LEGISLACION AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y
FORESTAL

Miguel Heredia Bonetti *

Introducción

Se trata, bajo esta temática, de vincular el desarrollo forestal con el desarrollo agrícola en la República Dominicana.

Ciertamente, uno y otro pueden resultar contradictorios entre sí.

Será nuestro interés establecer, revisando la legislación sobre la materia, los criterios y prioridades que harían posible armonizar ambas actividades.

La legislación forestal

La normativa forestal en la República Dominicana ha seguido un curso zigzagueante. A continuación se estudiarán las diferentes fases que ha presentado esta legislación en los últimos treinta años, en lo concerniente al objeto de la presente exposición.

I. Ley No. 5856

La Ley No. 5856, del 2 de abril de 1962, constituye el estatuto orgánico vigente para la conservación forestal y árboles frutales, tal y como ha sido denominada.¹

En lo que respecta a la producción agrícola y la foresta, la Ley posibilita la siguiente lectura:

1º Establece las prioridades y urgencias en lo que respecta a la defensa y repoblación forestal;

* Russin, Vecchi & Heredia Bonetti.

2º Determina el criterio de compatibilidad entre la producción agrícola y la forestal;

3º Establece las zonas vedadas y las zonas protectoras y reservas nacionales;

4º Establece las zonas de reforestación obligatoria; y,

5º Establece las condiciones para el desmonte de bosques.

Las prioridades

Entre los objetivos primordiales en la defensa y para la repoblación forestal, la Ley ha declarado de interés público, entre otros:

a) Prevenir y combatir la erosión de los suelos.

b) Proteger las cuencas hidrográficas mediante la conservación, mejoramiento o establecimiento de macisos forestales y la ejecución de obras que influyan en el régimen de las corrientes, para la seguridad de los almacenamientos y la mejor utilización de las aguas.²

Asimismo, declara de urgencia la necesidad de reforestar todas las áreas forestales que hubieren sido desmontadas para el aprovechamiento de la madera con fines agrícolas.³

La Ley especifica que la indicada reforestación de las áreas forestales de las cumbres de las montañas, de las riberas de los ríos, de las zonas vedadas, de los nacimientos de los ríos y arroyos, será realizada por el Estado.⁴

Producción agrícola y pastoreo vs. desmonte

La Ley establece los criterios determinantes para hacer compatibles la producción agrícola y la explotación ganadera con el mantenimiento y preservación de la foresta. A este respecto estipula que los desmontes de terrenos cubiertos de vegetación arbórea o arbustiva para los fines indicados sólo se autorizarán por la autoridad forestal:

Cuando la pendiente del terreno no sea superior al 25% y los suelos, por su espesor y calidad, permitan el uso que pretenda hacerse de ellos en forma permanente y con mayores beneficios económicos que los que puedan obtenerse con su aprovechamiento forestal, pues en caso contrario deben permanecer enmontados.⁵

Los desmontes se autorizarán previo estudio del terreno, a fin de comprobar la concurrencia de los requisitos antes mencionados.⁶ En la

autorización se hará constar la forma y plazo en que deban realizarse los desmontes y se determinará la vegetación que deba respetarse para constituir cortinas rompevientos, proteger los de agua y proteger la conservación del suelo.⁷

Asimismo se limita y controla el pastoreo para la adecuada conservación de la vegetación forestal, prohibiéndose el de determinadas especies de ganado.⁸

Zonas vedadas y reservas nacionales

El Poder Ejecutivo podrá, previo estudio forestal, económico y social de la Dirección General Forestal, declarar vedas parciales, totales, temporales e indefinidas:

Cuando las condiciones silvícolas de una zona lo exijan, porque contribuyan a menguar la potencialidad de los recursos hidrológicos o por cualquier otra causa".⁹

La Ley consagra como reservas forestales de la República, todos los terrenos donde existan bosques o que puedan ser dedicados a la repoblación forestal sobre los cuales no exista ningún impedimento.¹⁰

Prohibiciones

Están prohibidos los desmontes, talas, quemas, y cultivos de las siguientes zonas:

a) Todas las cumbres de las montañas que constituyen el sistema orográfico de la República;

b) Las riberas de todos los ríos y arroyos, en una faja de treinta metros de ancho a cada lado;

c) Los nacimientos o fuentes de todos los ríos y arroyos y los manantiales que sirven a alguna comunidad o vecindario, en un radio de ciento cincuenta metros, circunferenciales, en cada caso;

d) La faja de veinte metros de ancho que rodee todo lago o laguna, dentro o fuera de propiedades privadas;

e) Las cimas y vertientes de las colinas en una extensión que determinará la Dirección General Forestal, y las cimas que las lomas dedicadas a cultivos en una faja de 20 metros por lo menos en cada vertiente;

f) La faja de veinte metros a contar de la zona de los mares en todo el litoral de la República, que no sea zona urbana, a menos que los cultivos constituyan una repoblación arbórea;

g) Los terrenos que tengan más de veinticinco grados de inclinación, a menos que los cultivos sean permanentes y de una naturaleza que impida arrastre de la capa vegetal.¹¹

Sin embargo, se establece que los bosques no-productivos que existan en las zonas indicadas, podrían sustituirse gradualmente por bosques de frutales, cafetos y demás cultivos que conviertan las selvas en elemento de gran valor económico, a condición de la obtención de un permiso previo de la Dirección General Forestal, que, a su vez, deberá prestar asesoramiento al respecto, sin perjuicio de la continuidad de las barreras vegetativas protectoras correspondientes.

Repoblación forestal

Es obligatoria la reforestación de los siguientes terrenos:

a) Los cubiertos por bosques carentes de renuevo natural;

b) Los correspondientes a las fuentes de alimentación de los ríos, manatales, corrientes, pozos y otros que abastezcan de agua a las poblaciones;

c) Los comprendidos en las cuencas de alimentación de las obras nacionales de riego y en los que se originen torrentes que causen inundaciones; y

d) Los cercanos a poblaciones para favorecer la salud pública y la recreación.¹²

Para fines de reforestación, la Dirección General Forestal determinará la repoblación de especies que mejoren las condiciones del bosque y de aquellos que estén en peligro de extinguirse, debiendo al efecto establecer viveros para los trabajos de repoblación forestal, para la formación de arboledas y parques.

Como puede deducirse, la Ley No. 5856, aún vigente, establece un régimen para la reforestación y preservación de la foresta poniendo especial interés en la conservación de los ríos, y en evitar la erosión de los suelos. En ella se establecen las condiciones específicas para el desmonte con fines agrícolas o ganaderos, y a tal efecto se prohíbe en

terrenos con una inclinación mayor de 25 grados o en zonas aledañas a las cabeceras de los ríos y a sus cuencas.

Se trata, pues, de una **Ley conservacionista** y que debe verse en el contexto de nuestra realidad forestal para el año de 1962.

Sin embargo, al amparo de esta Ley, y bajo el alegato de la "explotación racional de los recursos forestales", se propició un desmonte irracional de nuestros **bosques y cordilleras, y consecuentemente la muerte de centenares de ríos y arroyos**, existiendo para el 1967, 178 aserraderos en el país.

En este año se cambia el régimen de la Ley No. 5856. Por un lado se ordena el cierre de todos los aserraderos y sinfines del país, quedando eliminado de la Ley la explotación industrial del bosque y se convierte la Dirección General Forestal en dependencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, quedando a su cargo la vigilancia, conservación, restauración y fomento de la vegetación forestal de la República.¹³

Ley No. 705

La Ley No. 705 del 2 de agosto de 1982, dispuso el cierre de aserraderos, sinfines y otros tipos de sistemas de aserramientos.¹⁴ Asimismo, **condicionó la explotación comercial** de los bosques naturales del país al momento en que se haya presentado al Congreso Nacional para su aprobación, lo que denomina "Pla de Ordenamiento Forestal Nacional".

El referido Plan deberá señalar de manera rigurosamente específica, racional y científica, los bosques de protección, los bosques de producción, los bosques de producción-protección y sus respectivos planes de manejo. Añade que estos planes deberán priorizarse y elaborarse, teniendo en cuenta los ciclos de madurez financiera y reglamentando que los cortes para los próximos veinte años deberán **ser selectivos**. Esto último concierne a los bosques de producción y de producción-protección del país.¹⁵ Es oportuno señalar que entre los considerandos de esta Ley se consigna que:

De la conservación y renovación de nuestra foresta dependen principalmente nuestros sistemas hidrográficos, y por ende, nuestra agricultura, nuestra ganadería y nuestra incipiente agroindustria.

Y depende además:

La vida útil de las presas y represas (...), y por consiguiente de gran parte de la fuerza generadora de la energía eléctrica, de agua para regadío y para consumo humano".

Esta Ley creó además la Comisión Nacional Técnico Forestal (CONATEF), cuyos miembros serán designados por Decreto del Poder Ejecutivo.¹⁶

Ley No. 291

Tan sólo tres años después, el legislador dominicano consideró que en el país "existen bosques en proceso de producción por su madurez fisiológica, así como que se cortan árboles (SIC) con fines de establecer y rehabilitar explotaciones agròpecuarias". En esa virtud, modificó el Art. 1 de la citada Ley No. 705, en el sentido de especificar una serie de situaciones, supuestamente excepcionales, que permitirán la reapertura de los aserraderos en el país.

Así pues, la Comisión General Técnica Forestal podrá autorizar los aserraderos que se destinarán al aserrío de madera proveniente de:

a) Árboles derribados o dañados por catástrofes naturales en todo tipo de bosque.

b) Árboles cortados en áreas donde se implementen proyectos de desarrollo agrícola, turísticos, mineros o industrial y los árboles provenientes de cortes para el mejoramiento de las plantaciones de café y cacao, los provenientes del establecimiento de asentamientos agrícolas realizados por el Instituto Agrario Dominicano, cuya corta, en todos los casos, haya sido previamente autorizada por la Comisión Nacional Técnica Forestal.

c) Árboles provenientes de plantaciones forestales artificiales, a consecuencia de labores silviculturales o corte final, siempre que dichas plantaciones cuenten con un plan de manejo aprobado por la Comisión Nacional Técnica Forestal.

Como podrá observarse, dieciocho años después del primer cierre de los aserraderos del país y tan sólo a tres del segundo cierre, se autoriza de nuevo la explotación industrial y comercial del país, en un momento en el cual **NO SE HABIA ELABORADO EL PLAN FORESTAL NACIONAL**, previsto por la Ley No. 705, y por tanto, sin saberse aún, cuáles bosques del país, si era que los había, eran susceptibles de dicha explotación.

Ley No. 290

La Ley No. 290 del 28 de agosto de 1985, modificada por la Ley No. 55-88 del 15 de junio de 1988, estableció un conjunto de incentivos para el desarrollo forestal, por medio de la exención de impuestos, tales como: el 100% del pago del Impuesto sobre la Renta; del impuesto sobre construcción; sobre constitución de sociedades comerciales, aumento de capital, registro de contratos y documentos, etc.; impuestos nacionales y municipales de patentes; del 100% del impuesto sobre transferencia de la propiedad inmobiliaria rural y del 100% del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria rural; y exoneración de un 100% de todos los derechos de importación y demás gravámenes conexos, incluyendo el avance, los impuestos unificados, los de consumo interno, y otros.¹⁷

Asimismo, las autoridades monetarias garantizarán la repatriación en divisas de origen a toda inversión foránea en actividades forestales, debidamente registradas, de acuerdo a la Ley No. 861 del 22 de junio de 1978, sobre Inversión Extranjera. Garantizarán igualmente, el suministro de las divisas al cambio oficial requeridas para la importación de bienes y servicios aprobados por CONATEF.

Con posterioridad a la promulgación de la Ley No. 290, se promulgó mediante el Decreto 22-86, del 8 de enero de 1986, el Reglamento para la aplicación de la referida Ley.

El Reglamento encarga a CONATEF de preparar un inventario de todos los terrenos forestales existentes en el país, con la finalidad de establecer los límites precisos de las zonas prioritarias determinadas por las orientaciones ecológicas. Pero, "mientras se realice el inventario" CONATEF podrá establecer, de manera provisional, criterios de prioridad.

CONATEF es el Organismo facultado para recibir las solicitudes para acceder a los beneficios de la Ley No. 290, debiendo clasificar el proyecto, de acuerdo a los parámetros trazados por el propio Reglamento y, en consecuencia, emitir una Resolución que contendrá las motivaciones de su aceptación o rechazo y los requerimientos que procedan. Esta Comisión tiene, además, funciones de supervisión sobre los proyectos aprobados.

A partir de la Ley No. 290 y su Reglamento de Aplicación, así como de las leyes 291 y 55-88, antes citadas, se cambian sustancialmente los criterios básicos para la reforestación, previstos en la Ley No. 5856.

En este nuevo esquema jurídico, el Estado ha considerado necesario, debido a la gravedad de la situación de la foresta del país, "contar con recursos complementarios del sector privado" y confiesa que éstos "tan sólo podrían lograrse si se ofrecen incentivos adecuados a la siembra, cultivo y aprovechamiento racional de los recursos forestales".¹⁸

Es así como la solución del problema forestal nacional deja de ser competencia exclusiva del Estado y se supedita a la inversión privada nacional o extranjera, y en este último caso su más reciente modalidad ha sido presentada bajo la forma de canje de deuda externa por foresta.

Bajo este nuevo esquema de enfoque a la solución de la crisis forestal, se introducen conceptos y se adecúan algunos de los existentes.

Así resulta que el Reglamento de Aplicación de la Ley No.290, hace las siguientes definiciones:

TERRENOS FORESTALES: Aquellos que por sus condiciones de topografía, suelo, drenaje, vientos, frecuencia y distribución de la precipitación, además de los criterios técnicos establecidos, no sean aptos para uso pecuario o agrícola.

APROVECHAMIENTO: Toda actividad encaminada a la corta de árboles aprovechables, en pie o derribados por fenómenos naturales, con fines de ejecutar proyectos forestales.

PROYECTO DE REFORESTACION: Toda actividad encaminada a la plantación, cuidado, reposición y protección de árboles, ya sean frutales o forestales, con simple objeto silvicultural o de aprovechamiento.

BOSQUES NATURALES: Todos aquellos bosques formados por árboles en condiciones aprovechables y en cuya regeneración no ha intervenido el hombre.

PROYECTO MADERABLE-ENERGETICO: Todo proyecto encaminado a la plantación y posterior explotación de árboles de rápido crecimiento, con el objetivo de producir leña, carbón, sub-productos y otros.

BOSQUES ARTIFICIALES: Todos aquellos bosques en condiciones de aprovechamiento y en cuya formación ha sido determinante la participación del hombre de uno u otro modo.

PROYECTO DE REFORESTACION: Todo proyecto encaminado a la plantación de árboles en lugares carentes de éstos, cualquiera que sea su objeto.¹⁹

Conclusiones

Indudablemente, la República Dominicana enfrenta un serio problema forestal caracterizado por:

1. La deforestación indiscriminada.²⁰
2. La erosión de los terrenos.
3. La sequía de los ríos y sus consecuencias en la producción de agua para la agricultura, el consumo humano y las presas.²¹
4. Continuos desmontes para producir leña y carbón, y para dedicar los terrenos a fines agrícolas.

Es oportuno señalar que el país tiene gastos que rondan los casi mil millones de pesos en importaciones de productos agropecuarios, muchos de los cuales **producíamos** con anterioridad.

Es pertinente pues, adoptar cuantas medidas resulten necesarias para enfrentar en su complejidad, la problemática forestal.

Lo determinante en este asunto sería establecer criterios claros y prioridades en la adopción de las soluciones que a partir de la Ley No. 290 se han venido planteando; de tal suerte que la implementación de los correctivos no agraven más los cruciales problemas forestales.

Creemos que la prioridad esencial es reforestar todas las áreas, zonas y bosques necesarios para LA PRODUCCION DE AGUA, dada su importancia para la producción agrícola, la producción energética de las presas y la propia existencia humana.

Al decir REFORESTAR, estamos entendiendo por tal: "Volver a sembrar árboles para formar de nuevo una vegetación como la derrumbada o deforestada, con el fin de hacer conservación del suelo y atenuar manifestaciones climáticas y restaurar los factores hídricos prevalecientes anteriormente".²²

La segunda prioridad, sólo viable como consecuencia del logro de la anterior, debe ser que la República Dominicana logre el autoabastecimiento alimenticio básico.

A partir de lo anterior se podría plantear el desarrollo de plantaciones comerciales con fines energéticos, para suplir el mercado interno de madera y para la exportación.

Para ello deberán utilizarse terrenos baldíos, no forestales ni agrícolas; de una altitud nunca mayor a los 25 grados, ni cercanos a la cabecera de los ríos ni a su lecho, debiendo utilizarse especies arbóreas que si bien sean comercializables, no resulten dañinos ni perjudiciales a nuestro ecosistema.

En resumen; visualizamos el desarrollo agrícola y forestal, bajo el siguiente esquema: En primer lugar, BOSQUES para producir agua y alimentos y, de ser posible, plantaciones boscosas con fines industriales y comerciales, siendo ésta la única forma de asegurar la existencia futura del país.

LITERATURA CITADA

1. Art. 142 de la Ley No. 5856.
2. Art. 3.
3. Art. 5.
4. Ibidem.
5. Art. 36.
6. Art. 37.
7. Art. 38.
8. Art. 39.
9. Art. 44.
10. Art. 48, Literal a).
11. Art. 49.
12. Art. 74.
13. Ley No. 206 del 1-11-1967. G. O. No. 9062.
14. Art. 1, Ley 705.
15. Párrafo 1, Art. 1, Ley 705.
16. Párrafo 3, Art. 1.
Ver también Dec. No. 290-87. d/f 3 de junio 1987, G. O. No. 9712.

17. Art. 6, Mod. por Art. 1, de la Ley 55-88.
18. Tercer considerando de la Ley 290. G. O. 9667, del 15 de agosto de 1985.
19. Art. 1, Decreto 22-86.
20. La FAO estableció en 1986, la existencia de tan sólo un 10% disperso de bosques en todo el territorio nacional. Cifras actuales lo estiman en un 8%.
21. Se calcula que en las últimas décadas se han secado por efecto de la deforestación, unos 400 ríos y arroyos del país.
22. Fausto Sarmiento. Diccionario Ecológico. Ecuador. (citado por Antonio Thomén en "Plan de Acción Forestal: otro engaño?". Suplemento Agropecuario de El Caribe, del 29 noviembre 1990, pág. 20.