

LAS RESERVAS DE BIOSFERA COMO INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL: EL CASO DE LA RBYUNGAS (ARGENTINA)

Amélie Le Ster
Yaiza Reid Rata
Liliana Bergesio
Lucio R. Malizia

INTRODUCCIÓN

Las reservas de biosfera (RB) son áreas especiales declaradas por el Programa Hombre y Biosfera (MAB por sus siglas en inglés: *Man and Biosphere*) de la UNESCO que, en una visión integradora, pretende conciliar las relaciones entre las sociedades humanas y su ambiente, enfatizando el papel activo del ser humano como componente integral del medio donde vive (Borsdorf y Araya Rosas, 2014). Para ello, las mismas deben combinar tres funciones complementarias: 1) conservar la diversidad natural y cultural; 2) promover el desarrollo sostenible; y 3) ser espacios de investigación, de seguimiento continuo, de educación y de formación (UNESCO, 1996). Según las orientaciones de la *Estrategia de Sevilla*, las RB apuntan a convertirse en “modelos en la ordenación del territorio y lugares de experimentación para el desarrollo sostenible” (UNESCO, 1996, p. 8).

Amélie Le Ster es Licenciada en Ambiente y Planificación Regional, Magíster en Planificación Regional y Desarrollo Turístico, Doctoranda en Geografía de la Universidad de Ciencias y Tecnologías de Lille (Francia) e Investigadora del Centro de Estudios Territoriales Ambientales y Sociales (UNJu). E-mail: amelie.lester@hotmail.fr

Yaiza Reid Rata es Licenciada en Ciencias Ambientales, Máster en Espacios Naturales Protegidos y Máster en Planificación y Desarrollo Territorial Sostenible, Doctoranda en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid (España) e Investigadora en el Centro de Estudios Territoriales Ambientales y Sociales (UNJu). E-mail: yaizareidrata@gmail.com

Liliana Bergesio es Licenciada en Antropología, Especialista en Docencia Superior y Magíster en Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy (Argentina). Se desempeña como Directora de la Unidad de Investigación en Comunicación Cultura y Sociedad (FHycS-UNJu) y como Co-Directora del Centro de Estudios Territoriales Ambientales y Sociales (UNJu). E-mail: lilianabergesio@gmail.com

Lucio R. Malizia es Licenciado en Ciencias Biológicas, Master en Ciencias, Programa de Ecología, Evolución y Sistemática de la Universidad de Missouri-St. Louis y Doctor del Programa de Ecología, Evolución y Sistemática de la Universidad de Missouri-St. Louis (EE.UU.). Se desempeña como Director del Centro de Estudios Territoriales Ambientales y Sociales (UNJu). E-mail: luciomalizia@gmail.com

Varios autores concuerdan en la existencia de múltiples enfoques, definiciones y niveles del concepto de territorio, dada su transversalidad con diversas disciplinas (Di Meo, 1998; Santos, 2005). A menudo, se confunde el término territorio con el término espacio, a pesar de que el primero se distingue porque se caracteriza como un “espacio apropiado” para los diversos actores sociales (Moine, 2007). Para Guy Di Meo (1998, p. 38), el territorio “testifica una apropiación a su vez económica, ideológica y política (y social, por ende) del espacio por grupos que se dan una representación particular de ellos mismos, de su historia, de su singularidad”. Por tal motivo, se torna necesario que las herramientas puestas en marcha para su ordenamiento y uso integren la diversidad y complejidad del mismo, articulando sus dimensiones sociales, políticas, económicas y ambientales y considerando los distintos usos y la participación activa de la población (Moine, 2006). Sobre esta base, consideramos el ordenamiento territorial como

[...] un proceso de organización del territorio en sus aspectos económicos y sociales que permita la incorporación del mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibilice los llamados valores ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y la mantención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas (Montes Lira, 2001, p. 13).

En el caso de la República Argentina, existen algunos antecedentes en materia de ordenamiento territorial. Entre ellos, se puede mencionar el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) a través de la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada en el año 2007. La misma establece “los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad”. En el caso específico de la Provincia de Jujuy (extremo noroeste de la República Argentina), se afirma que el OTBN constituye

[...] el instrumento de política pública ambiental necesario, destinado a configurar en el corto, mediano y largo plazo la organización y el uso del territorio con cobertura boscosa actual o pasada, teniendo presente las potencialidades y limitaciones de la misma, las expectativas y necesidades de la población, sin perder de vista el objetivo de desarrollo sustentable de la Provincia como principio rector (Decreto Provincial de Jujuy N° 2187/2008).

Asimismo, la mencionada Ley N° 26.331 determina que cada provincia debe realizar su OTBN, mediante un proceso participativo y de acuerdo con una decena de criterios de sustentabilidad ambiental establecidos para definir diferentes categorías de conservación y manejo de los bosques. Según esta ley, las tres categorías de conservación definidas para la zonificación son:

- Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse;
- Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que, a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional, con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica;
- Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley.

La ley de OTBN se destaca como la primera experiencia en Argentina que apunta a regular los cambios de uso del suelo en un contexto de expansión agropecuaria (García Collazo, Panizza y Paruelo, 2013). Constituye el marco de referencia dentro del cual las provincias donde se localiza la Reserva de Biosfera de las Yungas (Jujuy y Salta, noroeste argentino) realizaron sus Planes de Ordenamiento Territorial de las áreas boscosas: en el año 2008 para Jujuy (aprobado por Decreto N° 2187 y luego refrendado por la Ley Provincial N° 5676 del 2011), y en el año 2009 para Salta (sancionado por la Ley Provincial N° 7543).

Otra política nacional argentina de ordenamiento territorial desde una perspectiva principalmente de infraestructura es el Plan Estratégico Territorial (PET), coordinado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios dependiente de Presidencia de la Nación. El proceso de elaboración del mismo comenzó en el año 2004, y hasta diciembre de 2015 se han presentado cuatro avances: PET Avance I (2008), que describe el modelo actual del territorio y el modelo deseado, tanto a escala nacional como por provincia; PET Edición Bicentenario (2010); PET Avance II (2011); y PET Avance 2015. Junto con la edición del Bicentenario, se presentó un Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial que sometió a un proceso de discusión en el Consejo Federal de Planificación Territorial, pero que hasta fines de 2015 no ha recibido tratamiento parlamentario.

En este contexto, las RB juegan un papel importante como herramientas complejas para la gestión integrada y el ordenamiento del territorio, contando potencialmente con una participación local. Las mismas deben articularse e integrarse en la planificación regional y asegurar el apoyo y la participación de sus habitantes. De acuerdo con el Marco Estatuario de las RB (1995), sus funciones se traducen territorialmente en una zonificación específica subdividida en tres tipos de zonas: las zonas núcleo, las zonas de amortiguamiento y las zonas de transición (véase luego). Esta zonificación procura articularse con otras herramientas de gestión del territorio.

OBJETIVOS

Como se señaló, en este trabajo se procura avanzar en la sistematización, análisis y reflexión respecto del papel de la Reserva de Biosfera de las Yungas (RBYungas) como herramienta práctica para la gestión del territorio y así como respecto de su coherencia con otros instrumentos de gestión territorial. Para ello, en un primer momento, se analizará la planificación territorial de dicha Reserva (sobre la base de su zonificación y de la revisión de documentos de gestión) y su integración en la planificación regional, para luego describir y analizar la situación actual del OTBN en las provincias de Salta y Jujuy dentro de la RBYungas. En un segundo momento, se discutirá la coherencia de la zonificación y de los lineamientos de gestión de la RBYungas con otros instrumentos de planificación con incidencia territorial con el fin de generar insumos que puedan ser capitalizados para la actualización de la zonificación de la Reserva de Biosfera aquí considerada.

MATERIALES Y MÉTODOS

El caso de la RBYungas (República Argentina)

La RBYungas fue declarada en el año 2002 por la UNESCO con el fin de preservar una porción de selvas subtropicales de montaña llamadas Yungas, en el noroeste argentino. La misma incluye territorios de las provincias de Jujuy y Salta, con una superficie de aproximadamente 1.350.000 ha, entre los 300 m y 5.000 m de altitud. Está gestionada por los gobiernos provinciales de Salta y Jujuy y por la Administración de Parques Nacionales (APN) en sus respectivas jurisdicciones. Las Yungas representan uno de los ambientes de mayor diversidad biológica y cultural de la Argentina, con una significativa población perteneciente a pueblos originarios, donde prevalecen las actividades agro-ganaderas desarrolladas por pequeños, medianos y grandes productores. Además, tienen una gran importancia en términos de provisión de bienes y servicios ambientales (Brown *et al.*, 2006) y presentan un alto valor para inversiones de los sectores agrícola, ganadero, forestal y energético. El 70% de la superficie original de Yungas aún se preserva como selvas y bosques entre regular y buen estado de conservación, concentrándose la deforestación (>90%) en las zonas bajas y planas (Malizia *et al.*, 2012).

La zonificación está considerada como un instrumento relevante para la gestión de una RB, buscando facilitar el cumplimiento de sus objetivos mediante su inserción efectiva en el espacio regional (Pelenc y Velut, 2012). Según el marco teórico del Programa MAB, las RB deben contener tres tipos de zonas:

- Una o varias zonas núcleo: áreas protegidas reconocidas por ley que permitan conservar la biodiversidad a largo plazo, vigilar los ecosistemas menos alterados y realizar investigaciones y otras actividades de bajo impacto.

- Zonas tampón o de amortiguamiento: zonas colindantes o que rodean las zonas núcleo, que están enfocadas a reducir los impactos ambientales negativos en las zonas núcleo y fomentar, a la vez, la calidad de vida de las poblaciones que en ellas habitan.
- Zonas de transición: zonas contiguas a las zonas de amortiguamiento. En ellas predominan los asentamientos humanos, las actividades productivas y otros usos (UNESCO, 1996).

En 2002, al momento de su creación, se definió la zonificación de la RBYungas (Mapa 1). Se incluyeron cuatro zonas núcleo en buen estado de conservación que contienen muestras representativas de la biodiversidad de las Yungas. Estas zonas núcleo abarcan 166.037 hectáreas y representan el 12,5% de la superficie de la RBYungas; a ellas se agregó la Reserva Nacional El Nogalar de los Toldos (Salta), de 3.500 hectáreas de superficie, creada posteriormente por ley provincial en el año 2006. De las cinco zonas núcleo actuales, tres (Parque Nacional Baritú, Reserva Nacional El Nogalar de Los Toldos y Parque Nacional Calilegua) dependen de la APN y las otras dos (Parque Provincial Laguna Pintascayo y Parque Provincial Potrero de Yala) se encuentran bajo la jurisdicción de las provincias de Salta y Jujuy, respectivamente.

Las zonas de amortiguamiento promueven la conectividad entre las zonas núcleo por medio de ambientes silvestres o ambientes que requieren en ciertas situaciones de alguna restauración. En la RBYungas, esas zonas abarcan 439.723 ha (33,1%) de la superficie total de la reserva y están formadas principalmente por tierras de dominio privado. Las mismas fueron delimitadas priorizando el criterio de conectividad.

Finalmente, las zonas de transición abarcan aproximadamente 722.960 ha (54,4%) de su superficie (Gobierno de la Provincia de Jujuy y Gobierno de la Provincia de Salta, 2013).

Según el documento de base de la RBYungas formulado en el año 2002, los criterios definidos para delimitar estas zonas se basaron en aspectos relacionados con la conservación de la biodiversidad de acuerdo con el concepto de “manejo biorregional” (Gobierno de la Provincia de Jujuy y Gobierno de la Provincia de Salta, 2002).

La RBYungas está integrada por 24 municipios¹ y cuenta con más de 445.518 habitantes en su territorio y zona de influencia (Gobierno de Jujuy, Gobierno de Salta y Administración de Parques Nacionales, 2013). En su ámbito confluyen una serie de actores con diferentes puntos de vista, competencias, intereses y grados de implicación, los cuales conforman las piezas del “rompecabezas” territorial de la RBYungas (Brown *et al.*, 2007). Entre ellos, se

1 A los 23 municipios que integran la RB, se sumó Aguas Blancas en el Departamento de Orán (Salta) que adquirió la categoría de municipio en mayo 2015.

pueden señalar: el gobierno nacional (a través de la APN), los gobiernos provinciales de Salta y Jujuy, los gobiernos municipales que la integran, las diversas comunidades de pobladores y pueblos originarios, los propietarios privados, las asociaciones y las ONG, los pequeños, medianos y grandes productores, y las universidades nacionales y privadas con diferentes orientaciones disciplinares. A lo largo del proceso de creación e implementación de la RBYungas, este juego de actores ha ido modificándose, dado el interés creciente de ciertos sectores, el liderazgo de algunos y la desconfianza o pérdida de interés de otros. Desde el año 2010, esta Reserva de Biosfera cuenta con un Plan Estratégico para la porción jujeña de su territorio, el cual le dio un marco de acción y movilizó voluntades, plasmando visiones consensuadas sobre la base de un proceso participativo.

Metodología

En este trabajo, el análisis se realizó desde una perspectiva cualitativa e interpretativa, motivada por la necesidad de revisar de modo crítico un proceso del cual los autores formaron parte activa desde la etapa de consolidación de la RBYungas en el año 2008 hasta la actualidad (2015).

Para ello se recurrió, en un primer momento, a la recopilación y sistematización de informaciones bibliográficas de carácter científico y técnico sobre el área de estudio y se analizaron documentos oficiales de las RB, el proceso de consolidación institucional de la RBYungas, informes técnicos relacionados, su zonificación original en 2002, el Plan Estratégico de la RBYungas-Sector Jujuy (2011-2020), y los OTBN correspondientes.

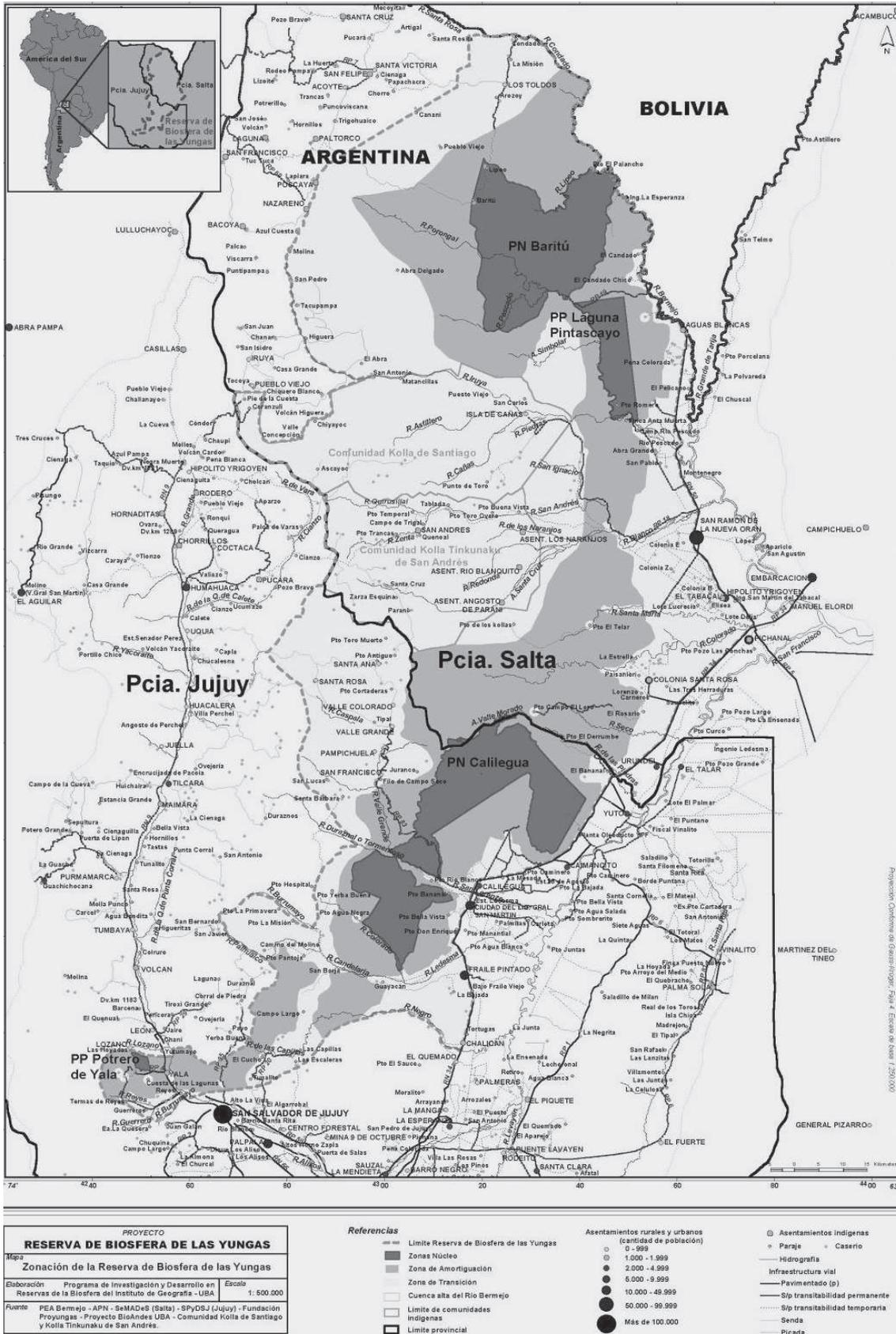
A su vez, se identificaron y analizaron los documentos de planificación territorial en el ámbito productivo (turismo incluido) a escalas nacional y provinciales (Jujuy y Salta), así como de las áreas protegidas estatales que integran la RBYungas. Luego, se compararon los instrumentos cartográficos asociados y se discutieron la coherencia e integración de las orientaciones de esta RB con las políticas de gestión territorial. Todo ello se llevó a cabo con el interés de brindar aportes para una eventual actualización de la zonificación de la reserva que guarde coherencia con los OTBN provinciales y con otros instrumentos de gestión territorial.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Sistema de gestión de la RBYungas y su planificación territorial

A lo largo de sus 13 años, la RBYungas transitó distintas fases en su implementación. Entre 2002 y 2006, la Reserva fue gobernada por un Comité de Gestión basado en la participación de actores locales y conformado por dos niveles básicos: un Comité Coordinador y cuatro Comités Zonales, cuya finalidad operativa era llevar el proyecto a los niveles locales. Los conflictos internos

Mapa 1. Zonificación de la Reserva de Biosfera de las Yungas. Argentina



Fuente: PEA Bermejo, APN, SeMADeS (Salta), SPyDSJ (Jujuy), Fundación Proyungas, Proyecto BioAndes UBA, Comunidad Kolla de Santiago y Kolla Tinkunaku de San Andrés.

entre los Comités Zonales, debidos en parte a problemas de representatividad, falta de financiamiento y ausencia de un plan estratégico, llevaron a partir de 2007 al cese de esta estructura de gestión y a la parálisis del proceso de implementación de la RBYungas (Secretaría de Gestión Ambiental de la Provincia de Jujuy, 2010).

A partir del año 2008 y con el apoyo del Proyecto Alto Bermejo,² se propuso consolidar la RBYungas en ambas provincias y cumplir con el compromiso (manifestado en el documento de creación) de elaboración del Plan Estratégico de la RBYungas. La Provincia de Jujuy, a través de la Secretaría de Gestión Ambiental (SGA), retomó el proyecto de la RBYungas en su jurisdicción, con la participación de la APN y de otros actores locales, entre los que se destacan algunas ONG. En este marco, se conformó el Grupo Promotor (GP) de la RBYungas, un colectivo integrado por instituciones y organismos públicos y privados, de apoyo al proceso de consolidación institucional de esta RB, creado de manera voluntaria en 2008. En el caso de la Provincia de Salta, el proceso continuó aletargado, por conflictos latentes vinculados principalmente con diversos reclamos por la tenencia de tierras por parte de comunidades originarias y por falta de una clara definición política e institucional.

Desde 2008 a 2010, la SGA (Jujuy) llevó adelante la formulación del Plan Estratégico en cooperación con el GP y mediante un proceso participativo, a fin de disponer de una herramienta de gestión consensuada para el territorio y de cumplir con la orientación del Plan de Acción de Madrid (2008-2013) de la UNESCO (Objetivo 10.1). El Plan Estratégico se define como un “proyecto de territorio que constituye el marco de referencia en términos de política pública para el funcionamiento de la RBYungas” (Secretaría de Gestión Ambiental de la Provincia de Jujuy, 2010). A su vez, la concreción de esta tarea fue la oportunidad para reunir nuevamente a los actores del territorio y generar un espacio de diálogo para avanzar en la implementación de acciones tendientes a la consolidación de la RBYungas (Le Ster y Malizia, 2013). La redacción y aprobación del Plan (Resolución SGA 380/2011) supuso un avance importante para Jujuy en la gestión de este territorio, ya que representa una herramienta consensuada por múltiples actores, que implicó la socialización, el debate y el consenso de visiones, demandas, expectativas y posibilidades. El Plan alcanzó un alto respaldo local reflejado en la adhesión formal de 13 municipios (11 de los 13 integrantes de la Reserva y 2 municipios vecinos en la Provincia de Jujuy) e instituciones gestoras de las dos zonas núcleo en la Provincia de Jujuy (Parque Nacional Calilegua y Parque Provincial Potrero de Yala). Sin embargo, su elaboración no alcanzó a incorporar plenamente la visión de las comunidades de pueblos originarios y de los empresarios, en parte por deficiencias en

2 El Proyecto Alto Bermejo estuvo gestionado por la Fundación ProYungas; contó con el apoyo financiero del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial y con la participación de los gobiernos provinciales de Salta y Jujuy y de la Administración de Parques Nacionales.

la organización interna de estos sectores, con conflictos de representatividad y desconfianza en el proceso, así como por las diferencias en los tiempos de debate y resolución de cada uno (Malizia *et al.*, 2011). En la actualidad, resulta fundamental avanzar en la definición de un Plan Estratégico integrado para el conjunto de la Reserva, que implique a ambas provincias, lo cual aportaría una valiosa herramienta, sobre todo si se constituye sobre la base de un proceso donde se promueva una participación activa de los distintos actores.

En el año 2013, las instituciones gestoras (Gobiernos Provinciales de Jujuy y de Salta y APN) realizaron conjuntamente la revisión periódica (10 años) de la RBYungas, consultando a los actores locales más comprometidos. De esta revisión, surgió la necesidad de actualizar la zonificación de esta Reserva para una mayor coordinación e integración en el espacio regional.

Consideración de la RBYungas en los OTBN de Jujuy y Salta

Los planes de OTBN de ambas provincias tuvieron en cuenta el territorio de la RBYungas y sus zonas núcleo. Considerando ambas provincias, la RBYungas tiene 83,6% de su territorio incluido en los OTBN, correspondiendo el 16,4% restante a pastizales de altura que quedaron excluidos de la planificación forestal. Así, un 19,1% de la superficie está destinada a protección (Categoría I: rojo), la cual incluye áreas protegidas con estatus oficial de protección, corredores ribereños y áreas de protección privada. La mayor parte de su territorio (57,7%) fue categorizada como áreas de bosque susceptible de ser manejado bajo esquemas sostenibles (Categoría II: amarillo). El porcentaje de la RBYungas categorizado como áreas de uso productivo potencial sujetas a cambio de uso del suelo (Categoría III: verde) es de tan solo 0,2%. Las áreas transformadas se ubican en ambas provincias, en el borde este de esta Reserva, principalmente alrededor de los grandes asentamientos urbanos (Fraile Pintado, Libertador General San Martín y Yuto en Jujuy; Colonia Santa Rosa, Pichanal, Hipólito Yrigoyen y San Ramón de la Nueva Orán en Salta), ocupando un 6,5% de la superficie de la reserva.

El Cuadro 1 presenta la superficie de las distintas categorías de zonificación del OTBN dentro de la RBYungas. Cabe destacar que los OTBN de ambas provincias muestran coherencia entre las categorías de conservación de las áreas boscosas ubicadas a lo largo del límite interprovincial de la RBYungas (Mapa 2). Además, en la Provincia de Jujuy, en las convocatorias para la presentación de proyectos al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (Ley 26.331), se reconocen las áreas boscosas de la RBYungas como zona prioritaria de conservación, otorgando un mayor puntaje a los proyectos de predios ubicados en la misma.

Cuadro 1. Superficies (ha) de cada categoría del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) en la Reserva de Biosfera de las Yungas

	Superficie RBYungas	Superficie RBYungas con OTBN				
		Total con OTBN	Categoría I (rojo)	Categoría II (amarillo)	Categoría III (verde)	Transformado (gris)
RBYungas Total	1.348.898 ha (100%)	1.128.040 ha (83,6%)*	258.123 ha (19,1%)	778.675 ha (57,7%)	2913 ha (0,2%)	88.329 ha (6,5%)
RBYungas Salta	968.204 ha (100%)	749.709 ha (77,4%)	128.534 ha (13,3%)	547.419 ha (56,5%)	2244 ha (0,2%)	71.513 ha (7,4%)
RBYungas Jujuy	380.694 ha (100%)	378.331 ha (99,4%)	129.590 ha (34,0%)	231.256 ha (60,7%)	669 ha (0,2%)	16.816 ha (4,4%)

*Nota: 16.4% corresponde a pastizales y por ende no se incluye en el OTBN.

Fuente: Elaboración propia.

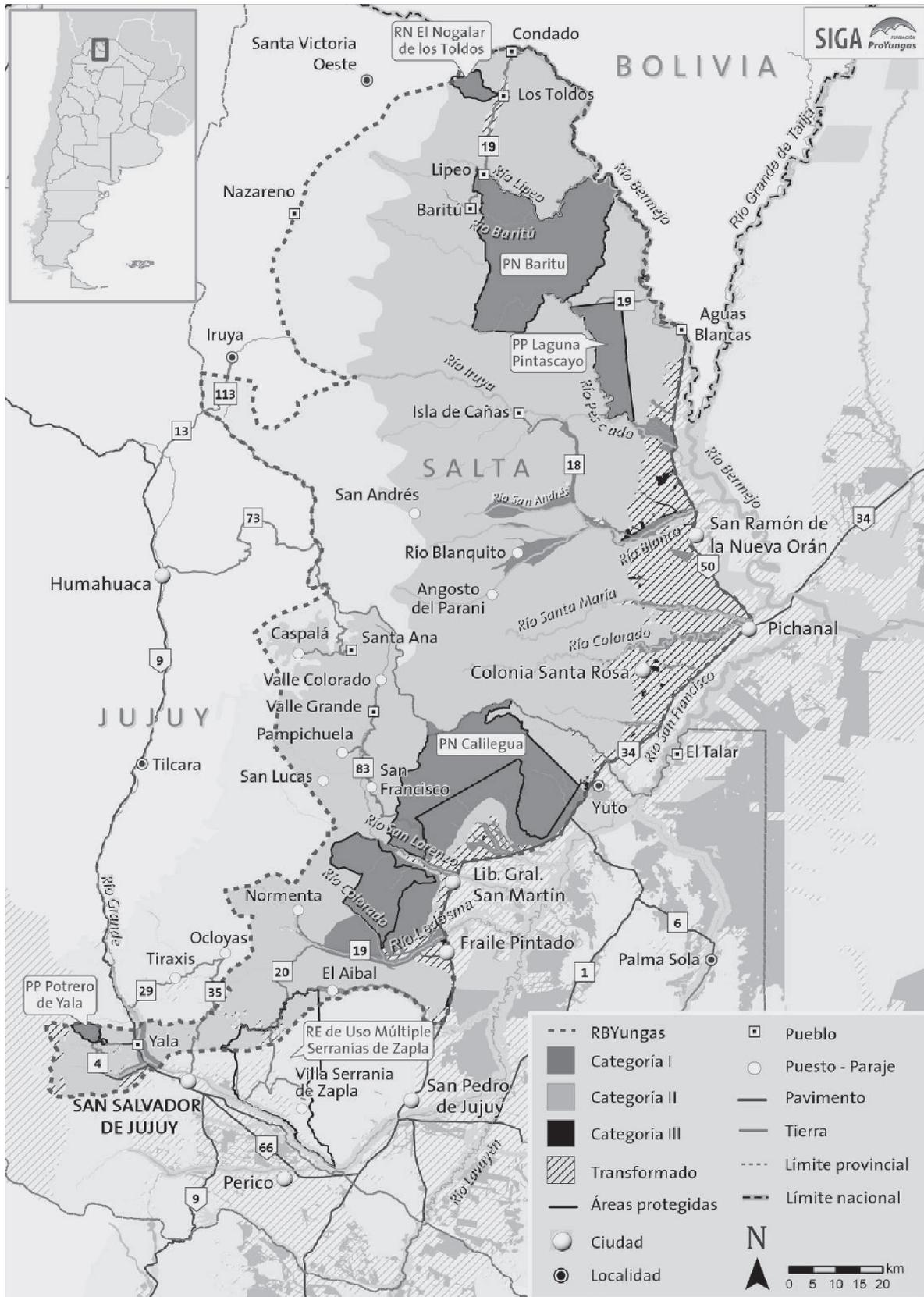
Relación entre las zonificaciones de la RBYungas y los OTBN (Jujuy y Salta)

Si se compara la zonificación de la RBYungas con la de los OTBN de ambas provincias, se puede señalar que la de estos últimos cuenta con un mayor respaldo institucional y legal y tiene mayores posibilidades de protección efectiva y uso sostenible que la de la RBYungas, ya que aquella está definida por legislación nacional y provincial mientras que esta última no tiene respaldo normativo. Además, cabe destacar que la zonificación de los OTBN fue definida 6 años después de la de la RBYungas, con una mayor participación pública y herramientas cartográficas más precisas.

De acuerdo con el informe final de la revisión periódica de la RBYungas, su zonificación precisa ser actualizada dada la disponibilidad de mayor información, la creación de dos nuevas áreas protegidas públicas (la Reserva Ecológica Municipal de Uso Múltiple Serranías de Zapla –creada por Ordenanza Municipal N° 756/2003 de Palpalá, Provincia de Jujuy– y la Reserva Nacional El Nogalar de los Toldos –creada por Ley Provincial 26129/2006, Provincia de Salta–) y de áreas protegidas privadas, la definición de nuevas estrategias de planificación territorial a nivel provincial, así como la intención de integración de nuevos territorios a esta Reserva. En este marco, se propone tomar en cuenta algunas orientaciones a la hora de adecuar los límites de la RBYungas y actualizar su zonificación:

- Debater la redefinición de los criterios de zonificación de la RBYungas entre las autoridades gestoras.
- Adecuar la zonificación de la RBYungas a las nuevas zonificaciones oficiales del territorio, priorizando los OTBN (Jujuy y Salta) y tomando en cuenta otras estrategias de gestión territorial (por ejemplo: producción, infraestructura, turismo).

Mapa 2: Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) en la RBYungas y su entorno. Provincias de Salta y Jujuy (Argentina)



Fuente: SIGA, Fundación ProYungas.

- Integrar las nuevas áreas protegidas como zonas núcleo, definiendo un perímetro de amortiguamiento a su alrededor.
- Analizar la incorporación de áreas de conservación privada en la zonificación.
- Integrar nuevos territorios vecinos que albergan el ecosistema de Yungas y que han manifestado su interés de ser incluidos en la RBYungas, asegurando un diseño adecuado.
- Considerar la superposición con otras declaraciones internacionales, como es el caso del tramo Santa Ana-Valle Colorado (Departamento de Valle Grande, Jujuy), que integra el *Qhapac Ñan* (sistema vial andino conocido como “Camino del Inca”, que atraviesa siete provincias argentinas y seis países de América Latina), declarado en junio de 2014 como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Este sitio está actualmente en la zona de transición, y se sugiere que se integre en la zona de amortiguamiento.

La RBYungas y su integración en el espacio regional

El modelo de RB ofrece un marco interesante para la articulación de políticas públicas en su territorio y el entorno, con el fin de contribuir más eficientemente a la conservación de la naturaleza y al desarrollo sostenible. Al respecto, Tilman Jaeger (2005) sostiene que, en América Latina, existe un importante contraste entre el papel de las RB en las estrategias de planificación territorial mencionadas en la retórica y su integración como tal en la práctica. La RBYungas plantea este desafío como uno de sus principales objetivos.³ Hasta la fecha, diversos esfuerzos tendieron a concretar la articulación de políticas públicas tanto nacionales como provinciales, sobre todo en el ámbito de las políticas ambientales. Sin embargo, esto continúa siendo insuficiente, ya que el impacto real a nivel local, aunque desigual, es limitado en términos generales.

En el ámbito de la política ambiental nacional, las RB están contempladas en el Sistema Federal de Áreas Protegidas. A pesar de ello, a la fecha no existe un marco legal integral para este sistema federal que incluya las RB. En el ámbito de las provincias, solo algunas integran a las RB en su ley de áreas protegidas, como es el caso de Salta (Ley Provincial 7.107/2000, Art. 29), pero no de Jujuy.

En el caso de las zonas núcleo de la RBYungas, tanto el Parque Nacional Calilegua como el Parque Provincial Potrero de Yala (ambos en la Provincia de Jujuy) tienen Planes de Manejo aprobados y en ejecución. Ambos planes incorporan el modelo de RB y establecen acciones para contribuir a su

3 El cuarto objetivo de la RBYungas es “contribuir a la integración de políticas municipales, provinciales y nacionales para la conservación y evolución de las Yungas, propiciando la articulación de planes de manejo y programas transfronterizos” (Gobierno de la Provincia de Jujuy y Gobierno de la Provincia de Salta, 2002).

implementación, asumiendo el rol de dichas áreas protegidas como zonas núcleo. A su vez, los lineamientos de los planes de manejo de ambas zonas núcleo fueron contemplados en el Plan Estratégico de la RBYungas-Sector Jujuy (2011-2020).

En relación con los OTBN de Jujuy y Salta, el área de la RBYungas fue considerada como zona prioritaria en estos planes. En este marco, las incumbencias de los OTBN se superponen con la zonificación de la RB, aunque sin entrar en contradicción, ya que guardan coherencia y se pueden considerar complementarios.

En el PET mencionado anteriormente, se hace referencia a la RBYungas en el apartado dedicado a la Provincia de Salta en el Avance I (2008), en vinculación con el Sistema Provincial de Áreas Protegidas. Sin embargo, en el apartado de Jujuy no se hace ninguna mención a la misma. Tampoco se realiza una inclusión concreta de la RB en el modelo deseado de desarrollo territorial a futuro. La edición del Bicentenario de este Plan (2010) no contiene elementos nuevos, más allá del mencionado anteproyecto de ley, el cual es básicamente un documento de difusión del proceso y de recapitulación del estado de situación a la fecha, sin otras implicaciones sustantivas. En el Avance II (2011) no hay referencia específica a áreas protegidas ni a la RB, aunque sí se menciona la existencia de la Ley Nacional 26.331 y la consiguiente sanción de leyes provinciales de OTBN. Además, este Avance II, entre los lineamientos estratégicos para las zonas rurales, incluye “proteger la diversidad biológica y los ecosistemas que sustentan las áreas rurales mediante la formulación de planes de usos del suelo rural a escalas microrregionales” (PET Avance II, 2011, p. 86).

En cuanto a iniciativas sectoriales de planificación territorial a escala nacional, cabe destacar el Plan Federal de Turismo Sostenible 2016 (realizado por la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación en 2005). El mismo, en la sección de análisis de la oferta, entre los principales destinos señala, para la región norte, la RBYungas. En el mapa de oportunidades, esta región queda englobada en el denominado “Corredor de las Yungas”, catalogado como zona potencial. Y en la matriz de priorización de componentes, se señala la mejora de la Ruta Nacional 34 (la cual atraviesa en dirección norte-sur un tramo relevante del borde este de la RBYungas).

A escala provincial, en el caso de la Provincia de Jujuy, pueden mencionarse dos iniciativas del gobierno de la provincia vinculadas a la planificación y el ordenamiento territorial. En primer lugar, hay que citar el Plan Estratégico Territorial de Jujuy, el cual fue realizado en el marco del PET nacional, donde cada provincia fue responsable del análisis, diagnóstico y elaboración de los modelos actuales y deseados para el territorio de su jurisdicción. El modelo deseado de este plan provincial incluye la RBYungas y sus zonas núcleo en el apartado descriptivo como “áreas ambientales protegidas” aunque, en los documentos revisados, no se encontraron estrategias específicas diseñadas para incluir efectivamente estas zonas de protección en la toma de decisiones del

territorio. En segundo lugar, el Plan Estratégico Productivo Jujuy 2011-2020 es otra herramienta de planificación territorial sectorial a escala provincial. Sin embargo, en este caso no se identificó relación alguna con la RBYungas ni su Plan Estratégico.

En el caso de Salta, también se hizo un Plan Estratégico Territorial en el marco del PET nacional en el cual, además de mencionar la RBYungas en el diagnóstico, se incluye en la fase propositiva un apartado específico para la región Yungas (aclarando que es reserva de biosfera), con objetivos y proyectos estratégicos específicos para la región, como por ejemplo: “Fortalecer la integración de la región en sentido Este-Oeste” o “Desarrollo de un programa de control de la erosión”. No obstante, como sucede con el PET nacional y el de Jujuy, este es un plan muy centrado en aspectos de infraestructura, lo cual reduce sus posibilidades en otras áreas. En 2012, se presentó el Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2030, definido como un proyecto para lograr un desarrollo sostenible de la provincia, en el cual no se han identificado menciones específicas sobre la RBYungas. En cuanto a la planificación de áreas protegidas, cabe mencionar que en el año 2008 se publicó el Plan Integral de Manejo y Desarrollo del Parque Provincial Laguna Pintascayo, que es zona núcleo de la RBYungas. En 2015, se inició el proceso de elaboración del Plan de Manejo del Parque Nacional Baritú y la Reserva Nacional el Nogalar de Los Toldos, que integran la RBYungas.

CONCLUSIONES

En este trabajo se procuró avanzar en la sistematización, análisis y reflexión en torno al papel de las RB como herramienta práctica de gestión del territorio y a su coherencia con otros instrumentos de planificación territorial a través del caso específico de la RBYungas, localizada en las provincias de Jujuy y Salta, en el noroeste de la República Argentina. Para ello, se revisaron diversos planes estratégicos y de ordenamiento territorial tanto a nivel nacional, como provincial, local (áreas protegidas) y sectorial.

Al respecto, si se concentra la mirada en la propia RBYungas, el proceso de elaboración de su Plan Estratégico (Sector Jujuy) implicó la articulación de actores, sectores, necesidades y expectativas que fortalecieron su creciente consolidación en una porción de su territorio. Sin embargo, es aún deficitaria en muchos aspectos, ya que, fuera de los ámbitos específicos, su existencia es escasamente conocida y está ausente en muchas de las instancias de planificación y toma de decisiones que afectan su territorio.

Si bien esta Reserva de Biosfera es considerada un ejemplo destacado a nivel nacional (Unidad de Coordinación del Programa MAB en la Argentina), parece no escapar a la situación común de muchas RB que, como lo plantea Tilman Jaeger (2005), son subutilizadas y no se incorporan a los esquemas y las estrategias de planificación de mayor alcance. En este sentido,

una necesidad imperiosa es lograr una mayor presencia de la RBYungas y sus potencialidades en las estrategias de gestión territorial porque, en caso contrario, solo representan una denominación vacía de contenido y de escaso (o nulo) impacto.

Además, es oportuno destacar que la sola mención de la existencia de una RB en el territorio objeto de planificación no implica la concreción de acciones efectivas que favorezcan la conservación de la diversidad natural y cultural, la promoción del desarrollo sostenible y el apoyo a la educación, la ciencia y la formación (las tres funciones de las RB). Para pasar del discurso a las acciones, se deben prever, de forma explícita, labores tendientes a concretar dichas funciones, considerando las particularidades de cada territorio y sus propias planificaciones aprobadas, en especial aquellas que, como en la RB-Yungas, son producto de un proceso participativo de amplio espectro. Como se menciona aquí, el desarrollo de tareas específicas y articuladas representa un claro déficit en el caso que nos ocupa.

De los documentos de planificación consultados, se destaca la RB-Yungas en las políticas públicas de conservación de los bosques nativos y, en menor medida, en la planificación turística, donde aparece sobre todo vinculada a la idea de paisaje, sin mayores implicaciones. Respecto a los OTBN, ambas provincias consideran a esta Reserva como área prioritaria, lo cual representa un primer paso auspicioso, aunque de ello se desprende la necesidad de una actualización de la zonificación de esta RB en concordancia con los OTBN. En contraposición con lo antedicho, la RBYungas está prácticamente ausente en los planes estratégicos de otros sectores del Estado, como por ejemplo en infraestructura y producción.

Las RB resultan ser un buen sello o motivo para la concreción de proyectos dentro de su propio territorio, dado que le suma elegibilidad y, eventualmente, opciones de financiamiento específico. Además, las RB pueden impulsar la generación de espacios propicios para el diálogo entre diversos actores, tanto del sector estatal como del privado, sensibilizados con temáticas afines. Sin embargo, la debilidad parece estar en las etapas donde no se identifican acciones compartidas concretas a desarrollar a corto y mediano plazos (como la elaboración de un plan estratégico, o la implementación de acciones identificadas en el mismo) y cuando no se cuenta con una figura convocante clara que promueva acciones y encuentros. Al menos en el caso analizado, en estos períodos de vacío, resulta difícil mantener el interés y la participación de los diferentes sectores, y solo logran generarse acciones aisladas y desconectadas entre sí. Es en estos momentos donde la figura de un Grupo Promotor, como el de la RBYungas, puede tener un papel fundamental en mantener viva la llama de la reserva. Sin embargo, para que esto suceda, un núcleo fuerte de al menos un par de instituciones debe mantenerse activo como la chispa que promueva seguir adelante con el desarrollo de las acciones elegidas en conjunto como prioritarias.

BIBLIOGRAFÍA

BORSODORF, A. y P. ARAYA ROSAS (2014), “El modelo de Reservas de la Biosfera: conceptos, características e importancia”, en A. Moreira-Muñoz y A. Borsdorf (eds.), *Reservas de la Biosfera de Chile: Laboratorios para la Sustentabilidad*, Santiago de Chile, Academia de Ciencias Austríaca/Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía. Serie Geolibros 17, pp. 4-20.

BROWN, A. D., S. PACHECO, T. LOMÁSCOLO y L. R. MALIZIA (2006), “Situación ambiental de los Bosques Andinos Yungueños”, en A. Brown, U. Martínez Ortíz, M. Acerbi, J. Corcuera (eds.), *La situación ambiental argentina 2005*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina, pp. 53-61.

BROWN, A. D., L. R. MALIZIA y T. LOMÁSCOLO (2007), “Reserva de la Biosfera de las Yungas: armando el rompecabezas entre todos”, en P. Araya Rosas y M. Clusener-Godt (eds.), *Reservas de la Biosfera: un espacio para la integración de conservación y desarrollo*, Santiago de Chile, UNESCO.

DI MEO, G. (1998), *Géographie sociale et territoire*, París, Nathan U.

GARCÍA COLLAZO, M. A., A. PANIZZA y J. M. PARUELO (2013), “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino”, en *Ecología Austral* [revista on line], vol. 23, núm. 2, Asociación Argentina de Ecología, pp. 97-107. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015.

JAEGER, T. (2005), *Nuevas perspectivas para El Programa MAB y las Reservas de Biosfera. Lecciones aprendidas en América Latina y El Caribe*, París, UNESCO. Programa de Cooperación Sur-Sur, Documento de trabajo núm. 35.

LE STER, A. y L. R. MALIZIA (2013), “Construyendo la gestión participativa en la Reserva de Biosfera de las Yungas”, en *Actas del VI Seminario Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusión Social, I Encuentro Latinoamericano sobre Áreas Protegidas e Inclusión social*, Belo Horizonte, UFM, pp. 15-20.

MALIZIA, L., L. BERGESIO, M. GARCÍA MORITAN, Y. REID RATA y A. LE STER (2011), “Experiencias de gestión participativa e investigación en áreas protegidas de las Yungas de Jujuy”, en N. Cruz (comp.), *Historia y Etnicidad en las Yungas de la Argentina*, Salta, Purmamarka Ediciones, pp. 84-104.

MALIZIA, L., S. PACHECO, C. BLUNDO y A. BROWN (2012), “Caracterización altitudinal, uso y conservación de las Yungas Subtropicales”, en *Revista ecosistemas* [revista on line], 21 (1-2), pp. 53-73. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2015.

MONTES LIRA, P. F. (2001), *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo núm. 45.

MOINE, A. (2006), “Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l’aménagement et la géographie”, en *L’Espace géographique* 2006/2 (Tome 35), París, Belin, pp. 115-132.

----- (2007), *Le territoire: comment observer un système complexe*, París, L’Harmattan, Itinéraires géographiques.

PELENC, J. y S. VELUT (2012), “Une réserve de biosphère dans la région centrale du Chili: les enjeux du zonage”, en *M@ppemonde*, núm. 105, Avignon, Université d’Avignon et des Pays de Vaucluse.

SANTOS, M. (2005), “O retorno do território”, en *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, año 6, núm. 16, Buenos Aires, CLACSO.

UNESCO (2014), “World Network of Biosphere Reserves”, en <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological_sciences/biosphere-reserves/world-network-wnbr>. Fecha de consulta: 26 de junio de 2014.

Otras fuentes

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE JUJUY y GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA (2002), *Documento Base para la incorporación de la Reserva de Biosfera de las Yungas en el marco de la Red Mundial de Reservas de Biosfera* (MAB-UNESCO), Provincias de Salta y Jujuy, República Argentina.

GOBIERNO DE JUJUY, GOBIERNO DE SALTA y ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES (2013), *Formulario de revisión periódica de la Reserva de Biosfera de las Yungas*, República Argentina.

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (2007), *Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*, Boletín Oficial de la República Argentina núm. 31.310.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2009), *Plan de Ordenamiento Territorial de las Áreas Boscosas de la Provincia de Salta*, Salta, Gobierno de Salta, República Argentina.

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2008), *Plan de Ordenamiento Territorial de Áreas Boscosas de la Provincia de Jujuy*, Gobierno de Jujuy, República Argentina.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2011), *Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial*, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. V. I.

MINISTERIO DE TURISMO (2005), *Plan Federal Estratégico de Turismo Sostenible*, Buenos Aires, Ministerio de Turismo.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN (2011), *Plan Estratégico Productivo de Jujuy 2011-2020*, Gobierno de Jujuy, República Argentina.

SECRETARÍA DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LA PROVINCIA DE JUJUY (2010), *Plan Estratégico de la Reserva de Biosfera de las Yungas-Sector Jujuy (2011-2020)*, Gobierno de Jujuy, República Argentina.

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA-MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2008), 1816-2016. *Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial Avance 2008*, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina

UNESCO (1996), *Estrategia de Sevilla y Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de Biosfera*, París, UNESCO.

----- (2008), *Plan de Acción de Madrid para las Reservas de Biosfera (2008-2013)*, París, UNESCO.

RESUMEN

Las reservas de biosfera son áreas especiales declaradas por la UNESCO que deben combinar un triple objetivo de conservación de la naturaleza, desarrollo sostenible y apoyo logístico a la educación, la ciencia y la capacitación, en una perspectiva integrada. En 40 años, ellas se convirtieron en herramientas complejas para la gestión y el ordenamiento territorial. La Reserva de Biosfera de las Yungas (RBYungas), localizada en las provincias de Jujuy y Salta (Argentina), cubre una gran porción de selvas subtropicales de montaña y es un ecosistema de gran valor ambiental y social. Desde su creación, la Reserva pasó por diferentes etapas de implementación, y en 2010 concluyó el Plan Estratégico en una porción de su territorio (Jujuy).

El objetivo de este trabajo es analizar el estado actual de planificación territorial en la RBYungas y su integración en el espacio regional. Para ello, se concretó una revisión bibliográfica (científica y técnica) sobre el área de estudio y se analizaron documentos oficiales en torno al proceso de consolidación institucional de la RBYungas, los informes técnicos, su zonificación, el Plan Estratégico de la RBYungas-Sector Jujuy y los ordenamientos territoriales de bosques nativos provinciales correspondientes. Luego, se compararon los instrumentos cartográficos asociados y se discutieron la coherencia y la integración de las orientaciones de la RBYungas con las políticas de gestión territorial. Con 13 años de existencia, esta Reserva de Biosfera demostró avances en materia de planificación territorial y diálogo entre ambas provincias y actores involucrados. Sin embargo, quedan pendientes los desafíos de fortalecer la Reserva en todo su territorio y la necesidad de consolidar el papel de este modelo en las políticas públicas puestas en marcha en el territorio.

ABSTRACT

Biosphere reserves are special areas declared by UNESCO that must combine three integrated objectives of nature conservation, sustainable development, and logistic support for education, science and training. After 40 years, biosphere reserves became complex tools for land management and use. The Yungas Biosphere Reserve (RBYungas), located in Jujuy and Salta Provinces (northwestern Argentina), occupies 1.3 million hectares of subtropical mountain forests, an ecosystem of high environmental and social value. Since its declaration, the Reserve went through several implementation stages, and in 2010 finished the Strategic Plan for the Jujuy-province sector. The objective of this work is to analyze the current situation of land-use planning in the RBYungas and its integration to the regional context. We reviewed all available information for the study area, including scientific and technic bibliography, official documents, the implementation process of the reserve, land-use plans for Salta and Jujuy, and the Strategic Plan for the Jujuy-province sector. We also reviewed associated cartographic documents and discussed the coherence and integration of RBYungas actions and recommendations into the context of land-use policies. After 13 years of existence, RBYungas showed progress related to land-use planning and dialogue among both provinces and related stakeholders. However, pending challenges are to strengthen the notion of the Reserve across its entire territory and the need to include this management model into public policies that play a role in the territory of the Reserve.

PALABRAS CLAVE

INTEGRACIÓN
GESTIÓN TERRITORIAL
RESERVA DE BIOSFERA
YUNGAS

KEY WORDS

BIOSPHERE RESERVE
INTEGRATION
LAND-USE MANAGEMENT
YUNGAS