años 1880 y rectificó su en 1894 para declarar que la reserva se conservara "para siempre al estado natural".

En los años 60, el Congreso creó dos nuevas designaciones para las tierras federales en las que el desarrollo estaba limitado. En las zonas deshabitadas, designadas por el Congreso, no se puede ni siquiera construir un camino (Ley de áreas selváticas) (*Wilderness Act*). Los corredores silvestres o fluviales con bellos paisajes, designados a nivel del Congreso o administrativo, tienen una serie de restricciones respecto a su aprovechamiento, entre las cuales la más estricta equivale a la condición de área selvática (Ley sobre ríos vírgenes y pintorescos) (*Wild and Scenic Rivers Act*).

Un problema que persiste en los Estados Unidos se refiere a qué hacer con las tierras federales que todavía son vírgenes y están desprovistas de caminos, pero a las que nunca se les ha legalmente reservado para ser protegidas de la explotación. En la década de los 70 y en los primeros años 80, los tribunales terminaron con las cortas madereras en esas tierras, ya que los organismos que las administraban no habían logrado cumplir con las leyes de evaluación del impacto ambiental⁵¹. En los años 80, el Congreso volvió a examinar la

⁵¹ Wyoming Outdoor Coordinating Council contra Butz, 484 F.2d 1244 (10° Cir. 1973) (La primera evaluación y revisión nacional de áreas sin caminos del Servicio Forestal consideró que no fueron satisfechos los requisitos de evaluación de los impactos); California contra Block, 690 F.2d 753 (9° Cir. 1982) (La segunda evaluación y revisión nacional de áreas sin caminos del Servicio Forestal fue considerada igualmente inadecuada).

posición jurídica de esas tierras en base a cada estado y aprobó leyes que designaban partes de dichas áreas espacio natural protegido y el resto abierto a la corta maderera (p. ej., la Ley de áreas selváticas de California) (*California Wilderness Act*). En 1997, sin embargo, el Ministro de Agricultura promulgó una moratoria limitada sobre el aprovechamiento maderero en las tierras en cuestión. A la industria maderera no le agradó esta acción. Probablemente el destino de esas tierras quede en manos del Congreso.

Otra cuestión actual es si las tierras reservadas constituyen realmente una selección representativa para la protección de valores como la biodiversidad. La mayoría de los parques fueron reservados a fines recreativos. Muchas de las áreas selváticas son tierras de alturas elevadas, que quedaron sin caminos en el siglo XX porque eran inaccesibles o tenían un escaso valor inclusive como tierras madereras. Además, los científicos llegaron a la conclusión que algunas especies, como los osos pardos, necesitan enormes extensiones de tierra para mantener poblaciones viables. Inclusive grandes áreas, como el Parque de Yellowstone, pueden no ser lo suficientemente grandes.

No todas las tierras protegidas se encuentran en manos del estado. Algunas son conservadas privadamente por ONG, como *Nature Conservancy* o *Trust for Public Land*. Sin embargo, comprar y mantener las tierras es costoso. La mayoría de los estados reconoce a las ONG como sociedades benéficas y no exige impuestos sobre la propiedad para sus explotaciones. Éstos reconocen, además, un interés especial de propiedad, la servidumbre de conservación. Un poseedor privado de una propiedad puede transferir una servidumbre al gobierno o a una ONG y renunciar así al derecho de aprovechar la tierra. La servidumbre puede también exigir que el propietario permita el acceso público a toda o a parte de sus tierras. En cambio, por lo general, el propietario obtiene ventajas tributarias. Un programa federal de reservas de conservación ofrece subsidios a los cultivadores si comprometen sus tierras, sensibles desde el punto de vista ambiental, a propósitos de conservación, por ejemplo, mediante la plantación de árboles cerca de cursos de agua para beneficiar la calidad de las mismas (16 U.S.C. §§3830-3862).

En el Canadá, la tendencia ha sido aumentar la cantidad de áreas protegidas. El sistema canadiense de parques nacionales posee desde hace mucho tiempo algunas reservas famosas en el mundo entero, como las de Banff y Jasper. En 1992, el Consejo canadiense de Ministros del Medio Ambiente, el Consejo canadiense de Ministros de Parques y el Consejo de Ministros de la Vida Silvestre de Canadá se comprometieron a conservar áreas protegidas representativas en sus jurisdicciones para el año 2000. Columbia Británica ha designado más de 100 nuevos parques y otras áreas protegidas desde 1992 y, en octubre de 1994, el 8,6 por ciento (82.000 km²) de la provincia poseía algún tipo de *status* de protección (Dudley, Jeanrenaud y Sullivan 1995:66). El gobierno federal ha afirmado que el doce por ciento de las tierras federales actualmente posee un cierto tipo de *status* de protección. Un grupo ambientalista, el *B. C Sierra Club*, afirmó que estas estadísticas son erróneas, ya que incluyen una gran cantidad de tierras que no posee protección legal suficiente.

3.2.8 Impuestos

Los impuestos afectan las decisiones económicas de los propietarios privados de las tierras forestales. Los sistemas tributarios generales, como los impuestos sobre los bienes raíces y los impuestos sobre la renta pueden en realidad desanimar las inversiones en la ordenación forestal a largo plazo, a menos que incluyan disposiciones especiales para la silvicultura. Si bien en los últimos años las jurisdicciones han realizado una serie de cambios relativamente importantes en la tributación maderera, aún se están estudiando muchas reformas.

Los impuestos sobre la renta pueden afectar las decisiones de ordenación forestal de manera compleja. El impuesto se basa en la cantidad de ingresos menos la cantidad de gastos deducibles. Los propietarios forestales prefieren que los gastos de ordenación sean deducibles en el año en que se verifican (y no en el año en que se vende la madera).

El código federal del impuesto sobre la renta de los Estados Unidos permite a los terratenientes amortizar los costos de la repoblación forestal. Éstos pueden descontar los costos de la renta por un periodo de ocho años, en vez de descontarlos en un futuro cuando se venda la madera, y considerar parte de los costos como un crédito directo contra el impuesto (26 U.S.C. §§48(b) 6 194(a)).

Sin embargo, las reglas sobre pérdidas pasivas, añadidas al código tributario de los EE.UU. en 1986, limitan la deducción de los gastos a no ser que el contribuyente dedique personalmente un número mínimo de horas al año al negocio que origina dicho gasto (26 U.S.C. §469). Estas normas hacen que la silvicultura sea una inversión menos atractiva para los pequeños terratenientes que no destinan grandes cantidades de tiempo al año a sus lotes boscosos (Byrne 1991:729).

La Ley tributaria federal canadiense por lo general trata a los propietarios de los lotes boscosos como cultivadores. También limita las deducciones de las pérdidas sobre éstos cuando constituyen una parte menor de la renta del contribuyente (Ley de impuestos sobre la renta de 1985 (*Income Tax Act*); Ross 1995:217-19).

En los Estados Unidos, los pequeños propietarios forestales anhelan cambios en las leyes de impuestos sobre las propiedades (esto es, herencia). Cuando un propietario forestal muere, la deuda fiscal sobre su propiedad puede obligar a los herederos a vender la tierra o a cortar anticipadamente la madera para obtener el dinero a fin de pagar el impuesto. Los actuales propietarios desearían que los impuestos sobre la propiedad fueran reducidos o postergados en el caso en que sus herederos se comprometieran a conservar la tierra boscosa. En 1997 el Congreso de los EE.UU. resolvió parcialmente este problema reduciendo los impuestos sobre las propiedades que se encuentran en las tierras sujetas a las servidumbres de conservación (26 U.S.C. §2031(c)).

Los estados y provincias generalmente exigen impuestos anuales sobre los bienes raíces en base al valor de los mismos. Estas leyes de impuestos, adecuadas a los aprovechamientos de las tierras que producen ingresos anuales, pueden desalentar la ordenación forestal. Si el valor de la tierra refleja el valor de los árboles, el impuesto estimula al propietario a cortar los árboles antes de que crezcan y sean demasiados valiosos. Una vez que el propietario ha cortado los árboles, la perspectiva de un impuesto anual con una renta

no significativa procedente de la tierra por varios años puede desalentar la reforestación y estimular al propietario a encontrar otro uso para la tierra. Si el impuesto se basa en el valor de la tierra en el libre mercado (por ejemplo, a qué precio puede venderse la tierra si se vende para un uso agrícola o urbano en vez que para un bosque), un impuesto elevado puede aumentar el incentivo del propietario de vender la tierra o convertirla a un uso que tenga altos ingresos.

La respuesta legislativa a estos problemas inició a principios de este siglo, con refinamientos que continúan hasta el presente. Uno de los enfoques ha sido eliminar el impuesto anual sobre el valor de los árboles y sustituirlo con un impuesto sobre la producción, que debe pagarse cuando los árboles son vendidos o cortados. Algunas jurisdicciones, en cambio, han reducido el nivel de impuestos para aquellos propietarios que se comprometen a la ordenación forestal. Otras han prometido valorar dichas tierras según su "uso efectivo" como bosques, indiferente a su valor de mercado para otros usos. Las jurisdicciones que han adoptado variaciones de estos enfoques incluyen Columbia Británica⁵², New Hampshire⁵³ y Nueva York⁵⁴ y muchas otras.

3.2.9 *Infracciones forestales*

Estados Unidos no ha usado comúnmente el derecho penal como instrumento para la regulación forestal. Por ejemplo, sus actuales leyes penales federales sobre los bosques ocupan sólo doce artículos de su Código y, con la excepción que se analiza a continuación, no han habido enmiendas substanciales importantes en los últimos decenios (18 U.S.C. §§1851-1863). Las leyes establecen castigos por el robo o destrucción de madera o productos forestales, provocación de incendios dolosa o culposa, destrucción de cercas, pastoreo no autorizado, interferencia con las inspecciones de tierras, colusión o fraude en las transacciones de tierras y entrada ilegal en tierras ajenas.

A diferencia de esto, el Código de prácticas forestales de 1994 de Columbia Británica prevé sanciones penales para la violación de más de cincuenta disposiciones de la ley. Fija multas de hasta un millón de dólares canadienses y tres años de prisión para las infracciones más graves, con castigos dobles para las segundas infracciones y las sucesivas. Además, los infractores pueden afrontar órdenes de cumplimiento y órdenes de pagar una indemnización por los daños y perjuicios efectivos.

La ley de Columbia Británica también reconoce una infracción general de daño irreparable. Esta infracción consiste en hacer que una o más hectáreas de la propiedad pública no puedan más proveer al crecimiento de árboles de la misma especie, salud y vigor anteriores. Existen excepciones para ciertas actividades legales como la construcción de carreteras. La pena es una multa de hasta un millón de dólares canadienses por cada hectárea dañada.

⁵² Ley de evaluación, Est. Rev. de Columbia Británica (1996), ch. 20, n24 (*Assessment Act, Revised Statutes of British Columbia*)

⁵³ New Hampshire Est. Rev. Ann., ch. 79 (Impuestos y Conservación Forestal — establece el impuesto sobre la producción) y ch. 79-A (Impuestos sobre el uso efectivo — valora ciertas tierras forestales y agrícolas según su uso efectivo).

⁵⁴ *New York Real Prop.* Ley tributaria §480-a (valuación reducida e impuesto sobre la producción para ciertas tierras forestales).

Un desarrollo reciente en las infracciones forestales común tanto a los Estados Unidos como al Canadá se debe al aumento de las protestas de ciudadanos contra la explotación forestal, especialmente contra la corta de rodales viejos. Algunas de estas protestas se transformaron en desobediencia civil no violenta, en las que los ciudadanos bloqueaban físicamente el acceso a los bosques encadenándose a las entradas de las carreteras o a los árboles. Más raramente las protestas han consistido en colocar clavos en los árboles, volviéndolos inutilizables y haciendo que la operación de corta resultara peligrosa. En efecto, estos clavos destruyen cualquier sierra y constituyen un peligro considerable para los trabajadores de los aserraderos.

Las jurisdicciones de los Estados Unidos y el Canadá se han activado para aumentar los castigos penales contra este comportamiento. Columbia Británica, por ejemplo, criminalizó la colocación de clavos en los árboles en los artículos 103 y 144 de su Código de prácticas forestales de 1994. En 1991, Maine lo incluyó en su derecho penal. El Congreso de los Estados Unidos hizo que la colocación de clavos se convirtiera en un crimen federal (18 U.S.C. § 1864).

IV. CONCLUSIÓN

¿Qué es lo que se puede aprender de las experiencias de los Estados Unidos y el Canadá de los últimos años? En cierta manera, la condición de los bosques norteamericanos es inusual: grandes áreas de bosques templados relativamente intactos en naciones altamente industrializadas y urbanizadas. Sin embargo, la diversidad de jurisdicciones y bosques ofrece modelos para muchas situaciones forestales distintas: tierras públicas ordenadas para múltiples usos, tierras públicas ordenadas para usos predominantemente madereros, tierras privadas ordenadas para la madera, tierras privadas ordenadas para varios usos independientes y, combinación de tierras públicas y privadas.

En todas estas áreas, los gobiernos han tenido que hacer frente al creciente empuje mundial para una mayor consideración de los valores no madereros, como la biodiversidad. Cada jurisdicción ha respondido en su propia manera, pero la tendencia general ha sido ampliar los objetivos de ordenación, potenciar las leyes sobre la vida silvestre, utilizar EIA o instrumentos de planificación y aumentar las oportunidades de participación pública en la ordenación de las tierras públicas. Además, las jurisdicciones han experimentado una variedad de instrumentos para estimular a los terratenientes privados a convertirse en mejores ordenadores forestales.

A medida que nuestros conocimientos sobre los bosques y nuestras demandas por recursos comerciales cambian, nuestras leyes también van a tener que cambiar. Norte América ofrece por los menos sesenta laboratorios legales donde se pueden estudiar estos cambios y aprender de ellos.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Canadá

- Constitución, 1867.
- Constitución, 1982.
- Ley para la protección del medio ambiente, Est. Rev. del Canadá 1985, cap. C-15.3 (*Environmental Protection Act, Revised Statutes of Canada 1985, chapter C-15.3*).
- Ley de pesca, Est. Rev. del Canadá 1985, cap. F-14 (*Fisheries Act, Revised Statutes of Canada 1985, chapter F-14*).
- Ley de impuestos sobre la renta, Est. Rev. del Canadá 1985, 5^o Supl., cap. 1 (*Income Tax Act, Revised Statutes of Canada 1985, 5th Suppl., chapter 1*).
- Ley indígena, Est. Rev. del Canadá 1985, cap. 1-5 (*Indian Act, Revised Statutes of Canada 1985, chapter 1-5*).
- Reglamentos indígenas sobre las maderas, C.R.C. 1978, cap. 961, enmendados (*Indian Timber Regulations, C.R.C. 1978, chapter 961, as amended*).
- Ley sobre la Convención sobre las Aves Migratorias, Ley del 23 de junio de 1994, cap. 22, 1994 S.C., vol. 2, p. 173 (*Migratory Bird Convention Act, Act of 23 June 1994, chapter 22, 1994 S. C, Vol 2, p. 173*).
- Ley para la protección y regulación de la flora y fauna silvestres en el comercio internacional e interprovincial, Ley del 17 de diciembre de 1992, cap. 52, 1992 S.C., vol. 2, p. 1563 (*Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act, Act of 17 December 1992, chapter 52, 1992 S.C, Vol 2, p. 1563*).
- Reglamentos sobre el comercio de la flora y fauna silvestres, SOR 196-263, 130 Canadá Gazette, Pt. II, 1758 (14 de mayo de 1996) (*Wild Animal and Plant Trade Regulations, SOR 196-263, 130 Canada Gazette, Pt. II, 1758 -14 May 1996*).
- Ley sobre la flora y fauna silvestres, Est. Rev. del Canadá 1985, cap. W-9 (*Wildlife Act, Revised Statutes of Canada 1985, chapter W-9*)

Columbia Británica

- Ley de evaluación, Est. Rev. de Columbia Británica (1996), cap. 20 (*Assessment Act, Revised Statutes of British Columbia -1996 -, chapter 20*).
- Ley sobre evaluación ambiental, 1994 Est. de Columbia Británica, cap. 35 (*Environmental Assessment Act, 1994 Statutes of British Columbia, chapter 35*) Código de Prácticas Forestales de Columbia Británica, 1994 Est. de Columbia Británica, cap. 41 (*Forest Practices Code of British Columbia Act, 1994, chapter 41*)

Newfoundland

- Ley sobre evaluación ambiental, Est. Rev. de Newfoundland (1990), cap. E-14 (*Environmental Assessment Act, Revised Statutes of Newfoundland - 1990 -, chapter E-14*).

Ontario

- Ley sobre la sostenibilidad de los bosques públicos, 1994 Est. de Ontario, cap. 25 (*Crown Forest Sustainability Act, 1994 Statutes of Ontario, chapter 25*).

Quebec

- Ley del 19 de diciembre de 1986, 1986 Est. de Quebec, cap. 108 (enmienda la Ley Forestal.) (*Act of 19 Dec. 1986, 1986 Statutes of Quebec, chapter 108 - amending the Forest Act -*).
- Ley para enmendar la Ley Forestal y otras disposiciones legislativas, Ley del 20 de junio de 1996, 1996 Est. de Quebec, cap. 14 (*Act to Amend the Forest Act and other Legislative Provisions, Act of June 20, 1996, 1996 Statutes of Quebec, chapter 14*). Ley Forestal, Est. Rev. de Quebec, cap. F-4.1 (*Forest Act, Revised of Quebec, chapter F-4.1*).

Saskatchewan

- Ley de ordenación de los recursos naturales, Ley del 25 de junio de 1996, 1996 Est. de Saskatchewan, cap. F-19.1 (*Forest Resources Management Act, Act of 25 June 1996, 1996 Statutes of Saskatchewan, chapter F-19.1*).

Estados Unidos

- Constitución de los EE.UU. Enmienda XVI (impuesto sobre la renta) (*Amendment XVI, income tax*). Cláusula sobre el comercio, art. I, §8, el. 3 (*Commerce clause, article I. sec. 8, cl 3*). Cláusula sobre la propiedad, art. IV, §3, el. 2 (*Property clause, article IV, sec. 3, cl. 2*).
- 18 U.S.C. §§1851-1864 (concerniente a las infracciones cometidas en las propiedades públicas y bosques) (*18 U.S.C, sections 1851-1864 regarding offenses on public lands and forests*).
- Ley del 30 de junio de 1864, cap. 184, 13 Est. 325 (concesión del Valle Yosemite a California para la creación de un parque estatal) (*Act of 30 June 1864, chapter 184, 13 Statute 325 - granting title of the Yosemite Valley to California to create a state park-*).
- Ley del 1 de marzo de 1872, cap. 24, 17 Est. 32, codificado como 16 U.S.C. §21 (creación del Parque Nacional de Yellowstone) (*Act of 1 March 1872, chapter 24, 17 Statute 32, codified as 16 U.S.C, section 21 (creating Yellowstone National Park)*).
- Ley del 3 de marzo de 1891, cap. 561, §24, 26 Est. 1095, 1103. (autoriza al Presidente a crear reservas forestales) (*Act of 3 March 1891, chapter 561, sections 24 and 26 Statute 1095, 1103. (empowering the president to create forest reserves)*).
- Ley sobre reclamos de asentamiento de los nativos de Alaska, 43 U.S.C. §§1601-1642 (*Alaska Native Claims Settlement Act, 43 U.S.C, sections 1601-1642*).
- Ley de áreas selváticas de California de 1984, Pub. L. No. 98-328, 98 Est. 1619 (*California Wilderness Act of 1984, Public Law No. 98-328, 98 Statute 1619*).
- Ley de aire puro, 42 U.S.C. §§7401-7671q (*Clean Air Act, 42 U.S.C, sections 7401- 7671q*).
- Organismo para la protección ambiental, Reglamentos propuestos sobre la calina regional, 62 Fed. Reg. 41138 (31 de julio de 1997) (*Environmental Protection Agency, Proposed Haze Regulations, 62 Federal Regulation 41138 - 31 July 1997 -*).
- Ley de agua pura, 33 U.S.C. §1251-1387 (*Clean Water Act, 33 U.S.C, sections 1251- 1387*).
- Reglamentos del cuerpo de ingenieros concerniente a las actividades en los humedales, 33 C.F.R. §§320.4(r), 323.4.33 (*Corps of Engineers regulations concerning activities in wetlands, 33 C.F.R., sections 320.4(r), 323.4.33*).

- Ley sobre las especies amenazadas, 16 U.S.C. §§1531-7544 (*Endangered Species Act, 16 U.S.C, sections 1531-1544*).
- Servicio para las poblaciones ícticas y la fauna y flora silvestres, reglamentos que interpretan el significado de "captura", 50 C.F.R. §17.3 (*fish and Wildlife Service, regulation interpreting meaning of "take", 50 C.F.R., section 17.3*).
 - Programa de conservación y reserva de tierras erosionables y humedales, 16 U.S.C. §§3801-3862. (*Erodible Lands and Wetlands Conservation and Reserve program, 16 US.C, sections 3801-3862*).
 - Ley federal sobre planificación y ordenación de los suelos, 43 U.S.C. §§1701-1782 (*FederalLandPlanningandManagement Act, 43 U.S.C, sections 1701-1782*).
 - Ley de planificación de los recursos renovables forestales y de pastizales, codificada con la Ley Nacional de Ordenación Forestal en 16 U.S.C. §§1600-1614 y otras secciones dispersas del título 16 (*Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act, codified with the National Forest Management Act at 16 U.S.C, sections 1600-1614 and other scattered sections of Title 16*).
 - Código interno sobre ingresos, U.S.C. título 26 (*Internal Revenue Code, U.S.C, title 26*)
 - Ley sobre el Tratado sobre las Aves Migratorias, 16 U.S.C. §703-712 (*Migratory Bird TreatyAct, 16 U.S.C, sections 703-712*).
 - Ley para el rendimiento sostenido basado en el uso múltiple, 16 U.S.C. §§528-531 (*Múltiple Use Sustained YieldAct, 16 U.S.C, sections 528-531*).
 - Ley nacional de política ambiental, 42 U.S.C. §§4321-4370a (*National Environmental PolicyAct, 42 U.S.C, sections 4321-4370a*).
 - Consejo sobre los reglamentos de la NEPA de calidad ambiental relativos a las evaluaciones de impacto ambiental, 40 C.F.R. pts. 1500-1508 (*Council on Environmental Quality NEPA regulations on environmental impact assessment, 40 C.F.R., pts. 1500-1508*).
 - Ley Nacional de Ordenación Forestal, 16 U.S.C. §§1600-1614 (*National Forest Management Act, 16 U.S.C, section 1600-1614*).
 - 16 U.S.C. §1611 nota (disposiciones de 1995 relativas a los procedimientos de ventas madereras finalizadas a recuperar maderas dañadas o amenazadas) (*16 U.S.C, section 1611 note {1995 provisión regarding procedures for timber salvage sales}*).
 - 16 U.S.C. §1612 nota (directiva del Congreso para la revisión del proceso de las apelaciones administrativas) (*16 U.S.C, section 1612 note - directive from Congress to revise the administrative appeals process -*).
 - Reglamentos de planificación del Servicio Forestal, 36 C.F.R. pts. 215-221 (*Forest Service planning regulations, 36 C.F.R., pts. 215-221*).
 - Ley nacional de ordenación de los recursos de los bosques indígenas, 25 U.S.C. §§3101-3120. (*National indian Forest Resources Management Act, 25 U.S.C, sections 3101-3120*).
 - Pub. L. No. 101-121, §318, 101º Cong, 1ª Sesión, 103 Est. 745 (1989) (disposición provisional concerniente la explotación maderera en los bosques federales que son habitat de los buhos moteados) (*Public Law No. 101-121, section 318, 101st Congress, 1st Session, 103 Statute 745 1989 - temporary provisión regar ding timber harvests on federal forests with habitat for spotted owls -*).
 - Ley sobre la ordenación forestal de rendimiento sostenido, Ley del 29 de marzo de 1944, cap. 146, 58 Est. 132 (*Sustained-Yield Forest Management Act, Act of 29 March 1944, chapter 146, 58 Statute 132*).

- Ley sobre ríos vírgenes y pintorescos, 16 U.S.C. §§1271-1287 (*Wild and Scenic Rivers Act, 16 U.S.C, sections 1271-1287*).
- Ley de áreas selváticas, 16 U.S.C. §§1131-1136 (*Wilderness Act, 16 U.S.C, sections 1131-1136*).
- H.R. 9, 104° Cong., Iª Sesión. (1995) (propuesta de ley para indemnizar a los poseedores de propiedades por la disminución del valor de las tierras causada por la regulación ambiental) (*H.R. 9, 104th Congress, 1st Session , 1995 - bill to compensate property owners for declines in land value due to environmental regulation -*).
- S. 605, 104° Cong., Iª Sesión. (1995) (propuesta de ley para indemnizar a los poseedores de propiedades por la disminución del valor de las tierras causada por la regulación ambiental) (*S.605, 104th Congress, 1st Session , 1995 - bill to compensate property owners for declines in land value due to environmental regulation -*).
- S. 1180, 105° Cong., Iª Sesión. (1997) (propuesta de ley para reformar la Ley sobre las especies amenazadas) (*S. 1180, 105th Congress, 1st Session , 1997 - bill to reform the Endangered Species Act-*).
- S. 1253, 105° Cong., Iª Sesión., 1997 - propuesta de ley para reformar la planificación nacional de los bosques (*S. 1253, 105th Congress, 1st Session (1997) - Bill to reform national forest planning*)

California

- Código íctico y de caza de California §§2060-2116 (disposiciones relativas a la especies amenazadas) (*California Fish and Game Code, sections 2060-2116 -provisions regarding endangered species -*).
- Ley de prácticas forestales de Z'berg-Nejedly de 1973, Código de California sobre los recursos públicos §§4511-4628 (*Z'berg-Nejedly Forest Practices Act of 1973, California Public Resources Code, sections 4511-4628*).

Colorado

- Constitución, art. XXVII (relativo a la utilización de los fondos de la lotería estatal para la adquisición de tierras) (*Constitution, Article XXVII -regarding expenditure of state lottery funds for land acquisition-*).

Florida

- Ley de conservación para el año 2000, Est. de Florida §259.101 (*Preservation 2000 Act, Florida Statute, section 259.101*).

Idaho

- Constitución, art. 9, §4 (concerniente la ordenación de las tierras públicas) (*Constitution, article 9, section 4 -regarding management of state lands-*).

Maine

- Est. Rev. 12 de Maine §8101(1)(A) (disposición relativa al seguimiento de los bosques por lo que concierne los efectos de la contaminación atmosférica) (*12 Maine Revised Statute, section 8101(1)(A) -provisión regarding monitoring of forests for air pollution impacts-*).
- Est. Rev. 12 de Maine §8869(3) (disposición en la que se exige la presentación de los planes de grandes desmontes) (*12 Maine Revised Statute, section 8869(3) -provision requiring submission of plans for large clearcuts-*).

- Est. Rev. Ann. 17-A de Maine §806 (disposición que convierte la colocación de clavos en los árboles en una infracción a la ley) (*17-A Maine Revised Statute Ann., section 806 (provisión making tree spiking an offense)*).

New Hampshire

- Est. Rev. Ann. de New Hampshire, cap. 79 (Impuestos y conservación forestal) (*New Hampshire Revised Statute Ann., chapter 79 (Forest Conservation and Taxation)*).
- Est. Rev. Ann. de New Hampshire, cap. 79-A (Impuestos sobre el uso efectivo) (*New Hampshire Revised Statute Ann., chapter 79-A (Current Use Taxation)*).

Nueva York

- Constitución, art. 7, §7 (1894) (concerniente la reserva de Adirondack) (*Constitution, article 7, section 7, 1984 -concerning the Adirondack preserve-*).
- Ley sobre bienes raíces de Nueva York §480-a (valoración e impuesto sobre la producción reducidos para determinadas tierras forestales) (*New York Real prop. Tax Law, section 480-a -reduced valuation and yield tax for certain forest lands-*).

Nevada

- Est. Rev. de Nevada §528.042 (disposición que exige permisos para las actividades forestales) (*Nevada Revised Statute, section 528.042 (provisión requiring permit for forest activities)*).
- Código Admin. de Nevada §445A.340 (requiere permiso para incluir las mejores prácticas de ordenación de calidad de las aguas) (*Nevada Administrative Code, section 445A. 340 -requires permit to include water quality best management practices-*).

Oregon

- Constitución, art. VIII, §§2 & (5)(2) (relativo a la ordenación de las tierras públicas) (*Constitution, article VIII, sections 2 and (5) (2) -regarding management of state lands-*).
- Ley de prácticas forestales, Est. Rev. de Oregon §§527.610-992 (*Forest Practices Act, Oregon Revised Statute, sections 527.610-992*).
- Reglas Admin. de Oregon §345-023-0010(2) (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero) (*Oregon Admin. Rules, section 345-023-0010(2) -greenhouse gas mitigation-*).
- Plan de ordenación del humo, Reglas Admin. de Oregon §629-615-0300 (*Smoke Management Plan, Oregon Admin. Rules, section 629-615-0300*).

Virginia

- Código de Virginia §10.1-1181.2 (disposición concerniente la contaminación de las aguas causada por las actividades forestales) (*Code of Virginia, section 10.1-1181.2 -provisión regarding water pollution from forestry activities-*).

Washington

- Constitución, art. IX, §3 (relativo a la ordenación de las tierras públicas) (*Constitution, art. IX, section 3 -regarding management ofstate lands-*).
- Código Rev. de Washington §§76.09.350-360 (disposición de 1997 que autoriza programas de demostración encaminados a crear planes de ordenación forestal financiados por el estado en tierras privadas) (*Rev. Code of Washington, sections 76.09.350-360 -1997 provisión authorizing state-funded forest management demonstration projects on private lands-*).
- Código Rev. de Washington §76.09.050 (disposición concerniente aviso, planificación y EIA de las prácticas forestales) (*Rev. Code of Washington, section 76.09.050 - provisión concerning notice, planning, andEIA of forest practices*).

Wisconsin

- Ley 257 de Wisconsin de 1995, codificada en los Estatutos de Wisconsin §28.04 (concerniente los objetivos de ordenación en los bosques públicos) (*1995 Wisconsin Act 257, codified at Wisconsin Statutes, section 28.04 -regarding managmeent objectives on stateforests-*).

CASOS CITADOS

Tribunales federales canadienses

Corte Suprema

Delgamuukw contra Columbia Británica [1997] 3 S.C.R. 1010,1083.

Fowler contra R. [1980] 2 S.C.R. 213.

R. contra Crown Zellerbach Canadá Ltd. [1988] 1 S.C.R. 401.

R. contra Gladstone [1996] 2 S.C.R. 723.

R. contra Sparrow [1990] 1 S.C.R. 1075.

Tribunal de apelaciones

Sunshine Village Corp. contra Canadá (Ministro del Patrimonio canadiense) [1996] 20 *Can. Envtl. L. Rpts. (n.s.)* 171 (Tribunal federal de apelaciones).

Tribunales provinciales canadienses

Columbia Británica

Nación Haida contra Columbia Británica (Ministro Forestal) [1997] 98 B.C.A.C. 42.

Metecheah contra Ministerio Forestal (Corte Suprema de Columbia Británica. 24 de junio de 1997).

Sierra Club of Western Canadá contra Columbia Británica (Forestal Jefe), 13 *Can. Envtl. L. Rep. (n.s.)* 13 (Corte Suprema de Columbia Británica, 1993).

New Brunswick

R. contra Paul [1997] 193 N.B.R.2d 321 (New Brunswick Queen's Bench).

Ontario

Algonquin Wildlands League contra Ontario (Ministro de los Recursos Naturales), 21 *Can. Envtl. L. Rpts. (n.s.)* 102 (Tribunal de Justicia de Ontario, Div General, 1996).

Tribunales federales de los Estados Unidos

Corte Suprema

Babbitt contra Sweet Home Chapter of Communities for a Great Oregon, 115 Corte Suprema 2407 (1995).

Lucas contra *South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992).

Lujan contra National Wildlife Federation, 497 U.S. 871 (1990).

Ohio Forestry Ass'n contra Sierra Club, 66 U.S. Law Week 4376 (Corte Suprema de los EE.UU. 18 de mayo de 1998).

Missouri contra Holland, 252 U.S. 416 (1920).

Sierra Club contra Morton, 405 U.S. 727 (1972).

Tennessee Valley Authority contra Hill, 437 U.S. 153 (1978).

Tribunales federales de apelaciones

California contra Block, 690 F.2d 753 (9° Cir. 1982).

Wyoming Outdoor Coordinating Council contra Butz, 484 F.2d 1244 (10° Cir. 1973).

Tribunales federales de primera instancia

Mahler contra Servicio Forestal de los EE.UU., 927 F. Supp 1559 (S.D. Ind. 1996).

Northern Spotted Owl contra Hodel, 716 F. Supl. 479 (W.D. Wash. 1988).

Northern Spotted Owl contra Lujan, 758 F. Supl. 621 (W.D. Wash. 1991).

Northwest Indian Cemetery Protective Association contra Peterson, 565 F. Supl. 586 (N.D. Cal. 1983) *confirmado en parte y anulado en parte*, 795 F.2d 688 (9° Cir. 1986), *revocado y anulado sub nom.*

Lyng contra Northwest Indian Cemetery Protective Association, 485 U.S. 439(1988).

Oregon Natural Resources Council contra Daley, CV-97-1155-ST, 1998 WL 296838 (D. Or. 1 de junio de 1998).

Seattle Audubon Society contra Evans, 771 F. Supl. 1081 (W.D. Wash. 1991) *confirmado* 952 F.2d 297 (9° Cir. 1991).

Seattle Audubon Society contra Moseley, 798 F. Supl. 1473 (W.D. Wash. 1992) *confirmado sub nom.*

Seattle Audubon Society contra Espy, 998 F.2d 699 (9° Cir. 1993).

Seattle Audubon Society contra Robertson, Civ. No. 89-160 (W.D. Wash. 24 de marzo de 1989).

Sierra Club contra Martin, 933 F. Supl. 1559 (N.D. Ga. 1996), *revocado* 110 F.3d 1551 (11° Cir. 1997).

BIBLIOGRAFÍA

- Brown G. & Harris C, "Professional Foresters and the Land Ethic, Revisited", *Journal of Forestry*, vol. 96, pp. 4-12 (enero 1998).
- Byrne D.M., "Timber Growers and the Passive Loss Rules: Some Unintended Effects", 64 *Temple Law Review* 729 (1991).
- Canadá en estadísticas, red mundial, <[http://statcan.ca/english/Pgdb/Economy/Primary/prim41 .htm](http://statcan.ca/english/Pgdb/Economy/Primary/prim41.htm)>.
- Defenders of Wildlife & Center for Wildlife Law, *State Endangered Species Acts: Past, Present and Future* (Washington DC y Albuquerque NM 1998).
- Dudley N., Jeanrenaud J.P., & Sullivan F., *Bad Harvest? The Timber Trade and the Degradation of the World's Forests*, (Earthscan Publications Ltd., Londres 1995).
- FAO, *Situación de los Bosques del Mundo* (Roma 1997).
- Gordon J. et al, "An Independent Report on Tribal Forestry: Redefining the Government's Role", *Journal of Forestry*, vol. 95, pp. 10-14 (noviembre 1997)
- Haddock M., *Forests on the Line: Comparing the Rules for Logging in British Columbia and Washington State* (Nueva York y Vancouver 1995).
- Instituto para la legislación ambiental, *Enforceable State Mechanisms for the Control of Nonpoint Source Water Pollution* (Washington 1997).
- Johnson P.M. & Beaulieu A., *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law* (Island Press 1996).
- McKeem C., *Treaty Talks in British Columbia: Negotiating a Mutually Beneficial Future* (Vancouver 1996).
- Morishima G.S, "Indian Forestry: From Paternalism to Self-Determination", *Journal of Forestry*, vol. 95, pp. 4-9 (noviembre 1997).
- Oficina del Censo de los EE.UU., *Statistical Abstract of the United States: 1997*, 117° ed. (Washington, DC 1997).
- Random Lengths Publications, Inc., *U.S-Canada Trade Dispute Timeline: A Special Report for Random Lengths Subscribers* (Eugene, Oregon, EE.UU., 1997).
- Recursos naturales del Canadá, Resumen analítico de R.N., <<http://www.nrcan.gc.ca/mms/nrcanstats/factsheet.htm>>.

Recursos naturales del Canadá, *State of the Forests 1996*,
<<http://nrcan.gc.ca/cfs/proj/ppiab/sof/sof96/>>.

Recursos naturales del Canadá, *State of the Forests: Canadá 's Forests - An Overview*,
<<http://nrcan.gc.ca/cfs/proj/ppiab/sof/sof96/>>.

Ross M.M., *Forest Management in Canada* (Canadian Institute of Resources Law, Calgary, Alberta 1995).

Ross M. & Saunders J.O., *Environmental Protection: Its Implications for the Canadian Forest Sector* (Canadian Institute of Resources Law, Calgary, Alberta 1993).

Servicio Forestal de EE.UU., *Discussions on sustainable development*,
<http://www.fs.fed.us/land/sustain_dev>.

Sinclair S., "The Use Of US Trade Remedy Laws: Case Study of the Softwood Lumber Disputes", in Canadian Environmental Law Association, *The Environmental Implications of Trade Agreements*, pp. 195-221 (Queen's Printer for Ontario 1993).

ASIA Y EL PACÍFICO

Por

Ellen Kern y Tomme Young

Índice

	<i>Página</i>
RESUMEN	119
I. INTRODUCCIÓN	121
II. DESCENTRALIZACIÓN, DEVOLUCIÓN Y PRIVATIZACIÓN EN EL SECTOR FORESTAL	122
2.1 Descentralización de la administración forestal	122
2.2 Ampliación de los derechos y oportunidades del sector privado y la comunidad	123
2.2.1 La propiedad y otros derechos de utilización de los bosques a largo plazo	123
2.2.2 Derechos forestales de la comunidad:	126
2.2.3 Reconocimiento de los derechos consuetudinarios	127
2.3 Participación pública	130
III. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ORDENACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BOSQUES	131
3.1 La ordenación forestal en los países con economías en transición	131
3.2 Innovaciones en la planificación de la ordenación forestal	133
3.2.1 Enfoque por etapas de la POF	133
3.2.2 Incentivos para la repoblación forestal y programas de reforestación	134
3.2.3 Servicios de extensión	134
3.2.4 Acopio y uso de datos forestales	135
3.3 Concesión de licencias y aplicación de la ley	135
3.3.1 Licencias, permisos, concesiones y otros	136
3.3.2 Aplicación de la ley	137
3.4 Fondos forestales y otros incentivos	137
3.5 Coordinación con la legislación no forestal	139
IV. ÉNFASIS EN LOS VALORES ECOLÓGICOS Y SOCIALES DE LAS ACTIVIDADES FORESTALES	140
4.1 Hacia el logro de los objetivos de bienestar social: el desarrollo forestal comunitario	141
4.1.1 Ordenación de los recursos y facultades para la adopción de reglamentos	142
4.1.2 Seguridad de los derechos de utilización a largo plazo	143
4.1.3 Seguridad contra la interferencia arbitraria	143
4.1.4 Protección contra personas ajenas y no-participantes	144
4.1.5 Exoneración especial de algunos requisitos para la concesión de permisos	144

4.1.6	Reajustes y reducciones de las regalías	145
4.1.7	Poderes de vigilancia	145
4.1.8	Asistencia e incentivos financieros/técnicos	146
4.1.9	Flexibilidad de la reglamentación	146
4.1.10	Otras cuestiones de interés	146
4.2	Aumento del mandato ecológico y de la atención prioritaria a la ecología	147
4.2.1	Definiciones y propósitos orientados hacia la ecología	148
4.2.2	Evaluación del impacto ambiental y otros instrumentos de evaluación	149
V.	CONCLUSIÓN	152
	LEGISLACIÓN CONSULTADA	155
	BIBLIOGRAFÍA	157

RESUMEN

En el presente capítulo se ponen de relieve las tendencias e innovaciones en la legislación forestal, con especial atención a la legislación y los diseños de leyes de dieciséis países de la región de Asia y el Pacífico, a saber: Bhután, Camboya, China, Fiji, Filipinas, India, Indonesia, Laos, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nepal, Papua Nueva Guinea, Tonga, Vanuatu y Viet Nam.

Entre las tendencias legislativas más importantes se destacan i) la descentralización de la ordenación y operaciones forestales; ii) la adaptación de las actividades, instituciones y mercados del sector forestal a la constante evolución de situaciones y enfoques económicos; y iii) la incorporación de nuevos conceptos de sostenibilidad de los recursos forestales y maximización de la diversidad biológica. Estas tendencias se reflejan en muchos y diversos elementos de la legislación forestal, inclusive las disposiciones que promueven la adopción de sistemas forestales comunitarios y privados, reconocen de manera más clara los derechos de explotación consuetudinarios, prevén una participación pública más amplia en el proceso de planificación de la ordenación, y toman en consideración una mayor flexibilidad en cuanto al control del uso y ordenación de los bosques. Si bien en este capítulo no se hace una evaluación del cambiante entorno de política en el plano nacional que genera las leyes y los reglamentos en cada país, estos documentos legislativos al parecer ponen de manifiesto los cambios básicos de fondo en la política del sector forestal y la ordenación de los bosques.

Las innovaciones en materia legislativa tendientes a conseguir esos objetivos de política han comprendido la redefinición de "bosques", el requerimiento de planes de ordenación con fuerza jurídica obligatoria, la integración de una evaluación del impacto ambiental en el sector silvícola, la institución de fondos forestales y el suministro de incentivos financieros y técnicos a las entidades no gubernamentales que explotan los bosques. El estudio concluye con un resumen de algunas de las áreas que requieren mayores reformas legislativas y resaltando los obstáculos que probablemente se afronten en el marco de la evolución de la legislación forestal en la región.

I. INTRODUCCIÓN

Los bosques y las actividades silvícolas de Asia abarcan un ámbito muy extenso en casi cualquier escala que se pueda utilizar. La variedad de tipos de bosques y de topografías existentes se puede comparar únicamente con la diversidad de metas y enfoques forestales. Los objetivos gubernamentales pasan por toda la gama desde los primordialmente comerciales (como es el caso de Myanmar, Camboya y Malasia) hasta aquéllos donde se hace principal hincapié en la conservación y recuperación (Bhután, Mongolia, Viet Nam).

Además, los factores socio-económicos que conforman las necesidades y actitudes de las naciones en relación al sector forestal son extremadamente diferentes y en muchos casos están sufriendo cambios dramáticos. En muchos países, la transición gubernamental directa a partir de sistemas económicos planificados a nivel central ha resultado en un aumento de la importancia de los factores de mercado. En otros, una variedad de factores (inclusive la proximidad a economías en transición) puede estar configurando o reconfigurando los mercados forestales y los enfoques legislativos necesarios para abordarlos.

Por último, los principios y compromisos se describen en una serie de documentos internacionales recientes, en particular (además de los Principios Forestales de Río), la Convención Marco sobre el Cambio Climático (Río, 1992), la Convención de Lucha contra la Desertificación (París, 1994), el Programa 21, y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Río, 1992). Todos ellos han servido de instrumento de información y han afectado hasta cierto punto la política gubernamental en toda la región. Como consecuencia de ello, se observa en la legislación un mayor énfasis en los principios ecológicos y sociales (conservación, plena participación a nivel local, etc.).

El presente capítulo se centra en algunos países asiáticos cuya legislación forestal se ha aprobado o revisado en los últimos 15 años, aproximadamente. Su objetivo es describir "las tendencias y las innovaciones". En vista de ello, a la vez que se intenta identificar los conceptos comunes a todos o a la mayoría de los países en examen, también se determinarán enfoques útiles que tengan un carácter innovador, así como, cuando se considera apropiado, aquéllos que se han aplicado tan sólo en algunos países. La identificación de las tendencias se ha basado en un examen de los propios documentos jurídicos y de recientes evaluaciones de éstos realizadas por expertos. En este capítulo no se intenta evaluar la aplicación o la política de fondo, si bien se presume que la existencia de una legislación nacional evidencia la intención del Gobierno de abordar los problemas que se exponen más abajo.

En general, las tendencias en la legislación forestal asiática pueden colocarse en tres categorías: la ampliación de los derechos del sector privado respecto de la propiedad y uso de las tierras y los recursos forestales; el nuevo examen de la estructura del sector a la luz de los cambios económicos y sociales en el plano nacional; y el hincapié en los valores forestales no madereros (ecológicos y sociales) como complemento del aprovechamiento con fines de producción maderera.

Las consideraciones que se exponen a continuación hacen uso de las categorías indicadas por motivos de organización. Ahora bien, en la vida real es imposible separarlas ya

que muchas de las disposiciones más específicas examinadas aquí abajo (y quizá la mayoría de ellas) tienen efectos y objetivos en los tres rubros.

II. DESCENTRALIZACIÓN, DEVOLUCIÓN Y PRIVATIZACIÓN EN EL SECTOR FORESTAL

Una tendencia clara, que se observa en casi todos los países en examen, es la descentralización, tanto de la administración forestal como de la ordenación y aprovechamiento del sector. A excepción de aquéllos que ya utilizan plenamente instituciones y enfoques descentralizados, todos los países parecen haber hecho al menos algunos pasos hacia el aumento de las funciones de las administraciones locales y los usuarios de bosques en el establecimiento y ejecución de objetivos, legislación, planificación, proyectos y ordenación de carácter forestal. Incluso en los países en que el monopolio estatal de la propiedad de las tierras y productos forestales permanece esencialmente intacto, se han incrementado los derechos de aprovechamiento y ordenación forestales de la comunidad y el sector privado, y se han concretado los compromisos del gobierno a favor de la extensión de los mismos. Desde un punto de vista legislativo, esta evolución se manifiesta con cambios en la administración forestal, mayores oportunidades de propiedad forestal, y la participación de la comunidad en las decisiones de índole forestal.

2.1 Descentralización de la administración forestal

Desde siempre, la descentralización de las responsabilidades gubernamentales por medio del incremento de la autoridad directa a nivel local y de distrito ha requerido un equilibrio entre las ventajas de una administración local (responsabilidad local, toma de conciencia y flexibilidad) y la exigencia de vigilar la labor de los funcionarios locales. Las responsabilidades del Gobierno en el sector forestal implican la concesión y regulación de derechos en relación a un recurso tan valioso; por ello, la necesidad de asegurar un cumplimiento escrupuloso a menudo lleva a minimizar los poderes y la autoridad de los funcionarios locales, a quienes se les ha prohibido a veces emprender cualquier acción sin la aprobación previa de las autoridades centrales. Si bien éstas continúan manteniendo la principal responsabilidad en materia de planificación y ordenación forestales, la reorganización de la administración forestal ha surgido como un elemento importante en las recientes reformas de la legislación forestal. En varios países dicha reestructuración está incorporada, al menos parcialmente, en las leyes y no en los reglamentos o en los documentos de carácter administrativo (Myanmar, Ley de 1992, artículos 9-11; Filipinas, Código de 1975, artículos 4-12; Fiji, Decreto de 1992).

Por lo general, la legislación reciente tiende a ampliar la función de los funcionarios locales¹, a quienes en determinadas situaciones se les otorga la responsabilidad directa por lo que concierne a los permisos, los proyectos y otros tipos de responsabilidades sectoriales. Como muestra de ello, en Filipinas las responsabilidades relacionadas con todos los proyectos de desarrollo de las tierras altas de base comunitaria se devolvieron o transfirieron a las unidades oficiales locales de conformidad con el Código de la Administración Local de 1991. A raíz del traspaso de competencias, se ha registrado la necesidad de llevar a cabo un serio examen de la ejecución de esos proyectos (Bacalla, 1993: 77).

En diversos países (por ej., Viet Nam, Mongolia) la descentralización en la silvicultura se está llevando a cabo como parte de un proceso de reestructuración nacional. Se prevé que en algunos países el grado de descentralización será sumamente elevado. En Viet Nam, por ejemplo, se proyecta transferir la responsabilidad de la gestión a las autoridades y usuarios locales por lo que respecta a las tierras en todas las categorías forestales, con inclusión de las áreas protegidas (Decisión 1992; Young, 1998: 103).

2.2 Ampliación de los derechos y oportunidades del sector privado y la comunidad

En la región existe una tendencia general hacia un mayor reconocimiento de los intereses privados y comunitarios en las actividades forestales. Esta tendencia se observa con mayor claridad en lo tocante a los derechos de propiedad/ aprovechamiento forestales, las actividades forestales comunitarias, y los derechos consuetudinarios en los bosques.

2.2.1 La propiedad y otros derechos de utilización de los bosques a largo plazo

La legislación reciente que extiende los derechos de la comunidad y del sector privado sobre los bosques forma parte de una tendencia a favor de plazos mucho más largos, que se aparta del enfoque generalmente monopolístico del régimen de propiedad y aprovechamiento forestales imperante en la época colonial, y se encamina hacia un equilibrio de los derechos y usos por el gobierno, la comunidad y los privados. Por una serie de razones, se atribuye una creciente (si bien aún ambivalente) atención prioritaria a la extensión y la garantía de los derechos privados y cuasi-privados sobre las áreas boscosas y, mediante el fomento de la participación no gubernamental en las actividades silvícolas, a la mejor coordinación entre la planificación nacional y las necesidades y objetivos de los usuarios.

En la región existe una amplia diversidad respecto de cómo se tratan las cuestiones relacionadas con la propiedad. Aunque actualmente en muchos países el gobierno posee la mayor parte de las tierras y recursos forestales, en algunos casos las leyes nacionales

¹ Algunos de los países de mayores dimensiones (China, India) extienden las responsabilidades centrales a las autoridades provinciales y estatales y a través de ellas, quienes poseen así un elevado nivel de autonomía en la ejecución de programas cuyo mandato se haya dispuesto a nivel central. Habida cuenta que esas divisiones son más extensas que algunos de los países incluidos en el presente capítulo, el traspaso de competencias de la autoridad central hacia las administraciones de los estados o provincias no se considerará como "descentralización" para los fines de este capítulo.

reconocen la propiedad privada. Desde luego, se otorgan además con regularidad otros derechos sobre los bosques, los cuales abordan (en mayor o menor medida) algunos componentes del régimen de propiedad forestal. Las consideraciones que siguen brindan una idea de la variedad de enfoques de esta materia a través de la región.

Por ejemplo, en muchos países del área del Pacífico, por lo general han predominado fuertes modalidades de propiedad consuetudinaria de la tierra, en contraste con la modalidad de propiedad estatal registrada en otras zonas. Así, en Fiji, Tonga y Vanuatu, la reciente legislación nacional se ha centrado en el establecimiento de nuevos programas forestales orientados hacia la conservación, que se valen de la cooperación con propietarios de tierras privadas. En Papua Nueva Guinea, prácticamente todos los bosques son propiedad privada, de conformidad con los derechos consuetudinarios (que en su mayoría implican la propiedad comunitaria). Sin embargo, los propietarios forestales no están autorizados a llevar a cabo la recolección maderera por su propia cuenta, ya que se les exige legalmente que contraten este servicio con la Autoridad Forestal de Papua Nueva Guinea, que posee el derecho exclusivo de corta y remoción de la madera (o de ceder la concesión de la explotación maderera a terceros) de sus tierras (Ley Forestal, 1992, art. 60, citada por Lynch y Talbott, 1995).

Sin embargo, aun en aquellos países con un régimen de "propiedad estatal", se puede permitir un grado limitado de propiedad privada de los bosques, como lo evidencian las recientes leyes forestales en Bhután, la R.P.D. Lao, Myanmar y Nepal. En la R.P.D. Lao, por ejemplo, si bien el estado es dueño de los bosques naturales y las tierras conexas, las entidades individuales y no gubernamentales tienen la posibilidad de poseer, aprovechar, transferir, disponer de y heredar los árboles y bosques que ellas hayan plantado, con arreglo a determinadas condiciones y con el conocimiento del Estado (Ley de 1996, art. 5). Aunque en la ley china en un principio se afirma que los bosques pueden ser propiedad tanto de las colectividades como de todo el pueblo chino, sucesivamente hace referencia indirectamente a bosques "poseídos y explotados por individuos" (Ley de 1985; *Provisional Measures for Forest Land Management 1993*).

Más comúnmente, los derechos sobre bosques a privados y comunidades por lo general se otorgan en la forma de derechos de arrendamiento, concesiones, licencias, derechos de uso de carácter contractual, servidumbres, beneficios, y privilegios condicionales sobre los bosques de propiedad del gobierno. A menudo se trata de derechos a largo plazo y con duración legal. Es evidente que en esta área existe una tendencia hacia el incremento de los derechos del sector privado y la comunidad, reconociendo nuevas categorías de propiedad y utilización; permitiendo la concesión de derechos de aprovechamiento de mayor duración, semejante a los de propiedad; y aumentando la seguridad comercial de los usuarios por lo que se refiere a sus intereses.

Nuevas categorías de usuarios: Si bien el reconocimiento de nuevas categorías de usuarios es a veces un elemento de la política forestal, estas categorías con frecuencia se establecen en el ámbito de otras autoridades. En China, por ejemplo, a raíz de la decisión de convertir el sector para que opere con base en el mercado, las áreas boscosas explotadas comercialmente que habían constituido "unidades de producción estatales" se han distribuido entre una serie de entidades de ordenación forestal con fines lucrativos, instituidas por contrato (Young 1998: 12).

Una más vasta definición del término "persona" amplía los derechos de participación y permite delegar de manera más extensa la ordenación y la adopción de decisiones en materia forestal a una variedad de organismos no gubernamentales. En Myanmar, cualquier persona u organización tiene el derecho de llevar a cabo la plantación forestal con la autorización del Gobierno (Ley de 1992, art. 14(b)). Los bosques en Nepal pueden ser puestos a disposición por medio de subastas a organismos gubernamentales y no gubernamentales tanto nacionales como internacionales, siempre que éstos lleven a cabo el plan de trabajo (Reglamentos forestales de 1995, art. 20). Actualmente muchos países otorgan a los oficiales forestales una autoridad bastante amplia que les permite delegar los deberes y la ejecución inherentes a la ordenación forestal, como es el caso de Nepal, donde se autoriza al director forestal a realizar sus funciones "por cuenta propia o por conducto de terceros" (*Buffer Zone Management Regulations 1996*, art. 7°).

Duración de los derechos de utilización de los bosques: Muchos países afrontan problemas con respecto a la inspiración de confianza en los empresarios forestales. Con frecuencia, el recuerdo de algunas prácticas previas impiden a los usuarios de bosques invertir de manera significativa en la repoblación forestal o en la ordenación. Además, la terminación de algunos programas oficiales ha originado un cierto nivel de incertidumbre empresarial y ha sido un desincentivo para inversionistas potenciales entre los países participantes, que cuentan con un capital disponible limitado.

En diversos países (p. ej. China, Mongolia, Viet Nam) en el pasado los gobiernos han reasignado tierras con diferentes propósitos. Como resultado de ello, los inversionistas guardan mucha cautela antes de emprender cualquier proyecto nuevo que conlleve una ciclo prolongado entre la inversión y los reembolsos/beneficios. La silvicultura representa un clásico ejemplo de un largo proceso de cambio en las inversiones, puesto que en muchas especies el ciclo de crecimiento puede durar más de 50 años.

El problema opuesto tiene un impacto similar. En las economías planificadas a nivel central, los agricultores y técnicos forestales tenían la seguridad de que el estado adquiriría toda la producción de cultivos, madera y productos forestales que ellos produjeran, con tal que la corta y la recolección se llevaran a cabo de conformidad con el plan central. A medida que esos países van pasando a una orientación de mercado, esa seguridad está desapareciendo progresivamente (o bien, en algunos de ellos, se ha interrumpido de manera perentoria). Los usuarios forestales tienen pocas garantías de que recibirán algún tipo de beneficio o incluso de rendimientos de sus inversiones. Aunque por lo general la necesidad de generar confianza en los inversionistas no es un problema que puede resolverse por vía legislativa, en la región pueden hallarse algunos intentos de este tipo. Así, en Mongolia y Viet Nam se está examinando la adopción a nivel legislativo de garantías y de convenios de recompra, de carácter limitado.

Seguridad comercial: La falta de disponibilidad de métodos para promover la inversión de tiempo, esfuerzos y dinero en los bosques privados y comunitarios constituye otra barrera para los intentos de ordenación. A menudo, además de la naturaleza de la participación del usuario forestal (como la donación o el arriendo más bien que el dominio absoluto), existe un segundo tipo de limitación que restringe el dominio del usuario sobre sus terrenos, representado por las restricciones o prohibiciones legales en cuanto a la capacidad del usuario de hipotecar o traspasar sus derechos de uso forestal (verbigracia Nepal,

Reglamentos forestales de 1995, arts. 31(l)(a) y 45 (l)(a)). Este tipo de restricción puede tener un impacto (previsto o imprevisto) sobre la capacidad del usuario de ordenar sus bosques con fines comerciales, y puede asimismo limitar su capacidad y el incentivo para manejarlos con miras a un aprovechamiento a largo plazo.

El origen y la justificación de esas restricciones pueden variar. En algunos países de la región, las limitaciones tienen una base constitucional, y pueden aplicarse de manera más general a las tierras. En otros, atañen específicamente a las tierras y derechos forestales, y tienen su motivación en el objetivo gubernamental de ejercer el máximo control sobre quienes pueden utilizar los recursos forestales del país. Desde una perspectiva de silvicultura sostenible, la actual validez de estas justificaciones debería ser objeto de un nuevo examen, y debería prestarse la debida atención a lograr la meta de proporcionar una base segura para la gestión financiera de las actividades forestales.

Mientras tanto, en muchos países, la tensión muy fuerte entre la necesidad de unos derechos de uso más seguros y las limitaciones legales en materia de enajenación, se reduce en cierta medida gracias a las disposiciones que permiten a los usuarios forestales derechos limitados para empeñar sus intereses como garantía prendaria a fin de obtener préstamos de instituciones financieras (p. ej. Nepal, Reglamentos forestales de 1995, art. 31 (2)). Esta "solución" difícilmente puede constituir una solución final. Hasta ahora en ninguno de esos países se ha abordado la cuestión de la maraña jurídica que puede surgir allí donde se prohíbe la enajenación de tierras forestales, pero se permite hipotecarlas.

2.2.2 *Derechos forestales de la comunidad*

Como se expone en la parte IV, la evolución legislativa y práctica de los programas de "desarrollo forestal comunitario" representa una de las tendencias más importantes en la región. Un componente y efecto fundamental de las actividades silvícolas comunitarias es la generación de un "interés directo" en la sostenibilidad de los bosques por parte de las poblaciones locales, un mecanismo éste encaminado a que se reconozca a los grupos locales (residentes rurales y/o usuarios forestales tradicionales o consuetudinarios) el estado de titulares de derechos de uso forestal. Los mecanismos empleados en este proceso abarcan un vasto espectro. En Bhután, por ejemplo, un grupo de usuarios comunitarios puede perder dicho estado si la cantidad de sus miembros no alcanza las 10 familias (*Proposed Rules*, 1997, art. 41). Otros programas en Viet Nam y Filipinas se han diseñado para incrementar la capacidad de las familias individuales para adquirir derechos de uso sobre áreas boscosas específicas. Los objetivos de los programas forestales comunitarios abarcan una amplia gama: en algunos países se centran en la provisión de una base jurídica con miras a hacer frente a las exigencias de utilización local; en otros, prevén una participación de tipo comercial.

Con frecuencia, las leyes recientes amplían las disposiciones relativas a los criterios de selección, lo que permite que un grupo más diversificado de residentes locales reúna los requisitos necesarios para el otorgamiento de poderes en el marco de las actividades forestales comunitarias, por lo general formando un "grupo de usuarios" de conformidad con los requisitos reglamentarios. Hasta cierto punto, la naturaleza de estos criterios de selección constituye una función de los objetivos de política fundamentales para la legislación.

En Nepal, por ejemplo, existen dos fuentes separadas de autoridad del sector forestal comunitario, una general y la otra centrada en las comunidades ubicadas en zonas de protección alrededor de los parques nacionales. Con arreglo a la Ley Forestal de 1993, que tiene la finalidad de preservar y fomentar las economías rurales, hoy en día los usuarios de un bosque que deseen aprovechar los productos de ese bosque mediante su desarrollo y conservación para beneficio de la colectividad, pueden constituir y registrar un grupo de usuarios (arts. 41 y 42). Por otra parte, las disposiciones relativas a las zonas de protección de Nepal surgen como resultado del deseo de proteger los parques nacionales. La finalidad consiste en establecer un área estable de explotación forestal que los residentes locales puedan utilizar en vez de llevar a cabo la explotación ilegal en las zonas protegidas. En vista de este objetivo, se deben restringir más los criterios de selección para la formación de un comité de usuarios, a fin de evitar los abusos u otro tipo de problemas. Por consiguiente, el término "usuario" se refiere a una persona que vive en una zona de protección (de un parque nacional), que reúna los requisitos de "beneficiario directo [del] ... aprovechamiento de los recursos forestales y proyectos que se ejecuten para el desarrollo comunitarios de las poblaciones locales." (art. 2(e)). De manera parecida, en la *Community Forestry Instruction* de Myanmar de 1995, la definición de "grupo de usuarios" restringe la participación en él a las familias que residen en la comunidad (art. 3(g)).

La formación de una entidad legalmente reconocida otorga a la aldea, al grupo de usuarios o a la comunidad el estado legal exigido a las entidades que emprenden transacciones comerciales. Esto puede llevarse a cabo con formalidades accesorias o sin ellas. En Myanmar, una disposición estatutaria confiere estado legal a todo grupo de usuarios que sea titular de un certificado de bosque comunitario actualmente vigente (*Instruction* 1995, art. 20(2)). En los bosques comunales de Nepal se ha adoptado un procedimiento con objeto de constituir y registrar grupos de usuarios, que así pasan a formar corporaciones autónomas con capacidad para poseer propiedades, entablar demandas o ser demandadas (Ley de 1993, arts. 41-43). En el caso de los bosques con función protectora es obligatorio registrarse en la oficina del Guarda Forestal del Parque Nacional (*Buffer Zone Management Regulations* 1996, art. 9°).

Surge una complicación adicional para las zonas donde se prevé algún tipo de operación comercial. En ese caso, el proceso de selección debe seguirse mucho más de cerca, con el objeto de prevenir abusos por parte de individuos externos con intereses comerciales, quienes en caso contrario podrían tratar de presentar una solicitud como "grupo de usuarios" o de obtener una participación en uno de ellos.

2.2.3 Reconocimiento de los derechos consuetudinarios

Un elemento complejo en la legislación de muchos países lo constituye la intersección entre la asignación legal de los derechos de uso forestal y de los derechos tradicionales o consuetudinarios. A menudo, el ejercicio de derechos consuetudinarios entra en conflicto con las concesiones madereras de base legislativa, generando tensiones entre los usuarios forestales tradicionales y los titulares de las concesiones (Lynch y Talbott, 1995; Fox, 1993).

Una tendencia en la reciente legislación forestal hacia el reconocimiento de los derechos consuetudinarios y la reconciliación de éstos con otros derechos y leyes de adquisición más reciente consiste en mantenerse a la par del consenso internacional en materia de derechos consuetudinarios sobre la utilización y ordenación de los recursos forestales²

La reciente legislación que reconoce y (en lo posible) otorga carácter oficial a la utilización tradicional y consuetudinaria tiene el propósito de minimizar dicho conflicto. Uno de los métodos para ello lo constituye la documentación oficial de las reclamaciones de carácter consuetudinario. Los programas en pro del sector forestal comunitario pueden conseguir este objetivo puesto que gran parte de la justificación y del método de los programas forestales comunitarios se basan en los derechos consuetudinarios sobre las tierras y los bosques. De hecho, muchos de esos programas se han elaborado como respuesta legislativa a las tensiones mencionadas. El sector forestal comunitario a menudo proporciona un sistema por medio del cual las reivindicaciones tradicionales pueden ser identificadas de manera concreta y ser exigibles por ley, lo que permite sucesivamente una mejor planificación de la concesión de derechos de arriendo y concesiones en el sector forestal, con miras a evitar la generación de conflictos.

Por ejemplo, en la República Democrática Popular Lao se reconocen algunos usos tradicionales de los bosques y las tierras forestales, y se les concede prioridad en la Ley Forestal de 1996. Se otorga estado legal al uso de larga data de bosques, tierras forestales y productos forestales tal como lo reconocen la sociedad o la ley, con inclusión específica de la corta y extracción de madera para fines de abrigo y leña, la recolección de productos forestales, la caza y la pesca de especies no restringidas para el consumo familiar u otros usos de tipo tradicional (art. 30). La legislación subsidiaria legítima aún más los derechos de aprovechamiento forestal consuetudinarios, que se definen como "aquellos derechos y obligaciones que posee un individuo o un grupo de familias, que tienen sus raíces en la costumbre y por lo general [están] aceptados por la ley, y generalmente no están escritos, pero aún así los derechos consuetudinarios son derechos verdaderos que existen por cuenta propia" (Decisión del *MAF* de marzo de 1996, art. 2º). El término "costumbre" se define como un conjunto de prácticas con carácter regular, antiguo (como mínimo una generación), extendido y que se percibe como algo que origina derechos y obligaciones (Decisión del *MAF* de marzo de 1996, art. 3º y Recomendaciones del *MAF* de abril de 1996³).

Unos cuantos países han optado por facilitar el ejercicio de los derechos consuetudinarios de los usuarios forestales, en todos los bosques, sin una asignación específica, o independientemente de ella. En Bhután, el Ministro puede formular reglamentos que permiten recolectar productos forestales para el uso personal doméstico en cualquiera de

² "La política forestal de cada país debería reconocer y apoyar debidamente la cultura y los intereses y respetar los derechos de las poblaciones indígenas, de sus comunidades y otras comunidades y de los habitantes de las zonas boscosas. Se deberían promover las condiciones apropiadas para estos grupos a fin de permitirles tener un interés económico en el aprovechamiento de los bosques, desarrollar actividades económicas y lograr y mantener una identidad cultural y una organización social, así como un nivel adecuado de sustentación y bienestar, lo que podría hacerse, entre otras cosas, por conducto de sistemas de tenencia de la tierra que sirvieran de incentivo para la ordenación sostenible de los bosques" (Principios Forestales de Río, art. 5(a)).

³ Ambos documentos fueron promulgados en el marco de estatutos forestales reemplazados por la nueva Ley Forestal en 1996. Al parecer no están en contradicción con la Ley Forestal y, con arreglo a la interpretación jurídica de Laos, siguen teniendo valor legal.

las Reservas forestales estatales sin que ello requiera de un permiso (Ley de 1995, art. 12(2)); *Proposed Rules* de 1997, art. 21 (a)), si bien aún puedan exigirse regalías sobre ellos. En muchos países tienen cabida excepciones similares que prevén la utilización por la familia (verbigracia Mongolia, Ley de 1993). En Myanmar, dentro de límites cuantitativos establecidos, no se exige ningún permiso para extraer productos forestales para uso personal o destinados a empresas agrícolas o pesqueras a escala no comercial (Ley de 1992, art. 17).

A veces los críticos han argumentado que los derechos consuetudinarios no sólo se deberían codificar, sino que se les debería asignar prioridad jurídica. También algunas leyes forestales recientes han aceptado este punto de vista. Por ello, en Filipinas muchas leyes retienen en pleno los derechos de los usuarios tradicionales y consuetudinarios (comunidades indígenas tribales e inmigrantes de las tierras bajas) (Bacalla, 1993: 70). A partir de ello, "se concederá el debido reconocimiento a las tierras ancestrales y a los derechos consuetudinarios e intereses que se deriven"; la autoridad del gobierno sobre las áreas de utilización tradicional puede ser ejercida tan sólo en cooperación con los grupos tradicionales *National Integrated Protected Areas System Act 1992*, art. 14).

En Nepal, la prioridad de los derechos tradicionales y comunitarios se expresa en forma directa. El Gobierno no puede dar en arriendo ninguna parte de un Bosque Nacional que podría ser cedido como bosque comunitario a un grupo de usuarios (Ley de 1993, art. 30). Además, la selección final entre grupos de usuarios potenciales se hace basándose en criterios sociales más bien que en el hecho de que el grupo posea estado legal o sea un grupo tradicional; en el caso de intereses opuestos respecto de una misma área forestal, se da prioridad a la comunidad integrada por un porcentaje mayor de personas que viven por debajo de la línea de la pobreza (Reglamentos de 1995, art.39(6)).

En otros países, las particulares dificultades relacionadas con la coordinación oficial en materia de derechos consuetudinarios y el reconocimiento de éstos aún deben resolverse. En Indonesia, la ley forestal reconoce los derechos consuetudinarios en aquellos lugares donde todavía se ejercen y no son incompatibles con los objetivos nacionales (*General Explanation of the Basic Forestry Law 1967*). A pesar de ello, las actividades de desarrollo como la política indonesia de "*Forest Concession Rights*", suplantando a los derechos consuetudinarios desde un punto de vista práctico y jurídico. Sin con ello resolver el conflicto, la Resolución gubernamental de 1970 relativa a los derechos de concesiones forestales congela el ejercicio de los derechos comunitarios y exige que los derechos consuetudinarios no "interfieran con la ejecución de la explotación forestal" (Resolución 21/1970, arts. 6.1-6.13; Hutapea, 1993: 65-66). Está claro que una mayor atención a la integración de los derechos de uso forestal consuetudinarios en el marco forestal sigue siendo una necesidad general.

Los derechos consuetudinarios resultan también difíciles de identificar y codificar. Su determinación basada en el paso del tiempo se hace complicada debido a los grandes desplazamientos de poblaciones en algunas naciones (por ej. India, Laos y Camboya) como consecuencia de guerras externas o internas. Unas pocas aldeas en ciertas provincias de la República Democrática Popular Lao, por ejemplo, han permanecido en la actual ubicación durante los treinta últimos años (Eggertz, 1996).

Los países de la región comparten numerosas dificultades relacionadas con la integración de los derechos consuetudinarios en la ordenación forestal, inclusive programas forestales comunitarios. Muchos gobiernos centrales oponen resistencia al reconocimiento de los derechos consuetudinarios. En algunos casos, se considera que el reconocimiento oficial de esos derechos va en contra de las políticas nacionales oficiales basadas en ideales políticos como la necesidad de un Gobierno central sólido que mantenga unidas a las distintas poblaciones y, algunas veces, de las garantías constitucionales de libertad de movimiento. En otros casos, a los propietarios forestales cuyas tierras reclamadas, que han sido reconocidas legalmente, se encuentran en proximidad de proyectos forestales piloto se les puede efectivamente forzar a ceder las reivindicaciones de tierras soberanas pre-existentes.

2.3 Participación pública

El tercer elemento de la tendencia hacia una mayor responsabilidad local en el sector forestal es el aumento de las disposiciones que prevén la participación de la comunidad incluidas en las leyes sobre bosques de la región. La participación pública adquiere muchas formas, desde la participación en los procesos de toma de decisiones y de planificación, hasta la participación en la ejecución material y el reparto de los beneficios.

La participación en la toma de decisiones se ha aprobado sólo de manera limitada, puesto que los gobiernos están tratando de evaluar su funcionamiento. No obstante, en conjunto existe una tendencia hacia la posibilidad de dar cabida a actores no gubernamentales y autoridades oficiales no forestales en los procesos de planificación y ordenación forestales. En la República Democrática Popular Lao, la ley establece como un objetivo promover "la participación de individuos y organizaciones en la preservación, recuperación, repoblación forestal y fomento de recursos forestales, trazando políticas, reglamentos y medidas destinadas a desarrollar los bosques a fin de convertirlos en recursos prósperos, valiosos y sostenibles" (Ley de 1996, art. 6º). Al solicitar reuniones públicas y otros tipos de participación pública en la administración y toma de decisiones en el ámbito forestal, los funcionarios del sector (1) ofrecen la oportunidad de un diálogo con miras a incorporar las inquietudes del público en el proceso de adopción de decisiones del gobierno, y (2) descentralizan en la comunidad la responsabilidad de exponer sus inquietudes en el momento oportuno. Por su naturaleza, la participación pública constituye una actividad descentralizada (local), ya que rara vez puede esperarse que los usuarios de bosques lejanos se trasladen hasta las capitales nacionales u otros centros de la actividad comercial. En algunos casos, incluso en aquéllos en que no se dispone de disposiciones reglamentarias, pueden obtenerse efectos análogos por medio de actividades prácticas, como por ejemplo en Bangladesh (Farooque y Bhuiyan, 1993).

En muchos casos en que la legislación forestal nacional no aborda el tema en cuestión, la mayor participación pública acontece gracias a la experimentación y la ejecución descentralizada, lo que a menudo se halla previsto en la legislación subsidiaria como reglamentos, decretos, notificaciones, instrucciones y circulares. La fuerza jurídica obligatoria

de estos documentos varía y a veces es difícil determinarla⁴; sin embargo, en muchos países los detalles suministrados en los manuales utilizados por los departamentos forestales pueden resultar tan importantes como los reglamentos. En Nepal, un reglamento estipula específicamente como uno de los deberes de los arrendatarios, concesionarios y otros acatar el contenido de los manuales puestos en circulación por el Ministerio (Reglamentos forestales de 1985, art. 67). Además, puesto que estos documentos son redactados por personas de gran experiencia en materia de ejecución, cabe una mayor posibilidad de que se puedan aplicar de una manera más plena y expedita que las leyes y los reglamentos redactados a nivel central. Esta "legislación" de índole menos formal representa a menudo el vehículo primordial para promover objetivos internacionales como la participación de las mujeres en programas de utilización sostenible de los recursos⁵.

III. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ORDENACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BOSQUES

A lo largo de la región, la planificación de la ordenación forestal (POF) constituye una parte integral del funcionamiento del sector forestal. En algunos países de la zona, la introducción del concepto de POF es relativamente nuevo; no obstante, en la mayoría de los países en examen, el concepto está bien arraigado. Diversas y recientes innovaciones, que se han introducido en algunos de ellos, son indicativas de algunas tendencias aparentes en el área. Otras cuestiones inherentes a la administración incluyen un incremento de los mandatos de reforestación, una función más destacada de la concesión de licencias y permisos, y un aumento de la utilización de los fondos forestales.

3.1 La ordenación forestal en los países con economías en transición

Diversos países en la región se encuentra actualmente en medio de una transición económica entre la planificación a nivel central y un sistema de mercado. Esta transición tiene muchos efectos directos en el sector forestal, y algunos de ellos se abordan en la legislación. Además de aumentar las oportunidades individuales y comunitarias en el sector forestal, la transición ha exigido un cambio básico en el modo en que se manejan y reglamentan los bosques, en todos los niveles y etapas de las operaciones. Aunque existen muchas cuestiones comunes en esos países, las diferencias entre ellas revisten la misma relevancia. Incluso la interpretación de la frase "transición de las industrias forestales a una economía orientada hacia el mercado" conlleva enfoques muy diferentes. En Mongolia, por ejemplo, la transición propuesta consiste en un paso abrupto y casi total desde el control a nivel central a una industria forestal basada en el mercado, transición ésta que hasta ahora se ha llevado a cabo en

⁴ Si bien en algunos países (p. ej. Mongolia), dichos documentos no se consideran fuentes jurídicas en un sentido estricto, poseen un valor incomparable para la interpretación y orientación de la aplicación de la ley. En Filipinas, se formuló una significativa interpretación legislativa que afectó los derechos de los inmigrantes recientes y los moradores de las tierras altas que ocupaban las tierras forestales públicas, todo ello no en el marco de la legislación oficial, sino en una Carta de Instrucciones (Gasgonia, 1993: 53).

⁵ Verbigracia, la *Gujarat's Resolution No. FCA-1090-125 V (3)* del 13 de marzo de 1991 prevé que el comité de trabajo de la aldea esté integrado por al menos dos mujeres en calidad de miembros (*India's Update* 1992). De manera parecida, el artículo 5(b) de los Principios Forestales de Río establece que "se debería promover activamente la plena participación de la mujer en todos los aspectos de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques."

los documentos pero no en la práctica. A diferencia de ello, en Myanmar las empresas forestales de propiedad del Estado prácticamente retienen, como prerrogativa exclusiva o casi exclusiva, todas las actividades de explotación y comercialización forestales. En Viet Nam, los propietarios de tierras forestales privadas obtienen no sólo el derecho de uso de los bosques sino también, y en la mayoría de los casos, el poder casi total para la toma de decisiones en materia de explotación y ordenación forestales. En China, donde la conversión al mercado está ocurriendo sobre la base de una industria a la vez (y ocasionalmente incluso sobre una base de ensayo o provisional), las industrias forestales han sido "privatizadas" verticalmente, si bien no ha sido así para muchos sistemas e infraestructuras relacionados con ellas (Young 1998).

Un obstáculo importante para la ordenación forestal en los países en transición involucra la comprensión y la aplicación locales del concepto de POF. En esta esfera surgen dificultades sustanciales debido al empleo que se hacía previamente de la palabra "planificación", utilizada ampliamente en un contexto diverso bajo el sistema anterior. Cuando operaban como sistemas centrales de planificación, estos gobiernos poseían una experiencia significativa en materia de "planificación", inclusive aquella forestal, refiriéndose con ese término a un proceso emprendido por los economistas y centrado en lo siguiente: (1) la determinación de la demanda, y (2) el desarrollo concomitante de las cuotas de producción y los insumos financieros necesarios para lograr esos objetivos de producción. Incluso hoy en día, los debates sobre "planificación forestal" en esos países prestan atención prioritaria al desarrollo de las cuotas de producción.

Las leyes y políticas posteriores a la conversión también exigen una planificación de orden completamente distinto, es decir un proceso de POF centrado en las cuestiones forestales de tipo técnico y en las diversas necesidades del desarrollo sostenible. Si bien las proyecciones económicas constituyen un componente de este proceso, representan un esfuerzo pequeño si se les compara con las tareas más importantes previstas por la POF: evaluar los efectos ecológicos de la ordenación forestal, sopesar el consumo contra la tasa de rebrote anual, identificar las actividades y los controles necesarios para garantizar la sostenibilidad, fijar metas y mecanismos de reforestación, y enunciar los estándares por medio de los cuales los oficiales forestales a nivel local, provincial y central pueden aplicar el plan para beneficio de los bosques y de las poblaciones que allí moran o que dependen de ellos, etc.

Aunque estos conceptos se hallan incluidos en la nueva legislación, no se proporciona ningún detalle acerca de ellos. En China, por ejemplo, las medidas de ordenación forestal requieren que todos los Departamentos Forestales por encima del nivel de condado (*Provisional Measures for Forest Land Management 1993*) elaboren "planes de preservación y utilización de tierras" y un "plan a largo plazo de desarrollo forestal". En Mongolia, la ley de 1994 sobre protección del medio ambiente (*1994 Law on Environment Protection*) exige la adopción de un "programa nacional financieramente seguro para la protección del medio ambiente" que incluya, entre otros, la identificación de "niveles máximos de aprovechamiento de los recursos naturales" (art. 10). La Ley sobre Bosques de 1993 (*1993 Law on Forests*), si bien no hace mención directa de la POF, sí requiere por parte del gobierno la preparación de una serie de documentos sobre una variedad de cuestiones que, si se integraran en un único documento coherente, podrían formar la base para el desarrollo de la POF. Sin embargo, habida cuenta de cuanto acontecido hasta ahora, el término "planificación" ha adquirido un

significado particular para los funcionarios públicos. Por ello, y en especial en los casos en que la ley es tan poco específica, esos funcionarios con frecuencia esperan que la conversión a unas economías de mercado elimine el sistema de planificación o bien que la "planificación de la ordenación de los recursos naturales" prevista en las nuevas leyes sea esencialmente la misma que la anterior "planificación central". Como resultado de ello, los funcionarios públicos, que han sido casi totalmente entrenados bajo el anterior sistema de gobierno, con frecuencia aplican los principios, programas, protocolos y procedimientos de aquél.

No obstante, en todos los países en transición aún existen serias brechas en el plan forestal en su conjunto. Prácticamente casi ninguno de ellos ha creado todavía una infraestructura jurídica con el objeto de apoyar un mercado de acceso directo para la madera, la leña y los productos forestales. Es preciso desarrollar esa infraestructura para velar por que los procesos orientados hacia al mercado se efectúen debidamente y por lo general tengan éxito. Esos países necesitan establecer mecanismos legales comunes para el resto de la región (sistema principal de transporte de los productos forestales, establecimiento y control de mercados madereros locales y alianzas comerciales entre los usuarios de bosques).

3.2 Innovaciones en la planificación de la ordenación forestal

Diversos países han reformado o mejorado sus programas de POF en varias formas. Las tendencias comprenden el uso de la planificación de niveles múltiples, un mayor alcance de los servicios de extensión y una mayor especificidad tecnológica de los procesos de acopio de datos forestales.

3.2.1 Enfoque por etapas de la POF

La legislación reciente prevé la elaboración de planes de ordenación para las actividades forestales comerciales y comunitarias y la conservación, a nivel de los gobiernos tanto nacionales como locales. Además, como lo estipulan las disposiciones legislativas, las licencias y acuerdos individuales para la utilización de los recursos naturales (p. ej., concesiones madereras, acuerdos forestales comunitarios) deben incorporar esos principios en la creación de planes de ordenación por los usuarios, que deben ser aprobados por la administración como requisito previo para las actividades de aprovechamiento y ordenación forestales. En Bhután, por ejemplo, el gobierno está en la obligación de preparar un plan de ordenación completo a nivel nacional, que abarque los bosques, la vida silvestre y los recursos naturales conexos en su totalidad. Asimismo, el usuario debe elaborar (conjuntamente con la administración) planes de ordenación comunitaria o privada para cada área que ha de ser utilizada para la extracción o la repoblación forestal, así como planes de ordenación de las áreas protegidas (que aúnen, entre otras cosas, los elementos forestales de la ordenación de las áreas protegidas) para todas las áreas de conservación (Ley de 1993, art. 5(a); véase también *Nepal's Forest Regulations 1995*, art. 28, y *Buffer Zone Regulations 1996*, art. 13).

3.2.2 *Incentivos para la repoblación forestal y programas de reforestación*

Muchos de los países han enunciado objetivos claros y de elevada prioridad en la esfera de la repoblación forestal y la plantación. En algunos casos, esas prioridades se combinan con programas forestales comunitarios. Entre los métodos que se están aplicando o examinando se cuentan los siguientes:

- establecimiento y reglamentación de fincas forestales de propiedad estatal o privada⁶;
- desarrollo de incentivos de orientación de mercado y otros mecanismos para el financiamiento de actividades de reforestación más generales y basadas en la conservación (sin depender únicamente de los fondos públicos);
- preparación y propuesta de leyes e instituciones a fin de apoyar las actividades de repoblación forestal y autorizar las necesarias actividades de ejecución oficiales; y
- (donde sea posible) potenciación de la capacidad de los grupos locales y de los proyectos forestales comunitarios para que puedan emprender esas actividades.

Además de otorgar poder efectivo a los programas comunitarios y de reforestación rural, la legislación puede en cierto sentido incrementar los incentivos de participación. Diversos países han observado algunas contradicciones jurídicas (por lo general como resultado de muchas leyes del sector forestal no abrogadas que aún permanecen vigentes) como las disposiciones que establecen que todos los árboles del país son propiedad del Estado, independientemente de quien los haya plantado. Estas persistentes contradicciones hacen que disminuya la confianza de la comunidad en el hecho que sus esfuerzos de repoblación forestal serán recompensados financieramente.

3.2.3 *Servicios de extensión*

Una marcada tendencia registrada en la legislación forestal prevé que el gobierno preste asistencia técnica y financiera a los grupos de usuarios y a otros usuarios forestales no gubernamentales para que elaboren y ejecuten planes de ordenación (Nepal, Ley de 1993, art. 69; Reglamentos forestales de 1995, arts. 28(3) y 38; *Buffer Zone Management Regulations 1996*, art. 13(2)). En muchos casos, dicha asistencia puede adquirir una forma concreta, en los lugares donde, además de asesoramiento, el departamento forestal tiene la obligación de suministrar semillas y plántones a esas personas o grupos (Bhután, *Proposed Rules*, 1997, arts. 29, 41 y 46; Myanmar, *Instruction* 1995, arts. 21 (a) y 21(b)). Si bien la legislación actual en esta área otorga atención prioritaria a los usuarios de la comunidad, las obligaciones más generales pueden asimismo aplicarse a las actividades forestales privadas de carácter más empresarial. En Myanmar, los esfuerzos realizados para privatizar algunos aspectos de la explotación forestal comercial fueron interrumpidos cuando se hizo evidente que se necesitaba de mecanismos de capacitación y extensión, pero se carecía de ellos. De manera parecida, en Mongolia, cabe la posibilidad de que la exigencia individual más importante en

⁶ En el presente documento se utiliza el término "finca forestal" en lugar de "plantación forestal" porque en algunos países, la palabra "plantación" no se emplea nunca con el significado de "área o finca que se cultiva con fines agrícolas o de otro tipo", sino únicamente con el de "acto de plantar".

la industria forestal sea la capacitación de los empresarios forestales sobre cómo hacer funcionar y financiar sus empresas (Young 1998: 69).

3.2.4 *Acopio y uso de datos forestales*

A medida que los objetivos forestales (desarrollo del mercado, sostenibilidad ecológica, contribución de la sociedad a las comunidades rurales, desarrollo y conservación de la biodiversidad, etc.) adquieren mayor fuerza y diversidad y a veces se vuelven incompatibles, se acentúa la necesidad de disponer de datos técnicos (científicos y sociológicos) sobre todos los elementos de los bosques, las comunidades que habitan en ellos y los ecosistemas forestales. La reciente legislación parece anticipar que la mayor parte de la planificación y del proceso de adopción de decisiones se basará en la información adquirida en el curso de los inventarios de los recursos forestales a los niveles nacional y local. Diversos países de la región han promulgado mandatos legislativos para regularizar este proceso, especificando tanto el alcance como la frecuencia de los reconocimientos y levantamientos forestales nacionales (p. ej. la República Democrática Popular Lao, Ley de 1996, art. 10; Myanmar, Ley de 1992, art. 11). Una parte significativa de estos datos proviene de los usuarios forestales, bajo forma de los detallados registros e informes previstos por las legislaciones nacionales y subsidiarias en todos los países (p. ej., Nepal, Ley de 1993, art. 44; Bhután, *Proposed Rules*, 1997, arts.39 y 43).

Las recientes leyes forestales, al igual que las anteriores, incluyen principios de máximo rendimiento sostenido en sus requisitos de un volumen anual de corta permitida orientado hacia el rendimiento sostenido. Ahora bien, en las leyes se establecen las normas necesarias para guiar al gobierno en la identificación de esos niveles. En Filipinas, por ejemplo, el Código de 1975 estipula que "se deben tomar todas las medidas necesarias a fin de alcanzar un equilibrio aproximado entre el crecimiento y la explotación o utilización de los productos forestales en las tierras boscosas" (art. 21).

Asimismo, si bien en los países en transición aún quedan muchos de los elementos de la planificación central, algunos de éstos se han modificado o agregado. Por ejemplo, actualmente se exigen "cuotas de consumo" (es decir, límites superiores oficiales en cuanto a la cantidad de madera y productos forestales que pueden extraerse en un determinado año), además o en lugar de las cuotas de producción anteriores (o sea, las cantidades mínimas previstas para cada unidad de producción local o regional).

3.3 Concesión de licencias y aplicación de la ley

En el pasado, a pesar de la existencia de sanciones con frecuencia estrictas (y crecientes) se tendía a una aplicación muy débil de las leyes forestales. Una combinación de factores contribuyeron a este problema (condiciones para las concesiones desarrolladas de manera deficiente, conflictos con los derechos consuetudinarios, seguimiento por parte del Gobierno ineficaz o ausente, y ausencia de recursos financieros y humanos). De hecho, los recientes cambios en las leyes forestales, que legitimizan los derechos consuetudinarios y establecen programas forestales comunitarios, obedecen en parte al propósito de reducir el peso que representa la aplicación de la ley. Ello se ha visto acompañado en una serie de casos

por nuevos enfoques de la utilización de permisos, licencias, concesiones y otros instrumentos relacionados con el aprovechamiento de los bosques por el sector privado.

3.3.1 *Licencias, permisos, concesiones y otros*

La necesidad de vigilar la labor de las instituciones privadas y gubernamentales respecto del aprovechamiento forestal ha llevado la reciente legislación del sector a hacer hincapié en la concesión de licencias como instrumento de ordenación (tal como se emplea en el presente documento, la palabra "licencia" es un término global que abarca los permisos, las concesiones y tipos de instrumentos parecidos). Con frecuencia, la cancelación o suspensión de una licencia, que es una mera actividad interna de índole administrativa, representa un modo más práctico de sancionar una violación que un juicio penal. Además, puede constituir un disuasivo mucho más eficaz para los infractores de las licencias, quienes consideran la pérdida de éstas como un castigo mucho más severo que las multas previstas en la ley. Un mayor énfasis en los permisos y licencias necesita de una entidad reguladora eficaz, integrada por personal entrenado y bien pagado. Si bien las recientes leyes forestales no pueden abordar este aspecto directamente (únicamente una reforma de la administración pública podría hacerlo), a menudo establecen sanciones rígidas como castigo para la corrupción del personal forestal (Myanmar, Ley de 1992, art. 46: de 1 a 7 años de prisión).

Hoy en día, las licencias madereras comerciales se están acostumbrando cada vez más a conseguir objetivos centrados en los recursos, como la repoblación forestal o las infraestructuras sociales, y no solamente los de producción económica. Las condiciones en materia de concesiones y arriendos prevén el restablecimiento del medio ambiente o la reforestación (Filipinas, Código de 1975, art. 27). Asimismo, varios países incluyen un listado de condiciones mínimas reglamentarias en relación a este tipo de acuerdos, con inclusión de medidas de lucha contra la contaminación y la erosión y otras en materia de protección del medio ambiente (p.ej., Filipinas, *Executive Order 1987*, art. 5º).

La creación y la aprobación de un plan de ordenación se especifican típicamente como condición previa para la concesión de permisos (p.ej., Bhután, Ley de 1995, art. 6º). Se están especificando períodos de licencia más prolongados con objeto de maximizar los beneficios para los leñadores comerciales y el Gobierno, y estimular la reforestación y la forestación si ello tiene cabida en el marco jurídico general. La duración máxima de un arriendo forestal en Nepal, por ejemplo, es de cuarenta años (Reglamentos forestales de 1995, art. 50(1)). En Filipinas, ese período para una concesión forestal o un permiso de extracción maderera es de cincuenta años (Código de 1975, arts. 27 y 28).

Ciertas condiciones adicionales de la reciente legislación forestal establecen que los titulares de permisos y licencias deben probar, por medio de garantías y bonos bancarios, que disponen de los recursos financieros adecuados para cumplir con las obligaciones de carácter financiero y ambiental (Vanuatu, Ley de 1982, art. 14; Nepal, Ley de 1993, art. 31 y Reglamentos forestales de 1995, art. 48; Filipinas, Código de 1975, art. 60; Fiji, Decreto de 1992, art. 13 (2)(c)). Estas disposiciones comienzan también a aplicarse de manera más amplia. Nepal exige en sus disposiciones inherentes a los bosques comunitarios, que los grupos de usuarios solicitantes emitan un bono antes de otorgar la certificación pertinente (Reglamentos forestales de 1995, arts. 27(6) y 29).

La inobservancia de cualquiera de estas condiciones u obligaciones ambientales puede acarrear una serie de consecuencias, como la suspensión o cancelación del permiso o licencia así como sanciones penales. En Filipinas, a raíz de la violación de cualesquiera condiciones, el Presidente puede, posteriormente al debido procedimiento prescrito, suspender todo tipo de acuerdos, inclusive sobre reforestación, contaminación y protección del medio ambiente (Código de 1975, art. 20; también, Nepal, Ley de 1993, art. 33).

3.3.2 *Aplicación de la ley*

La vigilancia administrativa y los permisos quitan a los tribunales y las fuerzas de policía una parte de su carga relacionada con los bosques; esto permite que los esfuerzos de aplicación de la ley tradicionales se centren cada vez más en los problemas que tienen más probabilidades de contribuir a una deforestación grave. Respecto de estas violaciones, se tiende a incrementar la gravedad de las infracciones, llevándolas del estado de delitos menores al de crímenes, y a intentar fijar multas lo suficientemente elevadas para que constituyan disuasivos reales (en lugar de ser consideradas por los infractores simplemente como otro costo potencial en el ámbito de los negocios). Las reformas jurídicas promulgadas también han atribuido una atención prioritaria a igualar los castigos con la gravedad de los delitos; suspender o revocar las licencias como sanción de los delitos en lugar de las multas o el encarcelamiento, o como castigo adicional; exigir al infractor una indemnización por los daños a los bienes públicos; y prever la confiscación de los productos o equipo ilegales (Bhután, Ley de 1995; República Democrática Popular Lao, Ley de 1996; Myanmar, Ley de 1992; Nepal, Ley de 1993).

A pesar de los elementos progresistas contenidos en la reciente legislación forestal, las administraciones del sector aún intentan incluir controles estrictos y medidas punitivas en las secciones de la legislación forestal concernientes a la aplicación de la ley. Así, por ejemplo, en la extensa disposición sobre desarrollo forestal comunitario de la Ley forestal de Nepal se mantiene el poder especial previsto en la ley anterior que permite a los oficiales forestales disparar a los infractores por debajo de las rodillas (art. 56).

3.4 **Fondos forestales y otros incentivos**

La producción maderera comercial sigue siendo una importante fuente productora de ingresos para muchos de los países de la región. Cada vez más, las leyes nacionales utilizan los fondos forestales para emplear los ingresos forestales en favor de la protección y ordenación y el mantenimiento forestales. El impulso detrás de esta legislación (y las fuentes financieras designadas) puede abarcar toda una gama, que va desde el deseo de reestructurar los antiguos procesos de distribución de la planificación central hasta la voluntad de proveer una base financiera con miras a la repoblación forestal y otros proyectos para el beneficio público. La legislación que regula esos fondos puede estar asociada a otra reforma nacional del proceso del gasto público. En la República Democrática Popular Lao, el Fondo de desarrollo forestal y de los recursos forestales se capitaliza con contribuciones procedentes del presupuesto del Estado, así como de individuos, entidades jurídicas, colectividades, organizaciones sociales, organizaciones internacionales y otros. El Fondo debe utilizarse para actividades forestales, con inclusión de las siguientes: preservación de bosques protegidos o

reservas forestales, reforestación, regeneración forestal a los efectos de la preservación de las fuentes de agua, el medio ambiente, preservación y desarrollo de la vida acuática y silvestre, educación en materia de políticas, reglamentos, leyes y técnicas forestales, protección de las fuentes de agua y el medio ambiente, y otras relacionadas con los bosques y los recursos forestales (Ley de 1996, art. 47).

Existen fondos análogos en muchos países, algunos de los cuales prevén limitaciones de uso bastante específicas. El fondo en Vanuatu atribuye especial importancia a la reforestación, y se financia a través de una tasa por concepto de reforestación (Ley de 1992, arts. 27 y 28). En China, se establece que todas las "unidades que cortan o compran o venden árboles o bambú" aporten fondos de forestación que han de ser manejados a nivel provincial por el departamento forestal, el departamento agrícola, el departamento de finanzas, y el departamento bancario de la provincia, actuando de manera coordinada (*Provisional Measures for the Management of Afforestation Funds 1972*). Estos fondos se deben utilizar para subvencionar actividades de forestación y para el cultivo y la preservación de las tierras de propiedad del Estado. El mecanismo para recolectar estos fondos varía; en China, por ejemplo, el recaudo es totalmente de competencia de las administraciones provinciales.

En muchos países, la decisión de establecer de forma estatutaria la asignación de los ingresos forestales a la conservación y ordenación de los bosques es un tema controvertido. Los planes de desarrollo económico y social a nivel nacional y local incluyen al sector forestal como un contribuyente importante al desarrollo del país y en algunos casos a su economía; por ello, incluso los fondos derivados de las operaciones forestales no siempre se destinan primero a los programas forestales.

En muchos casos, es más fácil obtener asistencia externa para los programas forestales (conservación, desarrollo, infraestructura, etc.)⁷ si el país ha establecido un fondo y un número suficiente de controles y garantías (legislativos y de otro tenor) respecto a su inviolabilidad y uso fundamental para fines especificados únicamente (Joshi 1993: 113). Al instituir esos fondos, la Legislatura con frecuencia desea contar con esa seguridad de que se hará debido uso de ellos. Sin embargo, puede resultar difícil satisfacer estas exigencias en algunos países en que el establecimiento de un fondo forestal se ve limitado o se prohíbe a causa de restricciones constitucionales sobre la utilización de los ingresos fiscales (Burchi 1992).

Otra dificultad consiste en la distribución de los ingresos a nivel provincial, distrital y local destinados a actividades de ejecución directas, y especialmente a las aldeas o comunidades que hacen uso de la autorización para la institución de bosques comunitarios. En Nepal, esta dificultad se elude mediante el uso de fondos separados para cada grupo de usuarios (Ley de 1993, art. 45). Este mecanismo permite la devolución de los ingresos a las comunidades, como un incentivo para emprender actividades forestales comunitarias. Estas cuentas separadas por grupo de usuarios pueden incluir donaciones del gobierno, ganancias derivadas de la venta de productos forestales, multas y donaciones o asistencia por cualquier persona u organización (Reglamentos forestales de 1995, art. 36). Cada grupo de usuarios

⁷ La necesidad y la prestación de esa asistencia es otro elemento del consenso internacional expresado en los Principios Forestales de Río: "El costo adicional total convenido de alcanzar los beneficios relacionados con la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques requiere una mayor cooperación internacional y debería ser compartido equitativamente por la comunidad internacional" (art. 1(b)).

decide cómo distribuir sus propios fondos, si bien éstos deben utilizarse en primer lugar en proyectos de desarrollo comunitario (Ley de 1993, art. 45). Pueden encontrarse disposiciones parecidas en Bhután (*Proposed Rules*, 1997, art. 41) y Myanmar (*Instruction* 1995, art. 28).

3.5 Coordinación con la legislación no forestal

Un problema específico, que se registra en muchos países de la región, radica en el número y la difusión extensiva de nuevas leyes que están siendo promulgadas. Por ejemplo, en Mongolia, en los seis primeros años siguientes al cambio institucional, el Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente solamente ha respaldado con éxito 23 leyes ante el Parlamento, y aprobado más de cien documentos reguladores con miras a su aplicación. También pueden observarse situaciones análogas en Viet Nam y Laos (Young, 1998). El primer problema que se desprende de este tipo de situación estriba sencillamente en la capacidad del ser humano de absorber tanta información. En casi todos los casos, en esos países los funcionarios encargados de aplicar y hacer cumplir las leyes son los mismos que operaban bajo las leyes anteriores. Con frecuencia, las exigencias de ese tipo de trabajo hacen que sea difícil para esos funcionarios disponer del tiempo necesario para familiarizarse por completo hasta con una sola ley nueva o enmendada. Ahí donde han ocurrido cambios imponentes, ellos pueden llegar a estar completamente agobiados por el trabajo, y cabe la posibilidad que continúen haciendo cumplir las disposiciones ya suplantadas por otras, durante un largo período. De manera parecida, los usuarios forestales pueden no ser conscientes de los cambios ni estar equipados para afrontarlos.

Además, casi todos los países de la región experimentan dificultades y traslpos con la legislación de otros sectores, comprendidas (aunque no en forma exclusiva) las esferas de tierras, transportes, finanzas, creación de entidades, desarrollo y controles del mercado, protección del medio ambiente, control de la contaminación, exportación/importación, impuestos, inversiones extranjeras, leyes sobre la propiedad intelectual, poderes gubernamentales, control de la calidad y normas de clasificación, leyes de protección del consumidor, leyes de banca y títulos de inversión, etc. Particularmente en los países en que se están elaborando muchas leyes forestales nuevas, también otros sectores se están renovando. Las operaciones de los organismos forestales combinan necesariamente objetivos ecológicos y comerciales. De ahí que esta esfera se vea afectada por muchas otras leyes y sectores. El desarrollo de la cooperación y el protocolo intersectoriales constituye un desafío a lo largo de toda la región.

IV. ÉNFASIS EN LOS VALORES ECOLÓGICOS Y SOCIALES DE LAS ACTIVIDADES FORESTALES

Los Principios Forestales de Río sintetizan el consenso internacional sobre la naturaleza holística de la ordenación y la conservación de los recursos forestales en diversos principios relacionados entre sí⁸. Manteniéndose a la par con este consenso internacional, la legislación que se examina en este documento refleja una nueva atención a la responsabilidad ecológica y social en cuanto a la ordenación de las tierras y recursos forestales. Quizá esta reorientación, distante de los meros propósitos de extracción maderera comercial para contemplar valores no madereros como la belleza del medio ambiente y la diversidad biológica, sea el cambio más fundamental e importante en la legislación de toda la región, ya que afecta desde los países más activos desde un punto de vista comercial, hasta aquéllos con una orientación prioritaria muy fuerte hacia la conservación (p. ej., Fiji, Decreto de 1992, art. 7(1); Bhután, Ley de 1995, art. 5(b); Myanmar, Ley de 1992, arts. 4º y 5º; Filipinas, Código de 1975, art. 19).

En un sentido real, este cambio constituye una transición a la ordenación de los recursos, a partir de la explotación. Esta tendencia es evidente no sólo en los cambios cosméticos, sino que puede observarse también en el énfasis continuo puesto en las administraciones forestales centralizadas, que se perciben como protectoras del interés del país en los bosques como recursos ecológicos en contra de los pequeños beneficios locales a corto plazo. Al reconocer que los bosques están vinculados con otros recursos (y con las leyes que los regulan), la legislación en materia de ordenación forestal ha ido más allá de su tradicional interés en la protección de las áreas naturales y las especies. En muchos casos, actualmente puede pensarse que ella se integra en la naturaleza holística de la ordenación de los recursos, utilizando las licencias para la explotación maderera comercial para lograr objetivos de bienestar social y de conservación del medio ambiente, y evaluar el impacto de las prácticas forestales comerciales en otros recursos y especies.

⁸ Los principios más importantes pertinentes a este respecto son:

Principio 2(b): "Los recursos y las tierras forestales deberían ser objeto de una ordenación sostenible a fin de atender a las necesidades sociales, económicas, ecológicas, culturales y espirituales de las generaciones presentes y futuras. Esas necesidades se refieren a productos y servicios forestales, como madera y productos de la madera, agua, alimentos, forraje, medicamentos, combustible, vivienda, empleo, esparcimiento, habitat para la fauna y flora silvestres, diversidad en el paisaje, sumideros y depósitos de carbono, y se refieren asimismo a otros productos forestales. Habría que tomar medidas adecuadas para proteger a los bosques de los efectos nocivos de la contaminación, incluida la transportada por el aire, y de incendios, plagas y enfermedades a fin de mantener íntegramente su múltiple valor."

Principio 8(e): "La ordenación forestal debería integrarse con la ordenación de las zonas adyacentes a fin de mantener el equilibrio ecológico y la productividad sostenible."

Principio 3(c): "Todos los aspectos de la protección del medio ambiente y del desarrollo económico y social en su relación con los bosques y tierras forestales deberían estar integrados y tenerse en cuenta en su conjunto."

Principio 6(b): "La política y los programas nacionales deberían tener en cuenta la relación, de haberla, entre la conservación, la ordenación y el desarrollo sostenible de los bosques, y todo los aspectos relacionados con la producción, el consumo, el reciclado o el destino final de los productos forestales."

4.1 Hacia el logro de los objetivos de bienestar social: el desarrollo forestal comunitario

Existe una conexión fundamental -reconocida en casi todas las legislaciones que se examinan en el presente capítulo- entre la ordenación de los recursos forestales y el bienestar de las comunidades rurales de los bosques y las áreas de forestación. Quizá la tendencia reciente de mayor fuerza en la región prevé una utilización de los bosques que promueva tanto el desarrollo comunitario sostenible como una ordenación forestal sostenible. Los mecanismos primordiales de esta tendencia los constituyen los programas forestales de base comunitaria.

Las actividades forestales comunitarias tienen tres finalidades esenciales, a saber: sostenibilidad, equidad y participación. Con frecuencia, la tendencia legislativa hacia los bosques comunitarios parece representar el primer paso hacia una integración más estrecha de la ordenación forestal y la conservación de los recursos forestales con el desarrollo rural y la participación de las comunidades rurales. Si por una parte la mayoría de los programas conexos se establecen en el marco de mandatos forestales, unos cuantos arrojan resultados similares bajo otras clases de autoridad. Así tenemos, por ejemplo, los reglamentos sobre la ordenación de la zona de protección de Nepal (*Buffer Zone Management Regulations*), que fueron promulgados en el marco de la *National Parks and Conservation Act* del país, y no bajo la Ley forestal con arreglo a la cual se han elaborado disposiciones separadas sobre bosques comunitarios, aplicables a los bosques en las zonas de no-protección. Pese a esto, esos reglamentos proporcionan un sistema relativamente completo de actividades forestales comunitarias que puede aplicarse a las zonas de protección. De hecho, las cuestiones que abarcan guardan mayor relación con la utilización de los recursos forestales que con la conservación, como lo evidencia el hecho que están administrados por la administración forestal. Igualmente, en la India, la "*Tripura Resolution*" establece el desarrollo forestal comunitario como parte de las medidas previstas para resolver el problema de la pobreza rural (*Resolution F 17(14) For-Dev/90-91/470-30-529*, en *Update 1992*).

Diversos países de Asia y el Pacífico han desempeñado una función de liderazgo en el movimiento para el desarrollo forestal comunitario, y sus programas pioneros en el sector han sido objeto de estudio en el marco de programas análogos en otros lugares del mundo. Siguiendo este ejemplo, Bhután, Laos y Nepal han formalizado sus compromisos a favor de las actividades forestales comunitarias en legislaciones recientes y en proyectos legislativos.

En otras naciones, el sector forestal comunitario ha progresado a pesar de la falta casi total de apoyo explícito de la legislación forestal. En Malasia, por ejemplo, la ley forestal nacional (*National Forestry Act*) no aborda ese tema, que por demás figura sólo en mínima parte en la Política Forestal Nacional. En virtud de otra facultad, sin embargo, el país ha adquirido experiencia en esa esfera por medio de cuatro programas que contienen componentes de desarrollo forestal comunitario (Ismail 1993: 79-84). En Mongolia, si bien ese sector constituye un objetivo de política reconocido, la administración forestal ha decidido

⁹ La relación exacta entre las disposiciones generales sobre bosques comunitarios y aquéllas sobre los bosques en las zonas de protección no se especifica en los Reglamentos. La ausencia de cualquier referencia aunada a la amplitud de las disposiciones sobre las zonas de protección es significativa, lo que lleva a suponer que las disposiciones generales sobre silvicultura comunitaria no son aplicables en las zonas de protección.

no recurrir a disposiciones legislativas, sino más bien basar su programa forestal comunitario en la autoridad gubernamental general para estipular arreglos contractuales y de arriendo para el aprovechamiento de los recursos. Se prevé que las primeras experiencias con arreglo a este enfoque formarán la base para la próxima legislación, de ser necesario (Young 1998: 9).

Ahí donde el desarrollo forestal comunitario se ha previsto en los códigos de la legislación oficial, las cuestiones de política esenciales pueden necesitar aún una resolución. En particular, si el sector forestal comunitario se considera ante todo un medio para aliviar la presión sobre los bosques y los recursos forestales, más bien que un modo para fomentar unos medios de subsistencia sostenibles para la población local, el apoyo al programa podría tener un carácter sectorial y limitado. Con frecuencia se registra un mayor progreso respecto de estos puntos en los planos provinciales y locales y en la legislación subsidiaria.

Los elementos más comunes tanto en las leyes promulgadas recientemente como en los proyectos de ley a nivel nacional que respaldan o toleran las actividades forestales comunitarias han encarado los problemas más insolubles de la pasada legislación, es decir, la inseguridad de la tenencia de la tierra y los árboles (que se examina más arriba), la incertidumbre de los derechos sobre los recursos locales, y las restricciones en materia de utilización de tierras, especies, recolección, elaboración, transporte y comercialización. Los principios comunes a una gran parte de la reciente legislación forestal comunitaria de la región incluyen las cuestiones que se consideran a continuación.

4.1.1 Ordenación de los recursos y facultades para la adopción de reglamentos

Diferentes disposiciones forestales están caracterizadas por una real descentralización de las decisiones en materia de ordenación. En Nepal las funciones, deberes y poderes de los comités de usuarios de los bosques situados en las zonas de protección incluyen la formulación de reglamentos que rigen el acceso, los derechos, y el uso relacionados con esas áreas (*Buffer Zone Management Regulations 1996*, art. 11). En Myanmar los planes de ordenación elaborados por la comunidad deben contener normas sobre el acceso a los bosques y su utilización, la composición del grupo de usuarios y las sanciones (*Instruction 1995*, art. 14 2(d)-(f)).

Estas cuestiones pueden representar una dificultad desde el punto de vista político. En particular, las disposiciones que otorgan autoridad en materia de ordenación y adopción de reglamentos, a la comunidad, se centran en un tema que en muchos países es particularmente delicado. Muy a menudo, los gobiernos centrales de la mayoría de esos países han abrigado la sospecha que la ordenación forestal a nivel local y la autonomía en la adopción de decisiones comunitarias constituyen una amenaza para la sostenibilidad a largo plazo de la base de recursos forestales (Lindsay 1994).

Con la primera generación de leyes relacionadas con el sector forestal comunitario se organizaron una serie de iniciativas basándose en las subdivisiones políticas locales. Éstas pueden sufrir modificaciones y no reflejan siempre el área o las modalidades de utilización forestal reales. Por ello, en el marco de algunas leyes forestales recientes los grupos de usuarios se hallan específicamente separados de las subdivisiones políticas - en Nepal, por

ejemplo, se utiliza para ello una declaración específica en la que se establece que las fronteras políticas no tienen ningún efecto en la constitución de un grupo de usuarios (Reglamentos forestales de 1995, arts. 27(4) y 29(3)). Por lo general, cuando los grupos de usuarios son congruentes con las unidades administrativas locales, tienen poderes adicionales para la formulación de reglamentos bajo las leyes pertinentes. Así, en Laos el comité de aldea tiene la facultad de emanar reglamentos que no vayan en contra de las leyes (Decreto de 1993, art. 9(4)). Al reconocer esta disparidad, en caso de que los grupos de usuarios y las estructuras administrativas locales difieran, en la legislación forestal reciente se han especificado los poderes de adopción de reglamentos del grupo de usuarios (Nepal, Ley de 1993, arts. 41-43 y *Buffer Zone Management Regulations 1996*, art. 11; Myanmar, *Instruction 1995*, art. 14(2)(f)).

4.1.2 Seguridad de los derechos de utilización a largo plazo

Varias leyes tratan el tema de las dudas del sector público acerca de la flabilidad a largo plazo de los derechos de uso relacionados con los bosques, tema que, debido a los largos ciclos de crecimiento de muchas especies forestales, tiene un impacto importante en el incentivo de la comunidad a emprender una ordenación forestal de larga duración. Myanmar, por ejemplo, establece un plazo inicial de 30 años para los certificados forestales comunitarios, con posibilidad de prórroga (*Instruction 1995*, art. 18). A pesar de ello, no dejan de existir algunas preocupaciones acerca de la seguridad de los derechos forestales comunitarios. La Instrucción sobre bosques comunitarios de Myanmar (*Myanmar Community Forestry Instruction*) ofrece un programa global y representa la base de diversos proyectos en curso. Aún así, las dudas sobre los derechos de utilización a largo plazo son serias, y con frecuencia esto lleva a recomendar explícitamente que se otorgue a la mencionada Instrucción una posición legal más fuerte. Es probable que se adopten como Reglamento, así como que se incluyan en las revisiones de la Ley forestal, declaraciones más directas relacionadas con la fuerza de la autoridad forestal comunitaria y los contratos de esa índole.

4.1.3 Seguridad contra la interferencia arbitraria

Por lo general, el interés de los gobiernos se ha centrado en mecanismos que garanticen que los grupos de usuarios no explotan de manera indebida su condición jurídica especial; tan sólo recientemente se ha prestado atención a las inquietudes recíprocas de los grupos de usuarios respecto de una interferencia gubernamental. Si por un lado los *Buffer Zone Management Regulations* de 1996 de Nepal permiten a la autoridad responsable del parque disolver un comité de usuarios que viole su plan de trabajo aprobado o no cumpla con sus responsabilidades, por el otro establecen un procedimiento que requiere de una notificación al comité, fija una fecha límite para aplicar medidas correctivas y otorga el derecho de apelación (art. 14). Los reglamentos provisionales de Bhután restringen el derecho del gobierno a revocar la autoridad de un grupo de usuarios forestal de la comunidad. Dicho poder de revocación puede ser utilizado únicamente en caso de violaciones graves y constantes del plan de ordenación a las que no se haya puesto remedio después de la notificación.

4.1.4 *Protección contra personas ajenas y no-participantes*

La ordenación a nivel local puede ser bloqueada por actividades de personas ajenas, en particular la entrada ilegal y la competencia comercial. En Bhután se aborda el primer problema considerando como un delito la destrucción o apropiación de productos forestales en las tierras forestales comunitarias (Ley de 1995, art. 18). Las comunidades no tienen la facultad de hacer cumplir dicha disposición, que es de competencia de los oficiales forestales locales. La República Democrática Popular Lao limita la capacidad de los intrusos de aprovechar un programa dirigido al bienestar del medio rural, restringiendo la transferencia de los derechos forestales comunitarios a las personas o entidades ajenas a la comunidad (Decisión del MOA, 1996, art. 5).

Las disposiciones en materia de exclusividad abordan las cuestiones conexas con el valor de la participación, reconociendo que para los miembros de un grupo de usuarios no existe un valor aparente si los no-miembros pueden obtener beneficios similares sin participar en él o sin efectuar ningún pago por ello. A este respecto, Myanmar establece que mientras un certificado forestal comunitario esté vigente no se otorgarán derechos a los no-participantes sobre recursos ordenados, que puedan estar en oposición con aquél, e insta de manera específica al Departamento forestal a prestar asistencia en la aplicación vigorosa de la ley y la prevención del uso no autorizado de los bosques comunales por personas ajenas al grupo de usuarios, así como en la solución de controversias entre grupos de usuarios y partes ajenas (*Instruction* 1995, arts. 19, 20(1) y 21(c) y (d)).

4.1.5 *Exoneración especial de algunos requisitos para la concesión de permisos*

La existencia de programas forestales comunitarios bien definidos y detallados con frecuencia entraña una duplicación o incluso incoherencia de los permisos de extracción maderera y tránsito normalmente aplicables y otros requisitos con los objetivos previstos en la institución de los bosques comunitarios. Muchas leyes exoneran de manera específica los bosques comunales de los requisitos necesarios para los permisos y el tránsito en relación a pequeñas cantidades de madera u otros productos forestales recolectados para fines personales y no comerciales. En la República Democrática Popular Lao, la corta de árboles y la recolección de productos forestales dentro del bosque de producción de la aldea destinados al consumo familiar se autoriza automáticamente, si bien el individuo está en la obligación de atenerse a los reglamentos de la aldea y del Funcionario Forestal de Distrito (Ley de 1996, art. 28).

En Myanmar se permite la extracción en los bosques comunales sin que haga falta un permiso, siempre y cuando se efectúe para uso bien sea personal o de una empresa agrícola o pesquera sin fines comerciales (Ley de 1992, arts. 17 y 23(b)(2)). No se prevé ningún "permiso de saca" respecto de cantidades no comerciales de "productos forestales menores" (Ley de 1992, art. 23(b)(2)). Ahora bien, en caso que se requiera el permiso, éste se sustituirá por un recibo emitido por el grupo de usuarios cuando se transporte la madera extraída (*Instruction* 1995, arts. 30-32).

En Bhután, aunque es necesario un permiso para la venta de productos forestales procedentes de bosques comunitarios, el propio grupo de usuarios está autorizado a concederlo (*Proposed Rules* 1997, art. 42.1). Sin embargo, el tránsito de esos productos está sujeto a los requisitos para la concesión de los permisos, quedando exonerados únicamente los productos forestales no madereros y la leña que esté transportando una persona para su uso personal (art. 42.3).

En Nepal, los grupos de usuarios de bosques comunitarios pueden otorgar permisos de tránsito autónomamente, y cada uno de ellos posee su propio sello registrado para marcar la madera y autorizar su transporte (Reglamentos forestales 1995, arts. 34 y 35). En los bosques de la zona de protección, si bien el transporte intra-comunitario de productos forestales de los comités de usuarios se autoriza sin un permiso forestal, se hace necesario un permiso de la autoridad responsable del parque nacional antes de cualquier traslado fuera de la zona de protección (Reglamentos para la ordenación de la zona de protección 1996, art. 22(12)).

4.1.6 *Reajustes y reducciones de las regalías*

Por una serie de razones de carácter normativo, las disposiciones en materia de regalías para las actividades forestales comunitarias con frecuencia son muy diferentes de las que se aplican generalmente. En algunos casos, la legislación prevé la dispensa total respecto de la madera extraída por los grupos de usuarios de conformidad con los requisitos previstos en el plan y por la ley (Bhután, *Proposed Rules* 1997, art. 42), mientras que en otros la dispensa se limita a los productos recogidos para ser utilizados por los miembros del grupo u otros pertenecientes a la comunidad local (Myanmar, *Instruction* 1995, arts. 24 y 25). En los bosques de Nepal situados en las zonas de protección, disposiciones más bien únicas en su género otorgan al comité de usuarios el poder de fijar las regalías, cuyo pago puede dar derecho al comprador a utilizar (de conformidad con el plan de trabajo) los recursos crecidos o conservados por ese comité (*Buffer Zone Management Regulations* 1996, arts. 21(10) y (11)).

4.1.7 *Poderes de vigilancia*

El alcance de la autorización con que cuentan los grupos de usuarios para emprender acciones directas en apoyo de sus derechos reconocidos legalmente es un importante componente de las leyes inherentes a las actividades forestales comunitarias. Las disposiciones pertinentes pueden tratar las acciones de personas ajenas así como las de miembros del grupo que desacaten la ley. En los bosques comunitarios de Nepal, el grupo de usuarios está facultado para imponer sanciones a sus miembros si incurren en violaciones del plan de trabajo (Ley de 1993, art. 29). Sin embargo, en las zonas de protección los comités de usuarios pueden únicamente recomendar a la autoridad responsable del parque que emita órdenes para detener o para solucionar la infracción (*Buffer Zone Management Regulations* 1996, art 18.). Las disposiciones de Myanmar van aún más allá al expresar como "un derecho y un deber" de los grupos de usuarios la aplicación de sus estatutos y la imposición de penas (*Instruction* 1995, art. 20 (1)(b)).

4.1.8 *Asistencia e incentivos financieros/técnicos*

La creación de un fondo de grupos de usuarios representa el incentivo financiero más común previsto por la reciente legislación forestal. Muchos países continúan asimismo proporcionando incentivos generales destinados a las partes interesadas en las actividades forestales comerciales, que pueden emplearse igualmente en el ámbito de los bosques comunitarios. En Filipinas, los incentivos para las plantaciones de árboles a nivel industrial prevén una tasa de registro tan sólo simbólica, períodos de gracia o de exoneración en el pago de los gastos de alquiler, una reducción sustancial de las tasas forestales y la prioridad para la obtención de crédito en el marco de los programas gubernamentales (Código de 1975, art. 36).

4.1.9 *Flexibilidad de la reglamentación*

En algunos casos, los programas forestales comunitarios autorizan ajustes de base contractual, con arreglo a los cuales el grupo de usuarios puede obtener facultades especiales, o exoneraciones respecto de normas administrativas que de otro modo serían aplicables, lo que puede enmarcarse por lo general en los arreglos relacionados con la concesión de permisos o ser objeto de negociación caso por caso. La legislación de Bhután (Ley de 1995, art. 17(d)) y de Myanmar constituyen dos ejemplos de esta flexibilidad.

4.1.10 *Otras cuestiones de interés*

La reciente legislación forestal comunitaria sigue afrontando una serie de dificultades comunes que requerirán una atención legislativa continua. En especial, existe una inquietud centrada en los temas relacionados con la solución de controversias, puesto que las leyes por lo general carecen de medios específicos para resolver controversias en el seno del grupo de usuarios, entre el grupo de usuarios y personas ajenas, o entre el grupo de usuarios y el Gobierno. Respecto de este último caso, habida cuenta de la naturaleza contractual de la designación forestal comunitaria, generalmente se ha considerado que el derecho contractual regirá los incumplimientos del grupo de usuarios. Sin embargo, la naturaleza especial de las comunidades rurales involucradas, así como los objetivos particulares de los programas forestales comunitarios indican que la aplicación estricta del derecho contractual podría no ser apropiada. Por ello, debe prestarse una atención rigurosa a los recursos legales disponibles en caso de violación de los procedimientos forestales. Las actuales fuentes de preocupación incluyen la designación de los bosques comunitarios, el equilibrio entre objetivos comunitarios y ecológicos, y las nuevas demandas de recursos gubernamentales.

Selección de tierras/bosques que han de ser designados como bosques comunitarios: Al proceder a este tipo de proceso, los oficiales forestales, cuya responsabilidad incluye la determinación del equilibrio entre las diferentes clases de aprovechamiento de los bosques a través de toda la región, deben considerar una serie de factores. Los Reglamentos forestales de Nepal remarcan la necesidad de tomar en cuenta factores tan diversos entre sí como la distancia entre el bosque y la aldea, los deseos de los usuarios locales y la capacidad de ordenación de estos últimos (art. 26). En algunos países, los críticos alegan que sólo las tierras más degradadas, e inapropiadas para el aprovechamiento, se han asignado a los fines forestales comunitarios (Talbot y Khadka 1995: 10). Otros países (p.ej. Viet Nam) consideran

la repoblación forestal como uno de los objetivos primordiales del sistema forestal comunitario, que está dirigido a proveer a las comunidades de tierras boscosas, algunos incentivos financieros inmediatos a fin de reforestar las tierras, y/o beneficios a largo plazo en los productos forestales (Young 1998). En algunos otros, el objetivo de proporcionar opciones comerciales a las comunidades se bloquea en caso que se disponga únicamente de tierras degradadas para el programa.

Equilibrio entre las exigencias forestales comunitarias y los requerimientos ecológicos: Tras su designación como bosques comunitarios, algunas tierras forestales pasan a ser identificadas como frágiles. En algunos casos, ellas se deben proteger por razones que van desde la importancia hidrológica, y la protección de la biodiversidad, a efectos imprevistos sobre la silvicultura. Ello puede comprometer la seguridad de los derechos del grupo de usuarios, a menos que el gobierno esté en la obligación de dar una indemnización o asegurar derechos equivalentes en otro lugar. Aunque este asunto se plantea frecuentemente en el contexto de los bosques privados, rara vez se menciona en relación con los bosques comunitarios. En Bhután, la Ley forestal estipula una indemnización monetaria o derechos de tenencia de tierras alternativos en los casos en que el Gobierno declare como Reservas Forestales Estatales tierras privadas que hayan sido registradas (art. 9º). Al parecer, no se prevén derechos análogos en caso de que se adueñe de tierras utilizadas por la comunidad.

Infraestructuras y asignación de recursos públicos: En el agitado contexto de la atención prestada a los beneficios derivados de los programas forestales comunitarios, se ha otorgado relativamente muy poca importancia a los costos incrementales del programa. Si bien se considera que los programas silvícolas comunitarios disminuyen la necesidad de una vigilancia oficial al otorgar a la comunidad incentivos para llevar a cabo el control de la explotación ilegal y otras actividades del mismo tenor, cabe prever que ellos aumentarán la exigencia de servicios de extensión y otros tipos de asistencia, inclusive la asistencia legal necesaria para asegurar el cumplimiento de los requisitos de índole organizativa.

Otras exigencias se relacionan con la provisión de fuentes alternativas de suministro de productos o ingresos forestales, la mejora de las medidas encaminadas a proteger los derechos de los usuarios de bosques de la comunidad, la integración de los derechos consuetudinarios con los programas forestales comunitarios, y la especificación de derechos de tenencia forestal de mayor duración y con fuerza jurídica obligatoria a la luz de la continua ausencia de propiedad de tierras forestales comunitarias.

4.2 Aumento del mandato ecológico y de la atención prioritaria a la ecología

Las primeras disposiciones en materia de protección del medio ambiente y quienes defendían este tema podían encontrarse prácticamente por doquier en el sector forestal. Hasta la fecha el funcionario forestal de mayor jerarquía en muchos países es el denominado "Conservador" de los Bosques. Por consiguiente, a los oficiales forestales no sorprende el hecho que muchos asuntos concernientes a la conservación y el medio ambiente hayan sido incluidos en el ámbito de su competencia. No obstante, desde los años setenta, muchas leyes han repartido las responsabilidades entre los organismos forestales (utilización de los recursos) y los organismos que se ocupan del medio ambiente (conservación de los recursos). Las tendencias recientes muestran un regreso a una expresión más enérgica de las

responsabilidades ecológicas del sector forestal, y su capacidad única de contribuir al logro de las metas de conservación fijadas por los países.

4.2.1 *Definiciones y propósitos orientados hacia la ecología*

La reciente legislación en la región refleja de manera casi uniforme un nuevo examen de los elementos de definición que limitan las acciones de los funcionarios forestales. En fuerte contraste con las leyes de la época colonial¹⁰, las definiciones de "bosques" y "recursos forestales", y de "tierras forestales", reconocen que un régimen de gobierno forestal entraña mucho más que la corta y extracción de la madera. En la República Democrática Popular Lao, por ejemplo, los "Bosques" constituyen los recursos naturales valiosos de la nación, e incluyen las plantas, las especies arbóreas que crecen espontáneamente o plantadas y cuya existencia es necesaria para la preservación del medio ambiente y la sustentación del ser humano." (Ley de 1996, art. 2º); y los "Recursos forestales" comprenden los recursos animados e inanimados, como la tierra, las plantas, los árboles, los animales acuáticos, la vida silvestre y otros existentes en la tierra forestal (art. 3º). En Nepal, por su parte, el término "bosque" incluye toda área que se encuentre total o parcialmente cubierta de árboles (Ley de 1993, art. 2(a)).

En el extremo de esta tendencia, algunas leyes extienden esos términos mucho más allá de su uso normal. Como muestra de ello, tenemos que en Bhután, a causa de razones de índole jurisdiccional, la palabra "bosque" se refiere a "cualquier masa de tierra o agua, provista o desprovista de cubierta vegetal" que satisfaga determinados criterios gubernamentales en materia de propiedad (Ley de 1995, art. 2º).

Si por una parte unas cuantas leyes forestales (Myanmar y Fiji) no contemplan una definición de "bosques", aparentemente hay una tendencia hacia un punto de vista de amplio alcance que reconoce la responsabilidad de los departamentos forestales respecto de la gestión de la matriz total de los elementos naturales relacionados con los bosques, y de la coordinación de toda la gama de usos y valores forestales. Este cambio se halla en conformidad con diversos objetivos internacionales, con inclusión de los Principios Forestales de Río¹¹.

Además, a medida que disminuye el monopolio estatal sobre la propiedad de los recursos y tierras forestales, una definición objetiva de "bosques" que elimine el elemento de la propiedad estatal, capacita a los gobiernos para cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales relacionadas con la conservación y ordenación de todo tipo de bosques, sin reparar en el régimen de tenencia de fondo.

¹⁰ Algunos países de la región aún poseen leyes coloniales, por ejemplo la India (Ley forestal de 1927) y Bangladesh (Ley forestal de 1927).

¹¹ El artículo 8º reconoce la necesidad de "mantener y aumentar la cubierta forestal... [hacia el] reverdecimiento de la Tierra. Todos los países, especialmente los países desarrollados, deberían adoptar medidas positivas y transparentes orientadas a la reforestación, la forestación y la conservación forestal ... [que deberían] contemplar la protección de ejemplos representativos o singulares ecológicamente viables de bosques, incluidos bosques primarios o antiguos, bosques de importancia cultural, espiritual, histórica o religiosa y otros bosques singulares y valiosos de importancia nacional."

Más allá de esto, diferentes leyes forestales también exigen específicamente a las administraciones del sector que fomenten objetivos de política orientados hacia el medio ambiente. Por ejemplo, en la República Democrática Popular Lao, la finalidad de la Ley forestal se formula encargando al gobierno que establezca los "principios, reglamentos y medidas fundamentales para la ordenación, preservación y utilización de los recursos y tierras forestales, la promoción de la recuperación, forestación y desarrollo de los recursos forestales ... con miras a garantizar un equilibrio de la naturaleza, los bosques y las tierras forestales como fuentes de sustento para las poblaciones y el uso sostenible, preservando los recursos hídricos, evitando la erosión del suelo, preservando las semillas, los árboles, los animales acuáticos y la vida silvestre y el medio ambiente como contribución al desarrollo socioeconómico nacional" (Ley de 1996. art. 1°).

En el proceso de clasificación de los bosques, al parecer se ha permitido dedicar mayor atención e interés a las categorías orientadas hacia la conservación, como los bosques reservados para la protección de la diversidad biológica, las áreas de captación de cuencas hidrográficas, y las áreas destinadas a ser utilizadas por las poblaciones locales (para combustible y alimentos) (verbigracia, Myanmar, Ley de 1992, art. 4°). Esta modificación en la política hacia una ordenación forestal más equilibrada desde el punto de vista ecológico, conlleva un mandato jurídico explícito para las administraciones forestales existentes de lograr objetivos ecológicos y sociales en todos los aspectos de la ordenación y aprovechamiento forestales, en especial aquéllos no contemplados por la legislación forestal. En unos cuantos países (p.ej. Tonga), esto representa un paso ulterior, e indica un distanciamiento total de la atención prioritaria en la extracción con fines comerciales. Las leyes e instituciones forestales de Tonga, si bien continúan administrando los restantes programas y licencias del sector ya autorizados, actualmente centran sus esfuerzos en la reforestación y la protección hidrológica (Young 1996).

4.2.2 Evaluación del impacto ambiental y otros instrumentos de evaluación

La Evaluación del impacto ambiental (EIA) es un instrumento destinado a la integración de los valores ecológicos en el proceso de adopción de decisiones, lo que se halla bien establecido en la región en las políticas relativas al sector forestal. Recientemente han surgido diversas tendencias con respecto al uso de la EIA así como de instrumentos similares en el contexto forestal.

Cabe señalar, sin embargo, que la EIA por lo general no forma parte de la legislación forestal de la región. Las leyes forestales de unos cuantos países no hacen mención alguna de ella o de otro requisito en materia de evaluación. En Myanmar, por ejemplo, si bien la Ley forestal de 1992 (art. 3(b)) incluye declaraciones claras sobre la política oficial respecto del medio ambiente y la conservación, no hace ninguna referencia a la EIA, y tampoco exige de manera específica la inclusión de componentes ecológicos en la adopción de decisiones de carácter forestal. El Decreto forestal de Fiji de 1992 hace omisión manifiesta de las detalladas disposiciones de planificación de la ordenación que habían sido recomendadas durante el proceso de formulación de las leyes, lo que habría alcanzado en parte las mismas metas que la EIA (Christy y Cirelli 1992).

Por el contrario, algunos de los países examinados en el presente estudio establecen otros instrumentos de evaluación del impacto adicionales, que enuncian responsabilidades especiales en el marco de las revisiones en curso de las condiciones ambientales de los bosques y las áreas cercanas. Mientras que las disposiciones sobre EIA prevén la formulación de una evaluación antes de emprender el desarrollo cualquier actividad en las áreas boscosas, y disponen la participación de los departamentos forestales en la elaboración o en el examen del documento pertinente, algunos países han ido más allá de esto en diversas maneras.

Duplicación de requisitos de EIA básicos: Una "tendencia" es renunciar, en la legislación forestal, a especificar detalles sobre las responsabilidades en materia de EIA. Mientras que no se pone en discusión la importancia de aplicar los principios de EIA al contexto forestal¹², el potencial existente para un futuro conflicto legislativo entre dos leyes de EIA formuladas de manera diferente (una en la legislación forestal y la otra bajo forma de disposición de índole más general) y otros inconvenientes hacen pensar que, a menos que se justifique una desviación significativa, las disposiciones generales sobre EIA deberían permanecer aplicables, y debería hacerse referencia únicamente de manera general a dicha aplicabilidad en la ley forestal. Como muestra de este último enfoque se puede tomar el caso de la *National Integrated Protected Areas System Act* de Filipinas, de 1992, que estipula de manera específica que para toda actividad fuera del alcance del plan de ordenación del área protegida se necesita un Certificado de Observancia Ecológica de conformidad con el sistema de EIA de Filipinas, dejando que todos los detalles de este proceso sean enunciados bajo la ley básica de EIA (art. 12).

En muchos países, sin embargo, existen diferencias relevantes entre cómo se aplican los requerimientos de EIA en el sector forestal y su aplicación general en otras esferas de adopción de decisiones gubernamentales. En relación con esas diferencias, es esencial contar con disposiciones elaboradas cuidadosamente que coordinen las dos leyes.

Tendencias en la aplicación de EIA al sector forestal: Muchos de los países han promulgado disposiciones especiales sobre las EIA relacionadas con los proyectos forestales gubernamentales. Aunque a veces esta distinción forma parte de la ley básica sobre EIA, que es aplicable a todos los proyectos oficiales, el derecho forestal puede prever disposiciones especiales que en algunos casos exoneran los bosques estatales y, en otros, añaden niveles más intensivos de examen ambiental.

En Nepal, por ejemplo, puede darse el caso que la ley general sobre EIA no sea aplicable a los bosques protegidos o los que están administrados por el gobierno. La Ley forestal del país no contiene ningún tipo de disposición detallada sobre la planificación de la ordenación que podría servir para los mismos propósitos de las EIA en el caso de los bosques estatales. Esta exoneración gubernamental puede tener el efecto (posiblemente intencional) de restringir los proyectos y otras acciones exclusivamente a los usuarios de los bosques no gubernamentales. La Ley forestal en la República Democrática Popular Lao prevé una disposición análoga, y con un impacto potencial parecido; en ella se requiere que los usuarios tradicionales de bosques y tierras forestales eviten ocasionar "daños a los bosques o a los

¹² Por ejemplo, el artículo 8(b) de los Principios Forestales de Río establece que: "En las políticas nacionales se debería prever la ejecución de evaluaciones del impacto ambiental cuando fuera probable que la adopción de medidas tuviera repercusiones negativas considerables en recursos forestales importantes y cuando esas medidas dependieran de una decisión de una autoridad nacional competente."

recursos forestales" y "perjuicios a los intereses individuales o de organizaciones" (Ley de 1996, art. 30).

En algunos casos, se ha ampliado el proceso de EIA hasta llegar a incluir el examen del impacto social de los proyectos forestales, que se estudia de la misma forma empleada para el impacto ambiental. En Bhután, por ejemplo, la persona responsable de un proyecto forestal debe preparar un plan de ordenación que comprenda una evaluación del impacto ambiental y socioeconómico del régimen de ordenación propuesto (Ley de 1995, art. 5(b)). Este requisito es aplicable independientemente de que la entidad responsable del proyecto sea un funcionario público o un gerente privado o de la comunidad. No se requiere la circulación interinstitucional de esta información como parte del proceso de planificación, si bien el Ministro deba aprobar todos los planes de ordenación (Ley de 1995, art. 5(a)).

Otro componente planteado con frecuencia en la legislación del sector forestal gira en torno a si la creación y adopción de un plan de ordenación constituye un "proyecto" para el que se requiere una EIA. En Bhután, la respuesta a esto es un "sí" rotundo (*Proposed Rules 1997, Technical Regulation HA*, art. 5^o). En caso que no se prevea la obligación directa de acatar los requisitos concretos de EIA, algunas leyes predisponen exámenes separados de los efectos del plan de ordenación, como un componente del proceso de planificación.

Las futuras leyes forestales en la región deberían asegurar que la evaluación del impacto ambiental y los relativos instrumentos de adopción de decisiones se empleen de manera equitativa para los encargados de la toma de decisiones forestales tanto gubernamentales como no gubernamentales, reduciendo al mínimo los obstáculos que pueden representar para la participación de la comunidad en el proceso de ordenación de los recursos.

Evaluación de los efectos de los proyectos en curso - la "Revisión Forestal Ambiental": una de las nuevas tendencias en la consideración de los impactos ambientales es un nuevo examen o la puesta al día de las evaluaciones. Bhután y Nepal integran directa o indirectamente el requisito de una revisión ambiental con un impacto definido en los derechos del usuario forestal. En Bhután, este requerimiento es directo; los grupos de usuarios de bosques comerciales y comunitarios deben presentar, como parte de los informes y registros anuales, una declaración pormenorizada respecto del "estado del medio ambiente" del bosque (*Proposed Rules 1997*, art. 45.3(c) y *Technical Regulation IIA*, art. 12).

Nepal adopta un enfoque diferente e indirecto. Aun en caso que el grupo de usuarios esté actuando en el marco de un plan de trabajo forestal ya aprobado, un funcionario forestal de distrito puede emitir una orden que les imponga interrumpir, en un plazo máximo de 30 días, cualquier actividad, con arreglo a una reforma del plan de trabajo, que él considere que pueda tener un efecto adverso importante en el medio ambiente. Puesto que el funcionario forestal de distrito es quien elabora las EIA relativas a los proyectos forestales, y no así la persona o entidad responsable de la gestión, él representa asimismo la fuente de información primordial en materia de los efectos ambientales (Ley de 1993, art. 26(2)).

Este enfoque de la evaluación del impacto ambiental puede constatarse en toda la legislación de Nepal. En relación a las tres categorías de usuarios de bosques del país (es decir comunidades, titulares de derechos de arrendamiento y grupos religiosos), el Gobierno está en la obligación de evaluar el impacto general en el ambiente sólo antes de ceder un bosque en

régimen de arrendamiento (Reglamentos forestales de 1995, art. 39). No obstante, el Gobierno está en el derecho de "apoderarse de nuevo" de cualquier bosque comunitario o en arriendo o de cancelar el arrendamiento, en caso que llegue a determinar que la gestión del área se está llevando a cabo de una manera que puede conllevar graves efectos adversos en el medio ambiente (Ley de 1993, arts. 27, 33 y 53; Reglamentos forestales, 1995, art. 37). La ley no menciona el impacto ecológico negativo como razón para apoderarse otra vez de un bosque usado para fines religiosos, si bien puede recurrir a él como razón para volver a apoderarse de una zona de protección usada con el mismo fin. Igualmente, puede restringir la corta de árboles en un bosque con fines religiosos si cabe la posibilidad de un impacto ecológico negativo o de erosión del suelo en un área de cuenca hidrográfica (Ley, arts. 36 y 37; Reglamentos forestales, art. 50; *Buffer Zone Management Regulations 1996*, art. 22(3)).

V. CONCLUSIÓN

El presente estudio ha puesto de relieve una serie de esferas en las que caben futuras reformas legislativas forestales, incluyendo lo relativo a:

- mejorar ulteriormente el marco jurídico relativo al bosque comunitario (con especial atención a la solución de controversias, los criterios de idoneidad de la tierra, el equilibrio de intereses potencialmente competitivos, la búsqueda de fuentes alternativas de abastecimiento o de ingresos, la mayor protección de los derechos de uso, el establecimiento de plazos más largos);
- conciliar la coexistencia de derechos forestales comunitarios, derechos consuetudinarios y reivindicaciones de tierras del gobierno;
- desarrollar una infraestructura jurídica a fin de apoyar los mercados forestales, en particular en los países que se encuentran en transición hacia economías de mercado;
- continuar el proceso de reforma de las administraciones forestales, reorientar las prácticas forestales comerciales y dar acceso a la ordenación forestal a actores no gubernamentales;
- integrar los valores ecológicos y sociales a través de todo el proceso de toma de decisiones sobre la ordenación de los recursos forestales y velar por que instrumentos como la El A no impidan lograr este objetivo; y
- compartir los fondos para la ordenación y conservación de los bosques con el nivel local.

Ahora bien, la legislación del sector forestal por sí sola tiene un efecto limitado, y con frecuencia no se aplica de manera eficaz sobre el terreno. Ninguna legislación forestal, por muy progresista que sea, o esté bien elaborada y cuidadosamente planificada, podrá superar las políticas forestales deficientes ejecutadas por instituciones del Gobierno que no poseen ninguna voluntad política de cambiar con miras al futuro. Además, las decisiones de política o de índole jurídica en muchos sectores, en especial la tenencia de la tierra y la economía, tienen un impacto directo o indirecto en la legislación forestal. Si cuentan con un adecuado

respaldo oficial bajo forma de vigilancia, seguimiento y asistencia técnica, los cambios en el sistema político de un país, como por ejemplo una mayor democratización, pueden facilitar la aceptación y aplicación en el plano local de un control descentralizado y más autónomo de los recursos forestales. No obstante, sin la debida participación estatal, el control a nivel local puede equivaler a una licencia para diezmar los bosques marginales.

La legislación examinada en este capítulo refleja eficazmente el consenso respecto del hecho que la reforma jurídica oficial, si bien es conveniente a largo plazo, no siempre es suficiente para redundar en beneficio de las comunidades y conseguir una sostenibilidad forestal de larga duración. Se están llevando a cabo la experimentación y actividades de ordenación forestal mixta en régimen de contratación, lo que a veces se estimula en el ámbito legislativo, pero con frecuencia más bien se tolera. Hacen falta datos científicos más exactos a fin de ordenar y mantener los bosques para las funciones ecológicas y con miras al bienestar social. Una mayor capacitación y disponibilidad de recursos financieros destinadas a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales pueden mejorar la ordenación de los recursos forestales y servir de ayuda a los administradores de los recursos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en la ejecución de las leyes y directrices forestales. Los remedios legales pueden fortalecerse al mismo tiempo que se estimula la utilización de medios y tácticas de promoción activa no gubernamentales para resolver conflictos relativos al aprovechamiento de los bosques.

Aunque es posible que algunos dirigentes políticos vean intereses creados, en el proceso de elaboración de las leyes, que impiden la evolución de la adopción de decisiones en materia de ordenación forestal, otros reconocen la necesidad de una legislación forestal nacional que defina nuevamente la función reguladora y directiva del Estado en un sector que anteriormente estaba bajo su monopolio. En ese sentido, únicamente la legislación forestal nacional podrá, al contener el papel del Estado, facilitar la participación del sector privado en las actividades forestales, y el desarrollo de instituciones de ordenación forestal viables a nivel comunitario. La tendencia global identificada mediante el presente estudio, que se orienta hacia una legislación forestal nacional más flexible y refleja el consenso internacional respecto de los bosques, demuestra que se han hecho importantes progresos hacia una ordenación de los recursos forestales sostenible y equitativa, además de participativa, en la región.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Bhután

- *Forest and Nature Conservation Act 1995*
- *Proposed Forest and Nature Conservation Rules 1997 (y Technical Regulations)*

China

- *Forestry Law 1985*
- *Ordinance Concerning the Prevention and Control of Forest Diseases and Insect Pests 1989*
- *Provisional Measures for Forest Land Management 1993*
- *Measures for Handling Disputes over Property Rights for Forest Trees and Forest Land 1996*
- *Management on Forest Country and Regeneration 1987*
- *Measures for the Implementation of Supervisión over the Management of State-Owned Forest Resource Assets 1996*
- *Provisional Measures for the Management of Afforestation Funds 1972*
- *Interim Provisions for the Administration of the Environment in Economic Zones Open to the Outside World 1986*

Camboya

- *Avant-projet de loi relative aux forêts, diciembre de 1994*

Fiji

- *Forest Decree No. 31 1992*

Filipinas

- *Revised Forestry Code 1915*
- *Executive Order No. 278 (1987) Prescribing the Interim Procedures in the Processing and Approval of Applications for the Development of Utilization of Forestlands and/or Forest Resources*
- *National Integrated Protected Areas System Act of 1992*
- *DENR Administrative Order No. 59 (1990 on Guidelines in the Confiscation, Forfeiture and Disposition of Conveyances Used in the Commission of Offenses Penalized under - [the Revised Forestry Code of the Philippines] ... and other Forestry Laws, Rules and Regulations*
- *DENR Administrative Order No. 54 (1993) Amending Order No. 59 (1990)*
- *Memorandum Order No. 162 (1993) Providing Guidelines for the Disposition of Confiscated Logs, Lumber and Other Forest Produce for Public Infrastructure Projects and other Purposes*

India

- *Forest Act 1927*
- *Forest (Conservation) Act 1980 (° 69 de 1980)*
- *Joint Forest Management Regulations Update 1992*

Indonesia

- *General Explanation of the Basic Forest Law* (N° 5/1967)

Lao, R.P.D.

- *Forestry Law* 1996 (N° 01-96; 11 de octubre de 1996)
- Ministerio de Agricultura: *Decisión No. 0054/MAF on Customary Rights and the Use of Forest Resources* (7 de marzo de 1996)
- Ministerio de Agricultura: *Recommendations No. 0377/AF to Provincial, Municipal and Special Zone Agriculture-Forestry Services, District Agriculture-Forestry Officers on Customary Use of Forest Resources* (17 de abril de 1996)
- *Prime Minister's Decree No. 102/PM on Organization/Administration of Villages* (25 de noviembre de 1993).

Malasia

- *National Forestry Act* 1984

Mongolia

- *Law of Environmental Protection* 1994
- *Law on Forests* 1993

Myanmar

- *Forest Law* 1992
- *Community Forestry Instruction* 1995

Nepal

- *Forest Act 2049* (1993)
- *Forest Regulations 2051* (1995)
- *Buffer Zone Management Regulations 2052* (1996)

Tonga

- *Draft Forest and Wildlife Protection and Management Act* 1996 (FAO: TCP/TON/4454)

Vanuatu

- *Forestry Act* 1982 (N° 14 de 1982)
- *Forestry (Orders) Order* 1982 (N° 32 de 1982)

Viet Nam

- *Forest Resources Protection and Development Law* (No. 58/1991)
- *Decree on Implementing the Law on Forest Protection and Development* (Consejo de Ministros, N° 17-HDBT, 1992)
- *Selected Government Decisions on Forestry 1992-1995* (3rd ed. MARD, 1996)
- *Decision on Policies for the Use of Bare Land, Denuded Hills, Forests, Alluvial Flats and Water Bodies* (Consejo de Ministros, N° 327/CT, 1992) (adjusted by Decision No. 556TTg, 1995)

BIBLIOGRAFÍA

- Bacalla D.T., "Policy Changes and Upland Management in the Philippines", en *Warner and Wood*, 1993
- Barber C.V., Johnson N.C., Hafid E., "Breaking the Logjam: Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States", Instituto Mundial sobre Recursos, 1994
- Burchi S., "Final Report to the Government of Myanmar on Draft Forest Legislation", FAO, MYA/85/003, Roma, 1992
- China, Ministerio de Montes, "Forestry Development and Environmental Protection in China" (sin fecha)
- Christy L.C. y Ckelli M.T., "Legislación forestal de Fiji", FAO, TCP/FU/0053, Roma, 1992
- Cirelli M.T., "Report to the Royal Government of Bhutan on Forest Subsidiary Legislation", FAO, BHU/91/002, Roma, 1994
- Eggertz D., "Tenure and the Sustainable Use of Forest Land in Lao PDR", Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Uppsala, junio de 1996
- Farooque M. y Bhuiyan A.A., "The Role of NGOs and the Media in Influencing Government Policy on Community Forestry: the Case of Bangladesh", en *Warner and Wood*, 1993
- Fox J., (ed.) "Legal Frameworks for Forest Management in Asia: Case Studies of Community/State Relations, East-West Center", documento de ocasión N° 16, 1993
- Gasgonia D., "Development Assistance and Property Rights in the Philippine Uplands", en *Fox*, 1993
- Hutapea A., "The Impact of Forest Law and Development Policy on Community Forestry in Indonesia", en *Warner and Wood*, 1993
- Ismail S.M., "Community Forestry Development in Malaysia with Special Reference to Policy and Legislation", en *Warner and Wood*, 1993
- Joshi A.L., "Effects on Administration of Changed Forest Policies in Nepal", en *Warner and Wood*, 1993
- Lawyers Inc./Grupo de consultoría jurídica, "An Appraisal of the Laws Related to Community-Based Leasehold Forestry[in Nepal]", *Hills Leasehold Forestry and Forage Development Project*, FAO, 1996
- Lindsay J.M., "Law and Community in the Management of India's State Forests, Working Paper", *Lincoln Institute of Land Policy*, 1994

Lynch OJ. y Talbott K., "Balancing Acts: Community-Based Forest Management and National Law in Asia and the Pacific", Instituto Mundial sobre Recursos, 1995

Mekouar M.A., "Royaume du Cambodge: Législation Forestière - Rapport Intérimaire", FAO, TCP/CMB/4451, Roma, 1994

Mongolian Environmental Project Forum, "Reforestation of Burnt Forests in Mongolia", MNE, 1997

Talbott K. y Khadka S., "Handing It Over: An Analysis of the Legal and Policy Framework of Community Forestry in Nepal", casos en desarrollo, Instituto Mundial sobre Recursos, octubre de 1995

Warner K. and Wood H., (eds.). "Policy and Législation in Community Forestry: Proceedings of a Workshop", 27-29 de enero de 1993

Wang Fusheng, Zhu Chen, "A New Model of Forestry Sustainable Development in North China", Congreso Forestal Mundial, Antalya, 1997

Young T.R., "Royal Government of Bhutan: Consultancy on Forest Législation", FAO, BHU/91/002, Roma, 1997

Young T.R., "Kingdom of Tonga: Review of Forestry and Related Législation and Proposals for its Revisión - Final Report and Draft Législation", FAO, TCP/TON/4454, Roma, 1996

Young T.R., "Recommendations Regarding Legislation in Support of the Transition of Forestry Activities to Market Economic Operation", FAO, GCP/RAS/158/JPN, Roma, 1998

ESTUDIOS LEGISLATIVOS DE LA FAO

1. Wildlife and national park legislation in Asia, 1971 (I*)
2. La legislación sobre fauna y flora silvestres y parques nacionales en América Latina, 1971 (E* I*)
3. Legislación para la conservación de la vicuña, 1971 (E* I*)
4. Legal systems for environment protection: Japan, Sweden. United States. 1972 (I*)
5. Derecho agrario y justicia agraria, 1974 (E* F I)
6. Agricultural credit legislation in selected developing countries, 1974 (I)
7. Elementos del derecho de la alimentación, 1975 (EFI)
8. Legislación de aguas en América Central, Caribe y México - Vol.1, 1975 (E)
9. Marco jurídico-institucional para el manejo de los recursos naturales, 1975 (E I)
10. El derecho de aguas en algunos países europeos (Bélgica, España, Francia, Inglaterra y País de Gales, Israel, Italia, Turquía) - Vol. I. 1976 (EFI)
11. Fundamentos teóricos para una legislación tributaria en el sector agropecuario, 1975 (E)
12. International food standards and national laws, 1976 (F/I*)
13. Derecho agrario y desarrollo agrícola: estado actual y perspectivas en América Latina, 1976 (E)
14. Respuestas jurídicas e institucionales al aumento de la demanda de agua. 1979 (E F I)
15. Repertorio sistemático por cuenca de convenios, declaraciones, textos legislativos y jurisprudencia relativos a los recursos hídricos internacionales - Tomo I. 1978 (E/F/I)
16. Legislación de semillas, 1979 (E F I)
17. El derecho de aguas en algunos países africanos, 1981 (E F I)
18. Reforma agraria y desarrollo rural integrado, 1979 (E)
19. La legislación del agua en los países de la América del Sur, 1980 (EFI)
20. Legislación sobre fauna, caza y áreas protegidas en algunos países europeos, 1980 (E F I)
21. Condiciones que los Estados ribereños imponen a la pesca por extranjeros (Rev. 2) - 1989 (E F I)
22. Legislación sobre seguro agrícola y ganadero, 1981 (E I)
23. El régimen jurídico de los recursos hídricos internacionales, 1981 (EFI)
24. Las organizaciones de regantes en el derecho y la administración de algunos países de América Latina. 1981 (E I)
25. La législation sur la faune et les aires protégées en Afrique, 1981 (FI)
26. The UN Convention on the law of the Sea: impacts on tuna regulation, 1982 (F I)
27. Regional compendium of fisheries legislation - West Africa (CECAF Región). 1983 (F/I*)
28. Legislación fitosanitaria. 1983 (E F I)
29. Legislation on foods for infants and small children, 1983 (I*)
30. Water law in selected European countries (Cyprus, Finland, the Netherlands, Unión of Soviet Socialist Republics, Yugoslavia) - Vol. 11. 1983 (I)
31. The role of legislation in land use planning for developing countries, 1985 (I)
32. Agricultural census legislation. 1984 (I)
33. Elementos de derecho comparado sobre productividad de las tierras. 1984 (E F I)
34. Repertorio sistemático por cuenca de convenios, declaraciones, textos legislativos y jurisprudencia relativos a los recursos hídricos internacionales - Tomo II, 1984 (E/F/I)
35. Regional compendium of fisheries legislation (Western Pacific Región) - Vols. I y II. 1984 (I)
36. Legislación relativa al comercio internacional de la carne de ganado bovino, 1985 (E F I)
37. La législation forestière au Cap-Vert. en Ethiopie. en Gambie. au Mali et en Mauritanie. au Niger, au Rwanda et au Sénégal. 1986 (F)
38. Impactos en el medio ambiente de los incentivos económicos a la producción agrícola: estudio de derecho comparado. 1986 (E F I)
39. Propiedad, tenencia y redistribución de tierras en la legislación de América Central y México, 1986 (E)
40. El régimen de las aguas subterráneas según el derecho internacional. 1986 (E F I)
41. Statuts fonciers et politique forestière, 1986 (F I)
42. Regional compendium of fisheries legislation (Indian Ocean Región)- Vols. I y II, 1987 (I)
43. Legislación relativa al etiquetado de los plaguicidas, 1987 (EFI)
44. La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone. 1987 (F)
45. Legal aspects of international joint ventures in agriculture. 1990 (I)
46. The freshwater-maritime interface: legal and institutional aspects, 1990 (I)
47. The regulation of driftnet fishing on the high seas: legal issues, 1991 (I F)
48. Les périmètres irrigues en droit comparé africain (Madagascar. Maroc. Niger, Sénégal. Tunisie). 1992 (F)
49. Legislación sobre acuicultura: ensayo preliminar. 1992 (E F)
50. Tratados sobre el uso de los cursos internacionales de agua para fines diferentes de la navegación - Europa (E/F/I)
51. Legislation sur l'homologation des pesticides. 1994 (F/I)
52. Preparing national regulations for water resources management. 1994 (I)
53. Evaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable: étude juridique. 1994 (F)
54. Régime juridique de controle et de la certification de la qualité des denrées alimentaires: puissance publique et producteurs, 1994 (F/I)
55. Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses - Asia, 1995 (I/F)
56. Tendances d'évolution des législations agrofroncières en Afrique francophone, 1996 (F)
57. Coastal State requirements for foreign fishing. 1996 (I)
58. Anthologie du droit coutumier de l'eau en Afrique. 1996 (I/F)
59. Cadre juridique de la sécurité alimentaire. 1996 (F)
60. Le foncier-environnement - Fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel. 1997 (F)
61. Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses - África, 1997 (I/F)
62. Nuevos principios de la legislación fitosanitaria 1998 (E F)
63. The burden of proof in natural resources legislation - Some critical issues for fisheries law, 1998 (I)

64. Política y legislación de aguas en el Istmo centroamericano - El Salvador. Guatemala. Honduras, 1998 (E)
65. Sources of international water law, 1998 (I)
66. Tendencias del derecho forestal en América y Asia, 1999 (I E)
67. Issues in water law reform, 1999 (I)
68. Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y de otros textos revestidos de autoridad sobre el derecho a la alimentación. 1999 (E/F/I)

PUBLICACIÓN ANUAL

Colección Legislativa - Agricultura y Alimentación (E/F/I)
 Selección de leyes y reglamentos relativos a la agricultura y la alimentación, en vigor en los Estados Miembros de la FAO.

Disponibilidad: octubre de 1999

Ar	-	Arabe	Multil	-	Multilingüe
C	-	Chino	*		Agotado
E	-	Español	**		En preparación
F	-	Francés			
I	-	Inglés			
P	-	Portugués			

Los cuadernos técnicos de la FAO pueden obtenerse en los Puntos de venta de publicaciones de la FAO. o directamente solicitándolos al Grupo de Ventas y Comercialización. FAO. Viale delle Terme di Caracalla. 00100 Roma. Italia.