

Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Definiciones y debates en la provincia de Salta

Native Forests Territorial Management: Definitions and discussions in the province of Salta

*Mariana A. Schmidt*¹

Resumen

Este artículo se propone reflexionar en torno a las políticas de Ordenamiento Territorial implementadas en Argentina a partir de las últimas décadas del siglo XX. Específicamente, se aborda el análisis de las acciones relacionadas con los Bosques Nativos (OTBN) que tiene lugar en la provincia de Salta a partir del año 2008, luego de la sanción de la Ley Nacional N° 26.331 "De Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos". El caso salteño presenta una serie de características que hacen fructífero su análisis: se trata de un espacio geográfico cuyos bosques nativos acusan un fuerte avance en los niveles de deforestación desde fines del siglo XX, en consonancia con la consolidación de un modelo agroindustrial con altos niveles de rentabilidad económica. El territorio que es foco de atención (los departamentos del este provincial) evidencia una fuerte presencia de pueblos indígenas, cuyos propios modos de ordenar sus territorios contrastan con los proyectos impulsados desde las asociaciones de grandes productores agropecuarios. Como resultado, puede entretenerse al OTBN provincial como un proceso en el cual se ponen en juego las múltiples y complejas visiones de los actores, tomando con especial interés los diferentes sentidos asignados al manejo del territorio. Esto conlleva la necesidad de problematizar las contradictorias maneras de entender estas políticas, sus alcances y limitaciones.

Palabras clave: Ordenamiento Territorial; Bosque nativo; Desarrollo; Pueblos indígenas; Provincia de Salta, Argentina.

Abstract

This article aims at reflecting on Territorial Planning policies implemented in Argentina from the last decades of the 20th century. Specifically, it raises the analysis of actions related to Native forests (OTBN) that takes place in the province of Salta from the year 2008, after the enactment of National Law N° 26.331 "About Minimum Budgets for Native Forests Environmental Protection.". Salta's case shows a series of features that make its analysis meaningful: it is about a geographical space where its native forests show a strong improvement in the deforestation levels from the late 20th century, according to an agro-industrial model consolidation with high levels of economic profit. The territory that is the focus of attention (the Eastern provincial area) shows a strong presence of indigenous people, whose own ways of managing their territories contrast with projects promoted from great agricultural producers' associations. As a result, the provincial OTBN can be seen as a process in which the multiple and complex visions of the actors are brought into play, taking the differences assigned to the territory management with special interest. This implies the need to questioning the contradictory ways of understanding these policies, their scopes and limitations.

Keywords: Territorial Management; Native Forest, Development, Indigenous people; Salta province, Argentina.

¹Licenciada en Sociología. Becaria Doctoral (Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires). Candidata al Doctorado en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires). marianaaschmidt@yahoo.com.ar

Este trabajo puede considerarse parte de la investigación doctoral en curso: "Crónicas de un (Des) Ordenamiento Territorial: Pueblos indígenas, Estado y Territorio en la provincia de Salta".

Fecha de publicación: 30/06/2010. 27 páginas.

Introducción

Los Estados latinoamericanos han dado lugar al diseño e implementación de políticas de Ordenamiento Territorial (OT) desde las últimas décadas del siglo XX, en consonancia con la emergencia de propuestas de desarrollo sustentable.

La bibliografía especializada y los debates académicos, políticos y técnicos se concentran en la caracterización de las tensiones y contradicciones de la puesta en marcha de estas políticas, apelando a su carácter polisémico así como a su dispersión conceptual y metodológica. No obstante, son minoritarios los trabajos que hagan explícito su aspecto conflictivo. Esta perspectiva permite dar lugar al análisis de las desiguales condiciones y capacidades que los distintos y complejos actores encuentran para imponer y/o proponer un modelo de ordenamiento particular. Esto nos introduce en la necesidad de problematizar ambos términos, indagando en las distintas formas de concebir un *ordenamiento*, así como también, aquello a ser ordenado, es decir, un *territorio*.

En el año 2007 fue sancionada en Argentina la Ley Nacional N° 26.331 “De Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”, exigiendo a las jurisdicciones provinciales que en el plazo máximo de un año realizaran el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) existentes en sus territorios. El interés de este artículo está puesto en el Plan de OTBN que tuvo lugar en la provincia de Salta con motivo de este mandato legislativo.

La provincia de Salta evidencia un fuerte proceso de reconfiguración territorial desde fines del siglo XX. La deforestación de bosques nativos alcanzó niveles exponenciales, en virtud de la consolidación de un modelo agroindustrial con altos niveles de rentabilidad económica. Específicamente, se busca hacer foco en los departamentos del Chaco salteño, zona históricamente habitada por pueblos indígenas y que en los últimos años se constituyó en una de las regiones más dinámicas del avance de la frontera agroindustrial. La propuesta, entonces, es escudriñar al OTBN provincial como un proceso en el cual se han puesto en juego una serie de múltiples y complejos discursos, tomando especial interés los diferentes sentidos asignados al OT por parte de los actores involucrados directa o indirectamente en su diseño e implementación.

En primer lugar se presenta una caracterización de las políticas de OT en América Latina, dando cuenta de sus alcances y tensiones. Luego, se avanza en la conceptualización del territorio como espacio definido por y a través de relaciones de poder, intentando problematizar las diversas formas en que puede ser entendido un OT. Más adelante, se exponen brevemente los marcos legales en los que se inscriben estas políticas a nivel nacional y provincial, para finalmente abordar el Plan de OTBN en la provincia de Salta.

Ordenamiento Territorial: definiciones, alcances y límites

Los primeros antecedentes de políticas de OT en América Latina se remontan a la década de 1970, y están principalmente vinculados a la planificación y ordenamiento en áreas urbanas. Las invitaciones a la puesta en marcha de planes de OT presentan un fuerte vínculo con las propuestas de desarrollo sustentable, al hacerse evidente a nivel internacional las externalidades negativas del desarrollo escudriñado solo a partir de variables económicas.

De modo progresivo se buscó conciliar progreso y crecimiento con conservación del ambiente y los recursos naturales, así como también se fue dando lugar a la incorporación de factores sociales y culturales en su diseño e implementación.²

Entre sus principios, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) señaló que los recursos naturales de la tierra debían preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u *ordenación*. Se recomendaba a los Estados que a fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, adoptaran un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, para así asegurar la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano.

² Para una revisión del surgimiento de los planes de OT en el contexto de las políticas de desarrollo sustentable, y a las posturas críticas que anuncian la crisis del desarrollo y el inicio de la era del postdesarrollo, ver Schmidt (2010b).

Dos décadas más tarde (y aun hoy), la búsqueda de compatibilizar desarrollo y conservación seguía sin ser resuelta. La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) instó a los Estados a promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente; desatacando que las mujeres, los pueblos indígenas y otras comunidades locales desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, por lo que se debería hacer posible su participación efectiva. La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) volvió a reconocer que la protección y ordenación de la base de recursos naturales para el desarrollo social y económico son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible.

Los documentos reseñados hacen referencia explícita al vínculo -tensionado, por cierto- entre las políticas de desarrollo y los proyectos de ordenamiento, invocando la necesidad de promover la participación ciudadana en su diseño y gestión, a partir de una serie de dispositivos tales como consultas previas, audiencias públicas y estudios de impacto ambiental. No obstante, tales mecanismos han operado más como una declaración de intenciones que como una efectiva democratización de las decisiones.

La naturaleza y objetivos del OT pueden ser formulados de diversos y contradictorios modos. Han sido definidos, por ejemplo, como una disciplina científica, una técnica administrativa o una política pública (Massiris Cabeza, 2002). Llevan -explícita o implícitamente- entre sus objetivos la idea de regular, organizar, gestionar el uso, ocupación, aprovechamiento o transformación de un espacio determinado (a escala nacional, regional, provincial o local, en ámbitos urbanos o rurales), que se supone está *en desorden*. Pueden encontrarse diferencias en cuanto a qué es lo que debe ser ordenado en cada caso: ordenamiento territorial (OT), ordenamiento ambiental (OA), ordenamiento ambiental territorial (OAT), ordenamiento ecológico (OE), entre otros. El foco de este artículo está puesto en un particular ordenamiento, que es el de Bosques Nativos (OTBN).

A través de la bibliografía especializada y de los debates académicos, políticos y técnicos es posible acceder a una profusa caracterización de las tensiones y contradicciones que le son inherentes a las políticas de OT (Massiris Cabeza, 2002, 2008; Wong-González, 2010; Zoido Naranjo, 1998). Massiris Cabeza (2002) propone un diagnóstico de las políticas de OT en América Latina, a partir de un relevamiento realizado en quince países (incluida la

Argentina). A grandes rasgos, concluye que se trata de avances incipientes: remarca la ausencia de políticas nacionales, la falta de cobertura total de los territorios con planes de OT, la ausencia de leyes específicas, la débil organización institucional para la gestión, la participación social limitada, la ausencia de criterios unificados para la concepción y alcances de las políticas de OT, etc.

Años más tarde, el autor propone una relectura de aquel trabajo comparativo, identificando los avances conseguidos y los nuevos desafíos por lograr (Massiris Cabeza, 2008). Señala una serie de tensiones a ser resueltas, entre las cuales caben destacarse algunas, en tanto encuentran resonancia en el caso particular de estudio:

- la articulación entre los objetivos y estrategias de las políticas de desarrollo económico que buscan el crecimiento productivo y aquellas políticas de OT que buscan la conservación, protección y/o regulación del medio;
- la falta de cohesión territorial de la gestión (ligadas a la inexperiencia de trabajo interinstitucional e interdisciplinario, a los recelos históricos de la injerencia nacional en asuntos domésticos de las provincias, etc.);
- los alcances y límites de la sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial; y el camino que falta recorrer en el logro de una gestión territorial democrática (en relación a la participación efectiva y sostenida de los actores locales y regionales en su diseño, ejecución y seguimiento).

La definición -conceptual, política, técnica- de un OT entraña múltiples significados y, por lo tanto, son múltiples las formas en que puede implementarse. Este carácter polisémico (Zoido Naranjo, 1998) y la dispersión conceptual y metodológica existente a su alrededor conducen a la necesidad de analizar los términos con más profundidad.

Sobre territorios a ordenar y órdenes territorializados

Como fuera esbozado, las diversas contribuciones informan acerca de los variados ámbitos susceptibles de ser objeto de políticas de ordenamiento. Así también, previenen acerca del carácter necesariamente interdisciplinario, interinstitucional y participativo que debe adoptar su diseño, gestión, implementación y seguimiento. No obstante, son minoritarios los trabajos

que hacen explícita, en la caracterización y definición de las políticas de OT, su aspecto conflictivo. De este modo, puede darse albergue a desiguales condiciones y capacidades que los diversos actores encuentran para proponer un modelo de ordenamiento particular. Esto introduce la necesidad de problematizar los términos, indagando en las formas de concebir un *ordenamiento*; así como también, discutir aquello a ser ordenado, es decir, un *territorio*.

El Diccionario de la Real Academia Española define *ordenamiento* como “la acción y efecto de ordenar”, y a la *ordenación* como la “acción y efecto de ordenar u ordenarse”, la “colocación de las cosas en el lugar que les corresponde”, y la “buena disposición de las cosas”. El infinitivo *ordenar* es definido como “colocar de acuerdo con un plan o de modo conveniente”, y el *orden* como la “colocación de las cosas en el lugar que les corresponde”. Cabe pensar, en el marco de un OT, cuál es el “lugar que le corresponde” a cada “cosa” para estar “bien dispuesta”, o quiénes son aquellos que tienen capacidad de proponer o diseñar el “modo conveniente” que tomará cada ordenamiento.

Ahora bien, siempre hay una propuesta de OT, explícita o implícita, y un ordenamiento dado, haya sido planificado o no (lo que no anula su dinamismo y conflictividad). Asimismo, debe remarcarse que no se ordena una superficie vacía -ahistórica, asocial- sino que cualquiera sea el territorio a ordenar, se tratará de un espacio geográfico en el cual se han asentado historias, luchas y conflictos previos. En este sentido, se trataría más bien de (re)(des)ordenamientos sobre la base de ordenamientos políticos, económicos y culturales anteriores.

Esto nos remite a los múltiples enfoques y escalas desde donde puede discernirse la *cuestión territorial*. Desde la perspectiva *moderna*, el territorio es considerado un espacio a administrar, sobre el cual se ejerce el control y gestión de la población y sus recursos. Esta definición, de carácter instrumental y normativa, entiende al territorio especialmente como una unidad de observación y gestión para la planificación de políticas de intervención estatal (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006). Se acerca así a la definición clásica: un recurso (tierra) o sustrato material a ser administrado, controlado y gestionado, y que desconoce (oculta) las relaciones de poder que le son inherentes. En palabras de Massiris Cabeza (2008), en las políticas de OT prevalece la concepción del territorio como un espacio contenedor, pasivo y neutro, en el que se localizan los hechos.

En oposición a esta perspectiva unidimensional, surgen alternativas analíticas que incorporan en el análisis del territorio una multiplicidad de actores y poderes, llevando a conceptualizarlo como la manifestación espacial de múltiples relaciones de poder (Lopez de Souza, 1995; Mançano Fernandes, 2005; Raffestin, 1993; Santos, 2005; Haesbert, 2004). Habrá tantos territorios como intereses en juego: “del Estado al individuo, pasando por todas las organización pequeñas o grandes, se encuentran actores sintagmáticos que “producen” el territorio. (...) En grados diversos, en momentos diferentes y en lugares variados, somos todos actores sintagmáticos que producen “territorios”” (Raffestin, 1993: 152).³

Así entendido, se convierte en un campo de fuerzas y, por definición, refiere a relaciones de poder. Este tipo de abordaje supera a la concepción *estadocentrista* clásica, que supone un único poder como detentor y productor exclusivo de un espacio dado, para albergar una multiplicidad y superposición de territorios y territorialidades diversas y contradictorias entre sí. Los distintos actores proyectan sus *imaginarios territoriales* sobre un espacio geográfico determinado, y tendrán distintas capacidades para tornar hegemónica su particular producción del territorio, en relación a sus historias y trayectorias de despojo y subalternización. Los territorios, por tanto, no están dados y fijados de una vez y para siempre, sino que se caracterizan por su dinamismo y multidimensionalidad.

Así definido, los fines últimos y los resultados de un OT serán disímiles de acuerdo a quiénes tengan la potestad de ordenar o de imponer su proyecto a tal fin -cómo, por qué, para qué y para quiénes-. Ordenar un mero sustrato o recurso a ser explotado, o gestionar un ambiente *vacío* de relaciones sociales, reduce al territorio a un uso puramente mercantil. Se invisibiliza la dimensión del poder y su carácter específicamente político: el territorio pasa a ser una variable, un receptáculo o planicie uniforme y homogénea, el escenario donde ocurren las cosas.

Hasta aquí, se expuso un abordaje del territorio de carácter analítico y conceptual (ligado al tratamiento del concepto por parte de la geografía y otras disciplinas), haciendo énfasis en su particular vínculo con la proyección espacial de las relaciones de poder. Esta acepción permitió delimitar la perspectiva conceptual desde donde consideramos que es preciso dar

³ Traducción propia.

cuenta de los procesos de OT. Huelga aclarar, sin intenciones de desmerecer ni objetar las instancias técnico- administrativas que les son inherentes, sino más bien con el ánimo de contribuir al debate.

Ordenar territorios supone al mismo tiempo (e irremediablemente) *ordenar poblaciones*. Interesa indagar, en este sentido, qué sucede cuando los territorios que deben ser ordenados (desarrollados) se ubican en el Chaco salteño, históricamente imaginado como *desierto* y que en los últimos años pasó a ser un área de despliegue de proyectos productivos y de integración regional. Concomitantemente, esto nos interroga acerca de las poblaciones a ordenar (desarrollar): pueblos originarios históricamente estigmatizados, señalados como *bárbaros*, y cuyas estrategias de producción y reproducción de la vida han sido reenviadas a tiempos pretéritos y calificadas de atrasadas, en oposición a las promesas de reproducción del capital en ciernes.

Antecedentes del OT en Argentina

La puesta en marcha de políticas de OT por parte de los Estados latinoamericanos, en pos de la regulación del uso y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, se remonta a las últimas décadas del siglo XX. En este período se intensificaron las políticas en materia ambiental, a partir de la aprobación de leyes y la creación o reconfiguración de organismos específicos, que fueron dando mayor jerarquía en la estructura estatal a la *cuestión ambiental*.

En Argentina, la Ley Nacional N° 25.675 “General del Ambiente” (2002) considera al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) como uno de los instrumentos de su política y gestión ambiental. Afirma que el proceso de Ordenamiento ambiental (OA), considerando los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento, y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.⁴

⁴ En el marco de esta ley, por medio de la Resolución N° 685 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) creó en el año 2005 el Programa de OAT.

En el terreno específico de interés del presente artículo, el 28 de noviembre de 2007 se sancionó la Ley Nacional N° 26.331 “De Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”. Entre sus objetivos, busca promover la conservación mediante el OTBN y regular la expansión de la frontera agropecuaria y cualquier otro cambio de uso del suelo. En esta línea, define al OTBN como la norma que, basada en una serie de criterios de sostenibilidad ambiental, zonifica territorialmente el área de los bosques nativos (BN) existentes en cada jurisdicción de acuerdo a tres categorías de conservación.⁵

La promulgación de la denominada *ley de bosques* (Ley Nacional N° 26.331) debe ser enmarcada en la fuerte presión desplegada por parte de movimientos sociales y ONGs *ambientalistas* para impulsar su aprobación, dado que su tratamiento había sido demorado y postergado en ambas cámaras legislativas. El proyecto de ley original se presentó en mayo de 2006, y entre sus fundamentos puede encontrarse una remisión a Salta como “caso paradigmático” del *desorden* ambiental provocado por la deforestación a gran escala.

La norma estableció que, en un plazo máximo de un año a partir de su sanción, cada provincia debía realizar el ordenamiento de los BN respectivos a través de un proceso participativo. En ese lapso, quedaban impedidas para la autorización de desmontes y, cumplido el plazo, prohíbe a las jurisdicciones que no hayan cumplido su OT la autorización de cualquier tipo de utilización y aprovechamiento de los BN.

Es en este contexto que toma cuerpo el OTBN en la provincia de Salta, una de las primeras jurisdicciones en lanzar su Plan de OTBN. El interés en adelante está puesto en caracterizar este proceso a partir de una cronología de lo ocurrido, haciendo especial foco en las distintas propuestas de OT debatidas. Pero antes, una breve alusión a los históricos (des)ordenamientos territoriales en el Chaco salteño.

⁵ Las categorías son: I (rojo), sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse; II (amarillo), sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación; y III (verde), sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad. Por su parte, los Criterios de sustentabilidad ambiental son: Superficie, Vinculación con otras comunidades naturales, Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional, Existencia de valores biológicos sobresalientes, Conectividad entre ecoregiones, Estado de conservación, Potencial forestal, Potencial de sustentabilidad agrícola, Potencial de conservación de cuencas, y Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.

(Des) ordenamientos territoriales en la provincia de Salta

La disposición actual del territorio de referencia es pasible de ser analizada a partir de los diferentes ordenamientos que fueron configurándose a lo largo de los años. En cada momento, pueden encontrarse relaciones de poder sedimentadas *-territorializadas-* a lo largo de la historia. De este modo, se vislumbran quiénes fueron los *principales ordenadores*, quiénes los *principales ordenados* por cada ordenamiento hegemónico.

A grandes rasgos, puede pensarse en una serie de sucesivos ordenamientos. Esta enumeración cronológica no pretende ser exhaustiva ni anular o invisibilizar los ordenamientos simultáneos, así como tampoco desconocer la persistencia actual de ordenamientos pasados.

En primer lugar, la época colonial, como el tiempo en que el *Gran Chaco* emerge como un territorio inexplorado e inconmensurable, y cuyas narrativas dominantes ensalzan el salvajismo de sus moradores. Más adelante, durante el período de consolidación del Estado Nación, se produce la desposesión, acorralamiento territorial y exterminio indígena por efecto de la expansión de la *frontera civilizatoria* impulsada con las campañas militares iniciadas en el año 1884.

En adelante, se da la apropiación y valorización estacional de la mano de obra indígena para los emprendimientos de la agroindustria azucarera con sede en Salta y Jujuy. En paralelo, por medio de la misionalización, llega el disciplinamiento y la sedentarización de los grupos cazadores-recolectores chaqueños a partir de las primeras décadas del siglo XX. Desde 1960, se promueve la desincorporación de la mano de obra indígena a partir de la mecanización de la zafra en los ingenios (Gordillo, 2006; Piccininni y Trincherro, 1992; Trincherro, 2000).

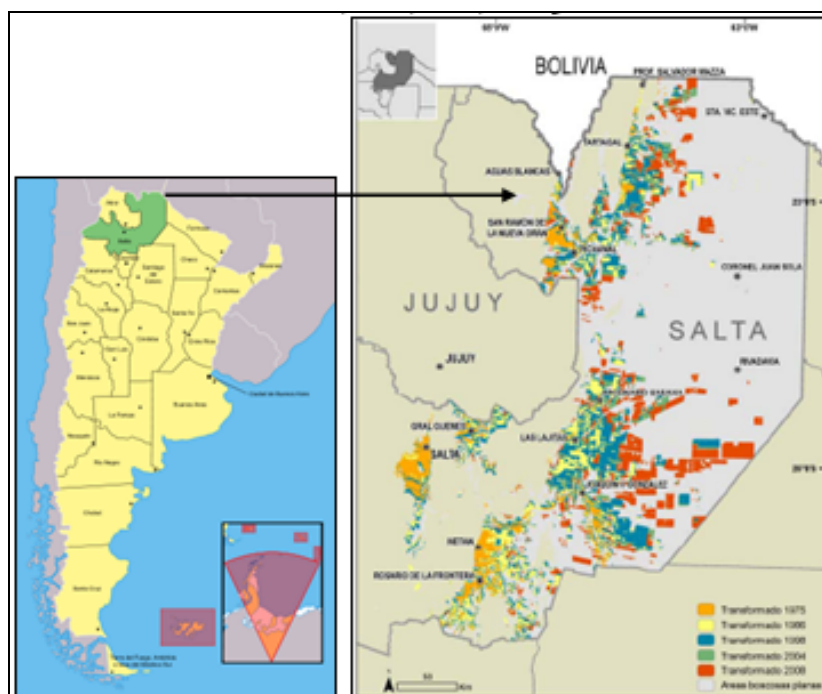
A partir de ese momento y hasta la actualidad, ocurre la nueva expansión de la frontera agrícola (¿civilizatoria?) y el arribo de emprendimientos agroindustriales, cuyo ámbito de acción esta vez asume la forma de apropiación *-anulación, negación-* de los territorios indígenas. En esta última etapa, Salta evidencia el progresivo (des)ordenamiento de sus territorios hacia un modelo signado por la agriculturización de la tierra y la progresiva sojización de los cultivos, proceso que afecta a toda la región y que ha sido señalado como

la “pampeanización” del Chaco (Prudkin, 1997; Reboratti, 2007; Slutzky, 2005; Trincherro, 2007).

La provincia arroja tasas de deforestación anual en aumento: en 1998 contaba con una superficie de BN de 7.156.168 has y en 2002 ésta había descendido a 6.931.705 has. Es decir que 194.389 has fueron deforestadas. La tasa anual para el periodo mencionado es de -0,69% (asciende a -0,81% para las tierras del Parque Chaqueño).

En el lapso 2002-2006, se deforestaron 414.934 has: la desaparición de masa boscosa fue un 113,45% mayor que en el periodo anterior, y la tasa de deforestación creció a un ritmo de -1,54% has por año. La mayoría de las áreas desmontadas están localizadas en los departamentos de Anta, Orán y San Martín (UMSEF 2007ayb, 2004ayb) (Figura N° 1).

Figura N° 1
Ubicación y distribución de las tierras transformadas en la provincia de Salta.
Años 1975, 1986, 1998, 2004 y 2008.



Fuente: MAdS (2009).

Haciendo foco en el lapso que medió entre el tratamiento de la Ley N° 26.331 en la Cámara de Diputados y su sanción definitiva en la Cámara de Senadores (2006-2007) en Salta se autorizó el desmonte de 478.204 has de BN. Se llegó casi a quintuplicar la tasa provincial de los últimos años, que promediaba las 100.000 has anuales (tan sólo durante noviembre de 2007, se convocaron audiencias públicas para el desmonte de 130.602 has).⁶ La aprobación acelerada de permisos fue alentada tanto por la proximidad de la entrada en vigencia de esta ley, como por el inminente cambio de gobierno provincial.⁷

El (*des*)orden territorial provocado por este modelo expansivo no se desplegó sobre *tierras vacías*, sino que fue avanzando por sobre territorios indígenas y criollos. Esto pone de manifiesto los proyectos de ordenamiento en pugna, e invita a analizar más detenidamente los proyectos legislativos que fueron propuestos para *ordenar el desorden*.

OTBN en Salta: proyectos legislativos en debate⁸

La Ley N° 7070/2000 de Protección del Medio Ambiente de la Provincia de Salta señala, entre las actividades y acciones de preservación, conservación, defensa, mejoramiento y restauración ambientales de la provincia, al OT y propicia los proyectos destinados a la utilización racional y sustentable de los recursos naturales. La norma además reconoce, acepta y declara de interés provincial la planificación y el ordenamiento del territorio. No obstante, el *modelo de desarrollo* arriba reseñado preponderó por sobre los objetivos de conservación y aprovechamiento sustentable proclamados. Son sus externalidades negativas sobre el ambiente y los recursos naturales las que buscan ser re-ordenadas (corregidas) con el OTBN.⁹

⁶ Entre septiembre de 2004 y diciembre de 2007 se realizaron solicitudes de deforestación por un total de 807.509 has. Durante ese período, se convocó a 211 audiencias públicas: según estimaciones, 195 corresponden a proyectos de desmonte, de los cuales fueron autorizados 191. Los departamentos más afectados son Anta, San Martín y Rivadavia, con el 82,6% del total de la superficie sujeta a proyectos de desmonte (Leake y de Ecónomo, 2008).

⁷ El actual gobernador Juan Manuel Urtubey asumió en diciembre de 2007. Reemplazó en su cargo a Juan Carlos Romero, quien fuera gobernador por tres periodos consecutivos (1995-1999, 1999-2003 y 2003-2007). Precisamente, los períodos que evidencian el aumento de la deforestación de los BN en Salta.

⁸ Para un abordaje pormenorizado de los sucesos y de las distintas voces, actores e intereses en ocasión del OTBN, ver Schmidt (2010 a y b).

⁹ No debe olvidarse, empero, que la iniciativa de llevar adelante el OTBN no responde a una decisión provincial sino a exigencias nacionales emanadas de la *ley de bosques*.

El Foro Provincial para el OTBN fue lanzado en abril de 2008, dando impulso al proceso participativo requerido por la ley nacional, y que tomó cuerpo en una serie de reuniones consultivas con actores locales (pueblos indígenas, pequeños productores y campesinos, sectores de la producción rural, representantes de instituciones del Estado y privadas). En noviembre de ese mismo año, el Poder Ejecutivo presentó su anteproyecto de ley para ser discutido por el parlamento.

Entró también a escena un proyecto alternativo en cuya elaboración no se incorporaron los mecanismos participativos previstos. Fue presentado por Alfredo Olmedo, senador por el departamento de Anta -actualmente diputado nacional por la provincia, y conocido como el “príncipe de la soja”-. El legislador había elaborado un proyecto de ley previo, que incluía un mapa que zonificaba 5.792.137 has en la Categoría III-verde. El 3 de diciembre de 2008 remitió un nuevo proyecto a la Comisión de Minería, Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Cámara de Senadores, en base a aquel presentado por el Ejecutivo Provincial (el mapa presentado en esta segunda oportunidad no se modificó). Días más tarde, la citada Comisión emitió su dictamen, aconsejando la acumulación de ambos proyectos, y remitió a la Cámara de Diputados el texto *acumulado*, que es el articulado de la ley finalmente aprobada.

El abordaje comparativo entre ambos proyectos de ley mencionados y el texto legal definitivamente sancionado, plasmado en la Figura N° 2, permite visualizar las modificaciones operadas sobre el proyecto de ley original y cotejar las prioridades y definiciones plasmadas en cada caso.¹⁰

¹⁰ Para agilizar la exposición, en la Figura N° 2 se omiten artículos de las leyes. Sólo se citan -en versión resumida- aquellos que fueron objeto de modificaciones de interés y los que resultaron más polémicos. Se destacan en *itálicas* las modificaciones.

Figura N° 2 Proyectos de OTBN comparados.

Anteproyecto de Ley de OT Ambiental de BN de Salta (Poder Ejecutivo).	Proyecto de Ley de OTBN de la Provincia de Salta (Senador A. Olmedo).	Ley N° 7543 de OTBN de la Provincia de Salta.
<p>Art. 3º.- El OT de los BN existentes en jurisdicción provincial establece las diferentes categorías de conservación, mediante una ponderación integradora de los siguientes criterios e indicadores de sustentabilidad ambiental, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Superficie o tamaño mínimo del hábitat; 2. Vinculación con otras comunidades naturales; 3. Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional; 4. Existencia de valores biológicos sobresalientes; 5. Conectividad entre eco-regiones; 6. Estado de conservación; 7. Potencial forestal; 8. Potencial de sustentabilidad agrícola; 9. Potencial de conservación de cuencas; 10. Valor y uso dado por Comunidades Indígenas y Campesinas a áreas boscosas o colindantes. 	<p>Art. 3º.- El OT de los BN existentes en jurisdicción provincial establece las diferentes categorías de conservación, mediante una ponderación integradora de los siguientes criterios e indicadores de sustentabilidad ambiental, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Superficie o tamaño mínimo del hábitat; 2. Vinculación con otras comunidades naturales; 3. Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional; 4. Existencia de valores biológicos sobresalientes; 5. Conectividad entre eco-regiones; 6. Estado de conservación; 7. Potencial forestal; 8. Potencial de sustentabilidad agrícola; 9. Potencial de conservación de cuencas; 	<p>Art. 3º.- El OT de los BN existentes en jurisdicción provincial establece las diferentes categorías de conservación, mediante una ponderación integradora de los siguientes criterios e indicadores de sustentabilidad ambiental, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Superficie o tamaño mínimo del hábitat; 2. Vinculación con otras comunidades naturales; 3. Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional; 4. Existencia de valores biológicos sobresalientes; 5. Conectividad entre eco-regiones; 6. Estado de conservación; 7. Potencial forestal; 8. Potencial de sustentabilidad agropecuaria; 9. Potencial de conservación de cuencas; 10. Porcentaje de Pendiente; 11. Valor y uso dado por Comunidades Indígenas y Campesinas a áreas boscosas o colindantes.
<p>Artículo 7º.- A los fines del OTBN, en cada Cuenca Hidrográfica se determinan zonas o áreas de acuerdo a sus potenciales y capacidad de acogida y carga para la conservación y el uso sustentable, mediante la ponderación y combinación de los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Potencial para la Conservación de Cuencas Hídricas: <ol style="list-style-type: none"> a) Cabeceras de cuenca b) Áreas de ribera c) Estado de la Cuenca d) Zona de Recarga de Acuíferos 2) Potencial forestal 	<p>Art. 7º.- A los fines del OTBN, en cada Cuenca Hidrográfica se determinan zonas o áreas de acuerdo a sus potenciales y capacidad de acogida y carga para la conservación y el uso sustentable, mediante la ponderación y combinación de los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Potencial para la Conservación de Cuencas Hídricas: <ol style="list-style-type: none"> a) Cabeceras de cuenca b) Áreas de ribera c) Estado de la Cuenca d) Zona de Recarga de Acuíferos 2) Potencial forestal 3) Potencial para la producción agropecuaria 	<p>Art. 7º.- A los fines del OTBN, en cada Cuenca Hidrográfica se determinan zonas o áreas de acuerdo a sus potenciales y capacidad de acogida y carga para la conservación y el uso sustentable, mediante la ponderación y combinación de los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Potencial para la Conservación de Cuencas Hídricas: <ol style="list-style-type: none"> a) Cabeceras de cuenca b) Áreas de ribera c) Estado de la Cuenca d) Zona de Recarga de Acuíferos 2) Potencial forestal

<p>3) Potencial para la producción agropecuaria</p> <p>4) <i>Potencial para el uso de Comunidades Indígenas ó Pueblos Originarios</i></p> <p>5) Potencial para conservación de biodiversidad</p>	<p>4) Potencial para conservación de biodiversidad</p> <p>(continúa)</p>	<p>3) Potencial para la producción agropecuaria</p> <p>4) <i>Potencial para el uso de Comunidades Indígenas o Pueblos Originarios</i></p> <p>5) Potencial para conservación de biodiversidad</p>
<p>Anteproyecto de Ley de OT Ambiental de BN de Salta (Poder Ejecutivo).</p>	<p>Proyecto de Ley de OTBN de la Provincia de Salta (Senador A. Olmedo).</p>	<p>Ley N° 7543 de OTBN de la Provincia de Salta.</p>
<p>Art. 12.- Determinase como sectores de muy alto valor de conservación de BN las áreas de ribera de los cursos de agua superficiales de la Provincia en una extensión de <i>mil (1000) metros de cada lado</i> de los Ríos Bermejo, Pilcomayo y San Francisco, en una extensión de hasta <i>doscientos cincuenta (250) metros a cada lado de los ríos primarios y una extensión de cien (100) metros a cada lado de los ríos secundarios</i>. En las zonas de los valles áridos, se consideran como sectores de muy alto valor de conservación de los cursos de aguas naturales permanentes, una extensión de <i>veinticinco (25) metros a cada lado</i>, y en cauces no permanentes una extensión de <i>quince (15) metros a cada lado</i>. Quedan comprendidas en esta categoría las áreas declaradas como Parques, Reservas Naturales y/o Áreas Protegidas de carácter nacional, provincial o municipal.</p>	<p>Art. 8.- Determinase como sectores de muy alto valor de conservación de BN a las áreas de ribera de los cursos de agua superficiales de la Provincia en una extensión de <i>trescientos cincuenta (350) metros de cada lado</i> de los Ríos Bermejo, Pilcomayo y San Francisco, en una extensión de <i>hasta doscientos (200) metros a cada lado de los ríos primarios y una extensión de hasta cien (100) metros a cada lado de los ríos secundarios</i>. En las zonas de los valles áridos, se consideran como sectores de muy alto valor de conservación de los cursos de aguas naturales permanentes una extensión de <i>veinticinco (25) metros a cada lado</i> y en cauces no permanentes una extensión de <i>quince metros a cada lado</i>.</p>	<p>Art. 12.- Determinase como sectores de muy alto valor de conservación de BN las áreas de ribera de los cursos de agua superficiales de la Provincia en una extensión de <i>quinientos (500) metros desde la línea de ribera</i> de los Ríos Bermejo, Pilcomayo y San Francisco, en un extensión de <i>hasta doscientos (200) metros desde la línea de ribera de los ríos primarios y una extensión de cien (100) metros desde la línea de ribera de los ríos secundarios</i>. En las zonas de los valles áridos, se consideran como sectores de muy alto valor de conservación de los cursos de aguas naturales permanentes, una extensión de <i>veinticinco (25) metros a cada lado</i>, y en cauces no permanentes una extensión de <i>quince (15) metros a cada lado</i>. <i>Se entenderá por línea de ribera lo dispuesto por el Código Civil y Código de Aguas de la Provincia</i>. Quedan comprendidas en esta categoría las áreas declaradas como Parques, Reservas Naturales y/o Áreas Protegidas de carácter nacional, provincial o municipal.</p>
<p>Artículo 14°.- Las áreas o zonas determinadas dentro de la Categoría II sólo podrán ser destinadas a los usos de aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica y estarán orientadas a la promoción y el uso sostenible de los BN, pudiendo incluir el aprovechamiento de sus recursos maderables y no maderables. En particular podrá realizarse: - Manejo Sostenible de los BN - Sistemas de Ganadería Silvo-Pastoril o bajo <i>cobertura arbórea</i> - <i>Sistemas Agroforestales o Agricultura bajo cobertura arbórea</i> - Incorporación de espacios</p>	<p>Art. 10.- Las áreas o zonas determinadas dentro de la Categoría II <i>son aquellas que poseen una pendiente superior al 15% o que por las características de sus suelos, con limitaciones severas, sólo podrán ser destinadas a los usos de aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica y estarán orientadas a la promoción y el uso sostenible de los BN, pudiendo incluir el aprovechamiento de sus recursos maderables y no maderables</i>. En particular podrá realizarse:</p>	<p>Art. 14.- Las áreas o zonas determinadas dentro de la Categoría II <i>son aquellas que poseen una pendiente superior el quince por ciento (15%), o que por las características de los suelos con limitaciones severas, sólo podrán ser destinadas a los usos de aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica y estarán orientadas a la promoción y el uso sostenible de los BN, pudiendo incluir el aprovechamiento de sus recursos maderables y no maderables</i>. En particular podrá realizarse:</p>

<p>naturales y semi-naturales en el marco de la Ley 7.107 del Sistema Provincial de Áreas Protegidas de Salta.</p> <p>- Turismo (Continua)</p>	<p>- Manejo Sostenible de los BN - Sistemas de Ganadería Silvo-Pastoril o bajo <i>monte</i> - Incorporación de espacios naturales y semi-naturales en el marco de la ley 7107/00 del Sistema Provincial de Áreas Protegidas de Salta. - Turismo</p>	<p>- Manejo Sostenible de los BN - Sistemas de Ganadería Silvo-Pastoril o bajo <i>monte</i> - Incorporación de espacios naturales y semi-naturales en el marco de la Ley N° 7.107 del Sistema Provincial de Áreas Protegidas de Salta. - Turismo - <i>Podrán incorporarse en los proyectos forestales, especies nativas, exóticas, maderas blandas y emprendimientos foresto-industriales.</i> - <i>Integran esta categoría los inmuebles fiscales con cobertura boscosa de propiedad de la provincia de Salta.</i></p>
<p>Anteproyecto de Ley de OT Ambiental de BN de Salta (Poder Ejecutivo).</p>	<p>Proyecto de Ley de OTBN de la Provincia de Salta (Senador A. Olmedo).</p>	<p>Ley N° 7543 de OTBN de la Provincia de Salta.</p>
<p>Art. 15.- <i>La Categoría III de la presente Ley será identificada en el soporte cartográfico con el color verde y representará sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente Ley.</i> Dentro de estas áreas se diferenciarán conforme el porcentaje de pendiente y el grado de aptitud del suelo, las <i>zonas con Limitaciones Moderadas y Sin Limitaciones</i>. - Áreas con Limitaciones Moderadas, las cuales corresponden inicialmente a <i>zonas de hasta un 5% de pendiente y el estudio de suelo correspondiente</i>. En dichas zonas, en particular podrá realizarse: * Desmote Selectivo o cambio de uso del suelo selectivo, * <i>Sistemas de Ganadería Silvo-Pastoril o bajo cobertura arbórea,</i> * <i>Sistemas Agroforestales o Agricultura bajo cobertura arbórea,</i> - Áreas con Limitaciones Moderadas en las regiones de valles áridos, semiáridos y sub-húmedos con riego integral sistematizado. En estas áreas, en particular podrán realizarse: * Desmote o cambio de uso del suelo, - Áreas sin Limitaciones, las cuales corresponden inicialmente a <i>zonas de hasta un 5% de pendiente y el estudio de suelo correspondiente</i>. En dichas zonas en particular podrá</p>	<p>Art. 11.- <i>La Categoría III define los sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse, parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente Ley, normas complementarias y reglamentarias.</i> Dentro de estas áreas se diferenciarán, conforme el porcentaje de pendiente y el grado de aptitud del suelo, las <i>zonas con Limitaciones Moderadas, Limitaciones Medias y Sin Limitaciones</i>. - Áreas con Limitaciones Moderadas, las cuales corresponden inicialmente a <i>zonas de entre un 7% y hasta un 15% de pendiente</i>. En dichas zonas, en particular podrá realizarse: * Desmote Selectivo o cambio de uso del suelo selectivo, - Áreas con Limitaciones Moderadas en las regiones de valles áridos, semiáridos y sub-húmedos con riego integral sistematizado. En estas áreas, en particular podrán realizarse: * Desmote o Cambio de uso del suelo, - Áreas con Limitaciones Medias, las cuales corresponden a <i>zonas de entre un 5% y un 7% de pendiente</i>. En estas áreas en particular podrá realizarse: * Desmote o cambio de uso del suelo con destino a la forestación,</p>	<p>Art. 15.- <i>La Categoría III define los sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse, parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente Ley, particularmente lo dispuesto en el inciso c) del artículo 7º, normas complementarias y reglamentarias.</i> Dentro de estas áreas se diferenciarán conforme el porcentaje de pendiente y el grado de aptitud del suelo, las <i>zonas con Limitaciones Moderadas, Limitaciones Medias y Sin Limitaciones</i>. - Áreas con Limitaciones Moderadas: son aquellas que corresponden inicialmente a <i>zonas de entre un siete por ciento (7%) y hasta un quince por ciento (15%) de pendiente</i>. En dichas zonas, en particular podrá realizarse: * Desmote Selectivo o cambio de uso del suelo selectivo, - Áreas con Limitaciones Moderadas en las regiones de valles áridos, semiáridos y sub-húmedos con riego integral sistematizado. En estas áreas, en particular podrán realizarse: * Desmote o cambio de uso del suelo, - Áreas con Limitaciones Medias: son aquellas que corresponden a <i>zonas de entre un cinco por ciento (5%) y un siete por ciento (7%) de pendiente</i>. En estas áreas en</p>

<p>realizarse: * Desmonte total o cambio de uso del suelo, siempre que el mismo sea con destino agrícola y ganadero, debiéndose presentar el Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo para desmonte. <i>La reglamentación preverá las modalidades, alcances, aranceles y prohibiciones de dicho Plan.</i></p>	<p>ganadería y agricultura, - Áreas sin Limitaciones, las cuales corresponden inicialmente a zonas de hasta un 5% de pendiente. En dichas zonas en particular podrá realizarse: * Desmonte total o cambio de uso del suelo, siempre que el mismo sea con destino agrícola, <i>forestal</i> o ganadero, debiéndose presentar el Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo para desmonte.</p>	<p>particular podrá realizarse: * Desmonte o cambio de uso del suelo con destino a la forestación, ganaderías y agricultura, - Áreas sin Limitaciones, son aquéllas que corresponden inicialmente a zonas de hasta un cinco por ciento (5%) de pendiente. En dichas zonas en particular podrá realizarse: * Desmonte total o cambio de uso del suelo, siempre que el mismo sea con destino agrícola, <i>forestal</i> o ganadero, debiéndose presentar el Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo para desmonte.</p>
<p>Art. 22.- Quedan exceptuados de la aplicación de la presente Ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a diez hectáreas que sean de propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.</p> <p>(Continua)</p>	<p>Art. 16.- Quedarán exceptuados de la aplicación de la presente Ley las superficies que se encuentren en: Zonas por debajo de los 600 m.s.n.m. la superficie deberá ser menor de 50 ha., que sean de propiedad de Comunidades indígenas o pequeños productores. Zonas de 600 m.s.n.m. hasta 1200 m.s.n.m. la superficie deberá ser menor de 30 ha., que sean de propiedad de Comunidades indígenas o pequeños productores.</p> <p>Zonas que estén arriba de los 1200 m.s.n.m. la superficie deberá ser menor de 10 ha., que sean de propiedad de Comunidades indígenas o pequeños productores.</p>	<p>Art. 22.- Quedan exceptuados de la aplicación de la presente Ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a diez (10) hectáreas que sean de propiedad, <i>a la fecha de promulgación de la presente Ley</i>, de comunidades indígenas o de pequeños productores.</p>

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de la legislación citada.

Entre las reformas más salientes, queda en evidencia la reducción de las franjas de conservación en las áreas de riberas de los ríos (Art. 12) y el aumento del porcentaje de pendiente del 5 al 15% en el artículo referido a las áreas de bajo valor de conservación (Art. 15). Ambos cambios repercuten en la ampliación de la superficie de las tierras susceptibles de ser categorizadas como de bajo valor de conservación: el primero de ellos reduce las áreas rojas, en tanto que el segundo aumenta las áreas verdes. Por último -no por ello menos importante-, nótese que los artículos donde se hace referencia a las comunidades indígenas fueron también objeto de modificaciones -si no de omisiones, en el caso del proyecto del senador Olmedo-. Esto nos advierte acerca de la importancia de los pueblos indígenas en la definición del OTBN: el que hayan sido *invisibilizados* en este proyecto de ley eminentemente productivista no constituye un hecho menor.

La Ley Nº 7543 “De Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta” fue sancionada el 16 de diciembre de 2008. En su articulado se invoca la finalidad de promover el aprovechamiento racional, la conservación, el manejo sostenible y el desarrollo sustentable de los BN, armonizando el desarrollo económico social y ambiental de la provincia, en beneficio de las generaciones actuales y futuras. La presentación del soporte cartográfico que delimitaría la zonificación del mapa salteño bajo las tres categorías de conservación fue asignada a la Autoridad de Aplicación, en un período no mayor a sesenta días.¹¹

Hasta aquí, la balanza quedaba inclinada a favor de aquellos sectores para los cuales *ordenar el territorio salteño* significa avanzar con la frontera agroindustrial. En el próximo apartado, se profundiza en las definiciones de OT y en la reglamentación de la ley, que trajo consigo la presentación del *mapa tricolor*.

Definiciones de OT y zonificación (provisoria) de los Bosques Nativos

La aprobación de la ley en la Legislatura provincial no significó el punto de llegada del OTBN. Por el contrario, se trató del inicio de una serie más amplia de debates en torno a los proyectos de OT en disputa. En este sentido, los sucesos posteriores que serán narrados no deben dejar de ser enmarcados en el escenario perfilado días después del acto legislativo: la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) hizo lugar a una acción de amparo contra la provincia de Salta y el Estado nacional solicitada por organizaciones y comunidades indígenas y criollas de los departamentos más afectados por el avance de los desmontes.¹²

En adelante, se transcriben las diferentes definiciones de OT a las que se recurrió en los sucesivos documentos y legislaciones que fueron normatizando el OTBN en Salta. Se busca rastrear desde qué perspectiva se trata de hacer inteligible esta política, qué argumentos se

¹¹ La Autoridad de Aplicación de la ley es la Secretaría de Política Ambiental (SPA), dependiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) de la provincia.

¹² Causa: “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”. El 29 de diciembre de 2008, la CSJN ordenó de manera provisional, el cese de los desmontes y talas de BN autorizados por la provincia de Salta durante el último trimestre del año 2007 en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria. El 26 de marzo (luego de una audiencia pública celebrada el 18 de febrero), requirió a la provincia la realización de un Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo (EIAAc), y resolvió suspender todas las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos. Para un abordaje más detallado, ver Schmidt y Moricz (2010).

esbozan y cuáles actores son llamados a tomar parte en su seguimiento, toda vez que la Ley N° 7543 declara en su artículo 38 “tégase por cumplido el Proceso Participativo” para el OT. En el Resumen Ejecutivo del Proceso Participativo presentado como anexo de la ley (MAyDS, 2008) el OTBN es definido como una herramienta metodológica para la construcción colectiva de propuestas de uso sustentable del “ambiente-territorio”. Este último es definido como un espacio natural socializado y culturalizado, portador de significados que sobrepasan su configuración física. Se agrega además que “cada pueblo tiene un control y apropiación particular del espacio, que se expresa en la manera en que es distribuido y organizado. En ese sentido el espacio es una construcción social resultado del tipo de relaciones sociales y de producción existentes. Los procesos sociales imperantes en cada pueblo son los que definen el tipo de organización espacial y las formas de apropiación del territorio”.¹³

Puede advertirse la intención de concebir el territorio a ordenar como un espacio constituido por relaciones sociales y significados culturales. Se señala su carácter temporal, reafirmando la importancia del análisis en perspectiva histórica para la comprensión de las dinámicas y transformaciones de las estructuras espaciales en un tiempo determinado.

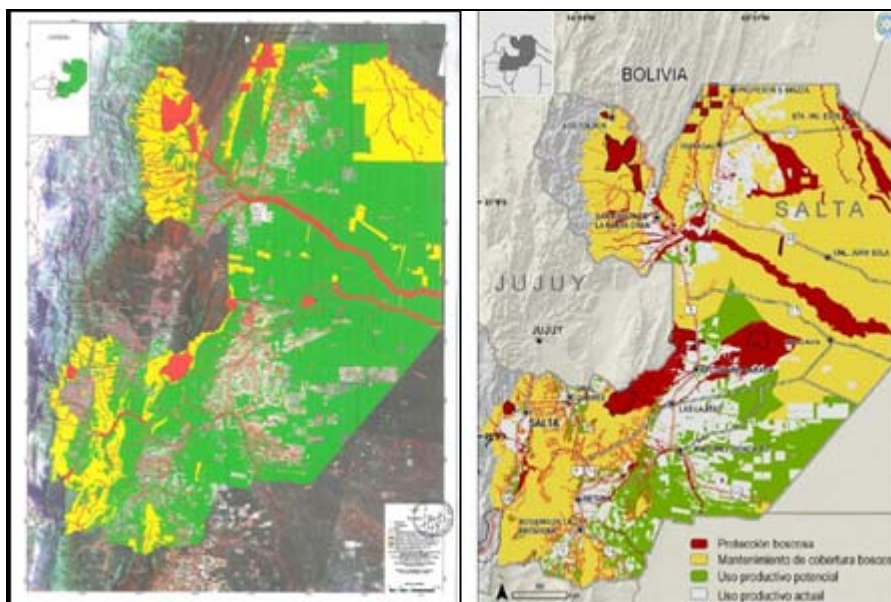
Ahora bien, no se profundiza en el carácter conflictivo de las dinámicas espaciales. Queda en segundo plano el hecho de que la organización espacial en un momento dado y la apropiación territorial por parte de los diversos actores responde a las heterogéneas condiciones que éstos encuentran para su territorialización. Se invisibilizan así las desiguales capacidades de tornar hegemónica la propia visión del territorio, a pesar de los llamados a la participación social para la construcción colectiva del OTBN.

Un nuevo capítulo está signado por la reglamentación del OTBN por medio del Decreto N° 2785 (30/06/2009). Allí fue presentado el soporte cartográfico que demarca los colores correspondientes a cada porción de los BN salteños, de acuerdo a las categorías de conservación dispuestas en la ley. La zonificación destinó a la producción una superficie menor a la esperada por los sectores productivos, ya que sobre un total de 10.230.794 has de BN, quedó establecida del siguiente modo (Figura N° 3):

¹³ Definiciones tomadas de la Resolución N° 587/07 del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

- Áreas de Protección boscosa (Categoría I: rojo) 1.294.778 has,
- Áreas de Mantenimiento de la cobertura boscosa (Categoría II: amarillo) 5.393.018 has,
- Áreas de uso productivo potencial (Categoría III: verde) 1.592.366 has,
- Áreas de uso productivo actual: 1.950.632 has.

Figura N° 3 Mapas de OTBN comparados



Fuentes: Proyecto de Ley de OTBN de la Provincia de Salta (Senador A. Olmedo) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2009).

En este *giro reglamentario* -acusado por los sectores productivos como una transgresión al *espíritu de la ley* sancionada y como la *condena al atraso social y al estancamiento productivo* de vastas superficies y poblaciones de la provincia- cabe remarcar la importancia de la puesta en visibilidad del conflicto territorial logrado a partir del fallo de la CSJN. También debe añadirse el impacto mediático y la vuelta al ruedo de los debates que había provocado el alud ocurrido en Tartagal el 9 de febrero de 2009.¹⁴

En los considerandos del decreto reglamentario, se asevera que el OAT debe entenderse como un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa conducente a organizar y administrar el uso y ocupación de ese sistema socio espacial concreto, en

¹⁴ El desborde del río que atraviesa la ciudad (cabecera del departamento San Martín, el más afectado por la deforestación) dio vitalidad a la discusión en torno a las causas naturales o sociales (reenviada a la evolución acelerada de los desmontes, la extracción ilegal de madera y las perforaciones realizadas para la producción petrolífera de la zona) de estos *desastres ambientales*.

conformidad con las condiciones y recursos naturales, la dinámica social, la estructura productiva, los asentamientos humanos y la infraestructura de servicios. Agrega que el OA no se agota con la zonificación allí plasmada, y se anuncia que “se procura dar inicio a una nueva etapa paradigmática en las políticas públicas ambientales y de desarrollo social y productivo de Salta, donde cada actividad humana con impacto sobre el entorno encuentra sentido en la planificación del Estado y las aspiraciones de nuestra (sic) comunidad y la gestión de los recursos naturales se subordina a la vocación de uso que cada ecosistema presenta y que a cada sector de la economía le resulta ventajoso ejercitar como parte de un desarrollo sostenible para todos los habitantes de la provincia y las generaciones futuras”.

El Documento presentado junto al decreto (MAyDS, 2009), define al Plan de OT como una herramienta técnica adecuada para enfrentar la problemática de la habilitación de tierras para actividades agropecuarias, asegurando la persistencia de la importante biodiversidad provincial. Añade que el OT es un proceso de naturaleza compleja, ya que debe considerar y eventualmente incorporar, intereses de los diversos actores vinculados en forma estrecha con los resultados del ordenamiento de los bosques. En esta línea argumentativa, afirma que el proceso participativo permitió incluir diferentes opiniones fundadas, provenientes de la sociedad y de referentes nacionales y regionales.

De forma complementaria, se dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2789 (03/07/2009), estableciendo en carácter precautorio la imposibilidad de ejecutar los desmontes autorizados en las tierras incluidas en la Categoría II que se encontraran sometidas a reclamo formal de comunidades aborígenes (el 52,7% del total de la superficie contemplada en el OTBN). Esta prohibición rige hasta tanto no se de término al relevamiento previsto en la Ley Nacional N° 26.160 de “Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena” (2006).¹⁵

En virtud de lo señalado, debe prestarse especial atención a los posibles re-ordenamientos que puedan ocurrir luego de que sean procesados los resultados de esta ley, ya que el citado decreto establece que una vez realizado el relevamiento se decidirá (con participación

¹⁵ Suspendió por cuatro años la ejecución de sentencias de actos procesales o administrativos cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de tierras ocupadas por comunidades indígenas. Deja establecido la realización de un relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las mismas durante los tres primeros años. En vistas de la cercanía del cumplimiento del plazo, y de los escasos avances registrados en los relevamientos provinciales, en 2009 se sancionó la Ley N° 26.554, estableciendo su prórroga hasta el año 2013.

de las comunidades afectadas) la delimitación definitiva y categorización final del área. Por tanto, la dinámica y resultados del relevamiento (actualmente en proceso) están en estrecha vinculación con las características *finales* que asuma el OTBN.

En referencia a la continuidad dada a la participación de los distintos sectores involucrados en el OT, puede hacerse referencia al Decreto N° 3676 (25/08/2009). El mismo creó el Consejo Asesor del OTBN como instancia permanente de consulta y consenso para su evaluación progresiva. Se propone que esté integrado por representantes de organismos oficiales y de sectores de las actividades privadas, pero no se hace mención alguna de la convocatoria a organizaciones de pueblos indígenas o de pequeños productores.

Por último, y a pesar de que la zonificación propuesta habilitó una superficie de tierras para actividades productivas menor en relación a lo que potencialmente podría haber autorizado, cabe dar mención a una serie de advertencias. Por un lado, las casi 1.600.000 has *coloreadas de verde* (Figura N° 3) habilitan la continuidad de las actividades de deforestación de los BN por más de una década, al mismo ritmo promedio de los últimos años.

Por otro, la reglamentación indica que el OTBN deberá revisarse y actualizarse cada cinco años, por lo que estarían contempladas al menos dos revisiones en ese lapso, las cuales podrían modificar la superficie de tierras destinadas a cada categoría. Asimismo, en la Ley el mapa que representa la zonificación del OTBN es definido como un “instrumento de orientación y referencia”, por lo que deja espacio a futuras recategorizaciones.¹⁶

Así también, quedará sujeto a la capacidad de control efectiva que la Secretaría de Política Ambiental (SPA) como Autoridad de Aplicación pueda ejercer respecto de las autorizaciones otorgadas y de aquellas impugnadas, en tanto las denuncias por extracciones ilegales de madera y por la existencia de desmontes encubiertos continuaron a lo largo de todo el proceso reseñado hasta aquí.

¹⁶ Con el Decreto N° 2211 (28/05/2010), el Consejo Asesor aprobó el Procedimiento para el Análisis de Proyectos a Escala Predial, que permitiría la recategorización de tierras en base a un análisis a mayor detalle.

Reflexiones finales

En este artículo se propuso un análisis del escenario desplegado en la provincia de Salta en ocasión del OTBN. Se dio comienzo con una síntesis del contexto de emergencia de las políticas de OT y su particular relación con los proyectos de desarrollo (y sus diversas adjetivaciones: económico, territorial, sustentable, etc.). Expuestos algunos de los análisis más frecuentes en torno a los alcances y límites de los OT, se propuso dar lugar al examen más detallado de los términos involucrados, bajo la premisa de que *no hay sólo un territorio a ordenar ni una única manera de ordenarlo*.

Luego de reflexionar acerca de las distintas formas de entender un orden y de implementar un ordenamiento, se señalaron algunas de las diversas maneras en que puede ser abordado un territorio. Partiendo de la concepción moderna, deudora del territorio como prerrogativa estatal, se dio paso a las conceptualizaciones que proponen analizarlo a partir de la multiplicidad de poderes y relaciones que lo constituyen.

La implementación del OTBN provincial, permitió explorar el abanico de intereses, actores y discursos en torno a la apropiación y valorización de las tierras salteñas. Por supuesto, el OT no es solo una ley. Aquí se hizo foco en los actos legislativos, pero no por eso se desconocen las variadas propuestas que se dieron lugar simultáneamente: las que quedaron acalladas y aquellas otras que fueron revitalizadas durante este proceso.

Como se señala, el Ordenamiento Territorial no es algo que ya ha quedado cristalizado, fijado, de una vez para siempre sobre un territorio homogéneo, ahistórico y libre de conflictos sociales. Por el contrario, se trata de una definición y redefinición cotidiana y cambiante, en la cual jugarán un rol fundamental las organizaciones y movimientos sociales en la defensa de los *órdenes territorializados* y de aquellos *órdenes por territorializar*.

Bibliografía.

Gordillo, G. (2006) *En el Gran Chaco. Antropologías e historias*. Buenos Aires: Prometeo.

Haesbaert, R. (2004) *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand.

Leake, A. y De Eónimo, M. (2008) *La deforestación de Salta 2004-2007*. Salta: ASOCIANA.

Lopes De Sousa, M. J. (1995) "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". En Elías De Castro, I.; Da Costa Gomes, P. y Lobato Corrêa, R. (Orgs.) "Geografia: conceitos e temas", pps 77-116. Rio de Janeiro: Bertrand.

Mançano Fernandes, B. (2005) *Movimentos Socioterritoriales y Movimientos Socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales*. En OSAL N° 16, Año VI, pps 273-283. Buenos Aires: CLACSO.

Massiris Cabeza, A. (2008) *Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollos recientes*. En Proyección, Año 4, Vol. 1, N° 4. Recuperado el 28 de mayo de 2010 de: www.proyeccion.cifot.com.ar.

Massiris Cabeza, A. (2002) *Ordenación del Territorio en América Latina*. En Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Vol. VI, N° 125. Recuperado el 28 de mayo de 2010 de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2008) *Resumen Ejecutivo. Proceso Participativo para el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Salta*. Salta: Gobierno de Salta.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2009) *Documento Técnico. Plan de Ordenamiento Territorial de las Áreas Boscosas de la Provincia de Salta*. Salta: Gobierno de Salta.

Piccininni, D. y Trincherro, H. H. (1992) “*Cuando la propiedad llega al monte. El trayecto social de la tierra y la subsunción del trabajo al capital en el Chaco salteño*” en Trincherro, H., Piccininni, D. y Gordillo, G. “Capitalismo y grupos indígenas en el Chaco Centro-Occidental (Salta y Formosa)”. Vol. 2. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Prudkin, N. (1997) “*Umbral al Chaco: una opción en la encrucijada*” en Reboratti C. (Comp.) “De hombres y tierras. Una historia ambiental del noroeste argentino”, pps 97-113. Salta: Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del NOA – GTZ Alemania.

Raffestin, C. (1993) *Por una geografía do poder*. Sao Paulo: Atica SA.

Reboratti, C. (2007) “*El espacio rural en América latina: procesos, actores, territorios*” en Fernández Caso, M. V. y Gurevich, R. (Coords.) “Geografía: Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza”, pps 97-124. Buenos Aires: Biblos.

Santos, M. (2005) *O retorno do território*. En OSAL N° 16, Año VI, pps 251-261. Buenos Aires: CLACSO.

Schmidt, M. (2010a) “*Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial: Reflexiones en torno al Plan de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en la Provincia de Salta*” en Actas VI Jornadas de Investigación en Antropología Social. Buenos Aires: FFyL UBA.

Schmidt, M. (2010b) “*Ordenamiento Territorial y Desarrollo provincial: Conflictos, actores e intereses en disputa en la provincia de Salta*” en Actas II Congreso Internacional de Desarrollo Local y I Jornadas Nacionales en Ciencias Sociales y Desarrollo Rural. Buenos Aires: UNLaM.

Schmidt, M. y Moricz, M. (2010) “*Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos: Territorialidades en disputa en la provincia de Salta*” en Actas VII Jornadas de Investigación y Debate: “Conflictos rurales en la Argentina del Bicentenario. Significados, alcances y proyecciones” Buenos Aires: Recuperado en www.unq.edu.ar

Schneider, S. y Peyre Tartaruga, I. (2006) “*Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales*” en Manzanal, M.; Neiman, G. y Lattuada, M. (Comps.) “Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios”, pps 71-101. Buenos Aires: Ciccus.

Slutzky, D. (2005) *Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios*. En Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, Vol. 23, pps 59-100, Buenos Aires.

Trincherro, H. (2000) *Los dominios del demonio. Civilización y barbarie en las fronteras de la Nación. El Chaco central*. Buenos Aires: Eudeba.

Trincherro, H. (2007) *Aromas de lo exótico (Retornos del objeto). Para una crítica del objeto antropológico y sus modos de reproducción*. Buenos Aires: Editorial Sb.

Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal- UMSEF (2007a) *Informe sobre Deforestación en Argentina*. SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable). Recuperado de www.ambiente.gov.ar

Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal- UMSEF (2007b) *Monitoreo de Bosque Nativo. Período 1998 – 2002, Período 2002 – 2006* (Datos Preliminares) . SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable). Recuperado de www.ambiente.gov.ar

Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal- UMSEF (2004a) *Mapa Forestal Provincia de Salta*. Actualización Año 2002. SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable). Recuperado de www.ambiente.gov.ar

Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal- UMSEF (2004b) *Mapa Forestal Provincia de Salta*. Actualización Año 2004. Departamentos Anta, Orán, San Martín. SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable). Recuperado de www.ambiente.gov.ar

Wong-González, P. (2010) *Ordenamiento ecológico y Ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI*. En Estudios Sociales:

Revista de Investigación Científica, Vol. 17, N° Extra 1, pps 11-40. Recuperado el 28 de mayo de 2010 de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3176292>

Zoido Naranjo, F. (1998) *Geografía y ordenación del territorio*. En Scripta Vetera, N° 77. Recuperado el 28 de mayo de 2010 de www.ub.es/geocrit/sv-77.htm