

Las categorías de áreas naturales protegidas y su contribución al desarrollo rural sostenible. El caso de la Reserva Natural "Boca de las Sierras"

PAULA NOSEDA

Instituto de Estudios Jurídicos y Sociales (IEJUS)
Facultad de Derecho, Universidad Nacional del Centro (UNICEN).
nosedapaula@gmail.com

JUAN IGNACIO INZA

Departamento de Legal y Técnica de la Administración de
Parques Nacionales – Parque Nacional Nahuel Huapi
jinza@apn.gob.ar

Resumen

Reafirmando los objetivos del Convenio Marco sobre la Diversidad Biológica, que insta a encontrar un balance entre las tierras productivas y aquellas cuyos ecosistemas aún conservan valores naturales; se pretende poner en evidencia que al día de la fecha, ha sido imposible de implementar la Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 12.781 que en el año 2001 declaró Reserva Natural de Objetivo Mixto (Ley Provincial 10.907). Hacemos referencia a la Reserva Natural "Boca de las Sierras", cuyas 541 hectáreas representativas del ecosistema serrano del partido de Azul, se desarrollan a la vera de la Ruta Provincial 80, en medio de un paisaje rural transformado por las diversas actividades agrarias y mineras. La mencionada imposibilidad no obsta a la imperante necesidad de la comunidad de contar con esa área natural protegida para que sea gestionada de modo sostenible y efectivo. A tal fin, a través del análisis de las categorías áreas naturales protegidas se propone: 1) la conversión de la Reserva Provincial a la categoría Reserva Natural de la Defensa; y 2) la integración de la misma con la superficie contigua más amplia que represente el eje de la Ruta Provincial 80, bajo la categoría del Paisaje Protegido (Ley Provincial 12.704, Art. 2).

Palabras clave

Áreas naturales protegidas, desarrollo sostenible, ordenamiento territorial.

The categories of protected natural areas and their contribution to sustainable rural development. The case of the "Boca de las Sierras" Nature Reserve.

Abstract

Reaffirming the objectives of the Framework Convention on Biological Diversity, which urges to strike a balance between productive lands and those whose ecosystems still preserve natural values, this attempts to show that up to date it has been impossible to implement Provincial Law 12,781, which in 2001 declared a Mixed-Objective Nature Reserve (Provincial Law 10,907). We are referring to the Nature Reserve of the Boca de las Sierras, comprising 541 hectares, representative of the mountain ecosystem of the Azul district, which are developed on the verge of Provincial Route 80, Azul district, in the middle of a rural landscape transformed by various agricultural and mining activities. However, the aforementioned impossibility does not reduce the prevailing need of the community for this protected natural area to be managed sustainably. To this end, based on the analysis of protected natural area categories, the following is proposed: 1) turning the Provincial Reserve into the category of Natural Defense Reserve; and 2) integrating it to the largest contiguous surface that represents the axis of Provincial Route 80, under the category of Protected Landscape (Provincial Law 12.704, Art. 2)".

Keywords

Protected natural areas, sustainable development, territorial planning.

1. Introducción

Esta ponencia tiene por objetivo brindar el marco teórico jurídico para hacer efectiva la gestión ambientalmente adecuada, de la Reserva Natural "Boca de las Sierras" que se encuentra en el Partido de Azul, Provincia de Buenos Aires, Argentina y fue declarada como tal en el año 2001 por la Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 12.781. Han pasado más de 20 años desde su creación sin

haber sido posible implementar un Plan de Manejo acorde con la categoría área natural protegida por parte de las jurisdicciones implicadas (provincial y nacional). El principal motivo esgrimido hace referencia a que se trata de tierras fiscales de propiedad del Estado Nacional. Por lo expuesto, apelando a la corresponsabilidad ambiental del Estado en todos sus niveles de gobierno y teniendo en cuenta los antecedentes que serán detallados a continuación; se analiza la posibilidad de aplicar una nueva categoría de área natural protegida de jurisdicción nacional las llamadas “Áreas Naturales de la Defensa”. Ello, sin perder de vista que el área cuya protección más estricta se pretende (541 has), debería articularse con la superficie circundante más amplia, a través de la categoría de Paisaje Protegido (Ley Provincial 12.704). El eje ordenador para complementar la superficie bajo protección debería ser la Ruta Provincial 80, desde el ingreso a través de la Ruta Provincial 226 y hasta el paraje Pablo Acosta. Todo ello a fin de diseñar e implementar en ese espacio contiguo a la Reserva, un plan de manejo que ponga en valor los impactos antrópicos positivos y el escenario natural que dieron origen a ese paisaje.

2. Marco teórico de las Áreas Naturales protegidas

El concepto de área natural protegida engloba diferentes tipos de gestión de territorios (terrestres y acuáticos) que tuvieran algún valor para la conservación de la biodiversidad y el paisaje, coincidiendo con las categorías de manejo de la UICN –Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza– que son el marco internacional de referencia para sistematizar los diferentes modos de gestión de las áreas protegidas (López Alfonsín, 2016).

En tal sentido, se ha dicho que el ordenamiento ambiental territorial es una herramienta que puede contribuir al desarrollo rural sostenible (Pastorino L. F., 2011). En una anterior ponencia (Noseda, 2015) ya mencionábamos que contar con áreas naturales protegidas permite balancear la superficie en la zona rural destinadas a actividades productivas (agrarias y/o mineras) y aquellas destinadas a la conservación de los ecosistemas naturales.

A nivel internacional, la tendencia es a mejorar este balance incrementando el porcentaje de áreas naturales protegidas. A fines del año 2022, la Conferencia de las Partes Contratantes (COP 15) del Convenio de Diversidad

Biológica (CDB) suscribió el Marco mundial Kunming-Montreal que permitió revisar las Metas de Aichi que proponía inicialmente alcanzar al menos un 17% de áreas naturales protegidas (AP) terrestres para el año 2020. En línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y siguiendo la tendencia adoptada por la Unión Europea (Martín, 2021), el nuevo acuerdo eleva la meta proponiendo alcanzar el 30% superficies terrestres declaradas AP para el año 2030.

A nivel nacional, las metas están establecidas en la Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad y en el Plan de Acción (Resolución MAyDS 151/2017- Prorrogado hasta 2024 por Resolución MAyDS 356/2022). Allí se prevé alcanzar el 13% de superficie mínima protegida del territorio nacional, fijando prioridades en función del porcentaje existente de áreas protegidas y su conectividad, endemismos, así como ecosistemas y especies amenazadas, y un 4 % de superficie mínima protegida por cada ecorregión. (UNEP, 2023). Puntualmente entre los compromisos nacionales se destaca como Meta 1: “...articular y concertar con los diferentes organismos nacionales, provinciales y municipales involucrados en la planificación del territorio y con otros actores territoriales, el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), con una visión ecorregional que salvaguarde la biodiversidad y los servicios eco-sistémicos. A tales fines, para realizar el OAT se prevé establecer tres categorías áreas naturales: 1) las áreas silvestres de protección estricta, 2) las áreas con un uso sustentable de los recursos naturales; y 3) las áreas intervenidas (o a intervenir); las que se mantendrán en las proporciones adecuadas para cumplir las funciones de conservación a largo plazo, amortiguamiento y conectividad entre las mismas. De esta manera se dejan sentadas las pautas bajo las cuales se pretende enmarcar a la presente propuesta.

3. Las áreas naturales protegidas en la Provincia

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, el ordenamiento territorial se encuentra en cabeza de los municipios que la componen, quienes son los encargados de elaborar los planes de ordenadores, de conformidad con lo establecido en el Dto.- Ley 8912 y su normativa complementaria. Sin embargo, dicha normativa no hace referencia a los espacios que sean destinados a áreas

naturales protegidas, sino simplemente al porcentaje del territorio que deberá ser reservado con destino a espacios verdes y/o a provisión de servicios públicos.

En particular para la Provincia de Buenos Aires el 5,83% (30.757.100 has) del territorio bonaerense se encuentra bajo alguna de las categorías de protección, conforme al registro de áreas naturales protegidas en Argentina por jurisdicción (APN, 2020).

Así las cosas, en el marco de la Ley Provincial N° 10.907 con relación a la preservación de los ecosistemas serranos bonaerenses se cuentan con las siguientes declaraciones:

- Sierras Grandes reserva natural privada de objetivo mixto ubicada en el partido de Tornquist, con 2700 hectáreas de extensión, para conservación del pastizal pampeano (Decreto Provincial N° 526/13).
- Parque Provincial Ernesto Tornquist, en el mismo Partido, con 9879 hectáreas (Ley Provincial N° 12.818) y Monumento Natural Cerro de la Ventana, declarado por Ley N° 11.750.
- Reserva Natural “Laguna de los Padres”, con 695 hectáreas, en el Partido de General Pueyrredón, con valores de conservación que se relacionan con la formación de Tandilia, con plantas endémicas como el Curro (*Colletia paradoxa*) y el núcleo de talar más austral conocido.
- Reserva Natural formación rocosa perteneciente al Sistema de Tandilia denominada “La Restinga del Faro”, con 714 hectáreas, situada en el mar a unos 500 metros frente a la costa de Punta Mogotes, Partido de General Pueyrredón.

De la enumeración precedente informada en el sitio de Internet de la autoridad de aplicación de la Ley Provincial N° 10.907, surge la omisión de la Reserva Natural de Objetivo Mixto Boca de la Sierras. Entendemos que ello seguramente se debe a la dificultad de parte tanto del Estado Provincial, como del Estado Municipal, de llegar a un acuerdo con los actuales propietarios (Dirección General de Fabricaciones Militares) a fin de obtener la cesión del dominio de las tierras que conforman el área declarada como Reserva Natural Boca de la Sierras. Cuestión de la que nos ocuparemos en el punto 5.

En consecuencia, afirmamos que no basta con la mera declaración en alguna de las categorías del género áreas naturales protegidas para hacer frente

a las presiones de las actividades humanas que avanzan transformando territorios, en el mejor de los casos dando origen a paisajes que ameritan protección. Ello plantea la necesidad de buscar herramientas más flexibles y participativas para gestionar el territorio, sus complejidades locales, con el norte puesto en el desarrollo sostenible de las comunidades que se encuentran en relación a esos espacios.

4. Constitución de nuevas áreas protegidas

4.1 Concepto técnico jurídico

En primer lugar, cabe tener presente que el concepto técnico-jurídico de área natural protegida, la idea de proteger normativamente espacios geográficos específicos o porciones de un determinado territorio ha evolucionado a lo largo de la historia.

En este sentido, la política pública de conservación de los recursos naturales y culturales en nuestra Nación tuvo en sus orígenes una multiplicidad de objetivos, claramente leídos en el contexto histórico por actores de relevancia política, institucional y técnica. Figuras tales como Francisco Pascasio Moreno, Ezequiel Bustillo, Carlos Thays, Ángel Gallardo y el geólogo Balley Willis, entre muchos otros. Para ello tomaron ejemplos que se venían desarrollando tanto en Estados Unidos, como en Canadá y en menor medida en África y en Australia, adaptándola a las costumbres locales y a las necesidades estratégicas del Estado Argentino.

Los parques nacionales se sumaron al abanico de herramientas de un gobierno que por entonces necesitaba tenía por objetivo establecer claras políticas de desarrollo y afianzamiento de sus límites territoriales.

4.2 Nuevas tendencias

Con el devenir de los años, la visión de los parques nacionales como grandes extensiones de territorio aislados de su entorno, fue evolucionando hacia una mirada más científica, basada en los principios de la ecología y la conservación. En particular, el cambio de paradigma se da a partir de reconocer el predominio y los efectos de los disturbios naturales que impiden la estabilidad de los sistemas ecológicos. Estos más bien están abiertos al intercambio de materia y energía con sus alrededores afectando su estructura interna y

funcionamiento (F. Stuart Chapin, 2009). Así es como debemos concebir en la actualidad las estrategias de conservación a nivel nacional, provincial y municipal, observando el proceso socio-ecológico y las diferentes interacciones de sus componentes, encontrándose la cuestión jurisdiccional subordinada a la búsqueda colaborativa de la mejor alternativa de protección ambiental del territorio.

Con referencia al Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas (SIFAP) se podría afirmar con (Martín, 2021), que actualmente se demanda a estos sistemas de protección “...mejor gobernanza, más abierta, transparente y democrática...”. El mismo autor propone formular modelos que combinen interdependencia, cooperación y trabajo en red entre los distintos actores estatales, empresariales y sociales, pasando a segundo plano las regulaciones gubernamentales. Al respecto, las Directrices de la UICN (Borrini-Feyerabend, 2014) en materia de gobernanza establecen que “...un escenario de gobernanza es apropiado solamente cuando se ha diseñado a la medida de las especificidades del contexto y es eficaz para ofrecer resultados duraderos de conservación, beneficios para la subsistencia y respeto de los derechos. Los contextos ecológicos, históricos y políticos, y la variedad de visiones de mundo, valores, conocimientos, habilidades, políticas y prácticas que contribuyen a la conservación deberían verse reflejados en distintos regímenes de gobernanza en las diferentes regiones y países, e incluso entre diferentes áreas protegidas dentro del mismo país...”.

4.3 Las Reservas Naturales de la Defensa (RND).

En el año 2007 el Ministerio de Defensa de la Nación (MD) y la Administración de Parques Nacionales (APN) suscribieron un Convenio Marco de Cooperación con el objetivo de desarrollar de forma conjunta políticas activas en materia de conservación de la biodiversidad.

El objetivo central del convenio consiste en identificar predios de dominio del Estado Nacional, en uso y administración del MD o de las FFAA con relevante patrimonio natural y cultural que puedan ser gestionados para protección de dicho patrimonio, sin afectar su dependencia institucional ni su función específica (entrenamiento, maniobras o campos de instrucción). Como en el caso objeto de estudio, muchos de los predios presentan un alto grado de conservación de sus

características naturales que debido a la presencia militar favoreció que se mantuvieran su flora y fauna original.

Ello permitiría incorporar al SIFAP aquellas tierras bajo jurisdicción del MD o de las FFAA. A través de este mecanismo, se cedería a un Comité de Gestión Local (CGL) solo las facultades vinculadas a la gestión ambiental de las superficies protegidas. La declaración de un predio de propiedad de las FFAA y/o del Ministerio de Defensa como parte del Sistema de Reservas Naturales de la Defensa se realiza a través de la suscripción de un protocolo adicional al Convenio Marco.

Cabe efectuar algunas aclaraciones, las RND, se encuentran reguladas por el régimen específico establecido en el convenio marco y la normativa dictada a sus efectos. Consecuentemente, el ejercicio de las competencias directas de la APN, conforme Ley 22.351 deben ser tamizadas por los alcances jurisdiccionales en predios donde la titularidad no se transfiere y gozan de un régimen específico de colaboración interadministrativa.

Por otro lado, en lo relativo a la interacción entre las diferentes competencias federales, provinciales y municipales debe entenderse a la luz del instituto del derecho administrativo del “establecimiento de utilidad nacional”. En tal sentido se los ha calificado como “aquellos espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones o dispositivos destinados a poner en ejercicio las competencias que la Constitución Nacional coloca en cabeza del gobierno federal”.

En la actualidad, se cuenta con 18 Reservas Naturales de la Defensa (APN, 2023) que representan más de 400 mil hectáreas en trece provincias del país. Cabe hacer especial mención a la RND Cerro Largo, con aproximadamente 60 hectáreas, en la localidad de Sierras Bayas, partido de Olavarría (Provincia de Buenos Aires), asignada en uso y administración a Fabricaciones Militares. En dicha RND se protege el ambiente residual del pastizal serrano que forma parte del Sistema Serrano de Tandilia.

El Comité de Gestión Local se rige por un Reglamento de 2021, que asegura en su composición la representación las FFAA y MD (2), así como de la APN (2). Preside el órgano la autoridad competente responsable de jurisdiccional de la custodia del inmueble (representante de FFAA/MD). Se trata de cargos honorarios, con permanencia hasta ser reemplazados o renunciar.

El objetivo principal es cuidar la biodiversidad sin afecta la actividad militar o de defensa, pudiendo propones a través del Plan Rector minimizar impactos ambientales, impulsar la investigación con resguardo de los bienes culturales y realizando difusión de actividades.

Las funciones del CGL son: 1) elaborar e implementar el plan rector; 2) asesorar y proponer al Comité Ejecutivo medidas para minimizar impactos y preservar biodiversidad; 3) convocar a los organismos locales gubernamentales y no gubernamentales representantes locales de los sectores de la sociedad o especialistas para conocer opiniones que se plasman en Acta de reunión de carácter no vinculante; 4) analizar y autorizar propuestas de investigación previa intervención de los organismos provinciales con competencia en la materia; 5) crear Consejo Asesor Ad hoc para temas especiales; y 6) demás funciones necesarias para el cumplimiento del objetivo de creación. Se prevén reuniones con modalidad híbridas (presencial y/o virtual) cada 45 días, de la que pueden participar terceros con voz pero sin voto.

Podemos concluir que el órgano de gestión de las AND si bien prevé instancias de participación pública, las mismas son restrictivas. Seguramente en congruencia con el carácter sensible que tiene el objetivo de mantener las actividades de defensa nacional y, a la vez, hacerlo compatible con la preservación de la biodiversidad y los valores culturales propios del sitio que se pretende proteger. Es decir, el foco de este reglamento está puesto en la compatibilización de actividades propias del titular del inmueble con las actividades de preservación e investigación. Todo nos hace presumir que si se quisiera realizar otro tipo de actividades, como por ejemplo, turismo o educación deberían ingresar bajo las pautas del Art. 12 del Reglamento del CGL que trata sobre las “visitas”. En tal caso debería seguirse el protocolo (Anexo I) previsto para actividades de investigación y al menos acreditar: habilitación y/o autorizaciones correspondientes de la actividad que se intente realizar; contratación de seguro; y listado completo de visitantes.

Como antecedente en la región, cabe mencionar que en el año 2021, el Comité Ejecutivo de las RND declaró por unanimidad, en base a un relevamiento técnico in situ, Espacio Natural de Interés para la Conservación (ENIC) a una fracción de aproximadamente sesenta (60) hectáreas, ubicada en el Cerro Largo,

en cercanías de la localidad de Sierras Bayas, Partido de Olavarría, Provincia de Buenos Aires. Se trató del paso previo a su incorporación como RND y explicaba lo que a continuación se detalla: “El Cerro Largo forma parte del Sistema Serrano de Tandilia. Estas sierras albergan una importante diversidad biológica y constituyen el hábitat de numerosas especies de animales y plantas, incluyendo varias especies endémicas de especial interés. Este ambiente ha sido drásticamente modificado por una combinación de prácticas agrícolas que se desarrollan en el entorno periserrano, una ganadería extensiva en los sectores con afloramientos rocosos que impiden el laboreo con máquinas, junto a una importante actividad minera que, desde hace más de 130 años, remodeló el paisaje local. Que la Parcela 1388 b presenta un ambiente relictual del pastizal serrano, característico de las formaciones de Tandilia” (CONVE-2023-44382712-APN-MD - EX-2022-23314120- -APN-DIREI#MD - Protocolo Adicional n° 20 al Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Defensa y la Administración de Parques Nacionales).

El caso que se expone en este punto intenta ser un ejemplo a seguir, en donde la concreción de una RND pondrá freno a una situación ambiental compleja debido a la presión de las prácticas agrícolas, la ganadería y la actividad minera de la zona descrita, permitiendo el disfrute de dicho espacio por la comunidad local.

5. El caso de la Reserva Natural Boca de las Sierras

5.1 Antecedentes

Hacemos referencia al predio adquirido por el Estado Nacional en la década del 40, a través de ley de expropiación para uso militar. Si bien, en un primer momento estuvo en jurisdicción de la Armada Argentina, desde el año 1986, dicho predio pasó a jurisdicción de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares. Este antecedente es importante, ya que el predio deberá continuar teniendo la finalidad principal de estar afectado a uso militar, a fin de evitar una posible acción de retrocesión (Art. 35, Ley 21.549) en cabeza de los anteriores titulares de las tierras y/o sus herederos.

Este asunto es clave para justificar que se mantenga en propiedad del Estado Nacional y sea compatible dicho uso con una posible declaración de Área

Natural de la Defensa. Ello también explica, la falta de concreción hasta la fecha de la cesión del Estado Nacional a favor del Estado Provincial para efectivizar la declaración de Reserva Natural de Objetivo Mixto de la Ley Provincial 12.781, en los términos de la Ley Provincial 10.907, Art. 10, inc. 2).

El objeto de protección serían aproximadamente 541 hectáreas de superficie emplazadas en el Paraje Boca de las Sierras, a la vera de la Ruta Provincial 80, partido de Azul, identificada catastralmente como Circ. VIII, Parc. 875k, de acuerdo a plano 6-166/95, inscripto bajo la Matrícula Dominial 19.665 - (6) – del Partido de Azul, Provincia de Buenos Aires.

5.2 Caracterización del ecosistema que se pretende conservar y restaurar

Seguidamente citamos una serie de trabajos científicos producidos hasta la fecha que destacan:

La fisiografía para el desarrollo de un planteo conservacionista de manejo de suelos en el partido de Azul (Buenos Aires, República Argentina), en archivo de la Cátedra de Conservación y Manejo de Suelos, Facultad de Agronomía-UNCPBA, Argentina (Piscitelli, M. M. y A. J. Sfeir 1998).

Caracterización del suelo – flora – fauna – valores arqueológicos del área cuya protección se pretende. Donde se describe a los suelos como “...poco profundos y/o con roca en superficie, con altas pendientes (...) con una alta fragilidad y dinámica hídrica, que la convierte en áreas no recomendables para las actividades productivas...” en un análisis integral que estableció el estado de situación de la Reserva (Raffo, 2003). Claramente no aptos para la actividad agraria.

Una propuesta de Plan de Manejo de los recursos culturales arqueológicos de la Reserva Natural “Sierras del Azul”. (Pedrotta Victoria, 2005)

La necesidad del desarrollo sostenible del área a través de un ordenamiento que atienda a la conservación de la diversidad ambiental, florística y de los servicios ambientales que prestan (Requesens, 2011).

La identificación de más de 550 especies vegetales (275 de potencial uso medicinal, de las cuales 197 son nativas y 78 exóticas. Además, de la existencia de especies de valor endémico, estético y forrajero, motivos que justifican su conservación (D’Alfonso C. - Scaramuzzino R. - Farina, 2011)

La documentación de una propuesta de Plan Particularizado Reserva Natural de Usos mixtos “Boca de las sierras”, parte constitutiva del Proyecto de Desarrollo “Camino Interserrano” (Lapenta, 2013).

La clasificación de los diferentes usos en factores de presión, de riesgo y de oportunidad (Degele P. E., 2018).

Creciente presión sobre nuevas zonas con el otorgamiento de permisos explotación de canteras en zonas donde no existe o es poco frecuente dicha actividad probablemente debido al agotamiento del recurso en los lugares de uso histórico y/o por la presión del sector privado para maximizar beneficios (Subsecretaría de Minería de la Provincia de Buenos Aires, 2023).

5.3 Usos y Percepción Social

El mencionado estudio (Degele P. E., 2018) indica que el área es percibida por la comunidad del Partido de Azul como valiosa. Pero es interesante, como en el citado trabajo se establecen clasificaciones sobre dichas percepciones positivas del espacio que se pretende tutelar, donde predomina más los factores utilitarios (turismo /recreación) que los no utilitarios (protección de los valores ambientales). En tal sentido, la autora (Degele P. E., 2015) advierte que “...los usos e intereses pueden ser incompatibles entre sí (por ejemplo, el turístico y el científico) gestando tensiones y situaciones de conflicto, que pueden convertirse en impedimentos para la implementación de la Reserva y acarrear amenazas para la conservación de la misma...”.

5.4 El trabajo desde el Concejo Deliberante

Se destaca la abundante producción de ordenanzas, proyectos, comunicaciones, etc.), referidas al paisaje en general y a la Reserva Boca de las Sierras en particular, sin embargo sin resultados tangibles para la concreción del área natural protegida (Degele P. E., 2015).

Más recientemente, en agosto de 2022, el Consejo Deliberante creó la Mesa de Coordinación Turística para la Regulación del Área Serrana del Partido de Azul (Res. CD 4715/2022) para promover el funcionamiento de un espacio de debate intersectorial que reúne a distintos actores públicos y privados interesados en el área cuyo desarrollo sostenible se pretende, a través de la definición de los lineamientos para el uso del suelo de dicha área rural del Partido de Azul.

La mesa de Coordinación funciona con reuniones quincenales. A la fecha, han avanzado en los siguientes objetivos: i) Informe de la capacitación brindada por el INTA para definir enfoque turístico de la zona a través de técnicas participativas con pobladores, productores y prestadores de servicios; ii) Aportes y sugerencias para la comisión revisora de la Ordenanza 500/80 (Plan de Ordenamiento Territorial del Partido de Azul) (Coordinación, 2023); y 3) Proyecto de Ordenanza adhiriendo a la Ley Provincial de Turismo N° 14.209).-

6. Integrar e interconectar territorios

6.1 Nuevos enfoques

Tradicionalmente, las Áreas Protegidas fueron declaradas sin revisar los usos del suelo de los linderos, dando lugar al fenómeno de insularización. El cambio de enfoque, se dio a partir de la ratificación del Convenio de Diversidad Biológica que aportó el enfoque eco sistémico que demanda la integración del territorio. Tras ese objetivo, es que proponemos se trabaje la posibilidad de declarar área protegida al territorio circundante a la Reserva Natural Boca de la Sierra, pero a través de una figura flexible prevista en nuestro ordenamiento legal bonaerense El Paisaje Protegido.

6.2 Paisaje protegido

La Ley Provincial N° 12.704 establece que “paisaje protegido” abarca ambientes naturales o antropizados con valor escénico, científico, ecológico u otros, conformados por especies nativas y/o exóticas de la flora o la fauna, o recursos ambientales a ser protegidos. Para que proceda su declaración deberán: i) permitir acceso público; ii) elevar la calidad de vida de la población; iii) proteger el ambiente; y iv) ser lo suficientemente amplios para que los procesos naturales y artificiales que en ellos se desarrollen aseguren la interacción armónica del hombre con la naturaleza.

Si la comparamos con la figura de la reserva natural ambas tienen finalidad protectora a través de la técnica de perímetro protegido por ley. Las principales características son: dinámica, por permite la evolución del paisaje a través del desarrollo armónico del área; flexible, protege los valores naturales intervenidos positivamente por el hombre; y de gestión abierta, por prever expresamente la

participación de los vecinos del área en la toma de decisiones, así como asigna un rol esencial en los Municipios para ejecución de los Planes de Manejo.

El carácter dinámico del paisaje lo que se pretende preservar no es un “statu quo” sino una forma de evolucionar del paisaje (Priore, 2001, N° 31). Ello quedaría establecido al momento de la declaración particular y que de hecho las normas han reflejado en particular en el artículo 2° de la Ley 12.704: “...deberán poseer una extensión y funcionalidad tal, que resulten lo suficientemente abarcativos como para que en ellos se desarrollen los procesos naturales o artificiales que aseguren la interacción armónica entre hombre y ambiente...”.

Estos criterios serán guías para plantear los planes de manejo y desarrollo de las áreas, como para evaluar el otorgamiento de permisos de obras, previo EIA para las actividades que así lo requieran y contar con la participación de los vecinos e interesados.

En referencia, a la flexibilidad de la figura, (Pastorino L. F., 2013) advierte que sobre la situación en la que quedarán los titulares de la mayor parte de las tierras que son propiedad privada. Ello debido a que dicha declaración conlleva ciertas restricciones en el uso de la propiedad, sin estar previsto en el régimen actual, ningún tipo de compensación.

La legislación bonaerense intentó salvar la situación, requiriendo el consenso de los vecinos que pudieran verse afectados al momento de establecer el plan de manejo. Sin embargo, la reglamentación de la ley fue más lejos, estableciendo que notificado fehaciente el titular del dominio, podrá oponerse a la declaración. En tal caso, avanzar a través del régimen de expropiación, no aparece como una alternativa viable. Creemos que, antes de proceder con la declaración legal de Paisaje Protegido se debería trabajar en una instancia previa, de manera clara y transparente que permita obtener el consenso de los propietarios de los inmuebles que conforman el área. En ello podría ayudar la experiencia de APN que capacite a los gestores locales para el manejo alternativo de este tipo de negociación.

Esta instancia previa, podría contribuir a la consolidación de la gestión abierta. Ya que, de prosperar la obtención del consenso, son los vecinos quienes participarán del comité de gestión del área encargados de elaborar el Plan de Manejo.

Con relación a la figura del Paisaje Protegido, en este punto cabe mencionar una experiencia cercana. En general, la necesidad de proteger muestras representativas de nuestro territorio, se relaciona con amenazas concretas vinculadas al uso del suelo mediante actividades productivas, agrícola ganaderas, extractivas, e incluso las actividades turísticas y recreativas no sostenibles. De todas ellas, la que genera cambios con mayor grado de irreversibilidad es el vinculado con la extracción de material en las canteras, ya que las mismas provocan una alteración del paisaje y sus ecosistemas erosionando completamente su suelo e impidiendo prácticamente su restauración posterior por los costos que acarrea. En ese sentido los ambientes serranos de la Provincia de Buenos Aires vienen sufriendo una gran presión sobre su biodiversidad.

Para contrarrestar este avance, en el año 2010, se promulgó la Ley Provincial N° 14.126, que declaró Paisaje Protegido de Interés Provincial al área del Partido de Tandil, denominada "la poligonal", conformada por la intersección de la ruta nacional N° 226 y las rutas provinciales N° 74 y N° 30. El objetivo consistió en conservar y preservar la integridad del paisaje geográfico, geomorfológico, turístico y urbanístico del área especificada.

7. Conclusiones y propuesta

Al día de la fecha, la Provincia de Buenos Aires cuenta con una superficie protegida representativa de la ecorregión Pastizal Serrano de aproximadamente 14 mil hectáreas, es decir, de un 0,045%. Muy por debajo de las metas nacionales asumidas por nuestro país.

La falta de implementación de la Ley Bonaerense N° 12.781 que declaró Reserva Natural de Objetivo Mixto al paraje de Boca de las Sierras, muestra el fracaso de dicho intento y alienta a buscar figuras alternativas que garanticen el objetivo original para proteger los valores ecológicos y culturales existentes en el perímetro de las 541 has de propiedad del Estado Nacional. A tales fines, se sugiere, dejar sin efecto la declaración de la Ley Bonaerense N° 12.781, a la vez que se obtiene la declaración de Reserva Natural de la Defensa, a través de un convenio entre sus actuales titulares (Ministerio de Defensa) y la Administración de Parques Nacionales. De esta manera, pasaría a coincidir la categoría de área

natural protegida de la nación con quienes ejercen la jurisdicción sobre el inmueble objeto de protección. Una vez creada la Reserva Natural de la Defensa se deberá conformar un Comité Local de Gestión que será el responsable de ordenar las actividades de la Reserva y asegurar su adecuado manejo sin afectar su función militar primaria y específica. Dicho espacio de gestión, deberá contar con una instancia que garantice la participación social.

Sumado a ello, a efectos de evitar la insularización, potenciar la superficie protegida se sugiere trabajar desde la Mesa de Coordinación Turística para la Regulación del Área Serrana del Partido de Azul, en el ante proyecto de Ley que declare “Paisaje Protegido” al área circundante a la Reserva Natural de la Defensa “Boca de las Sierras” .

Bibliografía

APN. (2020). Áreas Naturales Protegidas. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/07-areas_naturales_iaa_2020.pdf

APN. (17 de 07 de 2023). Obtenido de Reservas Naturales de la Defensa: <https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/reservas-naturales-de-la-defensa>

Borrini-Feyerabend, G. N. (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. Obtenido de <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-020-es.pdf>

Coordinación, M. d. (2023). Propuesta de Zonificación y Ordenamiento Territorial. Azul: Concejo Deliberante.

D'Alfonso C. - Scaramuzzino R. - Farina, E. (2011). Actualización del catálogo de la flora medicinal de las sierras de Azul (sistema de Tandilia), Provincia de Buenos Aires. *Rojasiana* 10(1), 29-53.

Degele, P. E. (2015). Academia. Obtenido de https://www.academia.edu/27374422/Los_dilemas_del_patrimonio_en_%C3%A1reas_protegidas_provinciales_usos_percepciones_sociales_y_tensiones_pol%C3%A1dicas_en_la_Reserva_Natural_Boca_de_las_Sierras

Degele, P. E. (2018). Paisaje, transformaciones y sociedad: la zona de Boca de las Sierras, Azul, Pcia. Bs. As. Argentina. Revista del Museo de La Plata, Volumen 3, Número 1; 164-182.

F. Stuart Chapin, I. C. (2009). A Framework for Understanding Change. En Principles of Ecosystem Stewardship (págs. 3-28).

Lapenta, A. (2013). Plan Particularizado de Reserva Natural Boca de la Sierras. Azul.

López Alfonsín, M. A. (2016). El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Buenos Aires: Jus Baires.

Martín, G. (2021). Ante las metas 2030 del convenio de biodiversidad. ¿Es la gobernanza de las áreas protegidas una alternativa a la gobernanza política tradicional? Revista Universitaria de Geografía, 30(2), 111-144.

Noseda, P. (15 de 11 de 2015). La figura legal del paisaje protegido: evaluación de su eficacia a los fines de ordenamiento territorial ambiental bonaerense. III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (pág. 10). Neuquén: SEDICI, UNLP, FCJyS. Obtenido de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/50176/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pastorino, L. F. (2011). Derecho Agrario Provincial. El régimen jurídico agrario en las 23 Provincias y en la CABA. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Pastorino, L. F. (2013). Los derechos de propiedad y su influencia en la gestión de los bienes y valores ambientales provinciales. II Congreso de Derecho Agrario Provincial. La Plata: UNLP.

Pedrotta Victoria, T. M. (2005). Reserva Natural Boca de la Sierra: desafíos para la investigación, conservación y puesta en valor de su patrimonio arqueológico. En M. G. G. Martínez, Aproximaciones Contemporáneas a la Arqueología Pampeana (págs. 479-491). Olavarría: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Priore, R. (2001, N° 31). Derecho del paisaje: La evolución de la concepción jurídica del paisaje en el Derecho comparado y en el Derecho internacional. Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental.

Raffo, L. y. (2003). Reserva Natural Boca de la Sierra. Estado de situación 2003. Buenos Aires: Administración de Parques Nacionales,.

Aportes al VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial

Requesens, E. (6 de octubre de 2011). Patrimonio Natural, biodiversidad y agriculturización en el Partido de Azul. Obtenido de UNICEN Divulga.

Subsecretaria de Minería de la Provincia de Buenos Aires. (2023). Obtenido de https://www.gba.gob.ar/produccion/areas_de_trabajo/mineria

UNEP. (2 de 09 de 2023). Convención Objetivos Nacionales. Obtenido de Secretaria de la CBD: <https://www.cbd.int/countries/targets/?country=ar>