

Burkart, Rodolfo, "¿Cómo reducir la deforestación sin frenar el desarrollo?", *Región Norte Grande*, Argentina, 25 de abril de 2008.

Consultado en:

<http://www.regionnortegrande.com.ar/?articulo=1225>

Fecha de consulta: 15/04/2013.

El vertiginoso crecimiento de la producción de granos y oleaginosas está produciendo una fuerte expansión de los cultivos hacia tierras hasta el momento agrestes. La realidad sobre la que se impone esta expansión no son los inagotables “espacios vacíos” abiertos a la colonización agrícola de principios del siglo pasado. Los bosques nativos que hoy destruye a su paso están ya en mayor o menor grado crítico de reducción territorial: las selvas subtropicales de Misiones y Las Yungas, varios tipos de bosque del Chaco, los algarrobales y caldenales del Espinal.

Además, el problema no es sólo la desaparición de los bosques, sino también de otras formaciones naturales: el pastizal pampeano retrocede con el avance de los cultivos hacia el oeste de esa región; las sabanas, campos y bañados de la Mesopotamia, con las forestaciones de pino y eucalipto y las arroceras. Desaparecen o se fragmentan ecosistemas silvestres antes de haberse asegurado la conservación de su biodiversidad con la creación de un sistema adecuado de áreas protegidas. A su vez, la población tradicional de esos territorios es desplazada y excluida (hoy como entonces) por una agricultura capital-intensiva que es incapaz de integrarla.

Esta expansión se produce con escasa o nula planificación, por lo cual en muchos casos puede afirmarse que es más grave el desorden de ese avance que la cantidad de hectáreas que se desmontan. Si analizamos en particular el impacto sobre la biodiversidad, por ejemplo en Las Yungas, es más grave perder una hectárea (adicional) de la Selva Pedemontana, que diez de la Selva Montana; o en el Chaco, una de Selva de Ribera, que diez del Chaco Seco; o una de Selva Misionera, que de cualquier otra región.

Cuando un cierto tipo de bosque natural está sujeto a desmontes, la extinción de muchas de las especies que alberga se produce mucho antes que la desaparición completa del mismo.

Aun persistiendo, dado el caso, una tercera parte de su superficie original, los bloques de bosque remanente suele encontrarse ya a esa altura en fragmentos de tamaño y forma tan irregular, en tal estado de alteración y tan expuestos a la penetración de agentes destructores (cazadores, perros cimarrones, robo de madera, incendios, especies invasoras, etc.), que la extinción de especies se sucede en cadena. Los procesos destructivos habrán tomado la delantera, aun allí donde todavía se ve bastante monte en pie. Muchas especies animales, como los grandes mamíferos, necesitan tener una “retaguardia” profunda de espacios silvestres como hábitat o refugio para sobrevivir a la persecución del hombre. Esto exige conservar algunos espacios silvestres muy grandes, aparte de otros menores. Estas sutilezas de la dinámica de la naturaleza no están contempladas en ningún proyecto o norma sobre apertura de caminos o desmontes agrícolas.

### **Alternativa obligada: el Ordenamiento Territorial**

Ahora bien, si ha de haber una expansión agrícola ordenada, tiene que ir acompañada de otro tipo de expansión: la de las Áreas Naturales Protegidas - reservas destinadas a conservar muestras de toda la biodiversidad del país- y sus áreas complementarias, como zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos.

Se considera a nivel mundial, que de cada ecoregión debe quedar protegido por lo menos un 15 %, bajo alguna de las distintas categorías de Áreas Protegidas reconocidas. Esto, en función de la biodiversidad como objeto de conservación. Sumando otras necesidades de conservación ambiental (cuencas, suelos, valores escénicos, sumideros de carbono), las proporciones requeridas pueden ser según el caso bastante mayores. El promedio mundial de la superficie terrestre protegida está hoy en el orden del 11 % . Pero la Argentina posee apenas un 7,7 %. Y varias ecoregiones del país están en situación mucho más crítica: la Pampa, el Espinal, Chaco Húmedo, Chaco Seco, Selva Misionera (casi extinguida en Brasil y Paraguay), el Monte y la Estepa Patagónica tienen menos del 6 % de Áreas Protegidas .

Ante este panorama, todos acordaríamos, en primer lugar, que la ampliación de la tierra cultivada debe ser retaceada todo lo posible, a cambio de poner el énfasis en conservar el suelo y aumentar la productividad de las tierras que ya están bajo cultivo; luego, que la

expansión agrícola debe ser orientada en forma planificada, mediante el Ordenamiento Territorial (OT). Este concepto vigente y practicado en cualquier país “en serio”, fue en el nuestro mala palabra durante el período de hegemonía neoliberal iniciado en los ’70 por la dictadura militar. Países con situaciones territoriales mucho más conflictivas, como Brasil, Colombia o Costa Rica, han emprendido ya hace varios años el camino del OT.

Este ordenamiento debe aplicarse con un criterio multifuncional, considerando: la aptitud ecológica de las tierras, las necesidades de desarrollo sectorial, la realidad y expectativas de la población, en particular la rural. Y también la “función Biodiversidad”, es decir, lo que debe conservarse de la naturaleza preexistente y de los valores culturales (la “diversidad cultural”) asociados a ella. Por todo esto, actualmente se concibe el ordenamiento como producto de la concertación entre instituciones y organizaciones representativas de los diversos intereses que expresan las distintas “funciones” a asignarle al territorio.

El “componente Biodiversidad” del OT y sus requerimientos específicos

Para que el ordenamiento del uso de la tierra sirva para conservar la biodiversidad, entre sus múltiples objetivos, debe encarárselo con una metodología específica. Los expertos en conservación sostienen actualmente que no alcanza con planificar la protección de la naturaleza eligiendo aquí y allá parcelas de terreno dispersas para declararlas protegidas, hasta cubrir la proporción adecuada. Como sugiere el especialista australiano Andrew Bennett , se debe planificar con un “enfoque integrado en función del paisaje”, para constituir “sistemas de hábitat interconectados”. Y explica con profundidad –en base a estudios y experiencias- que tienen escasa viabilidad a largo plazo las áreas protegidas distanciadas entre sí, pequeñas y con tendencia a quedar aisladas en medio de un paisaje transformado por el hombre. Estas condiciones son las que afectan a la mayor parte de las áreas protegidas del país.

Por eso, el OT debe comprender un “componente Biodiversidad” con su metodología específica para la planificación de un sistema de áreas protegidas interconectadas, ajustada a las características y la dinámica ecológica de la Naturaleza y sus elementos. El actual paradigma de la Conservación habla de superar el antagonismo desarrollo-conservación,

cuya expresión territorial clásica ha sido –negro sobre blanco- áreas de clausura total (las áreas protegidas) versus la intervención casi irrestricta en el resto del territorio. En cambio, prevé la conformación de zonas “grises” entre ambos extremos. Son las zonas de amortiguación en torno de las áreas protegidas y los corredores de conservación, de conectividad biológica entre las mismas.

El “componente Biodiversidad” debe extenderse desde las Áreas Protegidas a tales zonas grises, mediante la estrategia de “negociar” en ellas la conservación como solución de compromiso con otros usos de la tierra, buscando que se reduzca la deforestación al mínimo, se ordene el uso de los recursos naturales y se protejan las especies en riesgo.

La Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) definió en el año 2000 (COP 5) un Enfoque Ecosistémico , cuyos principios recomienda aplicar a políticas y actividades de ingerencia territorial. En el 2004 (COP 7) aprobó el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas , con acciones y metas dirigidas a emprender la conservación de biodiversidad –según aquel enfoque- mucho más allá de las Áreas Protegidas, articulando su gestión con planes y proyectos de desarrollo de la región, en el marco de un OT integrado.

Así, el componente Biodiversidad del Ordenamiento Territorial a escala regional, que debe ser concertado entre organismos nacionales y provinciales –con participación de organizaciones sectoriales y civiles-, podría establecer en primera instancia dos tipos de Zonas de Manejo principales a delimitar en el terreno:

- Zona forestal (o agreste, en general): donde se mantiene el predominio de espacios naturales o seminaturales; con ocupación de baja densidad y uso extensivo pero ordenado del recurso natural; cultivos en proporción minoritaria, en parcelas chicas a medianas; obras de infraestructura, sólo aquellas indispensables, de la menor envergadura posible y con mayores exigencias en la mitigación de los impactos ambientales que provocan.
- Zona agrícola o de uso intensivo: predominio de áreas convertidas a cultivos (agroecosistemas) y otros usos intensivos de la tierra, o con potencial para serlo; principal concentración de ciudades y obras de infraestructura rural (rutas, embalses, ductos); incluye

proporciones menores de áreas naturales, con fines escénicos, recreativos, educativos, etc., mientras la función biodiversidad puede tener un segundo orden de importancia.

Esta zonificación puede incluir otras zonas de manejo adicionales, en función de otros objetivos. De hecho, aun la zona agreste podría subdividirse incluyendo territorios adicionales con objetivos distintos al de protección de la biodiversidad: protección de cuencas hídricas, conservación del paisaje, de sumideros de carbono, etc. Es perentorio ordenar el territorio mediante una zonificación de este tipo, en las regiones que están sufriendo mayor deforestación. Se debe detener el desmonte sin planificación –que penetra aun en sitios no aptos, sin previsión ambiental ni de largo plazo- “perforando” y “despedazando” el paisaje natural en fragmentos que en pocos años perderán buena parte de la biodiversidad que albergan.

En el OT de escala regional, las zonas agrestes tendrán la función de Corredores de Conservación. De esos corredores, considerados “troncales”, podrán derivarse corredores laterales, de escala local, como franjas de terrenos agrestes que ingresen en zonas aledañas, conectándose con parches naturales conservados allí, aun en la designada zona agrícola, como veremos abajo.

### **La zona agreste: condición y forma de manejo**

Las zonas agrestes resguardarán de esa forma extensos espacios silvestres, elegidos precisamente por ser tierras sin o de baja aptitud agrícola (inundables, de excesiva pendiente o áridas, de alto riesgo climático). Podrán comprender accidentes geográficos que son por esencia corredores naturales, como los grandes ríos y sus llanuras de inundación en el Chaco o los cordones serranos en el NOA. Contendrán e interconectarán los principales núcleos de conservación que son o deberían constituirse en el futuro como:

- Áreas Protegidas estrictas (Categorías de Manejo I a III de la UICN) , que son los parques nacionales o provinciales, reservas naturales estrictas, etc.
- Zonas de Amortiguamiento vecinas, declaradas en lo posible también área protegida, aunque del tipo no estricto o de protección parcial, como son aquéllas de uso múltiple (principalmente las denominadas de recursos manejados, Categoría VI de la UICN)

- Corredores Ecológicos que constituyen franjas de conectividad entre tales agrupamientos de áreas protegidas.

Las actividades productivas en esta zona de manejo estarán enfocadas con prioridad al aprovechamiento de los recursos naturales y su procesamiento local; a cargo del productor tradicional del lugar: chacarero, estanciero que hace ganadería de campo natural o monte, poblador criollo o indígena ganadero, mariscador, colector, hachero o carbonero.

Muchos dirán “son actividades deteriorantes, no sustentables”. No por definición. Hay bases científicas y tecnología específica para hacerlas sustentables y hasta para mejorarlas y diversificarlas (Burkart, 1999 ; FUCEMA, 2002 ). Es posible integrar las rentas parciales de cada producto en modelos de uso múltiple, sumando productos nuevos (miel, ecoturismo), además del valor agregado en artesanías o industrias locales. La renta agregada por hectárea sería entonces muy superior a la media actual, que suele basarse en uno o dos productos solamente, extraídos sin manejo ni ordenación alguna (Brassiolo et al, 2005 ). Al presente, la renta parcial es de por sí muy baja y en decrecimiento, por el deterioro que va sufriendo el recurso.

La agricultura se acotaría a las parcelas chicas y medianas de la chacra familiar. Deberían fomentarse allí los cultivos orgánicos, diversificados y con sello verde o de origen, lo que podría evitar que el chacarero termine arrendando su parcela a algún “sojero” o ganadero fuerte.

### **La cuestión de la sustentabilidad en la zona agrícola**

En cuanto a las porciones de territorio que se declaren zona agrícola, no hay por qué suponer que quedarían reducidas tarde o temprano a inmensos monocultivos o peladares. Un ordenamiento interno de esta zona de manejo (a escala microrregional o local) supondrá, en contraposición especular inversa a la otra, mantener quizá un 10 o 20 % de bosque o campo natural, con fines de equilibrio ambiental (cortinas contraviento, fajas ribereñas de ríos y arroyos, bosque predial para usos domésticos, etc.) y de conservación de especies a un nivel jerárquico menor (áreas protegidas municipales o privadas, fauna

menor). La nueva ley de zonificación de Santiago del Estero (N° 6841/07), por ejemplo, establece que en la Zona Agrícola demarcada en la provincia deben mantenerse franjas de monte de 100 m de ancho, por cada franja de 300 m que se desmonta, previa autorización.

También se dará el caso de comunidades bióticas de interés para la conservación que ocupan suelos de aptitud agrícola, cuya zonificación se torna conflictiva (palmares de yatay en la Mesopotamia, bosque de tres quebrachos y sabana de tatané y espartillo en el Chaco o selva pedemontana en Salta). En tales casos, aunque zonificados en general como zona agrícola, podrían conservarse porciones pequeñas del ecosistema natural en franjas aledañas a una zona agreste. Una reserva de cien hectáreas de esa comunidad rara así localizadas valen por diez mil hectáreas totalmente aisladas en un mar de cultivos a gran escala. El efecto “retaguardia” y conectividad –respecto de espacios naturales mayores- es enorme y la relación costo/efectividad, altamente favorable.

La cuestión ambiental de los agroecosistemas -que serán los predominantes en la zona agrícola- es que tienen sus propios estándares de sustentabilidad: la no contaminación, la conservación de suelo y agua y de la porción de la vida silvestre capaz de sobrevivir en ese medio. Esos estándares serán más exigentes en tierras agrícolas subtropicales, por ser más frágiles e inestables que las de secano de la Pampa. Pero son estándares de sustentabilidad esencialmente distintos a los de la zona agreste.

Dentro de la zona agrícola, habrá que contemplar a su vez una subdivisión importante, cuya demarcación podría ser motivo de reivindicación de muchas organizaciones campesinas: zonas agrícolas campesinas o de agricultura familiar. Allí, a los estándares de sustentabilidad del agroecosistema deberían sumarse los de sustentabilidad social y cultural de la vida campesina o agraria y sus recursos tecnológicos y biogenéticas (la biodiversidad cultivada). Muchas colonias agrícolas de origen gringo (pampeanas, misioneras, chaqueñas, cuyanas, etc.) o zonas agrícolas indígenas y criollas del NOA, podrían establecer una demarcación territorial específica –por decisión comunitaria, municipal o comarcal-, al estilo de los parques naturales regionales de Francia, por ejemplo. En la Argentina, un primer antecedente de tipo semejante sería la Quebrada de Humahuaca, declarada hace

poco Paisaje Protegido por la Provincia de Jujuy y Sitio del Patrimonio Mundial por la UNESCO.

### **Algunos proyectos en marcha**

Hoy son varios los proyectos en distinto grado y ritmo de ejecución, que convergen hacia una estrategia de Ordenamiento Territorial a escala de paisaje o regional. Describiremos algunos a título de ejemplos.

El Corredor Verde Misionero fue constituido por ley de la Provincia de Misiones en 1999, abarcando alrededor de 1.100.000 hectáreas del bloque más extenso y compacto remanente de la ecorregión de Selva Atlántica Paranense, ya casi extinta en Brasil y Paraguay. La ley asignó a ese territorio una autoridad de aplicación especial, encargada de instrumentar el corredor. Los fundamentos, el articulado y la reglamentación de la ley se inspiraron en un sustancioso estudio de factibilidad y propuesta del biólogo Javier García Fernández , cuya muerte debimos lamentar pocos años después. La efectiva instrumentación del Corredor es un proceso lento. Con políticas activas y de concertación, aun queda por resolver la limitación de desmontes para plantar pino y para cultivos de subsistencia y tabaco, de los pequeños chacareros.

Los Corredores Chaqueños son una estrategia de planificación regional aún embrionaria que impulsa Parques Nacionales, junto a los gobiernos provinciales de Chaco, Formosa y Santiago del Estero. Esta estrategia se basa en la excepcional condición de corredores naturales que poseen los grandes ríos alóctonos Pilcomayo, Bermejo y Salado, con sus anchas llanuras de inundación de tierras sin aptitud agrícola. Allí se localizan algunas áreas protegidas, como el PN Pilcomayo y la Reserva de Biosfera Teuquito (cuya zona núcleo es la Reserva Natural Formosa), sitios prioritarios a ser protegidos en el futuro y las tierras de numerosas comunidades indígenas. A su vez, varios corredores transversales se conectarán con éstos, como la Reserva Provincial El Impenetrable, de un millón de hectáreas, declarada en 2004, por decreto del Gobierno del Chaco, cuya demarcación e instrumentación operará como corredor trasversal entre el PN Copo (NE de Santiago del



Estero), la Reserva Provincial Loro Hablador, el Parque Provincial Fuerte Esperanza y la RB Teuquito (Formosa).

La Reserva de Biosfera Las Yungas, creada en 2002 en una superficie de selva de montaña de 1.300.000 ha de Salta y Jujuy, en torno de los Parques Nacionales Baritú y Calilegua como principales zonas núcleo, es un ejemplo de incipiente ordenamiento a escala de paisaje. Se constituyó a partir de la formación de Comités de Gestión zonales, donde municipios, representantes de comunidades kollas, pobladores y propietarios rurales involucrados discutieron y acordaron los límites y normas de la misma. Esos comités zonales siguen funcionando actualmente, con una perspectiva de gestión territorial compartida (multiinstitucional y participativa), al estilo de los comités de cuenca en zonas montañosas de otros países.

### **Cuestiones a resolver**

A esta altura, quedarán todavía muchos interrogantes abiertos. Trataré de interpretar algunos y explicarlos. Muchos más son los que nos quedan a nosotros también, a resolver con el correr de las experiencias propias y ajenas.

Por ejemplo, el problema de la marginalidad y la exclusión no se terminará de resolver con lo propuesto hasta aquí. ¿qué ocurrirá con los nuevos desplazados que de todas formas habrá en las zonas agrícolas que se designen y con los miles de pobladores rurales aún sin estabilidad jurídica alguna?

El ordenamiento territorial es un instrumento importante, pero no resuelve lo que corresponde a una política de tierras, que deberá abordar esos graves problemas, regularizando y relocalizando según el caso a las familias campesinas e indígenas en espacios tales, que cuenten con los recursos naturales suficientes para su bienestar. Un proceso puntual pero promisorio, a reproducir regionalmente, es el plan de redistribución de terrenos entre familias tobas y campesinas en el Interfluvio Teuco-Bermejito, que conduce el Gobierno del Chaco con el apoyo de una ONG.

¿El modelo de uso múltiple sustentable propuesto para la zona agreste podrá ser replicado a lo largo y ancho del vasto territorio que se demarque como tal, en tiempos compatibles con la urgencia de contener el deterioro ambiental en curso?

Existen numerosas iniciativas oficiales y no gubernamentales en marcha, en particular en las regiones del Norte del país, a menudo dispersas o superpuestas sin coordinación, que podrían expandir su actuación al universo de la población meta de esas zonas. En esas regiones existe un extraordinario semillero de ONG (INDES, INCUPO, FUNDAPAZ, etc.), equipos universitarios y tecnológicos, incluso programas oficiales como el Social Agropecuario de la SAGPyA, Minifundio, Prohuerta o Ecorregiones del INTA, etc., y empresas agropecuarias, que, iniciados en su mayoría con objetivos de desarrollo rural, fueron convergiendo en el último decenio con objetivos de conservación y uso sustentable de la naturaleza, asociados a entidades conservacionistas, como Parques Nacionales, SAYDS, Fundación Vida Silvestre, F. Hábitat y Desarrollo, etc. Esta confluencia, sería la fuente de iniciativas y recursos de la vasta ordenación de recursos naturales que demandarán las zonas agrestes que se designaran.

De hecho, aun sin mediar planes de ordenamiento ambiental, los organismos del Estado nacional y provinciales han invertido y siguen invirtiendo montos considerables (aunque insuficientes) en proyectos de desarrollo tecnológico y socioeconómico de uso de recursos naturales en regiones marginales, cuyos resultados quedan abortados allí donde tiempo después entran las topadoras y se va la gente. El OT pondría una gran cuota adicional de racionalidad a la localización y articulación de tales proyectos en las zonas que se asignen definitivamente a tales usos.

Falta reprogramar el perfil profesional del extensionista rural que opera en estas regiones, procurándole una cabal formación generalista, como manejador integral de los recursos y los ecosistemas naturales y conocedor de la cultura regional a ellos asociada.

¿Cómo se podrá imponer a los privados que queden inscriptos en las zonas agrestes la restricción de no desmontar y cultivar sin límite?

Se trata de una cuestión legal para poner en manos de los expertos del derecho real y del ambiental. Hay algunas pistas a estudiar al respecto, como el concepto de “daño ambiental” a resarcir por parte del causante (Ley General del Ambiente, N° 25.675), figura que bien podría calzarle a quien efectúa un desmonte, con la consiguiente imposición fiscal de un resarcimiento por el daño que provoca, que vaya a compensar a aquél propietario que no lo hace. O aquella de la “servidumbre ecológica”, por la cual se compensa al propietario rural con un pago acordado, a cambio de no desmontar y demás restricciones, condiciones que quedan inseparablemente registradas en la escritura del inmueble. Lógicamente, se compensarían sólo aquellos terrenos con bosque que tuvieran aptitud para opciones de uso de la tierra más rentables que el uso del bosque mismo, lo que implicaría un costo de oportunidad cuyo monto sería la diferencia entre ambas.

¿De dónde saldrían los fondos necesarios para solventar los costos de instrumentación del ordenamiento territorial?

Si pretendemos que la salvaje expansión agrícola actual, que paga precios irrisorios por la adquisición de las tierras a desmontar y nada en concepto de mitigación por los impactos ambientales y sociales que provoca, se transforme –vía ordenamiento territorial- en proyectos regionales de desarrollo sustentable, las inversiones dirigidas a la agricultura intensiva deberían internalizar los costos de la planificación y la mitigación mencionada.

## **Conclusiones**

Con el tiempo, los territorios que mantuvieron hasta el presente su condición natural o seminatural, por razones de marginalidad periférica respecto de las “regiones centrales” de desarrollo –con todos los estigmas de deterioro social y ambiental que ello conllevó a lo largo de su historia-, deben constituirse en las regiones centrales de la otra vertiente que confluye en el desarrollo sustentable: la conservación de la naturaleza y su uso sustentable. Demarcados como zona agreste definitiva, ordenamiento regional mediante, esos territorios deberían ser asiento de un modelo de desarrollo diferente, pero de desarrollo al fin. Mediante políticas activas, dejarán de ser alguna vez ese “patio trasero”, del que históricamente se abastecieron las regiones centrales de materia prima y mano de obra baratas, a costa de un modelo de explotación cuya insustentabilidad radica, aún hoy, en que

no internaliza sus costos ambientales y sociales. Estos costos son la faz dolorosa – generalmente oculta(da)- pero ineludible del desarrollo sustentable, invocado siempre con ligereza, para llegar a ser tal.

(\*) Ingeniero Agrónomo (UBA). Jefe del Departamento de Investigación y Manejo de la Dirección Nacional de Conservación y Áreas Protegidas de la Administración de Parques Nacionales (APN). Encargado del Programa de Planificación Biorregional. Coordinador de la Estrategia Regional de Corredores de Conservación del Gran Chaco (APN-Provincias). Consultor internacional en Manejo de Bosques Nativos y otros Recursos Naturales, con antecedentes de trabajo en México y Brasil.

Artículo extraído del diario Línea Capital